



NIVI Rapport 2017:3

Bekjemping av arbeidslivskriminalitet i Vestfold – evaluering av et bredt samarbeidsprosjekt

Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Vestfold

Av Magne Langset og Geir Vinsand

INNHOLD

HOVEDPUNKTER OG KONKLUSJONER.....	3
1 INNLEDNING	5
1.1 Bakgrunn og formål med oppdraget	5
1.2 Informanter og problemstillinger	5
2 BEKJEMPING AV ARBEIDSLIVSKRIMINALITET.....	7
2.1 Hva er arbeidslivskriminalitet?	7
2.2 Arbeid mot arbeidslivskriminalitet	8
3 AKRIM VESTFOLD - BEGRUNNELSER OG EGENART	9
3.1 Begrunnelser for prosjektet.....	9
3.2 Kjennetegn	9
3.3 Erfaringer med konkrete satsinger i prosjektet	10
3.4 Samlet vurdering av prosjektet	13
3.5 Spørsmålet om videreføring og valg av løsning	15
3.6 To modeller for videreføring	16
4 SAMLET VURDERING OG ANBEFALINGER	18

Hovedpunkter og konklusjoner

I denne rapporten oppsummeres inntrykkene fra dybdeintervjuer med 17 representanter fra ulike virksomheter som har deltatt i A-krimksamarket i Vestfold i perioden fra 2013 fram til i dag. Arbeidslivskriminalitet er en stor og økende utfordring i alle deler av landet. Også Vestfold opplever betydelige utfordringer relatert til arbeidslivskriminalitet og i perioden fra 2013 fram til i dag er det gjennomført et bredt samarbeidsprosjekt særlig rettet mot utfordringene i byggebransjen.

Samarbeidspartnere har vært Fylkesmannen, som har ledet og koordinert arbeidet, fylkeskommunen, Skatt Sør, Arbeidstilsynet, Politiet, KS, kommunene i Vestfold via KS, NHO, LO, laug, næringsforeninger og byggevarehus. Det ble valgt ut tre konkrete hovedsatsinger i prosjektet: Tipssamarbeid, Hvite bygg og holdningskampanje mot svart arbeid (Medbyggerne).

Intervjuundersøkelsen kan sammenfattes i følgende hovedpunkter og konklusjoner:

1. Gjennomgående god måloppnåelse

A-krimksamarket får gjennomgående høy score på syv definerte evalueringskriterier. De aller beste vurderingene blir gitt av samarbeidsevne mellom aktørene og det fremkommer svært positive inntrykk av ledelse, organisering og styring av prosjektet. Det gis også gjennomgående positive vurderinger av holdningsendringer i næringslivet, kompetanseoppbygging og læringseffekter blant de involverte. Vurderingene er mer moderate, men likevel positive når det gjelder inntrykk av oppnådde resultater i byggebransjen, praksis for finansiering og fordeling av kostnader mellom aktørene, og i hvilken grad det har skjedd holdningsendringer ute blant innbyggerne. Resultatvurderingene må ses i lys av en begrenset prosjektperiode og at varige endring i arbeidslivskriminalitet og holdninger blant innbyggerne krever en omfattende og bred samfunnsmessig innsats over lengre tid.

2. Hvite bygg har endret kommunenes praksis

Samtlige kommuner i Vestfold med unntak av Holmestrand og Hof har innført definerte seriøsitsbestemmelser i forbindelse med offentlige bygge- og anleggsansaksjoner. I delprosjektet er det gjennomført en rekke samlinger og faglige seminarer for å skape faglig og politisk forankring i kommunene. Kontinuitet, bedre politisk forankring og bedre internkontroll i kommunene framheves som utfordringer i det videre arbeid.

3. Tipssamarbeidet har gitt økt tipsmengde og raskere reaksjon

Det er høstet positive erfaringer med to tipskanaler gjennom hhv. Entreprenørforeningen-Bygg og Anlegg (EBA) og Fellesforbundet. Tipsmengden har økt og det er etablert en god samhandling mellom statsetatene i oppfølgingen. Kontrolletatene har fått kortere reaksjonstid og det rapporteres om økt antall fellende dommer relatert til arbeidslivskriminalitet. Utfordringer knytter seg til behov for bedre tilbakemeldinger om etatenes behandling og oppfølging av tips, samt behov for et langsiktig arbeid for å påvirke holdninger ute på arbeidsplassene.

4. Medbyggerkampanjen framheves som meget vellykket

Gjennom medbyggerkampanjen er det gjennomført en bred mobilisering fra alle involverte for å få kunder og håndverkere til å si nei til svart arbeid. Det har vært satset på en rekke

kreative aktiviteter og virkemidler som har fått stor oppmerksomhet i media og den øvrige offentlighet. Det meldes også om økt oppmerksomhet om svart arbeid og aktuelle mottiltak på arbeidsplassene. Kontinuitet og bredde i det videre holdningsskapende arbeidet framheves som en utfordring.

5. Alle involverte mener A-krimprosjektet bør videreføres

I undersøkelsen framheves A-krimprosjektet som svært vellykket og samtlige informanter mener det etablerte samarbeidet bør videreføres. Det gjelder samarbeidet mellom involverte offentlige etater og det gjelder ikke minst samarbeidet som er etablert mot næringslivet. Evne til å mobilisere næringslivet og videreføring av et bredt offentlig-privat samvirke framheves som de viktigste årsakene til suksess i det felles arbeidet. Gode ledelse fra Fylkesmannen har bidratt til de gode resultatene.

6. To alternative modeller for videreføring

De involverte aktørene peker på to alternative modeller for videreføring, enten i regi av Fylkesmannen som i dag eller i regi av det nyetablerte A-kirmsenteret for Vestfold, Buskerud og Telemark. I rapporten pekes det på fordeler og ulemper med begge modellene.

7. NIVI anbefaler nasjonal områdepilot i Vestfold

NIVI ser gode argumenter for en to-delt organisering av det videre arbeid i kombinasjon med nasjonal pilotstatus for det videre arbeid i Vestfold. Den to-delte organiseringen innebærer dels at nødvendig samvirke mellom statsetatene sikres gjennom det nye A-kirmsenteret, dels at den brede partssammensatt mobiliseringen mot organisasjoner, næringsliv og innbyggere i Vestfold videreføres. NIVI mener de gode resultatene som er oppnådd henger nøye sammen med en særskilt regional kultur og gode samhandlingsmønstre som er utviklet over lang tid i Vestfold. Innbyggernes sterke fylkesidentitet og det gode samvirket mellom offentlige og private aktører gjør at det videre arbeid i Vestfold kan gis status som en egen nasjonal områdepilot, der det jobbes videre med en egen vestfoldtilpasset mobiliseringsstrategi mot næringslivet og innbyggerne. Tilsvarende områdesatsinger kan også utvikles for Telemark og Buskerud.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål med oppdraget

Kriminalitet i arbeidslivet er en stor og økende utfordring i alle deler av landet. Arbeidslivskriminaliteten har alvorlige konsekvenser for berørte arbeidstakere, virksomheter og samfunnet for øvrig. Også Vestfold opplever betydelige utfordringer relatert til arbeidslivskriminalitet. I 2013 ble det etablert en arbeidsgruppe for bekjemping av arbeidslivskriminalitet i fylket. Arbeidet ble målrettet mot byggebransjen som i særlig grad har opplevd utfordringer med useriøse aktører. I 2015 ble arbeidet konkretisert i etableringen av samarbeidsprosjektet «Akrim Vestfold» med deltakelse fra Fylkesmannen (ledet og koordinert arbeidet), fylkeskommunen, Skatt Sør, Arbeidstilsynet, Politiet, KS, kommunene i Vestfold (KIV), NHO, LO, laug, næringsforeninger og byggvarehus. Det ble valgt ut tre konkrete hovedsatsinger i prosjektet:

- *Tipssamarbeid*: For å avdekke useriøse og kriminelle aktører er det etablert et tipssamarbeid mellom statsetatene og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner representert henholdsvis av Entreprenørforeningen - Bygg og Anlegg (EBA) og Fellesforbundet.
- *Hvite bygg*: Arbeide for å få på plass rutiner og retningslinjer for gjennomføring av hvite bygge- og anleggsprosjekter i offentlige sektor.
- *Holdningskampanjer*: Gjennomføring av fylkesdekkende holdningskampanje mot svart arbeid («Medbyggerne»).

Prosjektet ble organisert med en styringsgruppe med representanter fra øverste ledernivå i virksomhetene, en prosjektgruppe for å koordinere de løpende aktivitetene i prosjektet og tre arbeidsgrupper knyttet til hvert av de tre delprosjektene.

Formålet med undersøkelsen har vært å innhente involverte aktørers erfaringer med prosjektet og synspunkter på aktivitetene som er gjennomført under de tre hovedarbeidsområdene. Har målene med prosjektet blitt nådd? Hva har vært viktige læringspunkter og suksesskriterier? Fra oppdragsgiver ble det forutsatt at det i kartleggingen også skal innhentes synspunkter på endringsbehov og forbedringsmuligheter, herunder aktørenes vurdering av den videre organisering.

1.2 Informanter og problemstillinger

I samarbeid med oppdragsgiver (Fylkesmannen i Vestfold) ble det bestemt at kartleggingen skulle ha form av en intervjuundersøkelse med involverte aktører. På bakgrunn av samtaler med prosjektleder ved fylkesmannsembetet, har NIVI utarbeidet en intervjuguide som ble lagt til grunn for telefonintervjuer med den enkelte informant. Alle informanter er stilt spørsmål innenfor følgende temaområder:

- Informantenes bakgrunn, organisatorisk tilhørighet og varighet på deltagelse i prosjektet
- Virksomhetens begrunnelse for å delta i «Akrim Vestfold» og forankring i egen organisasjon
- Synspunkter satsingen i Vestfold i forhold til resten av landet, slik aktørene kjenner den (prioriteringer, bredde på deltagelse, ledelse, styrke/ kontinuitet, regional kultur/fellesskap mv.)
- Vurdering av de konkrete delprosjektene med vekt på målsettinger, aktiviteter, måloppnåelse samarbeid, barrierer og suksesskriterier:
 - Hvite bygg

- Tipssamarbeidet
- Holdningskampanjen «Medbyggerne»
- Samlet vurdering av prosjektet i forhold til sentrale resultatindikatorer
- Vurdering av ønske om videreføring og synspunkter på endringsbehov mht. mål, rammer, deltagelse og organisering

Fra oppdragsgiver fikk NIVI en liste med 19 nøkkelinformanter som alle har deltatt i prosjektet. I løpet av perioden 25. august-5. september 2017 er det gjennomført dybdeintervjuer med 16 nøkkelinformanter. Det lykkes ikke å oppnå kontakt med to av informantene i løpet av intervjuperioden. Intervjuene fordeler seg på følgende virksomheter:

- Fylkesmannen i Vestfold (1), assisterende fylkesmannen
- Vestfold fylkeskommunen (1) økonomisjef
- Skatt Sør (1) Avdelingsdirektør
- Sør-Øst politidistrikt (2), visepolitimester og leder Økoteam
- Arbeidstilsynet (1), tilsynsleder
- KS (2), ordfører og kommunalsjef
- NHO (1), regiondirektør
- EBA, (1) leder
- LO, (1) distriktssekretær
- Fellesforbundet, (1) leder
- Malerlauget Vestfold, (1) leder
- Blikkenslagerlauget Vestfold, (1) koordinator
- Byggmesterforbundet Tønsberg (1), leder
- Carlsen Fritzøe (1), daglig leder

Som bakgrunn for analysen av intervjuematerialet gis det nedenfor en kort beskrivelse av de voksende utfordringene med arbeidslivskriminalitet generelt, ulike satsinger for å motvirke den negative utviklingen samt nærmere omtale av det særskilte stat-næringslivssamarbeidet i Vestfold som utgjør rammen for A-krimprosjektet.

2 Bekjemping av arbeidslivskriminalitet

2.1 Hva er arbeidslivskriminalitet?

Arbeidslivskriminalitet er et sammensatt fenomen og inkluderer ulike typer overtredelser av en lang rekke lover og forskrifter. I regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet er arbeidslivskriminalitet definert som følger: «Handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen». En viktig drivkraft for slik kriminalitet er mulighetene til å oppnå konkurransesfortrinn gjennom bl.a. lave priser, basert på lave personalkostnader, skatte- og avgiftsunndragelser mv. Problemets omfang skyldes at det er mange aktører som er villige til å begå slik kriminalitet, at det er lett å begå slik kriminalitet og at det kan være vanskelig å avdekke slik virksomhet.

Det skiller gjerne mellom minst åtte kriminalitetsformer som delvis overlapper, og som ofte opptrer i sammenheng med, eller er avhengig av, hverandre, jf. Rokkansenteret (2016:7)¹.

- Brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven
- Ulovlig og svart arbeid
- Menneskehandel for utnytting til tvangsarbeid
- Trygdesvindel
- Skatte- og avgiftskriminalitet
- Kamuflering av straffbare handlinger i legal virksomhet
- Bruk av uriktig dokumentasjon
- Matsvindel og ulovlig innførsel av matvarer

Arbeidskriminalitet foregår i prinsippet på to arenaer, der henholdsvis forbrukere og virksomheter er kjøpere av tjenestene. Utøverne er både næringsdrivende som ikke driver annen form for kriminalitet, og personer som driver arbeidslivskriminalitet i sammenheng med annen kriminalitet som narkotika og prostitusjon. Utsatte bransjer er blant annet bygg og anlegg, renhold, restaurant, verftsindustri, transport og fiskeindustri.

Omfanget av arbeidslivskriminalitet er omfattende. Siden kriminalitet av denne typen er skjult, er det naturligvis vanskelig å beregne det økonomiske omfanget. En undersøkelse utført av Samfunnsøkonomisk analyse indikerer imidlertid at det økonomiske omfanget av skatte- og avgiftsunndragelser beløper seg til rundt 40 mrd. årlig. I henhold til undersøkelsen utgjorde skatte- og avgiftsunndragelsene om lag 12 milliarder kroner i 2015, mens skjult verdiskaping utgjorde 28 milliarder kroner². Konsekvensene av denne utviklingen rammer både bedriftene og den enkelte arbeidstaker i form av:

- Bortfall av retten til fast ansettelse med forutsigbar lønn til å leve av
- Lavere produktivitet og kvalitet i bransjene/ leveransene
- Dårligere lønns- og arbeidsvilkår for arbeidere
- Færre læringer og alvorlig svikt i nødvendig rekruttering til bl.a. byggfagene

¹ Uni Research Rokkansenteret 2016:7: *Innsats mot arbeidslivskriminalitet - kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer*

²Samfunnsøkonomisk analyse Rapport 69-2017: *Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet*

2.2 Arbeid mot arbeidslivskriminalitet

Innsatsen mot arbeidslivskriminalitet har pågått i lengre tid. Kriminaliteten i blant annet i byggebransjen har vært en kilde til bekymring gjennom hele 2000-tallet. Tidligere satsinger har i noen grad vært basert på samarbeid mellom berørte etater, men først og fremt skjedd i regi av den enkelte etat. I løpet av de senere år har imidlertid satsningen blitt mer organisert og tverretatlig, bl.a. som følge av at kriminelle aktører i større grad har sett potensialet for økonomisk gevinst gjennom ulike former for deltagelse i næringslivet.

I regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet fra 2015 trekkes det opp to hovedretninger for innsatsen: Et bredt og vedvarende samarbeid mellom alle aktører i det organiserte arbeidslivet og en bedret koordinering mellom de offentlige etatene slik at deres felles innsats blir så slagkraftig som mulig. For å styrke innsatsen ytterligere la regjeringen fram en revidert strategi mot arbeidslivskriminalitet i 2017 med nye spissede tiltak.

Det er en bred erkjennelse av at bekjempelse av arbeidslivskriminalitet krever en bred innsats på tvers av offentlige myndighetsstrukturer (statlige etater, kommuner og fylkeskommuner), partene i arbeidslivet og berørte næringer. Utfordringene arbeidslivskriminaliteten representerer beskrives gjerne som *gjenstridige utfordringer* (Uni Research Rokkansenteret 2016). Det innebærer at problemene har en karakter som spenner over etablerte organisatoriske grenser, administrative inndelinger og hierarkiske nivåer. Utfordringene er videre kjennetegnet av at de i liten grad er ensartede, ofte kontekstsuelt betingede og preget av stor dynamikk. Utfordringene kan være vedvarende, men ha skiftende karakter som begrenser mulighetene for standardiserte løsninger og tilnærningsmåter. Slike utfordringer lar seg ikke håndtere av enkelte offentlige aktørers sett av virkemidler alene, men krever innsats fra flere sektormyndigheter og nivåer for at sentrale politiske mål skal nås.

Kombinasjoner av ulike kriminalitetsformer som trygdesvindel, menneskesvindel, bruk av uriktig dokumentasjon og brudd på arbeidsmiljøloven, er et særtrekk ved arbeidslivskriminalitet. Avdekking av en konkret sak kan berøre forhold som ligger inn under flere etaters domene; f.eks. brudd på arbeidsmiljøloven (Arbeidstilsynet), manglende bokføring for beskatning (Skatteetaten) og trygdesvindel (NAV), kopling til organisert kriminalitet (KRIPOS) og brudd på utlendingsloven (Politiets Utlendingsenhet). En konkret sak kan gjøre at man i neste omgang kommer på sporet av store og omfattende sakskompleks knyttet til en aktør eller grupper av aktører jf. rapport fra Rokkansenteret omtalt ovenfor.

Arbeidslivskriminalitetens sammensatte karakter henger sammen med et komplekst aktørliste og avhengigheten mellom disse. Her er det arbeidstakere som opererer eller utnyttes ulovlig, arbeidsgivere som utnytter disse arbeidstakerne, og til slutt oppdragsgivere og forbrukere som kjøper ulovlige varer og tjenester. Denne «grunnstrukturen» kan opptre i et stort antall varianter og gjenfinnes innenfor mange ulike bransjer. På samme måten som arbeidslivskriminalitet innebærer avhengigheter mellom arbeidstagere, arbeidsgivere og forbrukere/kjøpere krever bekjempelsen av ondet også en samlet innsats fra alle relevante aktører med virkemidler for å motvirke denne formen for kriminalitet. Det kan spenne fra skarpe reaksjonsformer som pågripelser og domfellelse i regi av politiet og domstolene til aktivt forebyggende arbeid på den enkelte arbeidsplass. Den store dynamikken i hvordan arbeidslivskriminaliteten utfolder seg og har forgreninger til annen type kriminalitet medfører også behov for stor grad av fleksibilitet og skreddersøm i de tiltak som settes inn.

3 Akrim Vestfold - begrunnelser og egenart

I det følgende redegjøres det for informantenes vurderinger av viktige begrunnelser for prosjektet og hva som har kjennetegnet samarbeidsprosjektet i Vestfold.

3.1 Begrunnelser for prosjektet

Som nevnt innledningsvis opplever Vestfold betydelige utfordringer relatert til arbeidslivskriminalitet. Skatteetaten har anslag på at det økonomiske omfanget av arbeidslivskriminalitet kan beløpe seg til 3-4 mrd. bare i Vestfold. I henhold til informantene gjør utfordringene seg særlig gjeldende i bygge- og anleggsmarkedet i fylket. Det påpekes at Vestfold preges av høy byggeaktivitet, både innenfor offentlig virksomhet og i det private bolig- og hyttemarkedet. Videre legger Vestfolds sentrale beliggenhet og gode kommunikasjoner til rette for omfattende arbeidsinnvandring med de utfordringer det kan innebære. I flere av intervjuene blir det også påpekt som en viktig begrunnelse at nærheten til arbeidsmarkedet i Oslo og den omfattende kriminelle virksomheten i deler av byggebransjen i dette området, skapte frykt for at kriminelle nettverk skulle bre om seg videre til Vestfold og andre steder.

Da prosjektet ble etablert i 2013 var det som følge av henvendelser fra byggebransjen selv. Bedriftene opplevde redusert lønnsomhet som følge av konkurranseforholdene med useriøse aktører. Problemomfanget var stort og voksende, og i henhold til informantene fra næringslivet (både arbeidstager- og arbeidsgiversiden) var det akutt behov for at det ble tatt grep. Samtidig opplevde næringsrepresentanter at skattemyndigheter, politiet og arbeidstilsynet i liten grad snakket sammen i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

Informantene fra statsetatene påpeker at det innad i etatene har vært et langvarig arbeid rettet mot ulike former for arbeidslivskriminalitet i deres respektive regioner. Det har også vært tverretatlige samarbeidsprosjekter om f.eks. svart økonomi tidligere. Etatene framhever likevel at Akrimprosjektet var viktig å gå inn i fordi det samlet ikke bare offentlige etater til felles innsats, men også representanter for kommunesektoren, arbeidslivets parter og ikke minst fra næringen selv.

3.2 Kjennetegn

Akrimsamarbeidet i Vestfold er en av flere mulige samarbeidsmodeller for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. I Rokkansenterets (2016) nasjonale kartlegging av det tverretatlige samarbeidet framheves det at etatenes samarbeid er preget av betydelige variasjoner både innenfor og på tvers av regioner. Mens samarbeidet noen steder er tydelig definert i skriftlige avtaler, med faste møtearenaer for avtalepartene, foregår det andre steder mer på saksbasis eller er begrenset til planlegging eller gjennomføring av enkeltaksjoner. Den kartleggingen er viet det offentlige samarbeidet i regi av etatene (primært Politiet, NAV, Skatteetaten og Arbeidstilsynet) og omfatter ikke omfanget av samarbeid med ikke-offentlige aktører.

Informantene framhever at den felles satsingen i Vestfold er kjennetegnet av:

- Stor bredde i aktørene som er involvert. Sammenlignet med samarbeidstiltak ellers i landet er prosjektet i Vestfold spesielt ved at kommuner, fylkeskommunen, partene for arbeidslivet og laugene er representert. Det framheves som særlig viktig at byggebransjen har vært representert med sine laug fordi de har bidratt med ressurser og utløst engasjement. Gjennom prosjektet er det også første gangen at laugene innenfor byggebransjen har opptrådt samlet og gått i dialog på byggeplassene om felles utfordringer.

- At samarbeidet er «bottom-up». Det er ikke svar på et nasjonalt oppdrag, men basert på initiativ fra næringen selv. Prosjektet har hatt sterkt eierskap hos aktørene som «eier» utfordringene.
- At prosjektet er gjennomført innenfor rammen av en etablert og meget velfungerende arena for samarbeid mellom staten og næringslivet. Lang samarbeidshistorikk har medført at Vestfold preges av god kjennskap og høy tillit mellom aktørene. Informanter fra organisasjoner som dekker et større område større enn Vestfold poengterer at tilsvarende arenaer i liten grad eksisterer i de øvrige områdene virksomheten dekker.
- Betydningen av at Fylkesmannen har ledet prosjektet og hatt koordineringsansvaret. Embetet nyter stor tillit i de fleste leire og blir oppfattet som en «nøytral» aktør i dette samarbeidsprosjektet. Det blir også framhevet som viktig at prosjektet har hatt tung ledelsesmessig forankring også blant de øvrige deltagerne i samarbeidet (statsetater, arbeidslivsorganisasjonen, laug/håndverksforeninger)

3.3 Erfaringer med konkrete satsinger i prosjektet

3.3.1 Hvite bygg

Delprosjektet hvite bygg gjelder det offentlige som byggherre og har som mål å sørge for at offentlige anskaffelser innenfor bygg og anleggsvirksomheten blir gjort etter regelverket og utelukker deltakelse fra useriøse aktører. På landsbasis kjøper offentlige virksomheter bygge- og anleggstjenester for omkring kr 200 milliarder hvert år. Kommunene, fylkeskommunen og statsetatene representerer derfor en betydelig innkjøpsmakt og har et særlig ansvar for å legge til rette for seriøse aktører og bekjempe arbeidslivskriminalitet.

En konkret målsetting i delprosjektet har vært å innføre de såkalte seriøsitetsbestemmelsene i forbindelse med offentlige bygge- og anleggsanskaffelser i alle kommunene i fylket. Bestemmelsene er utarbeidet i et samarbeid mellom Felles forbundet, Byggenæringens Landsforening (BNL), KS og DIFI. Bestemmelsene stiller blant annet krav til faglærte håndverkere og lærlinger i prosjektene, begrensninger i adgangen til bruk av underleverandører og pliktig medlemskap i StartBANK eller tilsvarende leverandørregister.

Flere av kravene vil heve terskelen for hvilke bedrifter som kan delta i offentlige konkuranser. Det vil bidra til å uteslunge useriøse aktører. Hensikten er å sikre større forutsigbarhet, bedre kvalitet på det som bygges, og å fremme en ryddig og seriøs næring for både de ansatte og for bedriftene.

I tillegg til arbeidet med seriøsitetsbestemmelsen har hvite bygg satsingen også fokusert på gjennomføringen av bygge og anleggsprosjekter i kommunene. Horten kommune har lenge jobbet systematisk for å få plass gode rutiner for kontroll og oppfølging i det enkelte byggeprosjekt. Kommunen har bl.a. utarbeidet retningslinjer og rutiner for kommunal egenkontroll som også flere andre kommuner har implementert.

Informantenes erfaringer med hvite bygg satsingen kan oppsummers i følgende punkter:

- Det er gjennomført en rekke samlinger i regi av bl.a. KS om Akrim Vestfold og satsingen hvite bygg. Disse møteplassen har vært viktige for å skape politisk forankring i kommunene om innføring av seriøsitetsbestemmelsene. Det er også gjennomført en rekke aktiviteter/seminarer overfor leverandører for å formidle seriøsitetsbestemmelsene og hvordan de kan etterleves.
- Per september 2017 har samtlige kommuner i fylket med unntak av Holmestrand og Hof innført bestemmelsene. Informantene mener på den bakgrunn at man har lykkes godt i å nå ut til kommunene. Flere informanter framhever at hvite bygg satsingen i stor

utstrekning har hvilt på Horten kommune som både har brukt betydelige ressurser og benyttet svært kompetente medarbeidere i prosjektet.

- Enkelte informanter er opptatt av at vedtatte seriøsitsbestemmelser ikke må bli en sovepute for kommunene. Det er viktig at de følges opp konsekvent og at alle kravene etterleves. Det vises til en tendens til at kommuner har foretatt tilpasninger, eller gjort unntak for oppdrag under en viss beløpsgrense. Slike tilpasninger vil bidra til å undergrave målet om at leverandørmarkedet skal møte de samme kravene i hele fylket og etter hvert over hele landet. Det påpekes også at bevisstheten om «hvite bygg» løpende må forankres politisk. Det hjelper ikke at kommuneadministrasjonen har høy bevissthet om rene innkjøp dersom kommunepolitikerne (gjennom anskaffelser) er langt mer opptatt av pris enn av seriøsitet
- Representanter fra byggenæringen vektlegger også at det fortsatt er en betydelig veg å gå før kommunene som byggherrer (særlig kommunene) har utviklet gode systemer for internkontroll.

3.3.2 Tipssamarbeidet

En viktig satsing i Akrim Vestfold har vært tipssamarbeidet i regi av Fellesforbundet og Entreprenørforeningen - Bygg og Anlegg (EBA) på den ene siden og statsetatene på den andre. Formålet med ordningen er å avdekke svart arbeid i privatmarkedet, samt alvorlig arbeidslivskriminalitet i proffmarkedet, som sosial dumping, trafficking, og hvitvasking. Samarbeidet fungerer på den måten at tipsene meldes inn til e-postadresser i henholdsvis Fellesforbundet og EBA. Tipsene blir vurdert og anonymisert før de videresendes til skatteetaten og Arbeidstilsynet. Dersom tips fører til at Politiet bør involveres gjøres denne vurderingen av etatene. Etableringen av ordningen må ses i lys av at statsetatene lenge har etterlyst større tilgang på opplysninger/tips fra markedet. Det har vært antatt at en mulig forklaring for lav tipsmengde har vært frykt fra bedrifter/ansatte for å bli identifisert som tipsere og med reaksjoner fra kriminelle.

Informantenes erfaringer med tipssamarbeidet kan oppsummeres i følgende punkter:

- Med etableringen av de to tipskanalene har tipsmengden økt. Tipsene kommer i all hovedsak fra bransjen, og i liten grad fra private. Mange av informantene framhever at anonymisering av tipsene er en viktig forklaring til økt tipsmengde.
- Det synes å være etablert god samhandling mellom statsetaten i behandlingen og oppfølgingen av innkomne tips. Tips og informasjon deles mellom relevante etater i regelmessige møter og det fattes felles beslutninger om hvilke saker og aktører man går videre på. I mange tilfeller er de useriøse i byggebransjen lenket opp i større kriminelle nettverk som omfatter ulike typer kriminalitet.
- Flere informanter fra næringen opplever at det i perioden tipssamarbeidet har eksistert, har skjedd en merkbar endring i etatenes oppfølging av saker. Det vises til at kontrollatetene har fått kortere reaksjonstid, at flere saker kommer opp for domstolene og at antall fellende dommer relatert til arbeidslivskriminalitet har økt.
- Med hensyn til utfordringer i tipssamarbeidet etterlyses det fra enkelt hold større åpenhet og flere tilbakemeldinger fra etatene på hvordan tipsene følges opp. Det påpekes at tilbakemeldinger om oppfølging er viktig for å opprettholde troverdigheten til tipsordningen. Fra disse informantene uttrykkes det forståelse for at mangelfulle tilbakemeldinger i mange tilfeller skyldes taushetspliktsbestemmelser, men mener likevel at etatene i større grad enn i dag kan gi generelle tilbakemeldinger om sin oppfølging av saker på en måte som ikke kommer i konflikt med bestemmelsene om taushetsplikt. Informanten fra etatene opplever på sin side at kvaliteten på tipsene har økt, men at en del tips likevel kan være vanskelig å følge opp. Disse informantene maner

også til forsiktighet med å tolke økt tipsmengde/bedre kvalitet på tips utelukkende som et resultat av Akrim-prosjektet.

- Både informanter fra statsetatene og bransjen framhever betydningen av at det må jobbes kontinuerlig med holdningene rundt det å tipse. Det understrekkes at det må skapes en kultur for at tips er bra og nødvendig for å få bukt med et alvorlig samfunnsproblem. Her påpekes det at det fortsatt er en vei å gå. De som arbeider på byggeplassene vet i de aller fleste tilfellene hvem de kriminelle er, men likevel lar være å tipse.

3.3.3 Holdningskampanjen «Medbyggerne»

Den tredje hovedpillaren i Akrim-samarbeidet utgjøres av forebyggende og holdningsskapende arbeid. Hovedsatsingen i prosjektperioden har vært holdningskampanjen «Medbyggerne» som har som mål å få kunder og håndverkere til å si nei til svart arbeid. Denne kampanjen har hatt bred forankring blant alle deltagerne i Akrim-samarbeidet og omfattet en rekke utadrettede aktiviteter og ulike typer virkemidler. Oversikten under er hentet fra årsrapporten for Akrim-samarbeidet i 2016 og gir et godt bilde av aktivitetsnivået i delprosjektet:

- Over 3000 håndverksbiler og nærmere 600 bedrifter har Medbyggerlogo på bilene. I tillegg benyttes stand materiell, rollups, plakater og over 15 000 brosjyrer er distribuert til kampanjen
- Regional kampanjestart 14 april samlet nærmere 50 håndverksbiler sammen med representanter fra kommuner, statlige etater, partnerne i arbeidslivet og næringslivet. God mediedekning fra lokale aviser, NRK, NRK kveldsnytt og nasjonale tidsskrifter
- Lokale kickoff i 5 bykommunene hvor bla kommunenes ordførere deltok alle steder
- Skattebilen har vært aktiv på byggeplasser, hytteområder og deltatt med stand mm i samarbeid med håndverkere hos samtlige byggevarehus opptil flere ganger i løpet av 2016
- Samtlige kommuner har mottatt Medbygger rollups og brosjyrer til bruk i egne rådhus
- Påvirkning av holdninger gjennom spredning av budskap i nettavis, sosiale medier, radio mm
- Det er utviklet en Quiz/konkurranse med verdi håndverkstjenester på kr. 50.000 – trekning 12.april 2017

Faktarute 1: Gjennomførte aktiviteter i medbyggerne 2016, Kilde: Akrim Vestfold, årsrapport 2016

Det skal særlig understrekkes at medbyggerkampanjen er utviklet i et tett samarbeid med laugene og håndverksforeningene. Kun de som er medlemmer i laugene/håndverksforeningen og som dermed har sine papirer i orden blir «sertifisert» som medbygger og utstyrt med medbyggerlogo på firmabilene. At over 3000 biler i Vestfold kjører rundt med denne logoen gir klart uttrykk for at kampanjen har nådd bredt ut. Flere informanter poengterer at et klistremerke eller en logo ikke gir en garanti for bedriftenes seriøsitet. Det har likevel vist seg at den interne justisen innad i håndverksmiljøene/laugene fungerer effektivt og at de om seiler under falskt flagg raskt «avskiltes». En del aktører er «grå», dvs. driver lovlig i deler av virksomheten, mens andre deler ikke er det. Slike tilfeller kan være vanskelig å luke vekk.

Holdningskampanjen er nå i ferd med å utvides og vil fra 2017 også rettes inn mot skoleverket og ungdom under utdanning. Her tas det sikte på å få inn undervisningsopplegg knyttet til arbeidslivets etikk som en del av fagutdanningene.

Informantenes erfaringer med hvite bygg satsingen kan oppsummeres i følgende punkter:

- Det er unison enighet om at medbyggerkampanjen har vært meget vellykket. Den har hatt bred oppslutning, fått mye oppmerksomhet i media og offentligheten ellers.
- Informantene er tydelige på at det forebyggende og mobiliserende arbeidet er av avgjørende betydning for å skape holdningsendring blant bedrifter og innbyggerne
- Flere poengterer at kanskje den viktigste effekten av medbyggerkampanjen er bevisstgjøringen den fører til, ut mot omverden, men kanskje først og fremst innad i bransjen. Holdningskampanjen har ført til at spørsmål knyttet til svart arbeid, brudd på HMS bestemmelser osv. i større grad diskuteres på arbeidsplassene. Flere informanter har registrert en økt stolthet blant håndverkere for det å jobbe hvitt.
- Kampanjen har også bidratt til å utvikle forståelse betydningen av internkontroll i bransjen. Informanter fra statsetatene har sett en endring i bransjen som innebærer at man i større grad tar tak i utfordringen selv framfor å etterlyse kontroll- og tilsynsetatene.
- Selv om holdningskampanjen gjennomgående får positiv omtale understrekkes det samtidig at som for de aller fleste andre kampanjer, har også «medbyggerne» hatt effekt en tidsbegrenset periode. Det holdningsskapende arbeidet må imidlertid foregå kontinuerlig og med forståelse av at det kan ta lang tid å snu holdninger.

3.4 Samlet vurdering av prosjektet

Alle informantene ble bedt om å foreta en vurdering av måloppnåelse på syv konkrete områder. Det ble bedt om vurderinger på en skala fra 1 til 10, der 1 er dårligst og 10 er best.

Evalueringeskriterium	Gjennomsnitt	Variasjonsbredde	Antall
1. Styrket evne til samarbeid mellom de involverte aktørene	9	7 - 10	17
2. Ledelse, organisering og styring av prosjektet	8,5	6 - 10	17
3. Holdningsendringer i næringslivet, involverte bransjer	8	6 - 10	17
4. Kompetanseoppbygging/lærings-effekter blant de involverte aktørene	7,9	6 - 10	17
5. Oppnådde resultater i form av mindre a-kriminalitet i byggebransjen i fylket.	6,8	4 - 8	17
6. Finansiering, fordeling av kostnader	6	2 - 10	17
7. Holdningsendringer blant innbyggerne	5,3	3 - 8	17

Tabell 1: Vurdering av måloppnåelse på skala fra 1-10 der 1 er dårligst og 10 er best

Styrket evne til samarbeid mellom involverte aktørene er den egenskapen ved samarbeidet som oppnår høyest score. Lavest score får spørsmålet om prosjektet har ledet til holdningsendringer blant innbyggerne mht. svart arbeid og annen arbeidslivskriminalitet.

Det er grunn til å merke seg at gjennomsnittstallet for hver av evalueringdimensjonene ligger over fem og dermed på den positive siden av skalaen. Hovedinntrykket er at informantene mener at Akrimprosjektet i Vestfold har vært svært vellykket. Særlig framheves positive effekter av prosjektet for involverte aktører – både mht. styrkede samarbeidsevner, holdningsendringer og kompetanse/læringseffekter.

Det skal tilføyes at samtlige informanter har vært delaktige i og har «personlig» eierskap til prosjektet, og på den bakgrunn naturlig gi uttrykk for positive vurderinger. Samtidig representerer informantene store organisasjoner, med mange medlemmer og ansatte, og i flere tilfeller også organisasjoner som omfatter en langt større geografi enn Vestfold. Mange av informantene gir nettopp uttrykk for at vurderingene tar utgangspunkt i den større konteksten de er plassert i, f.eks. i form av innspill de har mottatt fra medlemmer i samme bransje-/håndverksforening eller gjennom muligheten for å sammenligne situasjonen i Vestfold med situasjonen i andre områder innenfor samme organisasjon/bransje.

Informantene fikk anledning til å begrunne nærmere sin egen karaktergivning. Her fremkom flere synspunkter som utfyller og nyanserer det overordnede bildet som tabellen over formidler.

1. Styrket evne til samarbeid mellom de involverte aktørene.

Informantene framhever at samarbeidet har bygd ned etatsskiller i det offentlige, endret samhandlingspraksis mellom staten og næringslivet og bidratt til å etablere en sterk felles kultur for å motarbeide arbeidslivsrelatert kriminalitet i byggebransjen. Aktørene deler et felles mål om en seriøs og ryddig bransje.

2. Ledelse, organisering og styring av prosjektet

Fylkesmannen i Vestfold får gjennomgående gode skussmål fra alle informantene for hvordan prosjektet er ledet, styrt og organisert. Det framheves som viktig at assisterende fylkesmann har ledet styringsgruppen for prosjektet, noe som har sikret legitimitet og god styring. Prosjektleder hos fylkesmannen får gode tilbakemeldinger for stort engasjement og sin rolle som pådriver for samarbeidet. Det påpekes at det fra embetets side er jobbet kontinuerlig med framdrift og at prosjektet har vært kjennetegnet av god framdrift hvor alle deltagende aktører har bidratt positivt og konkret. I samtalene pekes det også på enkelte utfordringer og forbedringsområder, herunder behov for nærmere dialog om partenes roller i samarbeidet, ikke minst knyttet til spørsmålet om ressursbruk og finansiering. Fra enkelte hold sies det at prosjektet har hatt preg av frivillighetsarbeid som gjøres innimellom alt annet. Det blir sagt at «vi har hatt stort fokus når vi holder på, men ellers ikke».

3. Holdningsendringer i næringslivet, involverte bransjer

En vesentlig effekt av prosjektet har vært at temaer knyttet til arbeidslivskriminalitet har blitt samtaletema på byggeplassen. Mange forteller om fornyet stolthet knyttet til faget og det å arbeide hvitt. Samarbeidet på tvers av laug/håndverksforeninger skaper en felles front mot de useriøse. Særlig holdningskampanjen «Medbyggerne» fremholdes som et effektivt virkemiddel for å snu holdninger i bransjen. Det påpekes imidlertid at det fortsatt er en vei å gå – ikke alle har latt seg påvirke i positiv retning.

4. Kompetanseoppbygging/lærингseffekter blant de involverte aktørene

Kompetanse- og lærингseffekter knyttes til flere forhold. For det første har prosjektet gitt aktørene økt kunnskap om hverandres målsettinger, roller, virkemidler og ressurser, og derigjennom bidratt til å skape større forståelse for begrensinger og muligheter for å bekjempe kriminalitet i byggebransjen. Dernest har deltagende aktører fått betydelig økt kunnskap om hvordan arbeidslivskriminaliteten arter og utvikler seg. Flere informanter er overrasket over kompleksiteten som preger feltet, bl.a. som følge av oppkoblingen mot tyngre kriminalitet. Det pekes også på økte kunnskaper om hvor raskt de kriminelle tilpasser sine aktiviteter til endrede forutsetninger.

5. Oppnådde resultater i form av mindre a-kriminalitet i byggebransjen i fylket

Dette spørsmålet mener informantene det naturlig nok er vanskelig å svare på da det ikke eksisterer entydig statistikk som kan bekrefte en positiv utvikling. De fleste oppfatter imidlertid at prosjektet allerede har ført til mindre arbeidslivskriminalitet og det framheves at positive resultater vil bli enda tydeligere på sikt. Endrede holdninger internt i bransjen, sterkere internkontroll i store byggeprosjekter, og større offentlig oppmerksomhet om konkrete saker, herunder økt antall domfellelser, er alle faktorer som kan bidra til det.

6. Finansiering, fordeling av kostnader

Flere av informantene ser utfordringer knyttet til prosjektets finansiering. Det påpekes at det i stor grad er basert på idealisme hvor mange av de deltagende partene strekker seg langt for å avsette ressurser til prosjektets ulike satsinger. Styrken ved et slikt spleislag er naturligvis at ingen vil bruke knappe ressurser på et prosjekt som ikke gir resultater. Med andre ord kan modellen for kostnadsfordeling fremme formålsoppnåelse og effektiv ressursbruk. På den andre siden er det liten tvil om at et spleislag også innebærer tungvinte og tidskrevende prosesser for å fremskaffe de ressursene som trengs for å drive arbeidet. Liten stabilitet i ressurstilgangen gir også usikre rammer for nye satsinger i prosjektet. På dette spørsmålet kommer det også til uttrykk litt ulike syn blant prosjektdeltakerne. Representantene fra næringslivet framhever eksempelvis at bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet i første rekke er en offentlig oppgave, og at staten ved sentrale myndigheter i større grad burde støttet prosjektet. Andre informanter mener at næringslivet har en sterk egeninteresse av å få ryddet vegg useriøse og kriminelle aktører og at næringslivet derfor burde bidratt mer.

7. Holdningsendringer blant innbyggerne

I hvilken grad prosjektet har bidratt til holdningsendringer blant innbyggerne er det evalueringenkriteriet som kommer svakest ut i informantenes karaktersetting. Mange gir uttrykk for at de tror at det har hatt en effekt også på innbyggerne, bl.a. på bakgrunn av flere oppslag i mediene og den godt synlige holdningskampanjen. Samtidig poengteres det at vurderingene i stor grad baseres på synsing og at det ikke er gjennomført innbyggerundersøkelser som kan bekrefte eller evt. avkrefte disse oppfatningene. Andre informanter framhever at innbyggerne og privatmarkedet ikke har vært den primære målgruppen for prosjektets aktiviteter, selv om holdningskampanjen har hatt bred publikumsappell. Det påpekes at holdningsendringer tar tid og krever kontinuerlig oppmerksomhet for å skape endring. Et tidsavgrenset prosjekt kan følgelig ha begrensede muligheter for å skape varige holdnings- og adferdsendringer.

3.5 Spørsmålet om videreføring og valg av løsning

Samtlige informanter som er intervjuet mener at det gode samarbeidet i A-krimprosjektet i Vestfold bør videreføres. Utfordringene som ulike former for arbeidslivskriminalitet representerer går ikke over. De kriminelle og useriøse utvikler stadig nye metoder etter hvert som de finner nye muligheter for raske fortjenester. De tilpasser seg løpende til myndighetenes kontrollrutiner for å unngå å bli pågreppt. Alle informanter mener at et særskilt organisert samvirke med bred representasjon er nøkkelen til suksess i arbeidet mot arbeidslivsrelatert kriminalitet. Særlig framheves betydningen av at næringen blir ansvarliggjort i arbeidet på en mer direkte og målrettet måte når den er representert ved sine faglaug og håndverksforeninger. Det gir sterkere forankring og legitimitet at virksomheter som møter utfordringene i sitt daglige virke direkte deltar i samarbeidet enn om næringen kun var representert ved arbeidslivsorganisasjonene LO og NHO.

Selv om det er unison enighet om betydningen av A-krimksamarbeidet og et klart uttrykt ønske om videreføring, er det ulike oppfatninger om hvordan, i hvilken form og med hvilket

fokus/målsettinger det skal gjøres. Særlig følgende momenter blir trukket fram som vesentlige for å drøfte prosjektets videre skjebne.

- En rekke omorganiseringer i deltagende statsetater endrer de organisatoriske og geografiske rammene for deres virksomhet. Politireformen er nylig gjennomført som innebærer at tidligere Vestfold politidistrikt ble innlemmet i Sør-Øst politidistrikt. Skatteetaten arbeider med ny organisering som vil innebære at regionleddet avvikles til fordel for en funksjonsbasert struktur. Fylkesmannsembetene i Vestfold og Telemark blir slått sammen med virkning fra 1. januar 2019 og Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune blir (antakelig) en ny folkevalgt region fra 2020. Kommunestrukturen i Vestfold blir vesentlig endret som følge av kommunereformen og en ny kommuneinndeling med seks kommuner vil være på plass i 2020.
- A-krimksamarbeidet er prosjektorganisert med de tidsbegrensinger som følger av det. Flere påpeker at prosjektet representerer en energi som brenner ut og at samarbeidet må over i en ny fase og form for å kunne videreføres.
- Samarbeidsprosjektet vokste ut av det brede stat-næringslivssamarbeidet som har eksistert i Vestfold i snart 20 år. At prosjektet har vært ledet og koordinert fra fylkesmannsembetet blir fremholdt som en styrke, men samtidig kan det reises spørsmål om fylkesmannsinstitusjonen er den naturlige forankringen av et A-krimksamarbeid i offentlig forvaltning. A-krimksamarbeidet berører således i første rekke ansvarsområder til Politiet, Arbeidstilsynet, Skatteetaten og NAV.

3.6 To modeller for videreføring

Informantenes syn på videre organisering av A-krimprosjektet kan, bl.a. med bakgrunn i ulik vurdering av faktorene over, deles i to renskårne hovedmodeller:

1. Videreføring i regi av fylkesmannen. Flere informanter gir uttrykk for at dagens modell for å organisere samarbeidet med fylkesmannen som «lim og pådriver» er den beste løsningen. Det vises først og fremst til at erfaringene med denne modellen er gode, at fylkesmannen har et bredt kontaktnett og nyter stor tillit blant alle aktører i samarbeidet. Fylkesmannen har et samordningsansvar for regional statsforvaltning og at det er naturlig at denne koordineringen også omfatter statsetater med ulike typer virkemidler for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Fylkesmannens omfattende samhandling med kommunene og fylkeskommunen, samt det særlige initiativet Fylkesmannen i Vestfold har tatt for å skape en tett og god dialog mellom staten og næringslivet i fylket, er alle argumenter som brukes for å begrunne en videreføring i regi av fylkesmannen.

Sentrale utfordringer med denne løsningen er knyttet til:

- Akrimksamarbeid er ikke definert som et oppdrag for fylkesmannen, men basert på initiativ og lokal samhandlingskultur i Vestfold. Det innebærer i neste omgang at embetet heller ikke tildeles midler for å ivareta ansvaret fra sine oppdragsdepartementer.
- Med opprettelsen av Akrimcenteret (omtalt under) i Tønsberg er det etablert en offentlig struktur for å ivareta samordning i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet. For å unngå gråsoner og parallelforvaltning bør ikke fylkesmannen ha en koordinerende rolle på siden av dette centerets aktiviteter.
- Fylkesmannsembetet skal sammensluttes med embetet i Telemark. Embetet i Telemark har ikke hatt en tilsvarende rolle på dette feltet. I tillegg vil omstillingsperioden både fram til og etter tidspunktet for sammenslutningen kreve stor oppmerksomhet.

2. Videreføring i regi av A-krimcenteret. Det andre alternativet som av mange blir framhevet som aktuell modell videre er at samarbeidet videreføres i regi av det nyetablerte centeret for Akrim i Buskerud, Vestfold og Telemark, hos Skatt Sør i Statens Park i Tønsberg

(juni 2017). I tråd med regjeringens strategi for å bekjempe arbeidslivskriminalitet er det de seneste år etablert flere slike sentre i flere norske byer. I disse byene er deler av Arbeidstilsynet, NAV, politiet, kemneren og skatteetaten samlokalisert for å arbeide sammen om å gjennomføre felles tilsyn, kontroll og veiledning overfor utsatte bransjer. Målet er å effektivisere innsatsen gjennom koordinerte aksjoner.

Argumentene for å legge A-krimssamarbeidet i Vestfold til det nyopprettede senteret er naturlig nok at det gjennom senteret er etablert en enhet som har som formål å jobbe tverrsektorielt mot arbeidslivskriminalitet, under ledelse av de offentlige etater som i sterkest «eier» utfordringene.

Sentrale utfordringer med denne løsningen er knyttet til:

- Senteret er en statlig satsing spisset inn for samordning av operative kontroller og informasjonsdeling mellom etatene. Konstruksjonen er ikke primært begrunnet i arbeidet for mobilisering/forebygging. Flere informanter frykter at særlig A-krimprosjektets mobiliserende styrke («Medbyggerne») kan bli vesentlig svekket dersom ansvaret legges til A-krimssenteret
- A-krimssenteret i Tønsberg skal dekke alle næringer og vil således ha et langt videre arbeidsfelt enn kun byggenæringen. Det kan igjen bidra til å svekke de gode relasjonene som gjennom prosjektet er etablert i bekjempingen av arbeidslivskriminalitet særskilt innenfor byggenæringen.
- A-krimssenteret er i støpeskjeen og oppdrag og arbeidsformer er under utvikling. Blant enkelte informanter kommer det til uttrykk en viss bekymring for at senteret kan bli preget av en formell og introvert offentlig kultur som ikke vil legge til rette for et godt og dynamisk samarbeid med næringslivet.

4 Samlet vurdering og anbefalinger

A-kirmsamarbeidet i Vestfold fremstår i lys av denne evalueringen som vellykket og godt tilpasset definerte utfordringer. Arbeidslivskriminaliteten er sammensatt og omfatter flere ulike former for lovbrudd. Arbeidslivskriminaliteten er også mangfoldig ved at ulovligheter begås av ulike aktørgrupper: Private og offentlige aktører som forbrukere av kriminelle tjenester, håndverkere eller ufaglærte som utfører kriminelle håndverkstjenester og useriøse bedrifter med bakhjem som organiserer den kriminelle virksomheten.

A-kirmsamarbeidet i byggebransjen i Vestfold er på mange måter skreddersydd for å møte kompleksiteten i dette utfordringsbildet. Det rommer et tverretatlig samarbeid hvor etatene har etablert rutiner og praksis for informasjonsdeling og for effektive kontroller og pågripelser. Det omfatter kommuner og fylkeskommuner med betydelig innkjøpsmakt og store muligheter for å påvirke konkurranse- og arbeidsforholdene på tilbudssiden, og derigjennom bidra til å begrense mulighetsrommet for arbeidslivskriminalitet. A-kirmsamarbeidet omfatter ikke minst bransjen selv, representert ved laug og håndverksforeninger. Det gir samarbeidet stor legitimitet blant dem som daglig er utsatt for og opplever følgene av den kriminelle virksomheten i bransjen.

A-kirmsamarbeidet scorer som vist ovenfor gjennomgående høyt på de utvalgte evalueringskriteriene. Det er særlig grunn til å framheve betydningen samarbeidsprosjektet har hatt for:

- Å styrke evnen til samarbeid mellom de involverte aktørene.
- Å skape holdningsendringer i involverte bransjer
- Kompetanseoppbygging/læringseffekter blant de involverte aktørene

Viktige kriterier for å lykkes med samarbeidsprosjekter på tvers av nivåer og sektorer er i litteraturen gjerne knyttet til klare målsettinger, gode samarbeidsrelasjoner, gode samarbeidsprosesser og tilstrekkelig med ressurser til arbeidet. Akrim Vestfold scorer etter vår vurdering høyt på alle de tre førstnevnte kriteriene, men ressurssituasjonen oppleves som en akilleshæl. Det er en utbredt oppfatning om at prosjektet må over i varig drift uten den løpende usikkerheten som en ressurssituasjon preget av knapphet og ustabilitet innebærer.

Etter vår vurdering synes det opplagt at Akrim-samarbeidet i Vestfold bør videreføres. Samarbeidet har gitt gode resultater i løpet av tre års virksomhet og utgjør en lovende regional modell i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet med nasjonalt potensiale. Videreføring trenger imidlertid ikke innebære at prosjektet skal videreføres nøyaktig i den formen det har nå og med de tre delprosjektene det har bestått av. Det er eksempelvis naturlig at både Tipssamarbeidet og Hvite bygg uansett blir videreført ved de ansvarlige aktørene og at nye satsingsområder kommer til. Flere informanter påpeker at oppmerksomhet og tiltak nå i sterkere grad bør rettes mot privatmarkedet.

Mye kan tale for at en fremtidig forankring av myndighetssamarbeidet bør skje innenfor rammen av A-krimcenterets virksomhet. Både med tanke på at deler av etatenes virksomhetsfelt og virkemidler er direkte rettet mot bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og A-krimcenterets klare formål om å sørge for tverretatlig samordning fremstår en slik plassering logisk.

Det skal samtidig understres at styrken i Akrim-samarbeidet i Vestfold har vært prosjektets partssammensatte karakter. Et stort flertall av informantene poengterer at den brede sammensetningen i prosjektet og balansen mellom partene har vært en kritisk forutsetning for gjennomslag i arbeidet. At byggenæringen selv og kommunene har vært eiere av prosjektet fra oppstart har vært en avgjørende suksessfaktor.

En videreføring av samarbeidsprosjektet Akrim Vestfold i regi av det nyopprettede Akrimcenteret vil derfor betinge at senterets virksomhet også dreies mot å omfatte det mobiliserende arbeidet, i nært samarbeid med næringslivet. Mobilisering og utstrakt bransjesamarbeid har imidlertid ikke vært en sentral del av Akrimsentrenes virksomhet i andre deler av landet. Fra skatteetaten uttrykkes det tvil om, i alle fall på kort sikt, at senteret hverken ressursmessig eller oppgavemessig kan prioritere et bredt mobiliseringsarbeid.

NIVI ser gode argumenter for en to-delt organisering av det videre arbeid i kombinasjon med nasjonal pilotstatus for det videre arbeid i Vestfold. Den to-delte organiseringen innebærer dels at nødvendig samvirke mellom statsetatene sikres gjennom det nye Akrimcenteret, dels at den brede partssammensatt mobiliseringen mot organisasjoner, næringsliv og innbyggere i Vestfold videreføres. NIVI mener de gode resultatene som er oppnådd henger nøye sammen med en særskilt regional kultur og gode samhandlingsmønstre som er utviklet over lang tid i Vestfold. Innbyggernes sterke fylkesidentitet og det gode samvirket mellom offentlige og private aktører gjør at det videre arbeid i Vestfold kan gis status som en egen nasjonal områdepilot, der det jobbes videre med en egen vestfoldtilpasset mobiliseringsstrategi mot næringslivet og innbyggerne. Tilsvarende områdesatsinger kan også utvikles for Telemark og Buskerud.

Mobiliseringsarbeidet vil være avhengig av en pådriver og koordinator. Her kan flere muligheter være aktuelle, forutsatt at det fra sentrale myndigheter frigjøres ressurser til en pilotsatsing. Videreføring i regi av fylkesmannen kan være én mulighet. En annen mulighet kan være at mobiliseringsarbeidet forankres i kommunal regi. Kommunene er i nærbane med utfordringene som arbeidslivskriminaliteten skaper til daglig og de seks kommunene i nye Vestfold kunne i fellesskap gått sammen om å etablere en felles koordinatorstilling. Som nevnt er Akrimsentrenes rolle i Norge under utvikling, og på lang sikt kan en også se for seg en løsning som innebærer at det nye senteret i Tønsberg kombinerer oppgavene med myndighetskoordinering med et bredt mobiliseringsarbeid ut mot næringsliv, kommuner og innbyggere.