



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350 MASTEROPPGAVE

VÅR 2019

Sammen mot arbeidslivskriminalitet

En studie av tverretattlig samordning i NTAES

Benedicte Hauge

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på min toårige masterstudie i administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Arbeidet med oppgaven har vært både omfattende og utfordrende, men svært givende og lærerikt. Oppgaven er skrevet i tilknytning til forskningsprosjektet «Coordination, Capacity and Legitimacy: Organizing for Climate Change, Immigration and Police (COCAL)» ved NORCE i Bergen, finansiert av Norges forskningsråd.

Det er flere som har støttet meg underveis i arbeidet med masteroppgaven. Jeg vil først og fremst rette en stor takk til min hovedveileder Simon Neby, prosjektleder for COCAL-prosjektet, og Torstein Nesheim. De har begge bidratt med konstruktive tilbakemeldinger, gode råd og innspill gjennom hele skriveprosessen. Jeg ønsker også å takke forskergruppen «Politisk organisering og flernivåstyring» ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, der jeg har fått nyttige kommentarer knyttet til oppgaven sin utvikling.

Jeg vil rette en stor takk til alle mine informanter, som tok seg tid til å la seg intervju og har bidratt med svært viktig informasjon til studien. Uten dem hadde ikke studien latt seg gjennomføre. Videre vil jeg takke min samboer for en kjempeinnsats som korrekturleser og støttespiller gjennom hele arbeidet med masteroppgaven. Utover dette vil jeg også rette en generell takk til familie, venner og medstudenter for all motivasjon, hjelp og støtte.

Benedicte Hauge

Bergen 02.06.2019

Sammendrag

Temaet for denne masteroppgaven er tverretattlig samordning i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet i Norge. Arbeidslivskriminalitet er et klassisk eksempel på det som i faglitteraturen omtales som et gjenstridig problem (Rittel & Webber, 1973). Det som kjennetegner gjenstridige problemer er at de er komplekse, sammensatt, vanskelige å løse og «treffer» flere grupper, organisasjoner eller nivåer i forvaltningen. Arbeidslivskriminalitet har de siste årene havnet høyt på den politiske agendaen, og i 2015 lanserte den norske regjeringen sin første strategi mot arbeidslivskriminalitet (NTAES, 2017). Etter den første strategien mot arbeidslivskriminalitet ble lansert, har det blitt satt i gang en større organisering og samarbeid mellom offentlige etater for å håndtere problemet. Nasjonal tverretattlig analyse- og etterretningscenter (NTAES) ble opprettet i 2016 som en del av satsningen på feltet. Denne studien undersøker hvordan trekk ved etatene som deltar i NTAES påvirker samordningen i senteret. Det vil si hvordan forskjeller mellom etatene kan påvirke samordningen mellom dem.

Studiens hovedfunn er at de fem etatene som deltar i NTAES er forskjellige, og at disse forskjellene virker å ha en effekt på samordningen på senteret. I studien benyttes et analytisk rammeverk av Nesheim mfl. 2019, som predikerer at store forskjeller mellom aktører gjør samordning mellom dem vanskelig, mens mindre forskjeller vil være fordelaktig for samordning ved at det gjør samordning lettere. Studiens funn samsvarer til en viss grad med rammeverkets prediksjoner, men ikke helt. Det viser seg at noen forskjeller mellom etatene er utfordrende for samordning, og at det arbeides for å minske disse forskjellene (gjøre etatene mer homogene langs trekkene hvor de er forskjellig). Andre forskjeller er derimot ønskelig og fremstår ikke som en utfordring for samordningen i NTAES, men heller som en viktig årsak til hvorfor de driver med samordning.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	1
1.1. Problemstilling	2
1.2. Aktualisering av problemstilling	3
1.3. Kapitteloversikt	4
2. Kontekst	5
2.1. Hva er arbeidslivskriminalitet?	5
2.2. Den norske forvaltningsstrukturen	8
2.3. Den norske regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet	10
2.4. Samordningen mot arbeidslivskriminalitet	13
2.5. Tidligere forskning	20
3. Teori	23
3.1. Begrepsavklaring	24
3.2. Samordning	28
3.3. Rammeverk	32
3.4. Forventninger til funn.....	36
4. Metode.....	38
4.1. Casestudier som forskningsstrategi	38
4.2. Datagrunnlaget for studien	41
4.3. Kvalitativ dokumentanalyse	42
4.4. Kvalitative intervju.....	44
4.5. Analyse av data	47
4.6. Generalisering av casestudie	48
4.7. Vurdering av studiens datagrunnlag.....	49
5. Empiri.....	53
5.1. Organisering av NTAES	53
5.2. Modellens fire trekk og forskjeller mellom etatene	59
6. Analyse.....	74
6.1. Organiseringen av NTAES.....	74
6.2. Maktforskjeller	75
6.3. Kunnskapsforskjeller.....	78
6.4. Strukturforskjeller	82
6.5. Lokasjonsforskjell	84

6.6. Overordnet analyse.....	87
6.7. Oppsummering	92
7. Avslutning	94
7.1. Svar på problemstillingen og oppsummering av studiens hovedfunn.....	94
7.2. Studien i lys av tidligere forskning.....	95
7.3. Videre forskning.....	96
Litteraturliste	i
Vedlegg	vii
A. Liste over informanter	vii
B. Eksempel på intervjuguide	vii

1. Innledning

Noen problemer er store, fragmenterte og berører flere organisasjoner, ulike nivå i en forvaltningsstruktur eller flere land. Når et problem overskrider slike organisatoriske grenser og nivåer, er sammensatt, fragmentert og vanskelig å håndtere omtales det i faglitteraturen som et gjenstridig problem, eller «wicked issue» (Rittel & Webber, 1973, s. 155). Gjenstridige problemer er så omfattende at ingen enkelt aktør kan løse dem på egenhånd. Når gjenstridige problemer skal løses krever det derfor innsats fra flere aktører. Dette er ifølge Fimreite mfl. (2011, s. 11) utfordrende, siden aktørene i utgangspunktet utgjør separate hierarkiske organisasjoner. Samordning har derfor ofte blitt fremmet som et viktig virkemiddel for å kunne løse gjenstridige problemer. I Norge utfordres denne løsningen av en forvaltningsstruktur som er preget av sterke fagdepartementer og offentlige organisasjoner som er relativt selvstendige (adskilte). Dette gjør samordning på tvers av sektorer og mellom etater vanskelig (Fimreite, Lango, Læg Reid, & Rykkja, 2011, s. 11).

Arbeidslivskriminalitet er et eksempel på et gjenstridig problem (Neby, et al., 2016, s. 23). Det berører blant annet ulike organisasjoner og myndighetsområdet til flere offentlige etater. Arbeidslivskriminalitet fører til dårligere vilkår for arbeidstakere og reduserte inntekter til staten gjennom misbruk av blant annet velferdsytelser, fradragordninger og subsidier. Dette kan true legitimiteten til den norske velferdsstaten (NTAES, 2017, s. 17). Konsekvensene av arbeidslivskriminalitet er altså alvorlige, og de siste årene har det ifølge den norske regjeringen vært en utvikling i retning av at kriminaliteten i arbeidslivet har blitt mer kompleks og profesjonelt gjennomført (Regjeringen, 2017, s. 3). Problemet står nå høyt på den politiske dagsorden, og det satses blant annet på bedre samordning mellom offentlige etater for å håndtere problemet.

I 2015 la den norske regjeringen frem sin første strategi mot arbeidslivskriminalitet, for å styrke innsatsen på området. Regjeringen ønsker å bekjempe kriminalitet i arbeidslivet, og uttaler at det er behov for et bredt og vedvarende samarbeid mellom myndighetene og hovedorganisasjonene i arbeidslivet for å klare det (Regjeringen, 2017, s. 3). Etter regjeringen la frem sin strategi mot arbeidslivskriminalitet i 2015 har det blitt satt i verk flere tiltak. Ett av tiltakene har vært opprettelsen av Nasjonal tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) i 2016, som består av deltakere fra flere offentlige etater.¹ Senterets formål er å legge til rette for bedre

¹ Politiet, NAV, skatteetaten, arbeidstilsynet og toll.

Innledning

utnyttelse av informasjonen de ulike deltakende etatene besitter og å utarbeide et kunnskapsgrunnlag for etatenes egne og felles (tverretatlige) prioriteringer. Formålet er at dette skal bidra til mer effektiv, treffsikker og målrettet bekjempelse av arbeidslivskriminalitet (Skatteetaten, 2017, s. 12).

Fokuset i denne oppgaven vil være å se på hvordan NTAES er organisert og hvordan samordningen på senteret fungerer. Mer spesifikt vil jeg undersøke hvordan noen trekk ved etatene som deltar i NTAES påvirker samordningen på senteret. Samarbeid og samordning er viktige trekk ved moderne forvaltningspolitikk, og blir av forskere gjerne trukket frem som et nyttig virkemiddel for å håndtere gjenstridige problemer og fragmentering. Det som gjerne omtales som «whole of government»-tilnærminger kom som en respons på fragmentering etter såkalte «New Public Management»-reformer, og blir brukt til å øke fleksibiliteten i eksisterende, hierarkiske linjebaserte organisasjonsformer. Håndteringen av gjenstridige problemer, som arbeidslivskriminalitet, påvirkes altså av forvaltningspolitikken organisering, hvor samordning nå får mye oppmerksomhet etter en periode med fragmentering.

1.1. Problemstilling

Formålet med masteroppgaven er å undersøke den tverretatlige samordningen i NTAES. Jeg vil beskrive hvordan NTAES er organisert, hva som er senterets oppdrag og oppgaver, samt forsøke å forklare hvordan trekk ved etatene som deltar i NTAES påvirker samordningen på senteret. Den konkrete problemstillingen for studien er:

«Hvordan påvirker trekk ved deltakende etater samordningen i det tverretatlige analyse- og etterretningssenteret?»

Tema for denne masteroppgaven vil dermed være tverretatlig samordning i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet i Norge. Samordningen mot arbeidslivskriminalitet i Norge består i dag av et komplekst nettverk av aktører og nivåer. Studien avgrenses ved at jeg bare undersøker samordningen i NTAES, og jeg kommer dermed ikke til å undersøke hvordan den tverretatlige samordningen mot arbeidslivskriminalitet foregår i andre grupper eller på andre nivåer. En viktig del av oppgaven vil også være å forklare og beskrive hvordan NTAES er organisert, da det foreligger lite informasjon om dette fra før. NTAES er en relativt ny enhet og inngår i et komplekst samspill av andre aktører i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet i Norge. Jeg anser

Innledning

det som nødvendig å beskrive organiseringen av NTAES fordi dette kan være med på å legge føringer for samordningen som skjer der.

Studien baserer seg på et bredt datagrunnlag. For det første baserer den seg på analyse av sentrale offentlige dokumenter om de ulike etatene som deltar i NTAES og om samordningen mot arbeidslivskriminalitet i Norge generelt. For det andre baserer datagrunnlaget seg på intervjuer av personer i NTAES, samt intervju med en informant i arbeidstilsynet og en fra Arbeids- og sosialdepartementet.

1.2. Aktualisering av problemstilling

Når en skal velge studieobjekt innenfor et samfunnsvitenskapelig forskningsfelt, bør problemstillingen ha praktisk, faglig og samfunnsmessig relevans (Grønmo, 2004, ss. 61-66). Arbeidslivskriminalitet er, som nevnt innledningsvis, et problem som ikke bare har konsekvenser for enkeltpersoner, men for samfunnet som helhet. Konsekvensene som følger av arbeidslivskriminalitet er alvorlige, og fokus på problemet og samordning for å håndtere problemet er nå satt høyt på den politiske dagsorden. Dette er med på å gjøre det overordnede temaet i min studie, samt fokuset i analysen, samfunnsmessig relevant og aktuelt. Relevansen av å gjennomføre studien grunner også i at det finnes lite forskning omkring hvordan samordningen fungerer i NTAES og om organiseringen av NTAES. Dette er blant annet fordi NTAES ble startet opp i 2016 og dermed kun har vært operativt i et par år. Problemstillingen min legger dermed opp til å komme med ny kunnskap og et bidrag på feltet om tverretattlig samordning mot arbeidslivskriminalitet, da spesifikt samordningen i NTAES.

Selv om det er blitt viet mye oppmerksomhet til samordning både i akademiske diskusjoner og i reformer i offentlig sektor, er det fortsatt en mangel på systematiske bevis for hva som fungerer godt og under hvilke forhold. Erfaringene med introduksjon av samordning virker å være blandet og den eventuelle positive effekten er vanskelig å måle (Lægreid, Randma-Liiv, Rykkja, & Sarapuu, 2014, ss. 6-7). Tidligere studier viser at samordning i offentlig sektor ofte er dårlig integrert i myndighets-maskineriet, kan mangle autoritet eller har juridiske begrensninger og kan være dårlig tilpasset eksisterende rutiner og regler- noe som gir et dårlig grunnlag for samordning (Lægreid, Randma-Liiv, Rykkja, & Sarapuu, 2014, ss. 6-7). Ved å

Innledning

studere trekk ved den enkelte etat som deltar i NTAES kan jeg undersøke hvordan disse trekkene påvirker deres evne til samordning med de andre etatene, om eventuelle forskjeller byr på noen spesielle utfordringer, og hvordan de forsøker å håndtere disse.

1.3. Kapitteloversikt

Studien er delt inn i syv kapitler. Kapittel to redegjør for konteksten som ligger til grunn for studien. Her blir begrepet arbeidslivskriminalitet gjort rede for, samt innholdet i og bakgrunnen for den norske regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet. Den norske forvaltningsstrukturen vil også bli beskrevet, samt de fem etatene som deltar i NTAES og organiseringen/samarbeidet som er satt i verk for å bekjempe arbeidslivskriminalitet i Norge. Kapittel tre presenterer og drøfter sentrale begreper og studiens analytiske rammeverk. Kapittel fire er en presentasjon av studiens datagrunnlag og de metodiske valgene studien bygger på. Kapittel fem presenterer de empiriske funnene til studien og presentasjonen av disse vil bygge på det analytiske rammeverket fra kapittel tre. I kapittel seks blir de empiriske funnene analysert og tolket ut ifra teorien. Kapittel syv vil gi en oppsummering av studien og trekke noen endelige konklusjoner, samt vurdere studien sett i lys av tidligere forskning. Oppgaven blir til slutt avrundet med at jeg kommer med noen forslag til videre forskning.

2. Kontekst

2.1. Hva er arbeidslivskriminalitet?

Begrepet arbeidslivskriminalitet omhandler en rekke lovbrudd knyttet til arbeidsmarkedet. Mest sentralt står brudd på norske lover om lønns- og arbeidsforhold, som for eksempel ulovlig utnyttelse av arbeidstakere eller bruk av ulovlig arbeidskraft, trygde-, skatte- eller avgiftskriminalitet, konkurskriminalitet og feilaktige eller mangelfulle regnskap (Neby, et. al., 2016, s. 21; NTAES, 2017, s. 7). Arbeidslivskriminalitet involverer dermed flere typer kriminalitet og et element som fremhever seg er at aktørene som er involvert i arbeidslivskriminalitet ofte er engasjert i multikriminalitet. Multikriminalitet innebærer ulike kombinasjoner av skatte- og avgiftskriminalitet, trygdesvindler, svart arbeid og andre lovbrudd knyttet til arbeidsmarkedet. Motivet for å bedrive arbeidslivskriminalitet er i hovedsak et ønske om økonomisk fortjeneste, men det kan også være motivert ut fra et ønske om å skjule eller legge til rette for annen kriminalitet gjennom å benytte virksomheter til for eksempel logistikk og hvitvasking av kriminelt utbytte (NTAES, 2017, s. 8).

Som fenomen er arbeidslivskriminalitet vanskelig å definere helt presist, nettopp fordi det favner vidt og inkluderer flere typer overtredelser av en lang rekke forskrifter og lover. Arbeidslivskriminalitet er ikke et juridisk begrep og det er derfor ikke entydig hva som omfattes av begrepet. Det er likevel en underliggende forståelse av at det omhandler til dels alvorlige lovbrudd knyttet til arbeidslivet, som utføres med intensjon og en viss grad av systematikk eller organisering. Enkeltstående lovbrudd i arbeidsmarkedet er dermed ikke å regne som arbeidslivskriminalitet (NTAES, 2017, s. 6).

Da den norske regjeringen i 2015 la frem sin første strategi mot arbeidslivskriminalitet, la de frem en noe mer operasjonalsert definisjon av begrepet arbeidslivskriminalitet. Den samme definisjonen er videreført i regjeringens reviderte strategi mot arbeidslivskriminalitet, som ble lagt frem i 2017. I følge regjeringens definisjon er arbeidslivskriminalitet:

«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» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 5; Departementene, 2017, s. 5).

Kontekst

Dette er nå blitt en relativt utbredt definisjon blant norske etater og departementer som deltar i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Det er også denne definisjonen av begrepet jeg vil benytte meg av videre i denne oppgaven.

Begrepet arbeidslivskriminalitet er relativt nytt, og kom ikke i bruk før i 2014. I et møte mellom statsministeren og kontrolletatene i september 2014 ble begrepet arbeidslivskriminalitet benyttet (Arbeidstilsynet, et al., 2014, s. 13). Det at man utviklet et nytt og noe mer «presist» begrep har trolig sammenheng med økt politiske fokus på problemet. Tidligere har betegnelser som sosial dumping og økonomisk kriminalitet vært mer utbredt.

2.1.1. Forholdet til sosial dumping og økonomisk kriminalitet

I den norske regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet blir arbeidslivskriminalitet vektlagt som en del av økonomisk kriminalitet, og setter forståelsen av de to kriminalitetsområdene og tiltakene mot dem i sammenheng. I følge ØKOKRIM (2017) er økonomisk kriminalitet: «*Profittmotiverte, lovstridige handlinger som ofte begås innenfor eller med utspring i en økonomisk virksomhet som i seg selv er – eller gir seg ut for å være – lovlig*». Økonomisk kriminalitet kjennetegnes ved at den i mindre grad retter seg mot enkeltindivider, men rammer samfunnet, eller større organisasjoner. Dette reduserer enkeltindividers motiv for å anmelde denne typen kriminalitet. Arbeidslivskriminalitet utgjør en del av den økonomiske kriminaliteten, men økonomisk kriminalitet som ikke har tilknytning til arbeidslivet faller utenfor arbeidslivskriminalitetsbegrepet (NTAES, 2017, s. 7). I følge regjeringen (Departementene, 2017, s. 6) vil tiltakene mot arbeidslivskriminalitet også ha betydning for arbeidet mot økonomisk kriminalitet, og strategien mot arbeidslivskriminalitet utgjør slik sett en viktig del av regjeringens samlede tiltak mot økonomisk kriminalitet.

Arbeidslivskriminalitet skiller seg derimot tydeligere fra begrepet sosial dumping. Sosial dumping viser til forhold hvor utenlandske arbeidstakere gis uakseptabelt dårlige vilkår for lønn, HMS og andre ytelser sammenlignet med norske arbeidstakere (NTAES, 2017, s. 7). Sosial dumping rammer i første rekke utenlandske arbeidstakere. Denne avgrensningen finnes ikke i arbeidslivskriminalitet. Sosial dumping handler ikke nødvendigvis om straffbare forhold, slik arbeidslivskriminalitet gjør. For jobber og bransjer hvor det ikke foreligger vedtak om allmenn gjøring av tariffavtale, er det heller ikke ulovlig å betale betydelig lavere lønninger enn det som ellers er normalt i Norge. Dette kan være klart uetisk atferd, men er av den grunn ikke

kriminelt eller straffbart. I praksis viser det seg derimot at det er stort sammenfall mellom arbeidslivskriminalitet og sosial dumping (NTAES, 2017, s. 7).

2.1.2. Arbeidslivskriminalitet som samfunnsproblem

En konsekvens av arbeidslivskriminalitet er at arbeidstakere får dårligere vilkår, både i form av at de ikke får de arbeids- og lønnsvilkår som de har rett til og ved at de blir utsatt for helse-skadelige arbeidsforhold (NTAES, 2017, s. 17). Arbeidslivskriminalitet fører også til reduserte inntekter til staten gjennom misbruk av blant annet velferdsytelser, fradragsordninger og subsidier, noe som er med på å undergrave norske samfunnsstrukturer og dermed truer legitimiteten til den norske velferdsstaten (Neby, et al., 2016, s. 21). I tillegg bidrar arbeidslivskriminalitet til å minimalisere produksjonskostnader for varer og tjenester og virker på den måten konkurransevridende (Neby, et al., 2016, s. 17). Konsekvensene som følge av arbeidslivskriminalitet er altså alvorlige og fokus på å håndtere problemet står høyt på den politiske dagsorden.

Ifølge ØKOKRIM (2015) er arbeidslivskriminalitet en økende utfordring for det norske samfunnet og måten kriminaliteten utføres på har endret seg mye i løpet av de siste årene. De siste årene har det vært en utvikling i retning av at kriminaliteten i arbeidslivet har blitt mer kompleks og profesjonelt gjennomført, med bruk av mer avansert teknologi (Departementene, 2017, s. 3). De kriminelle aktørene er ofte godt organisert og benytter seg av ulike metoder som er i strid med loven for å sikre seg tilgang til markedet og økonomisk vinning. Metoder som benyttes innebærer blant annet bruk av falske arbeidskontrakter og falsk identitet, samt opprettelse av fiktive selskap for å skjule svart arbeid og hvitvaske penger (Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, & Skatteetaten, 2015).

Det er flere trekk ved dagens samfunn som kan virke som tilretteleggende faktorer for arbeidslivskriminalitet. Stor migrasjon internt i Europa og til Europa fra andre verdensdeler er ifølge NTAES (2017, s. 32) en slik faktor. Dette er fordi migrasjon fra land med lavere levestandard øker tilbudet av potensielt sårbar arbeidskraft. Norge er gjennom EØS-avtalen underlagt EUs bestemmelser om fri flyt av virksomheter og arbeidstakere, og siden 2004 har EU blitt utvidet østover med 13 nye medlemsland. Flere av disse landene har vesentlig lavere levestandard enn land i Vest-Europa og Norge har opplevd høy arbeidsinnvandring gjennom mange år.² Mangler

² Ved utgangen av 2016 var det registrert 206 585 arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende fra EØS-området i Norge (NTAES, 2017, s. 32).

i regelverk, utilstrekkelige håndhevingsmuligheter, holdninger til svart arbeid og arbeidslivskriminalitet kan også fungere som tilretteleggende faktorer for arbeidslivskriminalitet (NTAES, 2017, s. 32).

Arbeidslivskriminalitet kan som nevnt foregå på ulike måter og berører flere ulike etater og nivåer i den norske forvaltningsstrukturen. Arbeidslivskriminalitet er dermed et eksempel på det som i faglitteraturen gjerne omtales som gjenstridige problemer, eller «wicked problems» (Rittel & Webber, 1973, s. 155). Gjenstridige problemer er vanskelige, komplekse og tvetydige saksområder som overskrider organisatoriske grenser, forvaltningsområder og hierarkiske nivåer (Christensen & Lægreid, 2007, s. 1060). De har ingen enkel løsning og hovedutfordringen når slike grenseoverskridende problemer skal løses er at det krever innsats fra etater som i utgangspunktet utgjør separate hierarkiske organisasjoner. Bedre samordning mellom offentlige etater blir av mange trukket frem som et viktig virkemiddel for å håndtere disse utfordringene (Nesheim, Gressgård, Hansen, & Neby, 2019, s. 29). Ifølge blant annet Christensen mfl. (2015, s. 192) fører gjenstridige problemers kompleksitet til at de ikke kan løses av enkeltorganisasjoner, men krever samarbeid på tvers av organisatoriske grenser og forvaltningsnivåer. I Norge utfordres denne løsningen av et forvaltningsapparat som er preget av sterke fagdepartementer og offentlige organisasjoner som er relativt selvstendige, noe som gjør samordning på tvers av sektorer og mellom etater vanskelig (Fimreite, Lango, Lægreid, & Rykkja, 2011, s. 11).

2.2. Den norske forvaltningsstrukturen

For å forstå samordningen i NTAES er det viktig å vite noe om konteksten den opererer i. I det følgende vil jeg derfor presentere hvordan den norske statsforvaltningen er organisert og hvordan denne organiseringen legger føringer for den tverretatlige samordningen mellom etatene i NTAES. Sentralforvaltningen, eller sentraladministrasjonen, er statlig administrasjon som har hele landet som virkefelt. Departementene, inkludert Statsministerens kontor, statlige tilsyn og direktoratene utgjør den norske statsforvaltningen (Christensen, Egeberg, Lægreid, & Trondal, 2018, s. 13).

Den norske forvaltningsstrukturen er utviklet innenfor rammen av den byråkratiske organisasjonsmodellen som ble etablert på 1800-tallet. Den byråkratiske modellen var tilpasset datidens samfunnsforhold og former for administrative oppgaver. Strukturen vektla hierarki,

Kontekst

regelstyring og spesialisering, der målet var å sikre at saksbehandlingen i departementene ivaretok verdiene om likebehandling, likhet for loven og objektivitet (Difi, 2002, s. 15). I Norge har departementene en nøkkelstilling i forvaltningen. De forbereder saker som skal avgjøres av Kongen eller Stortinget og de skal sørge for at det regjeringen eller Stortinget beslutter, blir iverksatt på en effektiv måte (Difi, 2002, s. 1). Norge har i dag 15 departementer i tillegg til Statsministerens kontor. Departementene ledes av statsråden, og regjeringen består av 19 statsråder og statsministeren (Regjeringen, Udatert).

I Norge er departementene organisert etter saksområder, og sektororientering er et viktig kjennetegn ved norsk forvaltning (Difi, 2002, s. 4). Departementenes hierarkiske oppbygning er i stor grad basert på og tilpasset behandling av enkeltsaker. Faglig spesialisering, et sterkt regelverk og saksbehandling i flere ledd sikrer kvalitet og upartiskhet i avgjørelsene som fattes og dette skaper legitimitet. Sektororientering er bygget inn i det administrative apparatet gjennom prinsippet om ministerstyre og etablering av egne departementer og etater rundt spesielle interessegrupper og verdier³. Statsforvaltningens hierarkiske oppbygning innebærer at den enkelte statsråden er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for de avgjørelsene som fattes i underliggende organer (Difi, 2002, ss. 12-15). Ministerstyret følger statens departementale sektorinndeling, noe som fører til at styringsrelasjonene kommer til uttrykk i vertikale «siloeer» som kan fremstå som rigide og lukket mot andre deler av staten (Fimreite, Lango, Lægreid, & Rykkja, 2011, s. 21).

I Norge er mål- og resultatstyring statsforvaltningens grunnleggende styringsprinsipp. Det ble nedfelt i «Reglement for økonomistyring i staten» §4 i 1996 og iverksatt i 1997. Bestemmelsen sier at departementene skal fastsette mål og resultatkrav for sine aktiviteter og sikre seg tilstrekkelig styringsinformasjon fra underliggende organer (Askim & Fremstad, 2014, s. 287; Finansdepartementet, 2018). I Norge er mål- og resultatstyring innført i alle statlige etater. Ifølge Direktoratet for økonomistyring, som forvalter økonomireglementet, er hensikten med mål- og resultatstyring både å sikre at den sittende regjeringens mål oppnås, og å øke effektiviteten ved å begrense departementenes mulighet til å styre, og heller gi underliggende nivå frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som best realiserer målene (Senter for statlig økonomistyring (SSØ), 2010, s. 11).

³ En etat er et landsdekkende myndighetsorgan som er underlagt et departement. Etater har ansvar innen et begrenset område og ledes av embetsmenn, de skal avlaste departementene når det gjelder faglig arbeid og gjennomføring av tiltak (Regjeringen, Udatert).

2.2.1. Utfordringer ved forvaltningsstrukturen

En sterk sektorinndeling og prinsippet om ministerstyret er ifølge Christensen mfl. (2015, s. 40) med på å styrke den vertikale samordningen i departementene, og svekker dermed mulighetene til samordning på tvers av departementsområder. Sektorinndeling kan også føre til et kontinuerlig fokus på spesifikke oppgaver og problemer, noe som kan redusere evnen til å se helhet og prioritere på tvers av saksområder (Difi, 2002, s. 5). En mulig effekt av mål- og resultatstyring kan ifølge blant annet Nesheim mfl. (2019, s. 32) og Lægreid mfl. (2014) være at etatenes oppmerksomhet rettes mot å oppnå egne målsetninger, heller enn å fokusere på områder som krever samarbeid mellom etater for å oppnå gode resultater. Slik kan mål- og resultatstyring være med på å fremme hierarkisk/vertikal og etatsfokuseret styring fremfor samordning mellom etater og sektorer. Dette svekker oppmerksomheten mot tverrsektorielle utfordringer.

Organiseringen av den norske statsforvaltningen bidrar dermed til at det vertikale gis forrang i styring av den norske staten og horisontal koordinering blir dermed utfordrende. Ifølge Fimreite mfl. (2011, s. 21) kan en slik vertikal struktur fungere godt så lenge oppgaver og problemer holder seg innenfor grensene av de ulike sektorene. Arbeidslivskriminalitet og andre gjenstridige problemer krysser som nevnt sektorgrenser og å håndtere slike problemer innenfor rammene av den norske forvaltningen, der etater fremstår som adskilte organisasjoner, utgjør derfor et problem. I følge Christensen og Lægreid (2006, s. 3) er den horisontale samordningen mer problematisk enn den vertikale i Norge. Den norske forvaltningen legger gjennom sin organisering rammer for tverretattlig samordning. Disse rammene er det viktig at jeg er bevisst siden de antagelig er viktig for organiseringen av samordningen i NTAES.

Den norske stat står altså ovenfor utfordringer når den skal håndtere gjenstridige problemer innenfor rammene av den norske forvaltningsstrukturen. Da arbeidslivskriminalitet for alvor ble satt på den politiske agenda ble det utarbeidet og implementert en nasjonal strategi mot arbeidslivskriminalitet. Denne kom i 2015 og involverer en rekke statlige etater som nå skal arbeide sammen mot arbeidslivskriminalitet (Neby, et al., 2016, s. 26).

2.3. Den norske regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet

Flere offentlige etater i Norge har i flere år jobbet for å redusere arbeidslivskriminalitet. Samtidig som dette arbeidet har pågått har det de siste årene vært en utvikling i retning av at

Kontekst

kriminaliteten i arbeidslivet har blitt mer kompleks og profesjonelt gjennomført (Departementene, 2017, s. 3). I følge blant annet Røiseland og Vabo (2016) fører mer komplekse omgivelser til et større behov for samarbeid på tvers av offentlige etater- altså tverretatlig samordning. Det er ikke lenger nok at offentlige etater jobber enkeltvis, det er behov for felles handling for å håndtere arbeidslivskriminalitet. Arbeidslivskriminalitet er først nylig anerkjent og beskrevet som et tverretatlig problemfelt (Nesheim & Neby, 2017, s. 59).

Etter hvert som omfanget og alvorlighetsgraden av arbeidslivskriminalitet kom på dagsordenen, meldte behovet seg for et mer systematisk og formalisert samarbeid mellom etatene (NTAES, 2017, s. 36). Arbeidslivskriminalitet berører flere statlige etater og den gjensidige avhengigheten blant aktørene som skal håndtere problemet reflekteres i måten den norske regjeringen har lagt opp sin strategi mot arbeidslivskriminalitet på (Neby, et al., 2016, s. 25).

Den norske regjeringen har uttrykt at de ser et behov for økt samordning mellom etater for å håndtere arbeidslivskriminalitet i Norge. Og i 2015 ble den første strategien for å øke innsatsen på området kalt «*Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2015-2016)*» lagt frem. I den står det at arbeidslivskriminalitet er en økende utfordring som bringer med seg alvorlige konsekvenser og at regjeringen vil styrke innsatsen for ryddige og seriøse arbeidsforhold og bekjempe kriminalitet i arbeidslivet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 3). Strategien ble utarbeidet etter dialog med hovedorganisasjonene i arbeidslivet og trekker opp to hovedretninger for innsatsen; et bredt og vedvarende samarbeid mellom alle aktører i det organiserte arbeidslivet og bedre koordinering mellom offentlige etater slik at deres felles innsats blir så slagkraftig som mulig» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, ss. 3-4). Når det gjelder koordineringen mellom offentlige etater blir spesielt bedre deling av informasjon og samordning av ressurser trukket frem som viktig (NTAES, 2017, s. 37). Det strategiske samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet er forankret på toppnivå og er tillagt statsministerens kontor (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 8).

Før det ble etablert en nasjonal strategi mot arbeidslivskriminalitet var det flere eksempler på lokale initiativ på et operativt nivå. Disse arbeidet med å samle lokale ressurser for å jobbe mot det som ble ansett som forverrede forhold i arbeidsmarkedet, samt bruk av ulovlig arbeidskraft. Som felt kan arbeidslivskriminalitet dermed anses som noe relativt nytt når det kommer til offentlig og politisk oppmerksomhet, men samtidig kan innsatsen på området anses som en videreføring og utvikling av de allerede eksisterende lokale tiltakene.

Kontekst

Som en videreføring av strategien fra 2015 la regjeringen i 2017 frem en revidert strategi mot arbeidslivskriminalitet. Ifølge tilbakemeldinger regjeringen har fått fra de deltagende etatene i samordningen mot arbeidslivskriminalitet, har kriminaliteten blitt grovere, mer omfattende og sammensatt. Regjeringen så derfor et behov for å videreføre og forsterke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet ytterligere (Departementene, 2017, s. 3).

«Tiltakene i den reviderte strategien skal bidra til at innsatsen mot arbeidslivskriminalitet blir forsterket og enda mer målrettet» (Departementene, 2017, s. 1).

Samarbeidet mellom de offentlige etatene er blitt styrket og gjort mer systematisk på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. I den reviderte strategien angis det at hver etat skal prioritere innsatsen mot arbeidslivskriminalitet høyt og at bedre deling av informasjon er nødvendig for å sikre effektiv oppfølging fra myndighetene. I tillegg skal etatene ha ressurser tilgjengelig for samarbeidet (Departementene, 2017, s. 3). Målet er at økt koordinering og informasjonsflyt mellom etatene vil bidra til en mer integrert og koordinert bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.

Hvert år skal departementene utarbeide felles tildelingsbrev som gir likelydende styringssignaler for oppfølgingen av innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, inkludert felles mål (NTKG, 2017, s. 15). Et annet tiltak som er blitt gjort på dette området er utviklingen av en felles styringsmodell for a-krim samarbeidet. I 2017 fikk arbeidstilsynet, NAV, politiet og skatteetaten gjennom felles føringer i etatenes tildelingsbrev i oppdrag å utvikle en felles styringsmodell for å tydeliggjøre roller og rammer for samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Hensikten var å målrette og effektivisere innsatsen på feltet gjennom en mer enhetlig organisering (styringsmodell) og gjennomføring av aktiviteter (roller og rammer) (NTKG, 2017, s. 2).

Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet har altså ført til flere tiltak og spesialiserte statlige organer som arbeider for å forhindre og straffeforfølge arbeidslivskriminalitet har blant annet blitt opprettet. I det følgende vil jeg gå nærmere inn på organiseringen av arbeidet mot arbeidslivskriminalitet i Norge, og hvordan dette er satt opp for å fremme tverretattlig samordning mellom de involverte etatene.

2.4. Samordningen mot arbeidslivskriminalitet

Regjeringen har i sin satsning og strategi mot arbeidslivskriminalitet vektlagt samordning av de involverte etatenes aktiviteter som et viktig tiltak. I første rekke involverer dette de fire etatene som er omfattet av den felles tverretatlige handlingsplanen, nemlig arbeidstilsynet, skatteetaten, politiet og NAV. Av andre aktører som deltar er Kemneren den samarbeidspartneren som oppgis i flest tilfeller, deretter kommer tolletaten (Neby, et al., 2016, s. 49). For oppgavens formål vil jeg fokusere på arbeidstilsynet, skatteetaten, politiet, NAV og tolletaten, siden det er disse fem etatene som inngår i NTAES.

Som nevnt tidligere kjennetegnes forvaltningsstrukturen i den norske staten av mål- og resultatstyring gjennom et sektororientert hierarki. Hver enkelt etat har egne domener, myndighetsområder og forvalter ulike regelverk og lover. De har også ulik kompetanse og forskjellige arbeidsmåter. Alt dette er med på å legge føringer for det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (Neby, et al., 2016, s. 26).

Forvaltningsstrukturen utgjør primærstrukturen til etatene, men samordningen mot arbeidslivskriminalitet rommer i dag et komplekst nettverk av aktører og nivåer. Organisatorisk representerer de mange opprettede tverretatlige gruppene i samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet nye sekundærstrukturer, som vil si en ny struktur etatene må forholde seg til (deltar i) samtidig som de skal forholde seg til sin primærstruktur (hovedstruktur).

2.4.1. Etatene - primærstrukturen

Politiet (Politidirektoratet) er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og består av fem avdelinger⁴. Politiet styrer landets 12 politidistrikt og flere særorgan, som for eksempel ØKOKRIM. Hvert politidistrikt ledes av en politimester, som har ansvar for all polititjeneste, budsjett og resultat i sitt distrikt. Deres samfunnsoppdrag er å beskytte mennesker og eiendom, og å forhindre kriminalitet og sikre lov og orden. Politiet har over 16 000 ansatte over hele landet (Politiet, Udatert). Av politiloven (1995, § 2, 6. ledd) heter det at politiet skal «samarbeidet med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virksomhet». Saker som omhandler arbeidslivskriminalitet er en del av saksporteføljen til

⁴ Beredskapsavdelingen, politifagavdelingen, styringsavdelingen, virksomhetsutviklingsavdelingen og HR og HMS-avdelingen.

Kontekst

landets politidistrikt og politiet er dermed en naturlig del av samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (Riksrevisjonen, 2016). Politiet har autoritet til å ta seg inn på all eiendom og i lokaler hvor det utføres arbeid. De har også autoritet til å benytte umiddelbare sanksjoner, som for eksempel fjerning og bortvisning, og å gjennomføre ID-kontroller. Deres sterkeste side i kampen mot kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet, er deres mulighet til å følge opp kriminelle spor med etterforskning og tiltale som verktøy (NTAES, 2017, ss. 38-39).

Skatteetaten er underlagt Finansdepartementet og består av et direktorat med fire avdelinger⁵. Skatteetaten er organisert i fem regioner som hver ledes av en regiondirektør. Skatteetaten har ca. 6 300 ansatte over hele landet (Skatteetaten, Udatert). Deres samfunnsoppdrag er å sikre et økonomisk grunnlag for offentlige aktiviteter i Norge (Regjeringen, 2017). Dette innebærer at Skatteetaten har ansvar for at skatter og avgifter i Norge blir fastsatt og innbetalt på riktig måte (Skatteetaten, Udatert). Skatteetaten er utsatt for arbeidslivskriminalitet når det kommer til for eksempel ID-svindel/bedrageri og skatte og avgifts unndragelse. Skatteetaten besitter flere sanksjonsmuligheter. Blant disse er ilegg av tilleggsskatt, straffegebyrer og tvangsmulkt i tillegg til å anmelde saker videre til politiet. Når det kommer til bekjempelse av arbeidslivskriminalitet har skatteetaten tilgang til registre med informasjon om bedrifter, personer og pengespor. De har også midlene til å følge pengeoverføringer, noe som kan bidra til informasjonsdeling om de kriminelles metoder, mulige organisatorer og kriminelle nettverk (NTAES, 2017, s. 39).

NAV er underlagt Arbeids- og sosialdepartementet og er delt inn i 19 regioner (NAV, 2016, s. 22). NAV er en del av Arbeids- og velferdsdirektoratet og leverer arbeids- og velferdstjenester til Norges befolkning, og har omkring 19 000 medarbeidere (NAV, 2013). Overordnet jobber NAV for å gi mennesker muligheter og deres hovedmål er å få flere inn i arbeid, skape et vel fungerende samfunn, samt å være en effektiv arbeids- og velferdsinstitusjon. NAV er ikke en kontrolletat, men har en enhet kalt NAV Kontroll som jobber for å avdekke, utrede og anmelde trygdesvindelsaker og bidra til forebygging av dette. NAV Kontroll har dermed interesser opp mot kontroll av arbeidslivskriminalitet og deltar som representant for NAV i det tverretatlige a-krimisamarbeidet. NAV har myndigheten til å stoppe eller kansellere pågående sosialstønader og kan også kreve tilbakebetaling (NAV, 2013).

⁵ Virksomhetsstyring, HR, kommunikasjon og juridisk avdeling.

Kontekst

Arbeidstilsynet er underlagt Arbeids- og sosialdepartementet og er organisert med et direktorat i Trondheim og syv regioner med tilsammen ca. 600 ansatte. Direktoratet i Trondheim har fem avdelinger⁶. Deres samfunnsoppdrag er å sørge for et seriøst, trygt og inkluderende arbeidsliv. Arbeidstilsynet er koordinerende etat for alt tilsynsansvar i Norge som skal sikre at virksomheter følger kravene fra blant annet arbeidsmiljøloven (Arbeidstilsynet, Udatert). Brudd på loven kvalifiserer/anses som arbeidslivskriminalitet. Arbeidstilsynet har myndighet til å gi pålegg med kort tidsfrist og ta beslutninger som videre stopper arbeid inntil krav er oppfylt i henhold til loven samt autoritet til å ta seg inn på all eiendom og lokaler hvor arbeid blir utført og kreve dokumentasjon av timelister, lønnsutbetalinger og arbeidskontrakter (NTAES, 2017, ss. 38-39).

Tolletaten er underlagt Finansdepartementet og er organisert i et sentralt direktorat med seks underliggende regioner. Direktoratet har fem avdelinger⁷. Etaten har om lag 1 600 ansatte og dens samfunnsoppdrag er å beskytte samfunnet mot ulovlige og restriksjonsbelagte varer og dermed sikre statens inntekter gjennom riktige grunnlag for toll og avgifter. Tolletaten bidrar med dette også til å beskytte lovlydige bedrifter mot konkurranse fra kriminelle og uærlige aktører (Tolletaten, 2019). Når det kommer til a-krim samarbeidet er tolletaten relevant for utveksling av informasjon om virksomheter, hvem som importerer ulike varer og hvor varer leveres. Sanksjonsmulighetene tolletaten besitter er blant annet at de kan ta beslag, samt gi forelegg og gebyrer på varer og penger som det avdekkes er ulovlig ført inn eller ut av landet (NTAES, 2017, s. 39).

2.4.2. A-krim hierarkiet – sekundærstrukturen

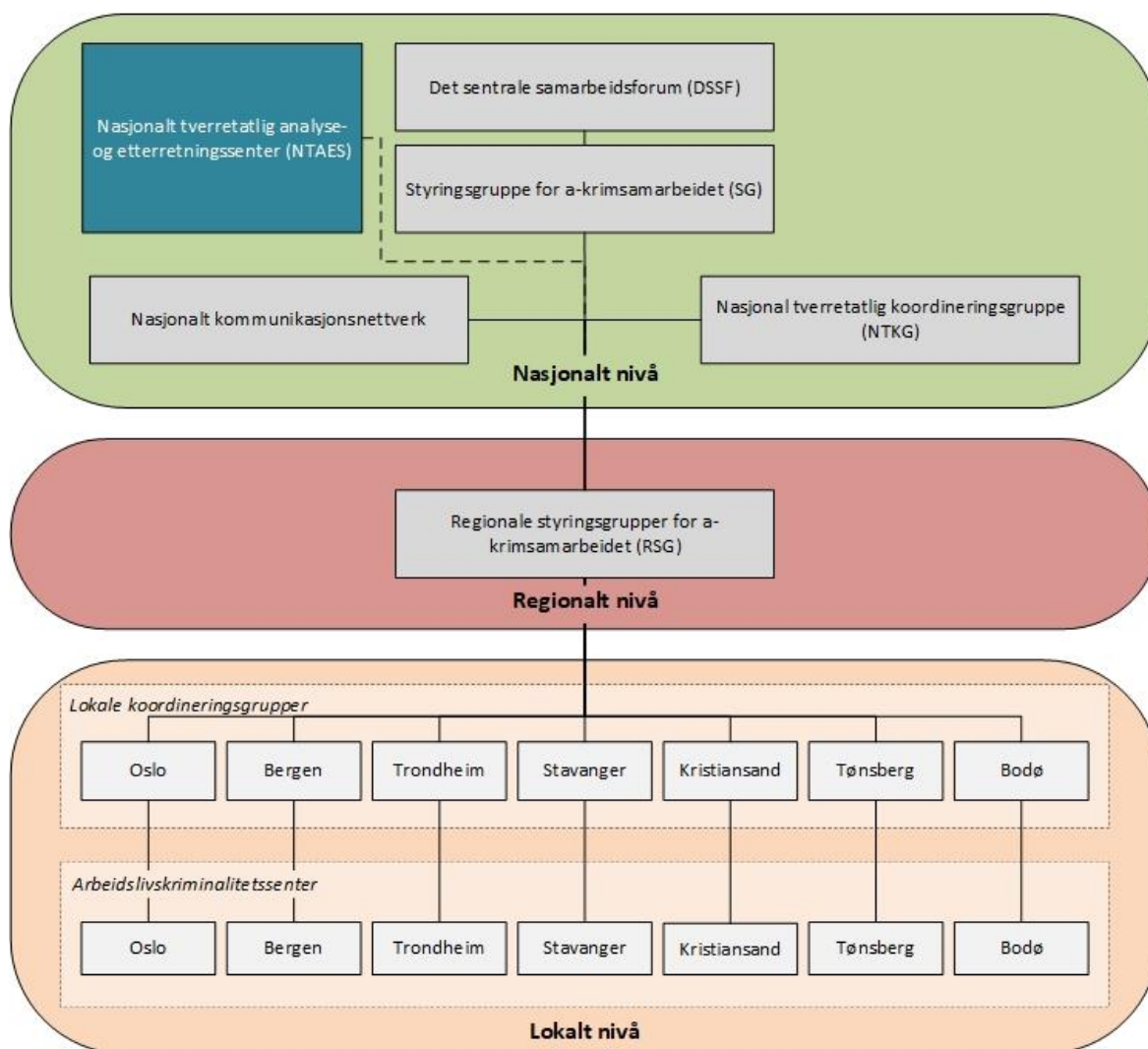
Samordningen mot arbeidslivskriminalitet rommer i dag et komplekst nettverk av aktører og nivåer. Organiseringen av arbeidet mot arbeidslivskriminalitet i Norge er i dag organisert på en mer formalisert måte enn det var ved oppstart (NTAES, 2017, s. 36). «Felles styringsmodell for a-krim samarbeidet» som kom i 2017 formaliserer og definerer de mange rollene, ansvarene og gruppene i nettverket for arbeidslivskriminalitet. For å forklare og vise organiseringen på feltet vil jeg benytte en figur som gir et overblikk over denne organiseringen. Samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet er manifestert på tre administrative nivåer; nasjonalt, regionalt og lokalt.

⁶ Avdeling for styring og samordning, avdeling for lov og regelverk, avdeling for organisasjon, avdeling for dokumentasjon og analyse og avdeling for kommunikasjon.

⁷ Avdeling for virksomhetsstyring og fellesfunksjoner, IT-avdeling, toll- og vareførselsavdeling, kontrollavdelingen og tolletatens etterretningssenter.

Kontekst

Videre vil jeg gå nærmere inn på de ulike deltakerne som presenteres i figuren, hvor jeg vil begynne fra toppen (nasjonalt nivå) og ta for meg de ulike gruppene nedover i organiseringen. For oppgavens formål vil jeg beskrive NTAES sist, da jeg vil gå i større detalj på denne gruppen siden den er hovedfokus for oppgaven.



Figur 1: Organiseringen av samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet i Norge

Øverst på nasjonalt nivå har vi Det Sentrale Samarbeidsforum (DSSF), som ble etablert allerede i 2005 for å lede an i kampen mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. DSSF består av direktørene for arbeidstilsynet, skatteetaten, politiet, NAV v/ytelsesdirektør og tolletaten, samt Riksadvokaten og sjefen for ØKOKRIM (NTKG, 2017, s. 10). Sammen besitter de makt til å gjøre beslutninger på vegne av sine respektive etater, blant annet om deres samarbeid. Forumet møtes 2-3 ganger i året og deres formål er å styrke samarbeidet mellom etatene får å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet.

Kontekst

Ifølge Felles styringsmodell (NTKG, 2017, s. 10) skal forumet utveksle informasjon på spørsmål av felles interesse og muligheter og ideer for å videreutvikle samarbeidet mellom etatene innenfor rammen av forumets formål.

Videre har vi Styringsgruppe for a-krimssamarbeidet (SG). Styringsgruppens oppgave er å sikre mål og rammer for a-krimssamarbeidet på vegne av DSSF. Den skal følge opp felles føringer gitt i etatenes tildelingsbrev og felles handlingsplan for å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Avdelingsdirektør på direktoratsnivå fra skatteetaten, arbeidstilsynet, politiet og NAV utgjør styringsgruppen og det avholdes møter 2-4 ganger i året. Medlemmene i styringsgruppen må ha autoritet til å koordinere og beslutte forhold som ikke lar seg løse på et lavere nivå i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (NTKG, 2017, s. 44).

På nasjonalt nivå har vi også Nasjonalt kommunikasjonsnettverk, som består av en kommunikasjonsarbeider fra skatteetaten, arbeidstilsynet, politiet og NAV. Deres oppgave er å koordinere det eksterne kommunikasjons- og mediearbeidet på direktoratsnivå, og mellom direktoratene og lokale kommunikasjonsnettverk. Medlemmene har ingen formell beslutningsmyndighet for sin etat, men kan avgjøre mindre prioriteringer og saker. Kommunikasjonsnettverket får sine fullmakter fra styringsgruppen for a-krimssamarbeidet (SG) gjennom godkjent årsplan. Nettverket møtes etter behov (NTKG, 2017, s. 46).

Nasjonal tverretatlig koordineringsgruppe (NTKG) får også sine fullmakter fra styringsgruppen for a-krimssamarbeidet (SG) gjennom godkjent årsplan. Nasjonal tverretatlig koordineringsgruppe består av en medarbeider fra hvert av direktoratene; arbeidstilsynet, skatteetaten, NAV og politiet, som møtes ca. en gang i måneden. Gruppens skal være saksforberedende organ for styringsgruppen for a-krimssamarbeidet (SG), følge opp beslutninger gjort i styringsgruppen (SG) og DSSF, samt være et koordineringsledd mellom direktoratene og regionale styringsgrupper (RSG) og a-krimssentrene. Medlemmene i koordineringsgruppen har ikke formell beslutningsmyndighet for egen etat, men kan ta avgjørelser angående mindre og løpende saker (NTKG, 2017, s. 45).

På regionalt nivå har vi Regionale styringsgrupper (RSG). De regionale styringsgruppene har det overordnede ansvaret for oppfølging av etatenes styringssignaler og Felles handlingsplan, samt å prioritere tiltak ut i fra trusselbildet i egen region. Gruppene er inndelt etter politidistrikt og består av en politimester, regiondirektører og tilsvarende i skatteetaten, arbeidstilsynet,

Kontekst

politiet, NAV, samt tolletaten hvis det er aktuelt. De møtes 2-4 ganger i året og deltakerne må ha fullmakter tilsvarende politimester eller regiondirektør (NTKG, 2017, s. 47).

På lokalt nivå har vi syv lokale arbeidslivskriminalitetssentre (a-krim-sentre). Til hvert a-krim-senter finnes det en egen lokal koordineringsgruppe. De lokale koordineringsgruppene skal lede arbeidet i de lokale a-krim sentrene, slik at innsatsen deres understøtter måloppnåelse i henhold til Felles handlingsplan. Videre skal de sørge for at arbeidet i a-krimsentrene blir en integrert del av de deltakende etatenes øvrige arbeid mot arbeidslivskriminalitet. De lokale koordineringsgruppene bemannes med minst en medarbeider fra hver deltakende etat og medlemmene i koordineringsgruppen skal ha fullmakt til å styre egen etats ressurser i a-krim-senteret og myndighet til å forplikte linjen i egen etat (NTKG, 2017, s. 48). I følge Felles styringsmodell (NTKG, 2017, s. 48) anbefales det at de lokale koordineringsgruppene avholder møter minimum hver 14. dag og at gruppene har ett medlem tilstede i a-krimsentrene en dag i uken. Hver lokal koordineringsgruppe skal også utpeke en koordinator som har i oppgave å være bindelegget mellom den lokale koordineringsgruppen og koordinator(er) for det operative arbeidet. I tillegg skal denne personen være kontaktperson for Nasjonal tverretatlig koordineringsgruppe (NTKG) og henvendelser fra andre a-krimsentre (NTKG, 2017, s. 49).

De lokale a-krimsentrene er de operative tverretatlige enhetene som gjennomfører tilsyn, aksjoner og innhenter informasjon med den hensikt å avdekke arbeidslivskriminalitet lokalt og benytte gruppens samlede sanksjonsmuligheter til å stoppe kriminelle aktører. Det finnes i dag syv a-krimsentre i landet; Bergen, Oslo, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tønsberg og Bodø. Hvert senter består av deltakere fra politiet, NAV, skatteetaten, arbeidstilsynet og Kemneren. Andre etater som for eksempel tolletaten deltar når det er aktuelt/behov.

2.4.3. NTAES

Etter regjeringen la frem sin strategi i 2015 har de som nevnt iverksatt flere tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Et av tiltakene er opprettelsen av Nasjonal tverretatlig analyse- og etterretnings-senter (NTAES) i mai 2016. NTAES er lokalisert i Oslo og har deltakere fra NAV, skatteetaten, tolletaten, politiet og arbeidstilsynet. Per i dag består senteret av 11 medarbeidere; 4 fra politiet, 4 fra skatteetaten, 1 fra tolletaten, 1 fra arbeidstilsynet og 1 fra NAV (ØKOKRIM, 2019). Senteret er lagt til ØKOKRIM, men Politidirektoratet og Skattedirektoratet har sammen den overordnede styringen av senteret (Departementene, 2017, s. 15). Det er det sentrale

Kontekst

samarbeidsforum (DSSF) som gir senteret føringer og beslutter dets oppdrag (ØKOKRIM, 2019).

Opprettelsen av NTAES er et tydelig eksempel på et organisatorisk instrument på nasjonalt nivå som er til for å fostre en felle forståelse av mål. Et ønske og formål for samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet er at etatene og andre som deltar i samarbeidet skal løfte sitt fokus fra den enkelte etats perspektiv og målsetninger mot et felles samfunnsoppdrag. I dette tilfellet bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet. Gjennom samlokalisering og tverretatlig kunnskap skal NTAES løfte blikket fra et etatsperspektiv til å se utfordringer og alternative løsninger ut fra et samfunnsperspektiv (Skatteetaten, 2017, s. 12).

Senterets formål er å tilrettelegge for at politiet og kontrolletatene bedre skal kunne utnytte den samlede analyse- og etterretningsinformasjonen til etatene, og spesielt øke den analytiske kapasiteten for på den måten å kunne håndtere arbeidslivskriminalitet bedre. Deres hovedoppdrag er å utarbeide nasjonale trussel- og risikovurderinger som gir grunnlag for strategiske beslutninger om tiltak mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. Dette vil være et viktig grunnlag for etatenes oppfølging av samarbeidet og innsatsen mot arbeidslivskriminalitet (Departementene, 2017, s. 16). De skal altså utarbeide et kunnskapsbasert grunnlag for politiets og kontrolletatenes egne og felles tverretatlige prioriteringer. Dette skal bidra til å utvikle og gjennomføre en mer målrettet, effektiv og treffsikker bekjempelse av økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet (Departementene, 2017, s. 15). Senteret skal jobbe på et strategisk nivå og derfor ikke bidra direkte i kontrolletatenes arbeid i konkrete saker. Senteret holder ikke noen autoritet over de operative, lokale a-krimsentrene (Skatteetaten, 2017, s. 12).

I følge NTAES (2017, ss. 38-39) besitter etatene ulike styrker i kampen mot arbeidslivskriminalitet. Gevinsten av samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet er at etatene får tilgang til flere virkemidler enn det hver etat har alene. Virkemidler kan være arbeidsmetoder for å oppdage kriminalitet, sanksjonsmuligheter og autorisasjon. Hver etats virkemidler er tilpasset deres samfunnsoppdrag, for eksempel kan noen etater ilegge øyeblikkelige sanksjoner mens andre kan ha bedre metoder for å avdekke kriminalitet. Målet med samarbeidet er dermed å kombinere etatenes styrker og kompetanse slik at det gir dem større slagkraft i kampen mot arbeidslivskriminalitet (Departementene, 2017, s. 15).

Kontekst

«Målet for myndighetssamarbeidet er å bruke de mest effektive virkemidlene og sanksjoner som etatene samlet sett disponerer, slik at kriminelle aktører ikke får mulighet til å fortsette sin virksomhet, eller slik at deres kapasitet til å drive kriminell virksomhet over lengre perioder blir redusert» (Departementene, 2017, s. 15).

Begrepet arbeidslivskriminalitet rommer som beskrevet en rekke lovbrudd, hvor fellesnevneren for dem er at de alle er knyttet til arbeidsmarkedet. Når arbeidslivskriminalitet rommer mange former for lovbrudd fører det til at flere etater berøres og involveres i kampen mot arbeidslivskriminalitet. Den norske regjeringen har som beskrevet utarbeidet flere strategier i kampen mot arbeidslivskriminalitet og disse strategiene har inneholdt en rekke tiltak. Tverretatlig samordning mellom etatene som berøres av arbeidslivskriminalitet fremmes blant annet som et av de viktigste tiltakene og NTAES ble opprettet for å bidra til den tverretatlige samordningen. Bekjempelse av arbeidslivskriminalitet har stått høyt på den politiske agendaen de siste årene, men er i det store og hele en liten del av statens arbeid. Videre er NTAES, som jeg fokuserer på i denne studien, en liten del av hele samordningen som er satt i gang i Norge for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Studien tar derfor for seg en liten, men konkret del av den tverretatlige samordningen mot arbeidslivskriminalitet i Norge.

2.5. Tidligere forskning

Begrepet arbeidslivskriminalitet ble først tatt i bruk av norske myndigheter for ca. 5 år siden, altså i 2014. Ikke lenge etter begrepet ble introdusert lanserte den norske regjeringen sin første strategi mot arbeidslivskriminalitet. Den første strategien mot arbeidslivskriminalitet i Norge kom i 2015, og formaliserte innsatsen og rammene for samordning mot arbeidslivskriminalitet. Samordningen mot arbeidslivskriminalitet i Norge er dermed et nytt og relativt lite utforsket felt. Det er for øvrig gjort noe forskning på feltet, og jeg vil i dette delkapittelet kort ta for meg hva noe denne forskningen har gått ut på.

Den første studien jeg vil trekke frem, og som en av de mer omfattende som er gjort på feltet, er rapporten *Innsats mot arbeidslivskriminalitet*, skrevet av Neby mfl. ved Uni Research Rokkansenteret på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet. Rapporten ble publisert i 2016 og er en kartlegging og evaluering av hvordan det lokale samarbeidet mellom statlige etater fungerer (Neby, et al., 2016, s. 2). I rapporten trekkes det frem at tverretatlig samarbeid er utfordrende, blant annet på grunn av den hierarkiske organiseringen av den norske forvaltningen, trekk ved organisering og arbeidsmåter i de enkelte etatene, samt informasjons-

og kommunikasjonsutfordringer. Videre konkluderes det allikevel med at: «... *satsningen på tverretatlig samarbeid mellom de statlige aktørene i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet i store trekk er lovende og man har oppnådd noen viktige resultater*» (Neby, et al., 2016, s. 2). Det blir også trukket frem at samordningen i begrenset grad er institusjonalisert i rutiner, arbeidsmetoder og kultur, og at siden satsningen på området er ny og preget av kompleksitet kan man med tiden forvente justeringer og tilpasninger. Anbefalingene fra rapporten er blant annet at standardisering og formalisering bør balanseres opp mot behovet for fleksibilitet og dynamikk i tverretatlig samarbeid, at man bør styrke informasjonsdeling og kommunikasjon mellom etatene, samt at resultatmålinger bør tilpasses den reelle aktiviteten i de tverretatlige samarbeidene på en bedre måte (Neby, et al., 2016, s. 2). Rapporten av Neby mfl. gir viktig innsikt i organiseringen av samordning mot arbeidslivskriminalitet i Norge, og har vært nyttig for min studie. Samtidig fokuserer rapporten i hovedsak på de lokale arbeidslivskriminalitets-sentrene, og studerer ikke NTAES og samordningen som foregår der. NTAES var enda ikke etablert da prosjektet ble gjennomført.

Det er også blitt skrevet noen masteroppgaver, fra blant annet Norges handelshøyskole, om samordning mot arbeidslivskriminalitet i Norge. En av disse er skrevet av Kvistad & Mørch (2017) og tar for seg interorganisatorisk samarbeid (interorganizational collaboration) mellom norske etater i kampen mot arbeidslivskriminalitet. Her undersøker forfatterne hvordan ulike karakteristikk ved de fire etatene; skatteetaten, arbeidstilsynet, NAV og politiet, påvirker samarbeidet mellom dem. Kvistad & Mørch sin studie ser altså på samarbeidet mellom etatene utenfor spesifikke grupper for samordning, slik som for eksempel NTAES. Selv om min studie bygger på noe av det samme teoretiske grunnlaget som deres studie gjør, skiller de seg fra hverandre ved at jeg studerer samordningen som skjer mellom etatene spesifikt i NTAES. En annen masteroppgave, også fra Norges Handelshøyskole, er skrevet av Marie Stavnes (2017). Studien er en kvalitativ sammenlikning av samarbeidsrelasjonen ved arbeidslivskriminalitets-sentrene i Trondheim og Kristiansand og tar sikte på å beskrive samarbeidsrelasjonene ved de to sentrene og å identifisere og forklare hva som er forskjellene mellom dem. Min studie skiller seg også fra denne, siden Stavnes ser på samordningen som skjer i de lokale, operative arbeidslivskriminalitetssentrene og jeg ser på samordningen som skjer i NTAES som er på et nasjonalt og strategisk nivå.

Det er altså gjort noe tidligere forskning på tverretatlig samordning mot arbeidslivskriminalitet, men denne forskningen har i stor grad enten vært rettet mot et veldig overordnet nivå, eller mot

Kontekst

samordningen i de lokale arbeidslivskriminalitetssentrene. Organiseringen av NTAES er i liten grad beskrevet tidligere og det er ingen studier, så vidt meg bekjent, som tar for seg samordningen i NTAES. Det er altså mangel på kunnskap om NTAES og samordningen i senteret og min studie vil forsøke å bidra til å dekke dette kunnskapshullet.

3. Teori

I dette kapitlet presenteres noen begrep og fortolkningsrammer som vil være sentrale i det videre arbeidet med oppgaven. Disse er henholdsvis begrepene; gjenstridige problemer, New public management, Post New public management og samordning. Det er viktig å forklare hva som ligger i begrepet «gjenstridige problemer» fordi det gir en forståelse av problemet arbeidslivskriminalitet, samt betingelsene og konteksten for hvordan man kan jobbe mot å forhindre det. New public management og Post New public management blir tatt opp for å forklare hvordan offentlig sektor har utviklet seg i møte med gjenstridige problemer. Samordning er også et viktig begrep å definere, i og med at det nettopp er samordningen i NTAES min studie undersøker. Min studie studerer i hovedsak hvordan deltakerne ved NTAES opplever samordningen på senteret. Det er altså deltakernes egne oppfatninger og meninger om samordningen som er i fokus og benyttes til studien. Videre skal jeg gjøre rede for det analytiske rammeverket som ligger til grunn for studien og som skal brukes til presentasjonen av studiens empiri. Deretter vil jeg utlede noen forventninger til empiriske implikasjoner basert på den presenterte teorien og rammeverket.

Denne oppgaven skrives med utgangspunkt i et organisasjonsteoretisk instrumentelt perspektiv. En viktig innsikt fra organisasjonsteorien er at når organisasjoner handler, er det grunnleggende sett individer som handler (Egeberg, 1992, s. 188). En organisasjonsteoretisk tilnærming fokuserer derfor på de individuelle aktørenes organisatoriske kontekst, for å forklare deres atferd, identitet og ønsker. Hovedtanken er at bestemte måter å organisere en organisasjon på kan ha bestemte atferdsmessige konsekvenser, uavhengig av hvilke intensjoner de som utformet organiseringen hadde (Egeberg, 1992, s. 192). Eller sagt på en annen måte;

«Hvordan man er organisert antas å påvirke hva som får oppmerksomhet, hvilken problem- og situasjonsforståelse som utvikles, samt vurderingskriterier og handlingsmønstre» (Nesheim T. , 2016).

En viktig innsikt fra organisasjonsteorien er at utforming av struktur bør tilpasses trekk ved oppgavene man skal løse (Mintzberg, 1979; Scott, 1992). Denne tilnærmingen er også hensiktsmessig når et problem eller oppgaver berører flere organisasjoner og må håndteres gjennom (tverretatlig) samordning (Nesheim, Gressgård, Hansen, & Neby, 2019, s. 33). Hvordan berørte parter eller etater samordner seg, bør ut i fra en instrumentell organisasjonsteoretisk tilnærming

være tilpasset egenskaper ved oppgavene/problemet som skal håndteres og de avhengigheter som finnes mellom de berørte partene (Nesheim, Gressgård, Hansen, & Neby, 2019, s. 35).

3.1. Begrepsavklaring

3.1.1. Gjenstridige problemer

«Gjenstridige problemer» er en oversettelse av begrepet «wicked problems» som er et godt etablert begrep i den engelskspråklige forvaltningslitteraturen (Rittel & Webber, 1973, s. 155; Læg Reid, Randma-Liiv, Rykkja, & Sarapuu, 2014). Gjenstridige problemer er vanskelige, tvetydige og komplekse saksområder som overskrider organisatoriske grenser, forvaltningsområder og hierarkiske nivåer (Christensen & Læg Reid, 2007, s. 1060; Rittel & Webber, 1973; Head & Alford, 2015). Flere sektorer berøres gjerne av problemene, men det er ofte vanskelig å dele opp problemene i avgrensede ansvarsområder (Difi, 2014, s. 7). Det sentrale poenget når det kommer til gjenstridige problemer er at noen problemer er særlig komplekse og vanskelige å løse, i den forstand at de unndrar seg enkle definisjoner eller eksisterende løsninger og ikke lar seg løse «en gang for alle» (Fimreite, Lango, Læg Reid, & Rykkja, 2011). Gjenstridige problemer kjennetegnes også av at ingen enkelt aktør, verken privat eller offentlig, kan håndtere dem på egenhånd og at de ikke kan løses på en bestemt måte siden problemene er varige/vedvarende (Gressgård, Hansen, & Nesheim, 2017). Noen eksempler på slike gjenstridige problemer er fattigdom, samfunnssikkerhet, klimaendringer, innvandring og arbeidslivskriminalitet.

Både som fenomen og som et politikkfelt strekker arbeidslivskriminalitet over ulike sektorer, nivåer og nasjonale grenser, og berører dermed flere ulike etater og nivåer i den norske forvaltningsstrukturen. Et tilfelle av svart arbeid kan for eksempel være innenfor ansvarsområdet til både politiet, skatteetaten og arbeidstilsynet, og utnyttelse av sosiale stønader kan for eksempel berøre ansvarsområdene til både NAV og skatteetaten. Arbeidslivskriminalitet er som nevnt vanskelig å avgrense og definere helt entydig og det er usikkerhet og tvetydighet knyttet til hvordan problemet kan eller bør håndteres. I Norge er det, som beskrevet i forrige kapittel, satt i gang samarbeid mellom de ulike berørte etatene for å håndtere problemet. Dette samarbeidet mellom etatene har ingen utløpsdato, og det eksisterer altså en anerkjennelse av at arbeidslivskriminalitet utgjør et (gjenstridig) problem som er vedvarende og som etatene hver for seg ikke klarer å håndtere. Arbeidslivskriminalitet passer derfor beskrivelsen av et typisk gjenstridig problem (Rittel & Webber, 1973, s. 157).

Så hvordan kan gjenstridige problemer håndteres? Blant forskere hevdes det at håndteringen av gjenstridige problemer krever stor grad av fleksibilitet og skjønnsutøvelse, siden problemene i stor grad er kontekstuelle betingede og lite ensartede. Det betyr at gjenstridige problemer setter klassisk mål-middel-rasjonalitet (formålsrasjonalitet)⁸ under press, og at myndighetenes styringskapasitet dermed utfordres. Dette kan føre til at gjenstridige problemer i realiteten ikke løses en gang for alle, eller at de ikke kan forvaltes på standardiserte måter over tid. Problemene er ofte vedvarende og skiftende, noe som fører til at de krever ulik håndtering over tid (Neby, et al., 2016, s. 23). Det finnes altså ingen enkel løsning på gjenstridige problemer, men bedre samordning mellom offentlige etater blir av flere forskere trukket frem som et viktig virkemiddel for å håndtere disse utfordringene (Nesheim, Gressgård, Hansen, & Neby, 2019, s. 29). Ifølge blant annet Christensen mfl. (2015, s. 192) fører gjenstridige problemers kompleksitet til at de ikke kan løses av enkeltorganisasjoner, men krever samarbeid på tvers av organisatoriske grenser og forvaltningsnivåer. Også ifølge Weber & Khademian (2008) antyder deler av litteraturen på området at tiltak som går på tvers av etatsskille og hierarkiske strukturer kan være hensiktsmessige for å håndtere gjenstridige problemer. Også Kickert mfl. (1997) og Kooiman (2000) hevder at ulike former for samarbeid er den responsen/løsningen som fremmes mest for å håndtere gjenstridige problemer. Deling av kunnskap og opprettelsen av ny kunnskap i slike samarbeid forventes å utvide mulighetene til å håndtere gjenstridige problemer.

Selv om fordelene ved økt samarbeid vektlegges av mange når man skal håndtere gjenstridige problemer, kan det også hevdes at samarbeid, eller deltakelse, i seg selv ikke er nok. Duit & Löf (2015, s. 1093) skriver blant annet i sin studie at: «*Our findings clearly indicate that increased doses of participation is not a panacea for addressing wicked policy problems*». Det finnes også litteratur som påpeker at samarbeid og desentralisering kan ha uønskede og utilsiktede konsekvenser. Milward, Kenis & Raab (2006, s. 205) hevder at ulike former for samarbeid mellom offentlige organisasjoner kan anses som ukontrollerbare og utsatt for å resultere i uintenderte konsekvenser, målforskyvning, konflikt og motstand mot innovasjon/fornyelse. Dette gjenspeiler ideen om at samarbeid ikke vil være effektivt uten hierarkiske mekanismer som kan håndheve de tverrgående ideene. Derfor hevdes det ofte at samarbeid skjer i «skyggen av hierarkiet» (Lance, Georgiadou, & Bregt, 2009; Lægneid,

⁸ Mål-middel-rasjonalitet går ut på at organisasjoner har klare mål, en oversikt over hvilke alternativer de kan benytte for å forsøke å nå dette målet, de har forventninger om konsekvensene av de ulike alternativene og velger det alternativet som best oppnår målet (Christensen, Egeberg, Lægneid, Roness, & Røvik, 2015, s. 36).

Ramnda-Liiv, Rykkja, & Sarapuu, 2016) og derfor bør ses på som mer nyansert, hvor man anerkjenner praksis ofte preges av hybride kombinasjoner av hierarkisk styring og horisontalt samarbeid.

Når man skal forsøke å håndtere gjenstridige problemer gjennom samarbeid krever det innsats fra etater som formelt er adskilte og hver for seg utgjør hierarkiske organisasjoner (Nesheim, Gressgård, Hansen, & Neby, 2019, s. 30). Dette kan by på flere utfordringer, som beskrevet av Fimreite, Rykkja & Lægreid (2014):

«Wicked problems krever et nivå av samordning som tradisjonelle byråkratier ikke har. De utfordrer offentlig sektor fordi de ikke kan løses innenfor de originale sektorene som alle velferdsstater er organisert etter. Vi har i dag en vertikal tradisjon som krever horisontal handling, og det innebærer blant annet uenighet om kunnskap, problemløsningsteknikker og metoder» (Fimreite, Peter, Lægreid, & Rykkja, 2014).

Samarbeid kan altså medføre utfordringer knyttet til ulike faglige, formelle, kulturelle og kunnskapsmessige trekk ved de som deltar i samarbeidet (Neby, et al., 2016, s. 27).

Gjenstridige problemer har altså ingen enkel løsning, og hovedutfordringen når slike problemer skal løses er at det krever innsats fra etater som i utgangspunktet utgjør separate hierarkiske organisasjoner. Kompleksiteten og fragmenteringen som fremheves av gjenstridige problemer tilnærmingen er blant årsakene til at styresmaktene i større grad fokuserer på samordning og helhetlig forvaltning. Man har da gjerne snudd seg litt bort fra New Public Management-reformenes fokus på spesialisering, over til et større fokus på samordning for å kunne håndtere disse styringsutfordringene og det som gjerne omtales som Post- New Public Management.

3.1.2. New Public Management

New public Management (NPM) er betegnelsen for et sett av organisasjons- og reformoppskrifter som har preget offentlig sektor de siste tre tiårene. NPM-reformene kom som en reaksjon til den «gamle offentlige styringen» som det ble hevdet var treg, sentralisert og lite effektiv (Christensen & Lægreid, 2011, s. 408). NPM hevdes å være en gruppe av moderniseringsoppskrifter for offentlig sektor hentet fra privat sektor, der kjernen er ideer om profesjonell ledelse, effektivitet, oppsplitting av offentlige organisasjoner i selvstendige

resultatenheter, økt konkurranse og mål- og resultatstyring (Christensen, Egeberg, Lægheid, Roness, & Røvik, 2015, s. 80).

NPM-reformene førte til at man i større grad fikk en organisasjon for hver oppgave heller enn integrerte statlige etater. Dette har skapt økt fragmentering og oppsplitting i statsapparatet, der man har fått flere og mer selvstendige organisasjoner med spesifiserte ansvarsområder og oppgaver. I følge Fimreite mfl. (2011, s. 21) fungerer en slik forvaltningspolitikk godt så lenge samfunnsproblemene følger organisasjonsgrenser, men problemet er at dette i stadig større grad ikke er tilfellet (Lango, Lægheid, & Rykkja, 2013, s. 8). Mens samfunnsproblemene er sektor-, organisasjons-, og nivåoverskridende, har altså organisasjonsformene gått i retning av autonome organisasjoner med tydeligere grenser til andre organisasjoner rundt seg. Dette misforholdet har skapt grunnlag for en kursendring i forvaltningspolitikken, der oppmerksomheten nå i større grad rettes mot organisasjonsløsninger som egner seg bedre til å håndtere samordningsproblemer og hvordan man på en bedre måte kan integrere offentlig sektor for å løse gjenstridige problemer.

3.1.3. Post-New Public Management (whole of government)

I følge Christensen mfl. (2015, s. 80) er det mye som tyder på at NPM-ideene er i forandring, og også på vikende front på en del områder. Begreper som post-NPM og «whole of government» begynte å vokse frem på slutten av 1990-tallet (Fimreite, Lango, Lægheid, & Rykkja, 2011, s. 21), og blir brukt til å beskrive den prosessen som kom som en reaksjon på 1980- og 1990-tallets NPM-reformer (Christensen & Lægheid, 2007, s. 1059). Reformene hadde ført til en oppsplitting av forvaltningssystemet som gjorde håndteringen av en rekke samfunnsproblemer utfordrende. For å håndtere disse utfordringene var sentral styring og samordning i fokus i den nye post-NPM reformbølgen (Christensen, Egeberg, Lægheid, Roness, & Røvik, 2015, s. 80). Det tverrgående kom i fokus, og tankegangen var at viktige samfunnsproblemer ikke alltid følger sektorgrenser. Derfor så man behovet for tverrsektorielle strukturer og samarbeid for å styrke koordineringen (Christensen, Egeberg, Lægheid, Roness, & Røvik, 2015, s. 112).

Norge, som var relativt sent ute med å gjennomføre NPM-inspirerte reformer, har også gradvis tatt til seg trekk fra post-NPM reformene. I følge Christensen & Lægheid (2011, s. 408) ble flere negative effekter av NPM ble tydelige i Norge etter innføringen av reformene og post-NPM reformer ble derfor innført for å prøve å takle disse negative aspektene. Der NPM-reformene i

grove trekk innførte desentralisering, større grad av autonomi og avstand til utøvende myndigheter, har Post-NPM reformene innført en re-sentralisering, mindre autonomi, samt at kontroll- og samordningsaspekter er tilbakeført til myndighetene. Innenfor arbeidet mot arbeidslivskriminalitet kan man spore en ganske tydelig overgang fra NPM til post-NPM. Det er nå et sterkt fokus på samordning og koordinering for å håndtere arbeidslivskriminalitet, og opprettelsen av flere tiltak for å styrke samordningen viser at man nå vektlegger en holistisk tilnærming til problemet.

3.2. Samordning

Den norske forvaltningen består av et stort antall komplekse og ulike organisasjoner og har derfor, ifølge Difi (2014, s. 6), et stort behov for samordning. I forvaltningsmeldingen (St.meld., 2008-2009) heter det at:

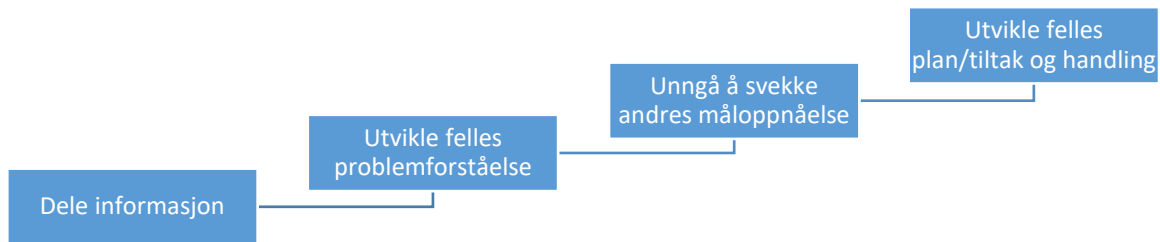
«Dei fleste av måla som statsforvaltninga skal nå, krev eit tett samarbeid mellom sektorar og at verkemidla er samordna. God måloppnåing på eitt område skal ikkje utilsikta føre til dårlegare samordning på eit anna. Dette gjer samordning til ei viktig oppgåve for forvaltninga» (St.meld., 2008-2009).

Samarbeid og samordning er to begreper som gjerne brukes om hverandre i daglig tale, og er delvis overlappende. Samarbeid handler generelt om å arbeide sammen for å løse en konkret oppgave (Roschelle & Teasley, 1995), mens ved samordning blir ulike mål, verdier, aktiviteter og ressurser sett i sammenheng, samt prioritert, avveid og tilpasset hverandre (Difi, 2014, s. 14). Fellesnevneren for de to begrepene er altså at det skjer en samhandling mellom sideordnede aktører uten at dette er pålagt fra overordnet nivå. Samordning forutsetter imidlertid at man også kommer frem til en avveining av interesser og hensyn, og er derfor mer omfattende og forpliktende enn samarbeid (Difi, 2014, s. 15). I noen tilfeller vil det derimot være nødvendig med beslutninger på overordnet nivå for å få til samordning, for eksempel på grunn av uenigheter rundt virkemidler eller mål. Da overlapper samordning med begrepet styring, forstått som påvirkning gjennom et hierarkisk forhold mellom over- og underordnet (Difi, 2014, s. 15).

3.2.1. Samordning på ulike nivåer

Man kan gjøre en videre spesifisering av begrepet samordning og det er blant annet vanlig å skille mellom ulike grader av samordning. Dette kan fremstilles i en «samordningsstige» med

økende grad av gjensidig avhengighet og påvirkning mellom de deltagende partene (se også Hanssen mfl., 2014).



Figur 2: «Samordningsstigen» (Difi, 2014, s. 16)

Det nederste trinnet viser til et lavt ambisjonsnivå og samordningen vil gjerne begrense seg til deling av informasjon, erfaring og kunnskap. Her vil det være opp til hver enkelt enhet som deltar i samordningen om, og eventuelt hvordan, de vil tilpasse seg informasjonen de får gjennom samordningen. Hvis man tar samordningen et steg videre, til trinn to på samordningsstigen, kan enhetene som deltar på grunnlag av informasjonsdeling og dialog samle seg om å utvikle en felles problem- og løsningsforståelse. Dette øker sannsynligheten for at de tilpasser seg hverandre uten pålegg ovenfra. Tar man samordningen til det nest øverste trinnet på samordningsstigen vil deltakerne på grunnlag av dialog og/eller forhandlinger endre sine planer eller nåværende strategi for å ikke svekke de andre deltakernes måloppnåelse. Det øverste trinnet på samordningsstigen (den mest utviklede/integrerte formen for samordning) medfører at deltakerne samarbeider om å utvikle felles strategier og tiltak på tvers av sektorene, blant annet for å oppnå synergieffekter (et bedre samlet resultat enn de ville oppnådd hver for seg) (Difi, 2014, s. 16).

Så lenge man befinner seg på de to nederste trinnene vil samordningen hovedsakelig være basert på frivillig tilpasning. På de to øverste trinnene vil det vanligvis være innsalg av hierarki fordi, det vil være nødvendig med autorative beslutninger når man skal avveie ulike interesser og hensyn (Difi, 2014, s. 16). Skillet mellom de to siste trinnene på samordningsstigen kan knyttes til skillet mellom såkalt positiv og negativ samordning. Positiv samordning innebærer at deltakerne forsøker å bygge opp sammenhengende og integrerte tiltak og virkemidler for å oppnå et bedre samlet resultat (Fimreite, Lango, Lægreid, & Rykkja, 2011). I slike tilfeller kan det være behov for at deltakerne samarbeider om en felles strategi (Difi, 2014, s. 17). Ved negativ samordning er derimot målet med samordningen å sikre at ulike aktører ikke vil

forstyrre hverandres etablerte interesser og strukturer (Scharpf, 1994, ss. 38-39). Negativ samordning kan derfor betraktes som en form for minimumssamordning med mål om å redusere konflikter, mens positiv samordning fokuserer på å skape sammenhengende og integrerte løsninger og tiltak (Fimreite, Lango, Lægneid, & Rykkja, 2011, s. 23). Bouckaert mfl. (2010, s. 13) hevder positiv samordning ofte vil møte på større utfordringer enn negativ samordning, fordi aktørene i positiv samordning ofte vil måtte «ofre» noen av sine egne mål for å oppnå et bedre helhetlig resultat for alle aktørene som deltar i samordningen.

Teoretisk går det også et viktig skille mellom det som kalles vertikal og horisontal samordning (Fimreite, Lango, Lægneid, & Rykkja, 2011, s. 22). Vertikal samordning foregår mellom ulike hierarkiske nivåer i forvaltningen og horisontal samordning foregår mellom ulike politikk-områder eller etater på samme nivå (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010, s. 24).

En viktig innsikt fra organisasjonsteorien er at midler og arbeidsmetoder må tilpasses problemet eller oppgaven som skal løses. Samordning har sitt rasjonale i at et problem eller en oppgave berører flere enheter og administrative nivåer (Gressgård, Hansen, & Nesheim, 2017), slik som arbeidslivskriminalitet gjør. At arbeidslivskriminalitet blir sett på som et gjenstridig problem og at det er behov for samordning mellom etater, reflekteres i måten problemet håndteres av det offentlige. Den norske regjeringen har som nevnt lagt opp til styrket samordning mellom berørte etater, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Det er også lagt opp til et høyt nivå av samordning, med felles planer, tiltak, deling av informasjon og ressurser. Dette betyr at samordningen mot arbeidslivskriminalitet befinner seg på det øverste nivået på «samordningsstigen».

3.2.2. Utfordringer ved samordning

Selv om det gjerne kan være enighet om at det er et behov for samordning for å løse enkelte oppgaver og problemer, kan en konkret samordningsprosess være krevende å gjennomføre. Seidman (1970) omtalte allerede for nesten 50 år siden streben etter godt samarbeid som «the quest for the philosopher's stone», og samordning vil, slik som gjenstridige problemer, kreve en kontinuerlig organisatorisk innsats (Neby, et al., 2016, s. 26). Når det i tillegg dreier seg om samordning mellom flere organisasjoner (samordning på tvers), blir samordningsprosessene potensielt svært kompliserte (Difi, 2014, s. 14). Samordning på tvers av organisasjoner og sektorer krever ifølge Neby mfl. (2016, s. 27) at man evner å kommunisere godt og komme frem til likeartede situasjonsbeskrivelser. Utfordringen ved dette er at hver aktør har egenartede

mandater, oppgaver og domener, noe som medfører utfordringer knyttet til de ulike formelle, faglige, kulturelle og kunnskapsmessige trekkene ved organisasjonene som deltar i samordningen (Neby, et al., 2016, s. 27). Dette gir ikke bare rom for faglig uenighet om virkemidler, men også interessekonflikter og målkonflikter. Dersom det er tilfellet blir det gjerne nødvendig med beslutninger på overordnet nivå, altså innslag av hierarkisk styring (Difi, 2014, s. 14).

Når organisasjoner og deres deltakere skal samordnes med andre organisasjoner kan det altså oppstå utfordringer og konflikt. Dette kan knyttes opp til teori om primærstruktur og sekundærstruktur. Individuer deltar ikke nødvendigvis bare i en enkelt organisasjonsstruktur, men kan delta i flere samtidig, for eksempel gjennom samordning. Ifølge Egeberg (2006, s. 54) vil organisasjoner som krever deltakelse på fulltid utgjøre det som omtales som primærstrukturer. Primærstrukturer har videre trolig mer innflytelse på deltakernes lojalitet, perspektiv og interesser enn organisasjoner hvor individer deltar på deltid eller midlertidig, såkalte sekundærstrukturer. Sekundærstrukturer antas å kunne påvirke deltakernes perspektiv og interesser, men denne innflytelsen antas altså å være mindre enn i primærstrukturen (Egeberg, 2007, s. 8). Ifølge Egeberg (2007, s. 54) har undersøkelser vist at hvor aktiv man er i en sekundærstruktur kan påvirke hvor mye man lar seg påvirke av den. Det antas imidlertid at individers tilhørighet og lojalitet til ulike strukturer kan være komplementerende dersom man er aktiv i begge strukturene samtidig (Egeberg, 2007, s. 54).

Samordningen som er satt i gang for å bekjempe arbeidslivskriminalitet i Norge belager seg på et høyt nivå av samordning på tvers av sektorer og etater, hvor felles planer og tiltak for best mulig felles innsats mot arbeidslivskriminalitet står i fokus. Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet har ført til etableringen av en ny sekundærstruktur, a-krim «hierarkiet», med blant annet opprettelse av lokale a-krim sentre, lokale styringsgrupper, nasjonal styringsgruppe, DSSF og NTAES, for å nevne noen. Denne sekundærstrukturen skiller seg markant fra etatenes primærstruktur (Neby, et al., 2016, s. 30). Som nevnt i kontekstkapittelet er den norske forvaltningsstrukturen først og fremst vertikalt orientert med tydelige skiller mellom sektorer, og samordning på tvers fører med seg flere kjente utfordringer. For min studie kan det derfor tenkes at samordningen i NTAES (sekundærstrukturen) vanskeliggjøres av ulike trekk ved etatenes som deltar på senteret (primærstrukturene til deltakerne), og det er nettopp dette studiens hovedproblemstilling skal undersøke. Jeg benytte meg av et spesifikt analytisk rammeverk, for å strukturere analysen og presentasjonen av de empiriske funnene i min studie.

3.3. Rammeverk

Tverretatlig samordning krever altså at man klarer å få til felles oppgaveløsning på tvers av ulike hierarkisk styrte enheter eller innenfor et hierarki, men dette kan være utfordrende. I følge Nesheim mfl. (2019, s. 25) kan utfordringer knyttet til tverretatlig samordning forstås mer systematisk ut fra ulike typer av *distanser* mellom de som deltar i samordningen.

Det analytiske rammeverket for oppgaven er basert på rammeverket av Nesheim mfl. 2019, men rammeverket er blitt bearbeidet og tilpasset noe for å bedre treffe oppgavens problemstilling. Rammeverket Nesheim mfl. har utviklet er et rammeverk for analyse av tverretatlig samordning i staten, hvor et instrumentelt organisasjonsfaglig perspektiv er lagt til grunn og som tar utgangspunkt i de oppgaver og avhengigheter som skal håndteres gjennom samordning (Nesheim, Gressgård, Hansen, & Neby, 2019, s. 30). Rammeverket passer slik sett godt til min studie, fordi jeg ser på tverretatlig samordning i staten med utgangspunkt i et instrumentelt organisasjonsfaglig perspektiv.

I følge Nesheim mfl. (2019, s. 30) krever tverretatlig samordning koordinerte ressurser og bidrag fra ulike departementer og etater, som har ulike institusjonaliserte normer, verdier og arbeidsmåter. For å få til god tverretatlig samordning, kreves det derfor en forståelse av disse forskjellene. I sitt rammeverk kaller Nesheim mfl. slike forskjeller for *organisatorisk distanse* mellom de deltakende etatene; jo større forskjellene er, jo større er distansen mellom etatene. Det analytiske rammeverket består av de 4 følgende distansene; 1) maktdistanse, 2) geografisk distanse, 3) kognitiv distanse, og 4) strukturell distanse (Nesheim mfl., 2019, s. 30). Jeg vil videre i dette delkapittelet ta for meg hver av disse distansene og forklare hva de innebærer. Til slutt presenteres en figur av modellen jeg har utarbeidet, som er inspirert av modellen Nesheim mfl. 2019 laget til sitt rammeverk.

3.3.1. Maktdistanse

Ifølge Nesheim mfl. (2019, s. 37) kan det være utfordringer knyttet til maktdistanse mellom partene som deltar i samordning. Maktforskjeller mellom involverte parter bidrar til begrensninger når det gjelder handlingsrom og beslutningstaking i situasjoner hvor det eksisterer ulike mål og interesser mellom partene. Offentlige organisasjoner opererer i politiske kontekster som kjennetegnes av ulike interesser, forhandlinger og begrenset tilgang på ressurser

(Allison, 1971). De som skal delta i samordningsprosesser representerer gjerne ulike interesser og mål, noe som betyr at det kan oppstå utfordringer på bakgrunn av at aktørene har ulike (og til tider motstridende) mandater, hensikter, insentiver og ansvarsområder, samt at de konkurrerer om tilgangen på begrensede ressurser (Singh & Prakash, 2010). I denne sammenheng beskriver Hardy & Philips (1998) at maktforhold på tvers av organisasjoner skapes på grunnlag av forskjeller i organisasjonenes formelle autoritet, ressurskontroll og diskursive legitimitet. Ifølge Carstensen & Bason (2012) er det gjerne svake insentiver for deling av oppgaver og kunnskap mellom offentlige organisasjoner, og at politisk motivert konkurranse mellom partene kan utfordre samordning. Ifølge Nesheim mfl. (2019, s. 37) sine forventninger vil stor asymmetri i maktforhold og variasjon i nærheten til politiske beslutningstakere gi større utfordringer til tverretattlig samordning.

For min oppgave har jeg valgt å bruke betegnelsen *maktforskjeller* heller enn maktdistanse, slik Nesheim mfl. 2019 gjør. Dette er fordi jeg mener det gir et litt tydeligere uttrykk for innholdet i begrepet, altså hvor stor ulikhet/forskjell det er i makten og autonomien som de ulike etatene har.

3.3.2. Kognitiv distanse

Ifølge Nesheim mfl. (2019, s. 36) innebærer det de omtaler som kognitiv distanse, ulikheter i perspektiver og kunnskapsbaser. Petruzzelli mfl. (2007) hevder at kognitiv distanse kan oppstå både som følge av ulikhet i kunnskapsdomener (dvs. at aktørene har kunnskap om ulike emner) og ulikheter i kunnskapsdybde (hvor mye de kan om samme emne). Kunnskap og forståelse er ifølge Nooteboom (2008) kontekstavhengig, og ulikheter i måten aktører opplever, forstår, tolker og evaluerer situasjoner på kan oppstå som følge av ulikhet i både profesjonstilknytning og organisatorisk tilhørighet. Ulikhet mellom profesjoner vil ofte innebære forskjellige perspektiver og interesser, samt ulikt bruk av begreper og språk (Parjanen, Harmaakorpi, & Frantsi, 2010). Nesheim mfl. (2019, s. 36) sine forventninger til dette er at evnen til å forstå hverandre og få til god samordning reduseres med økt kognitiv distanse mellom involverte aktører. Dette er fordi økt kognitiv distanse kan føre til ulik tolkning, forståelse og evaluering av situasjoner, og dermed at deltakerne ikke forstår, eller misforstår hverandre.

For min oppgave har jeg valgt å benytte betegnelsen *kunnskapsforskjeller* heller enn kognitiv distanse, slik Nesheim mfl. 2019 gjør. Dette er fordi jeg mener det gir et litt tydeligere uttrykk

for innholdet i begrepet, som er hvilken kunnskap man har, hvor mye kunnskap man har og hvilke perspektiver som gjerne følger av denne kunnskapen.

3.3.3. Strukturell distanse

Ifølge Nesheim mfl. (2019, s. 36) innebærer det de omtaler som strukturell distanse forskjeller mellom aktører når det kommer til formelle trekk ved organisasjonene. Slike formelle trekk kan for eksempel være; struktur, størrelse, ansvarsforhold og beslutningsprosesser. Ulikheter i prosesser og strukturer kan bidra til å skape utfordringer for samordning, og Nesheim mfl. (2019, s. 36) hevder samordning mellom aktører som er like langs disse dimensjonene vil være lettere å få til enn om forskjellen er stor. Dette er fordi likhet gjør det enklere å etablere en felles forståelse mellom partene og kan bidra til at det blir lettere å dele og kombinere kunnskap, samt overføre taus kunnskap og andre ikke-standardiserte ressurser mellom aktørene i samordningen (Burmeister & Colletis-Wahl, 1997). Ifølge Nesheim mfl. (2019, s. 37) forventes det altså at større strukturell ulikhet vil gi større utfordringer for samordning.

For min oppgave har jeg valgt å bare gjøre en liten omformulering og benytte betegnelsen *strukturforskjeller* heller enn strukturell distanse, slik Nesheim mfl. 2019 gjør. Dette gjør jeg for å bedre tilpasse rammeverket til min oppgave og gjøre det lettere å få presisert at jeg studerer strukturen til de fem etatene som deltar i samordningen i NTAES.

3.3.4. Geografisk distanse

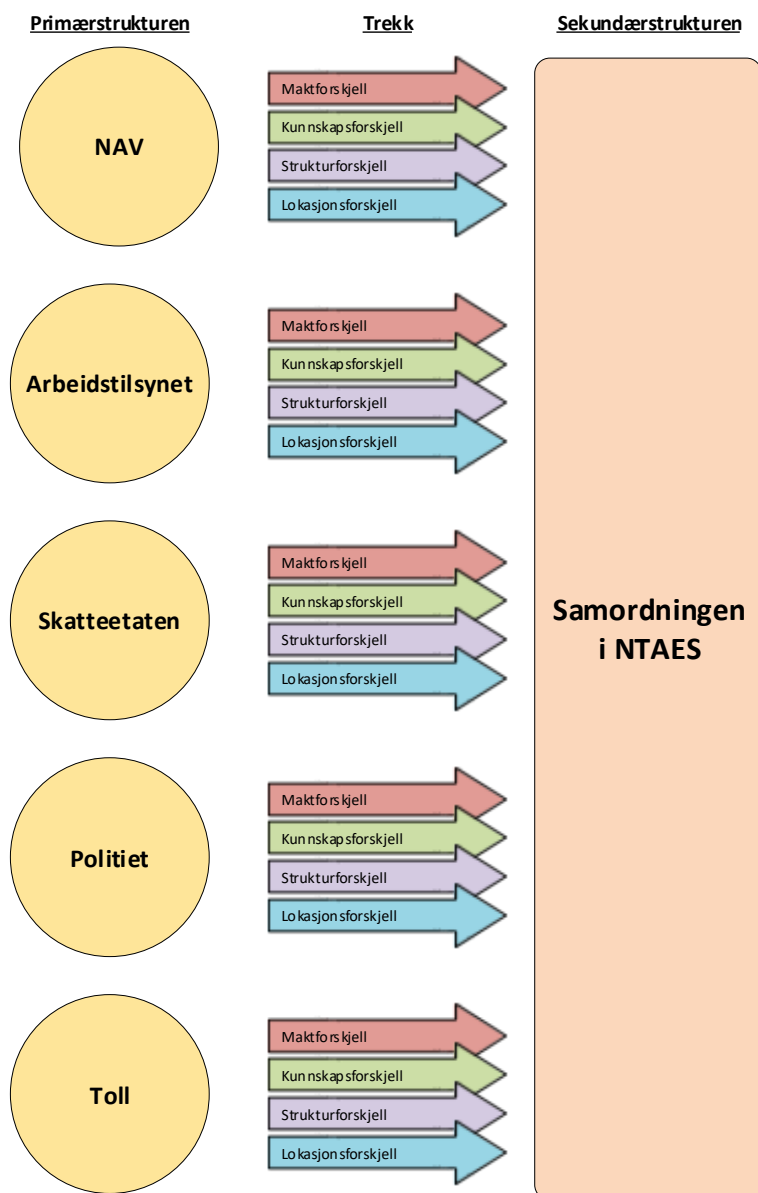
Ifølge Nesheim mfl. (2019, s. 35) innebærer det de omtaler som geografisk distanse hvor langt unna hverandre aktørene som skal samordne aktiviteter og oppgaver er geografisk. Å drive samordning mellom aktører som geografisk befinner seg på ulike steder kan være forbundet med misforståelser og dårlig kommunikasjon, problemer knyttet til utveksling av informasjon og tilbakemeldinger, samt utvikling av en felles identitet (Cramton, 2001; Hinds & McGrath, 2006). Ulempen ved å befinne seg ulike steder er at det kan utvikle seg lokale praksiser som er så ulike at de står i veien for samordning. Knobens & Oerlemans (2006) fremhever også at geografiske forskjeller mellom aktører som deltar i samordning gjør det vanskeligere å gjennomføre både planlagte og spontane møter ansikt-til-ansikt. Dette kan legge begrensninger på måten samordning og kommunikasjon foregår på (Nesheim, Gressgård, Hansen, & Neby, 2019, s. 35). Ifølge Nesheim mfl. 2019 vil derfor stor geografisk distanse mellom aktører fremstå som en større utfordring for samordning enn liten geografisk distanse.

Teori

For min oppgave har jeg valgt å gjøre en liten omformulering, og vil benytte betegnelsen *lokasjonsforskjeller* heller enn geografisk distanse, slik Nesheim mfl. 2019 gjør.

Studiens problemstilling forutsetter at jeg undersøker «trekk» ved etatene som deltar i NTAES, for å undersøke hvordan forskjeller mellom disse påvirker samordningen i senteret. Jeg har derfor, slik problemstillingen indikerer, valgt å kalle det Nesheim mfl. 2019 i sitt rammeverk omtaler som «distansetyper» for «trekk». Dette gjør jeg fordi jeg mener begrepet «distanser» gjerne kan fremstå noe uklart. Utfra det analytiske rammeverket kan problemer med samordning forstås ut fra ulike typer trekk mellom de deltakende organisasjonene i et samarbeid. For min oppgave vil dette være trekk ved de fem deltakende etatene i NTAES. Formålet med rammeverket er å skape en oversikt og forståelse av hvilke trekk ved etatene som eventuelt påvirker samordningen i NTAES, hvordan de påvirker den og om noen av trekkene har større betydning for samordningene enn andre. Nedenfor presenteres min modell basert på rammeverket av Nesheim mfl. 2019.

Teori



Figur 3: Etater og ulike trekk. En utfordring for tverretattlig samordning i NTAES.

3.4. Forventninger til funn

Den teorien og det rammeverket som er blitt lagt frem i dette teorikapittelet benyttes i min studie fordi jeg forventer at det kan gi meg informasjon som kan være nyttig for å ta tak i empirien på feltet. Så hvilke forventninger/rammer legger teorien og rammeverket for min studie? Ut i fra den presenterte teorien og rammeverket vil jeg nå utlede noen forventninger jeg har til forskningsspørsmålet/videre funn, det vil si hvordan forskjeller i trekk ved de fem etatene som deltar i NTAES påvirker samordningen på senteret.

Teori

Jeg har valgt å dele opp forventningene mine på to ulike nivåer; et overordnet nivå og et til det spesifikke analysenivået for min studie, som er den tverretatlige samordningen i NTAES. Når det gjelder det overordnede nivået, innebærer dette forventninger som ikke bare er knyttet til den tverretatlige samordningen som foregår i NTAES, altså det spesifikke analysenivået for min studie, men forventninger som også kan trekkes til andre caser/tilfeller av tverretatlig samordning i Norge. Ut i fra teori om primær- og sekundærstrukturer, samt informasjon om den norske forvaltningsstrukturen som ble presentert i oppgavens kontekstkapittel, forventer jeg at sekundærstrukturer er vanskelige å håndtere i et vertikalt, silo-orientert system, slik som det norske. Denne forventningen bygger på at rammene for den norske forvaltningen, som blant annet innebærer hierarkiske styringslinjer, ministerstyre og en sterk sektorinndeling, påvirker hva som skjer mellom aktørene i systemet. Trekk som tydelig går på tvers av idealet om samordning og koordinering skulle få oss til å forvente at tiltak som NTAES er vanskelige og problematiske. Men, er dette alltid tilfelle? Dette leder meg over til den andre typen av forventninger som er relatert til analysenivået for studien.

Den andre typen (eller nivået) av forventninger er knyttet til å forklare hvorfor, eller hvorfor ikke, samordning er vanskelig/utfordrende i NTAES. Jeg forventer at rammeverket med de ulike distansetyperne/forskjellene som er presentert kan gi innsikt i dette. Ut i fra rammeverket har jeg forventninger om at store forskjeller (stor distanse) mellom de deltakende etatene langs de fire trekkene; maktforskjell, kunnskapsforskjell, strukturforskjell og lokasjonsforskjell, vil gi store vanskeligheter i det å få til tverretatlig samordning i NTAES. Hvis forskjellen mellom etatene som deltar i NTAES derimot er liten (liten distanse) langs de fire trekkene, forventer jeg derimot at det vil være færre vanskeligheter knyttet til det å få til tverretatlig samordning på senteret. Jeg forventer altså at kombinasjonen av ulike trekk ved etatene møtes i sekundærstrukturen som her undersøkes. Det er også en forventning at informasjon fra informantene i NTAES kan belyses ut fra det valgte analytiske rammeverket, og på den måten at deres oppfatninger og erfaringer med samordningen i senteret bidrar til å belyse problemstillingen.

4. Metode

I dette kapittelet skal jeg beskrive hvordan jeg gikk frem for å besvare problemstillingen min for masteroppgaven. Kapittelet gjør rede for hvordan man kan studere trekk ved etatene som er representert i NTAES og den tverretatlige samordningen i, og organiseringen av, NTAES. Studien er i hovedsak en beskrivende og utforskende studie, som bidrar til å analysere en viktig enhet (NTAES) som ikke er studert tidligere, og som er en viktig del av arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. For å besvare min problemstilling valgte jeg å benytte meg av kvalitativ metode og casestudie som forskningsstrategi. Videre i dette kapittelet begrunnes valget av metode og forskningsstrategi. Jeg redegjør for bruken av kvalitativ innholdsanalyse av dokumenter og kvalitative intervju, og drøfter fordeler og ulemper ved bruken av disse metodene. Studiens datagrunnlag vil så presenteres, samt hvilke utfordringer jeg sto overfor ved innsamlingen og bruk av dataene. Datagrunnlaget i studien består av offentlige dokumenter (rapporter, tildelingsbrev og instruksjoner osv.), intervjuer av personer som arbeider i NTAES og av noen som jobber i etatene. Videre vurderes grunnlaget for generalisering av studiens funn og analyse av data. Avslutningsvis drøfter jeg studiens reliabilitetsnivå og validitetsnivå.

4.1. Casestudier som forskningsstrategi

4.1.1. Kjennetegn

En casestudie kan defineres som en dyptgående/intensiv studie av en eller flere caser sett fra ulike perspektiv og med bruk av ulike metoder (Simons, 2009, s. 21). En case kan være familier, organisasjoner eller land, men også et fenomen, en beslutning eller en hendelse (Ringdal, 2013, s. 170). Målsetningen for en casestudie er å få frem det unike og komplekse ved casen i en virkelighetsnær kontekst (Simons, 2009, s. 21). Casen eller casene i studien blir studert i stor detalj og forskeren tar sikte på dybde heller enn bredde (Thiel, 2014, s. 87).

Hva som er analyseenheten i en casestudie, avhenger av hvilken klasse av fenomen vi studerer, hva som er formålet med prosjektet og hvilken kunnskap vi ønsker å utvikle (Bukve, 2016, s. 124). Med bakgrunn i tema for oppgaven og min problemstilling vil NTAES utgjøre casen (undersøkelsenheten) for min studie. Tilnærmingen jeg vil benytte er å se på NTAES som en unik casestudie. Denne typen design rommer alt fra analyser av hendelser og beslutninger, til studier av personer og organisasjoner (Ringdal, 2013, s. 171). Unike casestudier bygger som

Metode

oftest på en kvalitativ forskningsstrategi, som også er det jeg skal benytte meg av i masteroppgaven. I følge Stake (1995, s. 63) er målet for unike casestudier å tolke og forstå en case, og de bør derfor fange opp kompleksiteten i en case.

NTAES er sammensatt av deltakere fra flere etater og ulike sektorer, noe som gjør casen tverrsektoriell. Senteret har bare eksistert som samordningsorgan i et par år og kan fortsatt anses for å være i en tidlig fase. Dette er, i tillegg til at det finnes lite forskning og litteratur om NTAES, en viktig grunn til å legge opp til en utforskende studie, fordi selve løsningen (opprettelsen av NTAES) er en nyvinning på dette feltet. Derfor har det å utvide den analytiske forståelsen av hva NTAES og organiseringen i senteret egentlig dreier seg om verdi i seg selv. Min case, NTAES, er et tilfelle av samordning før økt analytisk kapasitet. Ved å benytte NTAES som case ønsker jeg å undersøke hvordan forskjeller (distanser) mellom etatene som deltar påvirker samordningen, hvordan de organiserer seg og om de står overfor noen utfordringer i samordningen. I tillegg tenker jeg at caset muligens kan være egnet for å undersøke om det analytiske rammeverket har noe å tilføre studien.

4.1.2. Fordeler ved casestudier

I følge Yin (2002, s. 7) er det nyttig å benytte casestudie som forskningsstrategi dersom man ønsker å besvare spørsmål av typen «hva», «hvordan» og «hvorfor». Problemstillingen min legger opp til flere slike spørsmål. Jeg stiller blant annet spørsmål om hvordan trekk ved den enkelte etat påvirker samordningen i NTAES og hvordan NTAES er organisert. Problemstillingens karakter passer dermed godt til det casestudier er egnet til å svare på.

Casestudier åpner for et bredt datagrunnlag og bruk av flere ulike typer data slik at man kan få en dypere forståelse av casen eller casene i studien (Gerring, 2006, ss. 48-50). Dette gjør at casestudier kan være en fordelaktig tilnærming når det man studerer i liten eller ingen grad er forsket på tidligere og det derfor finnes lite kunnskap på feltet (Ringdal, 2013, s. 24). Dette er som nevnt tilfelle for NTAES. Enda en fordel med casestudier er at det er en fleksibel strategi når det kommer til innsamling og bruk av data, der innsamling og analyse av data kan foregå parallelt. For min studie har denne fleksibiliteten bidratt til at jeg har kunnet tilføye nye relevante data som dukket opp underveis i arbeidet, noe som har vært meget nyttig og bidratt til økt forståelse av casen.

Metode

Casestudier åpner for å kombinere ulike metoder for innsamling og analyse av data. Å kombinere ulike data og metoder i en og samme studie omtales i faglitteraturen som triangulering (Grønmo, 2015, s. 67). Vi kan skille mellom fire ulike former for triangulering; datatriangulering, forskertriangulering, teoritriangulering og metodetriangulering. Jeg vil benytte datatriangulering som innebærer at man samler inn data fra flere ulike kilder (Bukve, 2016, s. 151). For min studie vil det benyttes en kombinasjon av dokumenter og informanter. Dette kan være fordelaktig siden bruk av forskjellige datakilder gjør at man kan få belyst fenomenet man studerer på ulike måter (Andersen, 2013, s. 157).

I en studie av en organisasjon slik den jeg har gjennomført her, hvor deltakerne i organisasjonen har bakgrunn fra ulike etater, er bruk av flere ulike typer kilder nødvendig for å beskrive hvordan organisasjonen er organisert og hvordan trekk ved etatene deltakerne kommer fra påvirker samordningen i NTAES. Siden fokuset i studien er å gå i dybden på organisasjonens organisering og samordning, benyttes en kvalitativ tilnærming, hovedsakelig i form av intervju og dokumentanalyse.

4.1.3. Begrensninger ved casestudier

En svakhet ved casestudier er knyttet til deres generaliseringspotensiale, hvor casestudier er uegnet for generalisering i statistisk forstand (Ringdal, 2013, s. 184). Flere forskere har dermed stilt spørsmål ved forskningsverdien til casestudier (Andersen, 2013, s. 15). Det har blant annet blitt hevdet at det er vanskeligere å trekke generaliserende slutninger basert på den kontekst-avhengige kunnskapen som casestudier gir (Campbell & Stanley, 1963, ss. 6-7). Samtidig er kontekstavhengighet i samfunnsvitenskapelig forskning vanskelig å komme unna, siden ingen sosiale fenomener opptrer utenfor kontekst (helt isolert). Generalisering kan forstås på flere måter, og det er heller ikke alltid målet med en studie. En dypere forståelse og analyse av en case har også en verdi i seg selv og i casestudier er ofte teoretisk eller analytisk generalisering målet. Målet for denne typen generalisering er å fortolke og forstå et eller flere fenomener og abstrahere begreper og hypoteser til en teori (Grønmo, 2004, ss. 88-90). Dette skiller seg fra statistisk generalisering. Målet for min masteroppgave vil ikke være å gjennomføre en statistisk generalisering av studien, men forsøke å gi en dypere forståelse av casen som undersøkes og heller ta sikte på generalisering i teoretisk eller analytisk forstand. Mine observasjoner fra intervjuene er gjort på individnivå, og baserer seg altså på informantenes tolkninger av organiseringen de er en del av. Om disse informantenes meninger og tolkninger kan tolkes som (gi uttrykk for) noe mer systemisk for organisasjonen som helhet, er derimot usikkert.

En annen utfordring med casestudier er at det kan oppstå seleksjonsskjevhet når man velger case(r). Dette kan føre til at forholdene og resultatene i studien kan underdrives eller overdrives ved at man velger ut caser som man vet vil støtte opp under et bestemt utfall/resultat (George & Bennett, 2005, s. 83). Med tanke på at jeg gjør en casestudie med kun en case, NTAES, med formål om å utforske og forstå denne, anser jeg utfordringen med seleksjonsskjevhet i utvelgning av min case som lite problematisk. Dette er også på grunnlag av at jeg ikke har valgt ut casen på bakgrunn av å undersøke om den støtter opp under, eller mot viser, en spesifikk teori eller modell.

Til tross for disse svakhetene ved casestudier, anser jeg en casestudie som den mest hensiktsmessige tilnærmingen for min masteroppgave. Studieformen gir gode muligheter til å besvare min problemstilling og jeg anser casestudie som den beste muligheten til å få dypere innsikt i et «nytt» og lite utforsket tema. Jeg anser utfordringene ved casestudier som mindre enn fordelene ved å bruke denne tilnærmingen i min studie.

4.2. Datagrunnlaget for studien

4.2.1. Datatilgang: Forskningsprosessen og utfordringer

NTAES er som tidligere nevnt underlagt DSSF som de får sine oppdrag fra. Både NTAES og DSSF er offentlige organisasjoner og det stilles derfor visse krav til åpenhet rundt deres aktivitet⁹. Dette gjelder også etatene som er representert ved NTAES. Jeg antok derfor fra begynnelsen at en del dokumenter ville være relativt lett tilgjengelig og ville kunne bidra til å gi en oversikt over temaet arbeidslivskriminalitet i Norge og organisering av dette. Det jeg derimot var forberedt på var at det ville være vanskeligere å finne informasjon som handlet om NTAES. En del nyttige dokumenter fant jeg etter litt søking på blant annet regjeringen.no, stortinget.no og andre generelle søk. Disse dokumentene tok for det meste for seg tiltak som er gjort etter regjeringens strategi mot a-krim ble lansert og vurderinger av organiseringen og arbeidet mot a-krim. Det viste seg fort at informasjon om både NTAES og DSSF var vanskeligere å oppdrive. Informasjonen jeg trengte for å besvare min problemstilling var ikke tilgjengelig i offentlige dokumenter og jeg var derfor helt avhengig av å få gjennomført intervjuer for å innhente nødvendige data.

⁹ Dette følger av «Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd», Lov 1. januar 2009.

Metode

Til tross for de nevnte utfordringene ovenfor fikk jeg etter min vurdering likevel et tilstrekkelig datamateriale og mye relevant informasjon som var vesentlig for å kunne besvare studiens problemstilling. I tillegg til de dokumentene jeg fant som var offentlig tilgjengelig fikk jeg tilsendt dokumenter fra noen informanter. Dette var dokumenter som ikke var unndratt offentligheten, men som ikke lå offentlig tilgjengelig. Jeg fikk god respons fra informantene jeg oppsøkte. I alt fikk jeg intervjuet seks personer, hvorav fire av disse er fra NTAES.

4.2.2. Primærdata og sekundærdata

Det er vanlig å skille mellom det som kalles primærdata og sekundærdata. Primærdata er alle data som forskeren selv samler inn i forbindelse med studien og som ellers ikke ville ha foreligget. For min studie er det informasjonen innhentet fra de 6 informantene som utgjør studiens primærdata. Sekundærdata er data som allerede foreligger. Offentlige dokumenter, tidligere masteroppgaver og annen relevant litteratur utgjør studiens sekundærdata (Ringdal, 2013, s. 112).

Det viktigste argumentet for å benytte primærdata er at man kan skreddersy innhenting av data etter forskningsspørsmålet for studien. Dette var absolutt nødvendig for å kunne besvare min studies problemstilling, og jeg var helt avhengig av å hente inn primærdata gjennom intervjuer med de som deltar i NTAES. I følge Bukve (2016, s. 117) er innsamling av egne data det klart beste hvis man skal studere nåtidige fenomener. Bruken av sekundærdata er derimot også viktig for min studie, blant annet for å skaffe oversikt over konteksten rundt NTAES og arbeidet mot arbeidslivskriminalitet i Norge.

4.3. Kvalitativ dokumentanalyse

En av metodene som er benyttet i denne studien er analyse av dokumenter. Avgjørelsen om å bruke dokumentanalyse kommer av at det finnes flere relevante dokumenter som inneholder viktig informasjon om innsatsen mot arbeidslivskriminalitet i Norge og konteksten rundt NTAES. Kvalitativ dokumentanalyse innebærer at innholdet i ulike dokumenter blir gjennomgått på en systematisk måte, med sikte på å skaffe relevant informasjon om forholdene som skal studeres (Grønmo, 2015, s. 175).

De ulike dokumentene som er med i studiens dokumentanalyse har blitt benyttet på forskjellige måter. Noen av dokumentene er sentrale for å kartlegge og forstå konteksten NTAES fungerer

Metode

i, mens andre har blitt brukt til å skaffe informasjon om etatene som er representert i NTAES. Enkelte dokumenter har gitt informasjon om formålet med opprettelsen av NTAES og deres oppdrag. Noen dokumenter ble også brukt til å lokalisere relevante intervjuobjekter.

4.3.1. Utvalg av dokumentkilder

Offentlige dokumenter som tar for seg arbeidet mot arbeidslivskriminalitet i Norge har vært viktige kilder til data. Jeg gjennomførte systematiske søk på regjeringen.no og stortinget.no for å finne frem til relevante dokumenter. Tidligere masteroppgaver om arbeidslivskriminalitet var også nyttig for å finne frem til relevante dokumenter. Det er også flere andre offentlige dokumenter som har blitt benyttet derav; utredninger, stortingsmeldinger, instruks, lover og rapporter. Disse dokumentene har blitt gjennomgått på en kvalitativ måte med sikte på å få en helhetlig forståelse av organiseringen mot arbeidslivskriminalitet i Norge og hvordan NTAES passer inn i dette og er organisert. Dokumentene har også blitt brukt til å få en oversikt over de ulike etatene som er representert ved NTAES. Tabellen nedenfor gir en oversikt over de viktigste dokumentene i datagrunnlaget for studien.

Tabell 1: De viktige dokumentkildene fra studiens datagrunnlag.

Tittel og årstall	Forfatter	Type dokument
(Innsats mot arbeidslivskriminalitet: Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer, 2016)	(Neby, et al.)	Rapport
(Situasjonsbeskrivelse 2017: Arbeidslivskriminalitet i Norge, 2017)	(NTAES)	Rapport
(Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2015-2016), 2015)	(Arbeids- og sosialdepartementet)	Strategi
(Strategi mot arbeidslivskriminalitet, 2017)	(Departementene)	Strategi
(Felles Styringsmodell for a-krimisamarbeidet - Sammen mot kriminalitet i arbeidslivet, 2017)	(NTKG)	Instruks/ styringsmodell
(Nasjonale veileder for informasjonsdeling mellom kontrollstatene, Politiet og private, for å bekjempe kriminalitet, 2015)	(ØKOKRIM)	Nasjonale veileder
(Instruks for Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter ved Økokrim, 2016)	(Regjeringen)	Instruks
(Endringer i politiregisterforskriften - nytt kapittel 59 om behandling av opplysninger ved NTAES, 2017)	(Justis- og beredskapsdepartementet)	Høringsnotat

4.3.2. Fordeler og ulemper ved dokumentanalyse

En fordel med dokumentanalyse er at den ikke påvirker eller forstyrrer hendelser, tilstand eller situasjoner (Marshall & Rossman, 2010, s. 160). Dokumentanalyse kan også sies å være en stabil metode ved at man kan analysere de samme dokumentene på ulike tidspunkt. En svakhet ved kvalitativ dokumentanalyse er derimot at forskerens utvelgning og tolkning av materialet kan påvirke resultatet og dermed funnene i studien (Marshall & Rossman, 2010, s. 162). For å unngå dette har jeg lagt vekt på å forstå innholdet i dokumentene ut fra konteksten de ble utformet innenfor. Det er også viktig å være klar over at ulike aktører kan ha ulike syn ut fra deres posisjon eller stilling og Grønmo (2004, ss. 190-191) legger vekt på at det er viktig å foreta grundige kildekritiske vurderinger når du gjennomfører dokumentanalyser. Med tanke på at dokumentene jeg benyttet i dokumentanalysen hovedsakelig ble hentet fra ulike offentlige etater, stortinget og regjeringen sine nettsider samt rapporter skrevet på oppdrag fra regjeringen av seriøse forskere, antar jeg at sannsynligheten er liten for at disse aktørene utgir feilaktig eller upålitelig informasjon eller at de ikke er hvem de utgir seg for å være.

4.4. Kvalitative intervju

I studien har jeg i tillegg til dokumentanalyse benyttet meg av kvalitative intervju. Dette er som tidligere nevnt gjort fordi jeg ikke vil få tilstrekkelig datagrunnlag til å besvare studiens problemstilling bare ved bruk av dokumentanalyse. Jeg har behov for å få informasjon direkte fra de som jobber i NTAES for å besvare studiens problemstilling. I intervjuene stilte jeg informantene spørsmål om organiseringen av og arbeidet i NTAES for på den måten å skaffe informasjon utover det som var tilgjengelige i offentlige dokumenter.

I kvalitative intervju stiller forskeren spørsmål til informantene om de forholdene som skal studeres og informantenes svar utgjør datagrunnlaget. Utspørringen tar sikte på å produsere kvalitative data og opplegget er uformelt og fleksibelt (Grønmo, 2015, s. 167). Ved kvalitative intervju er det forskeren selv som gjennomfører intervjuene. Før intervjuene velger forskeren ut en del tema som skal inngå i alle samtalen, men gjennomføringen av intervjuene skjer på en fleksibel måte.

4.4.1. Utvalget

Andersen (2006, ss. 281-282) skiller mellom informanter og nøkkelinformanter ved at en nøkkelinformant har spesiell informasjon om det relevante fenomenet gjennom sin stilling eller

Metode

yrkestittel. I min studie har jeg benyttet både nøkkelinformanter og informanter. Intervjuene var nyttige på ulike måter, men ikke alle informantene kunne gi informasjon som var direkte relevant for studiens problemstilling. Jeg intervjuet fire personer i NTAES, som er mine nøkkelinformanter, samt en ansatt i arbeidstilsynet og en fra Arbeids- og sosialdepartementet. Med dette er min vurdering at jeg fikk de intervjuene jeg trengte for å kunne besvare studiens problemstilling. Noen av personene jeg intervjuet ønsket ikke å stå frem med navn, derfor er alle informantene i studien anonymisert.

I startfasen av studien visste jeg at jeg trengte informanter fra NTAES, men det var mindre klart hvem andre jeg også burde intervju. En metode for å finne frem til relevante informanter var å snakke med veilederne mine som har jobbet med temaet. Disse ga meg navn som var til hjelp. Alle potensielle intervjuobjekter ble kontaktet via e-post. Jeg fikk positiv respons fra alle jeg kontaktet. Noen mente selv de ikke kunne være til særlig hjelp for min studie, men alle disse personene ga meg tips til andre personer som kunne være nyttig for meg å kontakte. Det var enkelt å komme i kontakt med NTAES gjennom kontaktopplysningene på deres nettside. Det var derimot ikke mulig å finne noen oversikt over de ansatte på senteret, så all kontakt gikk via lederen på senteret. Lederen for senteret videreformidlet informasjon om min studie til de andre ansatte og skaffet meg informantene jeg fikk fra NTAES. Hvem andre det var nyttig å intervju for min studie var som nevnt vanskeligere å finne ut av, men gjennom tips og tilsendte e-postadresser fikk jeg raskt kontakt med et par intervjuobjekter utenfor NTAES. Informasjonen jeg fikk fra disse informantene var ikke like nyttig for studiens problemstilling som informasjonen fra informantene i NTAES, men den var nyttig for å forstå konteksten NTAES befinner seg i.

Det var mye nyttig informasjon i dokumentene som ble brukt i dokumentanalysen, men det hadde ikke vært mulig å besvare studiens problemstilling uten den informasjonen som ble gitt av informantene. Informantene bidro med informasjon som ikke var offentlig tilgjengelig, og dette var en klar fordel med å benytte kvalitative intervju i studien. De relevante offentlige dokumentene beskrev i hovedsak hvorfor NTAES ble opprettet og målet med senteret, men sa lite om hvordan NTAES fungerer eller er organisert internt. Dette var punkter hvor jeg var helt avhengig av informasjonen oppgitt av informantene.

4.4.2. Fordeler og ulemper ved kvalitative intervju

En fordel med kvalitative intervju er at de gjør det mulig å innhente informasjon som ofte ville blitt utelatt ved bruk av andre metoder. De kan også gi dybdekunnskap og skape bedre innsikt

Metode

i aktørenes egen forståelse av situasjonen enn andre metoder (Grønmo, 2015, s. 173). Tidsperspektivet i studien er fra opprettelsen av NTAES i mai 2016 og frem til i dag. I og med at intervjuene ble gjennomført mellom desember 2018 og januar 2019 kan noen av spørsmålene strekke seg så langt tilbake i tid som to og et halvt år. Et vanlig problem når man gjennomfører kvalitative intervju kan være at informantene har problemer med å huske informasjon eller husker feil (Andersen, 2013, s. 133). At informantene ikke husket var ikke et problem jeg støtte på i særlig stor grad. Dersom de ikke kunne svare på spørsmål var det heller fordi de ikke visste. Om informanter husker riktig angående spørsmål som strekker seg tilbake i tid er ikke alltid like lett for forskeren å avdekke. Men svarene jeg fikk fra de ulike informantene om slike spørsmål samsvarte godt, så jeg antar derfor at de husker riktig.

En annen utfordring som kan dukke opp i kvalitative intervju er at spørsmålene kan bli feiltolket (Grønmo, 2015, s. 173). Jeg opplevde ikke at noen direkte feiltolket noen av mine spørsmål, men noen av informantene spurte om en avklaring eller presisering av spørsmål. Dette ble gjort og jeg fikk svar på det jeg trengte. I senere intervjuer ble formuleringen av spørsmålene tilpasset slik at de skulle fremstå tydeligere. Å kunne gjøre slike justeringer av spørsmål og avklaringer underveis er en fordel kvalitative intervjuer gir, som man for eksempel ikke hadde fått dersom man gjennomførte surveyundersøkelser. I tillegg er det gjerne en fordel å sitte ansikt til ansikt med en person, for på den måten å kunne observere kroppsspråk og skape en bedre dynamikk i intervjuet. En ulempe ved å gjøre intervjuer er at dersom sensitive emner blir tatt opp eller informanten føler seg utrygg på forskerens intensjoner kan dette begrense informasjonsutvekslingen (Grønmo, 2015, s. 173). Det var derfor viktig for meg å avklare formålet med intervjuene med alle informantene før vi startet. Spørsmålene som ble stilt var etter min mening ikke av sensitiv art, og jeg opplevde heller ikke at informantene syntes det. Det var ingen spørsmål informantene ikke ville svare på, eller ga uttrykk for at det var ubehagelig å svare på.

Blant forskere eksisterer det noe uenighet om hvor godt forberedt en bør være før et kvalitativt informantintervju (Andersen, 2006, s. 286). Jeg valgte å forberede meg godt ved å skrive en utfyllende intervjuguide (se vedlegg A for eksempel på intervjuguide). Jeg opplevde det som nødvendig og svært nyttig å bruke en intervjuguide til å strukturere intervjuene. Jeg brukte god tid på å utforme intervjuguidene slik at jeg hadde best mulig kjennskap til feltet jeg skulle stille spørsmål om og spørsmålene skulle være mest mulig treffende for min problemstilling. Jeg hadde ulike intervjuguider for de som ikke var en del av NTAES og de som var i NTAES. Dette var på bakgrunn av at jeg ønsket å innhente ulike data fra de ulike intervjuene. Intervjuene ble

Metode

også formulert med en viss fleksibilitet og det var formulert ulike oppfølgingsspørsmål basert på svaret jeg fikk på hovedspørsmålet.

Alle jeg henvendte meg til sa ja til å bli intervjuet. I NTAES gikk all kommunikasjon gjennom senterets leder, og det var han som skaffet meg informanter fra senteret. Jeg fikk intervjuet fire av elleve deltakere i NTAES, noe jeg anser som et greit antall med tanke på et begrenset utvalg. Alle forespørsler om intervju ble sendt vis epost. I epostene ble det lagt ved et informasjonsbrev for forskningsprosjektet oppgaven min er en del av med informasjon om at prosjektet er godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD) og hvilke rettigheter informantene hadde. Intervjuene ble tatt opp på bånd, noe alle informantene ga sitt samtykke til. Intervjuene varte fra 30 til 65 minutter og ble gjennomført i informantenes lokaler eller via Skype. I etterkant av intervjuene ble informasjonen transkribert til tekst. Alle informantene fikk tilbud om å få tilsendt transkribert intervju for gjennomlesning. Alle takket nei til dette.

4.5. Analyse av data

Etter man har samlet inn data, skal disse dataene analyseres og tolkes. Analyse av kvalitative data, som er det jeg tar for meg i min studie, handler om å bearbeide tekst. Utgangspunktet for min analyse var de transkriberte intervjuene samt sekundærdata i form av ulike offentlige og tildelte dokumenter om NTAES, etatene som er representert ved senteret og arbeidet mot arbeidslivskriminalitet i Norge.

I følge Ringdal (2013, s. 249) er analyse av kvalitative data utfordrende fordi det ikke finnes standardiserte teknikker for slik analyse, men hensikten med analysen er å gjøre spranget fra observasjoner til vitenskap. Selv om analyse av kvalitative data kan fremstå mer utfordrende enn analyse av kvantitative data, hvor det finnes mer spesifikke fremgangsmåter og teknikker for analyse, har flere forskere kommet med sine forslag til hvordan en kan gå frem i analyse av kvalitative data. Flere av disse forskerne fremhever i sine tilnærminger at et viktig element ved analyse av kvalitative data er å dele dataene inn i mindre grupper for å skape en oversikt over materialet (se blant annet; (Brinkmann & Tanggard, 2012; Johannessen, Kristoffersen, & Tufte, 2011; Thiel, 2014; Miles, Huberman, & Saldaña, 1994; Ringdal, 2013)). I følge Miles og Huberman (1994, s. 12) består dataanalyse av tre elementer; 1) datareduksjon, som innebærer å velge ut, fokusere, forenkle og konkretisere informasjonen, 2) en organisert fremstilling av dataene som utgangspunkt for å trekke konklusjoner, og 3) å trekke konklusjoner basert på

Metode

dataene man har samlet inn. De fremstiller analyse av data som en interaktiv prosess, hvor forskeren gjerne veksler mellom de ulike elementene i analyseprosessen.

Min analyseprosess startet med at jeg hørte gjennom og transkriberte alle intervjuene jeg hadde gjennomført. Transkriberingsprosessen var en viktig del av analyseprosessen fordi det ikke bare ble en gjentakelse av intervjuenes innhold, men også satte i gang en ny refleksjon av dataens innhold. Etter transkriberingen var gjort kategoriserte jeg svarene fra intervjuene under ulike kategorier basert på tema. Temaene jeg benyttet under kategoriseringen av dataene fulgte temaene fra intervjuguiden. Dette var for å kunne sammenligne informasjonen om hvert tema fra alle informantene. Noen av temaene som var mer omfattende ble også delt inn i underkategorier. Gjennom kategoriseringen av data ble også mengden data redusert, da det som ikke var relevant for studiens problemstilling ble tatt bort. Etter intervjuene var kategorisert enkeltvis, samlet jeg alle dataene fra hvert intervju i et felles dokument sortert etter kategoriene. Deretter ble funn fra sekundærdata også plassert inn under de ulike kategoriene. Hver enkelt informant og dokument fikk sin egen fargekode slik at det skulle være lett å skille dem fra hverandre. For hvert tema ble det laget en kolonne for egne notater og refleksjoner underveis i analysen. Notatene underveis ga meg mulighet til å se etter sammenhenger og gi en oversikt over datamaterialet, og dette gjorde det lettere å knytte de ulike delene av datamaterialet opp mot studiens problemstilling.

4.6. Generalisering av casestudie

Forskningens mål er ofte å kunne generalisere resultatet av en studie til å gjelde for andre lignende fenomener enn de(t) som blir studert (Yin, 2002, s. 10). En studies generaliseringspotensiale handler altså om at resultatene fra datainnsamlingen også kan være gjeldende i andre situasjoner. Målet blir da å vise at en enkelt case kan være representativ for en større klasse av fenomener (Andersen, 2013, s. 14). Generalisering er ofte mest aktuelt i kvantitative studier (statistisk generalisering), men ifølge blant annet Ringdal (2013, s. 248) finnes det argumenter for at funn gjort i kvalitative undersøkelser også har en mer generell gyldighet. Yin (2008) fremhever at det ikke er statistisk, men analytisk eller teoretisk representativitet som generalisering av casestudier hviler på. I kvalitative studier er målet som nevnt å oppnå dybdekunnskap og forståelse rundt et fenomen, noe som oppnås ved grundig analyse av strategisk utvalgte enheter.

Metode

«Indeed, the added value of the case study lies first and foremost in the wealth of empirical information that is collected, which can serve as a basis for developing theories, or lead to the improvement of existing ones» (Thiel, 2014, s. 92).

Kvalitative studier hevdes å kunne bidra til utvikling av teorier eller føre til forbedringer av allerede eksisterende teorier, noe Yin (2008) omtaler som analytisk og teoretisk generalisering. Analytisk og teoretisk generalisering innebærer at forskeren forsøker å anvende en spesifikk teoretisk modell på en eller flere empiriske caser. Resultatet av casestudien vil så bli brukt til å utvikle teorien videre, eller om nødvendig, gjøre visse justeringer. Resultatet av den empiriske casestudien brukes til å formulere nye antagelser, som kan fungere som byggeklosser for en teori eller modell (Thiel, 2014, s. 92).

I og med at jeg kartlegger og beskriver et konkret samarbeid/samordning, vil det ikke enkelt kunne overføres til andre liknende fenomener. Slutningene i denne studien vil altså ikke kunne generaliseres statistisk, men det er heller ikke målet. Det kan derimot være mulig å gjennomføre en analytisk generalisering av studien. Ambisjonene til studien er å presentere en helhetlig forståelse av hvordan samordningen i NTAES fungerer. Samtidig kan studien forhåpentligvis bidra til å utvikle forståelsen av samordning mot arbeidslivskriminalitet i offentlig sektor og teori rundt dette. Gerring (2006, s. 21) legger vekt på at jo flere caser en casestudie har, jo større sannsynlighet er det for at man kan generalisere funnene til lignende fenomener. Med tanke på at denne casestudien kun har en case, er generaliseringspotensialet til studien svakere enn om jeg hadde tatt med flere caser. Men siden studien fokuserer på NTAES som case, som er en ny og annerledes sammensatt enhet, anser jeg allikevel studien som nyttig og at den kan bidra med ny informasjon på feltet om tverretattlig samordning mot arbeidslivskriminalitet.

4.7. Vurdering av studiens datagrunnlag

Uansett hvilken analyse man skal gjennomføre er det viktig å sikre kvaliteten på dataene, det vil si at de er repeterbare og kontrollerbare. Når vi snakker om datakvalitet omtales det ofte som reliabilitet og validitet innenfor kvantitative studier. Innenfor samfunnsvitenskapen er det ifølge Ringdal (2013, s. 248) omdiskutert om disse begrepene er relevante for kvalitative data. Kontrollerbarheten og repeterbarheten til kvalitative analyser er vanskeligere enn i kvantitative analyser. Dette er årsaken til at man med kvalitative data vanligvis ikke snakker om validitet og reliabilitet i streng forstand, men heller bruker termer som forståeligheten av analysen, dens overførbarhet, og konklusjonens troverdighet. Hvis analysen er forståelig kan den bli gjentatt

Metode

(reliabilitet); overførbarhet betyr at resultatet kan bli generalisert (ekstern validitet); og troverdighet tilsvarer forestillingen om intern validitet (Thiel, 2014, s. 150).

Selv om reliabilitet, validitet og generaliserbarhet i statistisk forstand er mulig uegnet i kvalitative data, er begrepene ifølge Ringdal (2013, s. 248) likevel nyttige. Ringdal hevder at ved å benytte andre begreper mister man referansen til innarbeidede og generelle begreper for å vurdere dataenes kvalitet. På bakgrunn av dette har jeg derfor valgt å benytte de innarbeidede begrepene, validitet og reliabilitet, for min studie.

4.7.1. Reliabilitet

Reliabiliteten i en studie handler om datamaterialets pålitelighet (Ringdal, 2013, s. 248). Dette handler om hvilke data som benyttes, måten data samles inn på og bearbeides. En studie skal gjøre det enkelt for andre forskere å gjennomføre samme undersøkelsesopplegg på et senere tidspunkt. Reliabilitet går generelt på tilfeldige målefeil, og i tilfeller med lav reliabilitet vil utformingen av undersøkelsesopplegget kunne påvirke datamaterialet. Det vil si at variasjon i datamaterialet ikke skyldes at det faktisk er ulikheter, men at det er metodiske forhold som påvirker utfallet (Grønmo, 2015, s. 241). Høy reliabilitet viser til stor grad av nøyaktighet i de innsamlede dataene, i måten dataene blir brukt på og hvordan dataene har blitt innhentet og bearbeidet (Johannessen, Kristoffersen, & Tuft, 2011). Påliteligheten til dataene man har samlet inn vil ha betydning for den videre tolkningen av disse og i hvilken grad man kommer frem til riktige konklusjoner. Det er derfor viktig å være bevisst på at man kan øke reliabiliteten for en studie ved å forsøke å redusere mulige svakheter ved datainnsamlingen (Kvale & Brinkmann, 2009).

Jeg har gjennomført flere tiltak for å styrke studies reliabilitet. For det første har jeg gitt en grundig skildring av dataene jeg har benyttet, samt fremgangsmåte og metodene jeg har brukt i innhenting av studiens datamateriale. Dette vil gjøre det lettere for andre forskere å kunne gjenta forskningsopplegget på mest mulig nøyaktig måte får å teste dets reliabilitet. Jeg har også lagt frem utkast av studien for medstudenter og veiledere underveis i arbeidsprosessen. Et problem med studiens reliabilitet er at informantene er anonyme. Dette vil gjøre det vanskeligere å etterprøve studien siden andre forskere ikke kjenner til hvilke informanter som har deltatt i studien. Jeg anser likevel studiens reliabilitet for å være høy, og at dersom andre forskere hadde gjennomført denne studien på samme tidspunkt ville forskningsresultatene vært om lag like. En annen mulig svakhet ved studien er at sjefen for NTAES, som var min kontaktperson inn til

Metode

senteret, rekrutterte alle informantene mine fra senteret. Dersom de som ble rekruttert ble valgt på bakgrunn av hvordan de ville svare på spørsmålene mine, for eksempel at de er mer positive til organiseringen av NTAES eller den tverretatlige samordningen enn andre på senteret, kan dette ha påvirket resultatene mine på en skjev måte. Likevel anser jeg det som hensiktsmessig at sjefen for senteret rekrutterte informantene, da dette var svært tidsbesparende. Dessuten opplevde jeg alle informantene som åpne og ærlige. NTAES er også en liten enhet med få ansatte, og jeg har til sammen snakket med en ganske stor andel av dem. Ved å la informanter ta del i kontrollen av data i etterkant av intervjuer kan man øke studiens reliabilitet (Silverman, 2001). Alle jeg intervjuet ble spurt om de ville ha tilsendt transkribert intervju for gjennomlesning, men alle takket nei til dette.

4.7.2. Validitet

Vurderinger av datamaterialets validitet (gyldighet) går ut på om man faktisk måler det man ønsker å måle, det vil si datamaterialets gyldighet for studiens problemstilling (Grønmo, 2015, s. 241; Johannessen, Kristoffersen, & Tufte, 2011). Validiteten for min studie er derfor en vurdering av hvor godt dataene jeg har innhentet representerer fenomenet jeg studerer, altså den tverretatlige samordningen i NTAES. Det er vanlig å skille mellom intern og ekstern validitet, hvor intern validitet dreier seg om at forskeren faktisk har målt/undersøkt det man mente å gjøre og ekstern validitet dreier seg om i hvilken grad en studie kan generaliseres til andre liknende fenomener (Thiel, 2014, s. 49; Gerring, 2006, s. 43). Vurderinger av validitet i kvalitativ forskning blir gjerne mer vag enn i kvantitativ forskning (Ringdal, 2013, s. 248), men det finnes tiltak som kan gjøres i kvalitative studier for å øke validiteten.

For å sikre høy validitet er datatriangulering et sentralt verktøy, og dette benytter jeg meg av, som nevnt tidligere. Jeg vurderer studiens interne validitet for å være høy, siden jeg har gjennomført 6 intervjuer hvor flere av informantene har hatt sentrale stillinger og kunnskap som er svært nyttig for å besvare studiens problemstilling. Intervjuene ga tilgang til store mengder informasjon, og dokumenter som har blitt analysert har også gitt mye relevant informasjon. Studiens interne validitet kan ha blitt noe svekket av at det finnes dokumenter som ikke er offentlig tilgjengelig og jeg dermed ikke fikk tilgang på. Men i og med at jeg ikke kjenner til hvilken informasjon jeg ikke fikk tilgang til, er det vanskelig å gjøre en vurdering av i hvor stor grad dette svekker studiens interne validitet. For å sikre høy validitet var det også viktig å være grundig i utformingen av intervjuguidene og sikre at spørsmålene var så tydelig formulert som mulig og ikke skulle kunne misforstås. Er spørsmålene tvetydige kan man ende opp med at

Metode

informantene egentlig svarer på noe annet enn det man er ute etter å studere. Min studies validitet ble også sikret ved at jeg stilte oppfølgingsspørsmål underveis for å forsikre meg om at jeg hadde forstått informasjonen fra informantene riktig. Med tanke på at dette er en case-studie med bare en case, vurderer jeg den eksterne validiteten til studien som lav. Men som tidligere nevnt er ikke målet for denne oppgaven generalisering i statistisk forstand, men heller analytisk generalisering.

5. Empiri

I dette kapittelet skal jeg gjøre rede for de empiriske funnene i studien. Kapittelet vil bli delt inn i to hoveddeler. Del én tar for seg organiseringen i NTAES, mens del to vil gjøre rede for forskjeller mellom etatene i NTAES når det kommer til trekkene fra den analytiske modellen. Del to av dette empirikapittelet vil derfor bli delt inn i fire underavsnitt, ett til hvert av trekkene i analysemodellen som skisseres i oppgavens teorikapittel.

5.1. Organisering av NTAES

I dette delkapittelet skal jeg legge frem empirien om organiseringen av NTAES. Kapittelet vil bli delt inn i tre underavsnitt, hvor det første tar for seg senterets oppstart og formål, det andre tar for seg rekruttering av deltakere fra etatene og deres stilling i NTAES, samt hvor midlene til senteret kommer fra. Det siste underavsnittet ser på organisering av arbeidet og oppgavene i NTAES.

5.1.1. Oppstart og formål

Etter den første strategien mot arbeidslivskriminalitet kom i 2015 ble det bestemt at ett av tiltakene var å opprette NTAES. Deretter ble det satt ned en tverretatlig arbeidsgruppe som kom med en rekke anbefalinger til senteret, basert på blant annet hvordan man har gjort tiltak mot arbeidslivskriminalitet i andre land. NTAES ble offisielt åpnet 2. mai 2016 (ØKOKRIM, 2017). Fem etater er representert ved NTAES, henholdsvis politiet, NAV, skatteetaten, Toll og arbeidstilsynet. Politiet og skatteetaten har hver fire deltakere ved senteret, mens NAV, Toll og arbeidstilsynet har en deltaker hver. Da informantene ble spurt om de visste noe om hvordan denne sammensetningen av deltakere fra de ulike etatene kom til, var de fleste noe usikker på dette. Informanten fra skatteetaten, som er sjefen for NTAES, hadde derimot noen antakelser om dette, og sa følgende:

*«Hvorfor sammensetningen da, enn så lenge, er hovedvekt av politi og skatt har vel både med hovedprioriteringen til skatt å gjøre, men også størrelsen på etatene(...) Så jeg oppfatter at både størrelse og engasjement i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet var avgjørende. Uten at jeg kanskje helt vet om det var noe krav innledningsvis fra regjeringen på dette tiltaket»
(Informant 3).*

Empiri

Informanten kommenterte også at det er NAV kontroll, og ikke hele NAV som er representert i NTAES. NAV kontroll er en liten del av den ellers store etaten.

Informanten fra arbeidstilsynet forteller at det var diskusjon rundt hvor NTAES skulle ha sine kontorer, og at både Kripos og ØKOKRIM var interessert i å ha NTAES i sine lokaler. «*Kripos og politidirektoratet gikk vel for Kripos. Og ØKOKRIM og skatteetaten gikk for ØKOKRIM*» (Informant 1). Da senteret ble opprettet, hos ØKOKRIM, ble det bestemt at lederen for NTAES skulle være enten fra skatteetaten eller politiet. Den første lederen er fra skatteetaten, og det har ikke vært noen utskiftning av lederen siden oppstarten av senteret. Informanten fra skatteetaten (lederen for NTAES) beskriver NTAES sitt oppdrag på følgende måte:

«NTAES skal gjøre de fem etatene dyktigere i å samarbeide, mer effektive og, som regjeringen har sagt, mer slagkraftige. Hva man enn måtte legge i det. Så i korthet så har jeg ansvar for at vi produserer beslutningsgrunnlag for å dyktiggjøre lederne våre i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet. Litt sånn svevende, men allikevel det blir jo litt svevende når man har et senter som er opprettet av regjeringen og som det ikke finnes andre lignende varianter av i landet». (Informant 3)

Når det kommer til NTAES sin rolle eller plassering i a-krim «hierarkiet», som ble beskrevet i kontekstkapittelet og illustrert i Figur 1 (side 16), beskriver flere av informantene senteret som å befinne seg på et strategisk nivå, mens for eksempel de syv lokale a-krim sentrene befinner seg på et taktisk-operativt nivå. Informant 2 fra politiet beskriver det som at a-krim sentrene er deres øyne og ører ute der ting skjer og som kan gripe inn når de ser arbeidslivskriminalitet. Informanten sier videre:

«Og så ser jeg liksom at vi, NTAES, er nivået over. Vi burde trekke veksler på deres kunnskap og det de ser der ute og samle trådene litt. Hva er det vi ser i det store og hele for Norge under ett av trender. Og så burde vi på en måte se det de gjør i sammenheng med kunnskap fra etatene ellers og bedrive analyse for å se om det er en trend eller om det er en lokal utfordring. Så vi burde ha et lite sånn over-opsyn og trekke de store linjene. Og så burde vi melde dette videre til de som er over oss, som da er styringsgruppen og Det sentrale samarbeidsforum». (Informant 2)

NTAES har ikke lov til å levere ut informasjon om hvem de kriminelle aktørene er, det vil si informasjon om at det er en spesifikk person eller et spesifikt selskap. Informanten fra skatte-etaten beskriver NTAES som en satellitt som ligger litt på siden i a-krim hierarkiet, som er der for å dyktiggjøre lederne og spre kunnskap. Informanten mener også at NTAES nok kan få en tydeligere rolle ovenfor a-krim sentrene og ledelsen i de ulike etatene når senteret får mulighet til å innhente og dele opplysninger i større grad enn de har hatt så langt. *«Den dagen hvor a-krim sentrene jobber noenlunde likt og vi kan hente deres informasjon og berike den med annen informasjon, så kan vi få komme mer inn i hierarkiet»* (Informant 3). Det fremkommer av informantene at det ikke er noe kontakt mellom NTAES og de lokale a-krim sentrene i det daglige. Informanten fra Arbeids- og sosialdepartementet forteller at ordningen mellom de ulike gruppene/etatene som deltar i samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet har blitt mer formalisert de siste 2-3 årene. Og at dette sannsynligvis var en uunngåelig utvikling ettersom samarbeidet og «hierarkiet» var lite oversiktlig både for de som var del av det, og de som stod på utsiden av det, ved oppstart.

5.1.2. Rekruttering, stillinger og midler til senteret

De fleste informantene oppga at stillinger i NTAES var blitt internt utlyst i etatene, og at de gikk igjennom normal ansettelsesprosedyre hvor de søkte på stillingen og hadde intervjuer. De som deltar i NTAES er avgitt (utlånt) i en fulltidsstilling til senteret over en periode på minimum to år. Deltakelsen i NTAES er instruksbasert og instruksene oppgir at de ti medarbeiderne på senteret skal være der i minimum to år, med mulig utvidelse på opptil fire år. Sjefen for NTAES har en litt annen instruks, hvor det er lagt ned et grunnlag på tre år, med mulig utvidelse på opptil fem år. Etter deltakerne er ferdig med sin periode i senteret går de tilbake til sin ordinære stilling i etatene. Alle informantene ga uttrykk for at de mener det er gunstig å være på senteret lengre enn to år, og trekker frem at det tar tid å sette seg inn i arbeidet i NTAES. Samtidig uttrykker de at de ser behovet for en rullering av deltakerne i NTAES fra de ulike etatene.

«Det å være her mer enn to år oppfatter jeg at er smart, for det tar litt tid å sette seg inn i ting, og så tar oppdragene litt tid. Så det å være her i tre til fem år tror jeg er fornuftig. Men når man har vært her så lenge så har du jo mistet helt kontakten med etaten du kommer fra. Og stort sett alle etatene er jo omorganisert når du kommer tilbake, sånn som det ser ut nå. Men da sitter man igjen med en tverretatlig kompetanse som veldig få har i den etaten man kommer

Empiri

fra. Så det er fordeler og ulemper ved det. Men jeg tror det er smart at man ikke er her for evig tid» (Informant 3).

Informantene fra NTAES omtaler sine stillinger i senteret som analytiker og at alle, sett bort i fra sjefen for NTAES, er likestilte og har de samme arbeidsoppgavene. Informantene går i ulik detalj inn på hva arbeidsoppgavene innebærer. Informanten fra arbeidstilsynet trekker frem utviklingen av senteret med å få på plass rutiner og metoder som en del av arbeidsoppgavene, samt arbeide i oppdrag. Begge informantene fra politiet oppsummerer arbeidsoppgavene som å utføre analyser av kriminalitetsbildet. Informant 2 fra politiet utdyper nærmere at deres arbeidsoppgaver innebærer å ta med seg etatenes kunnskap inn på senteret, sette seg inn i kunnskap om økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet, holde seg faglig oppdatert og jobbe oppdragsbasert. Lederen for senteret, som kommer fra skatteetaten, beskriver sin rolle på følgende måte:

«Jeg er leder av senteret. Der har jeg ansvaret i utgangspunktet på faget. Jeg svarer til DSSF, som består av direktørene for de fem etatene pluss riksadvokaten og sjefen for ØKOKRIM. Og vi i NTAES skal gjøre de fem etatene dyktigere i å samarbeide, mer effektive og, som regjeringen har sagt, mer slagkraftige. Og da består det i å gi dem kunnskapsgrunnlag så de kan fatte beslutninger. I utgangspunktet tverretatlige beslutninger. Så i korthet så har jeg ansvar for at vi produserer beslutningsgrunnlag for å dyktiggjøre lederne våre i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet» (Informant 3).

I og med at deltakerne i NTAES er avgitt til senteret og ikke ansatt, ligger personalansvaret for deltakerne hos etatene de kommer fra. Når det kommer til utgifter for NTAES forklarer informanten fra skatteetaten det slik:

«I og med at vi ikke er ansatt, men avgitt, betaler den enkelte etat den enkeltes lønn. Og så er det en felles kostnadsdelingsavtale når det kommer til ting som husleie, aviser strøm osv. Så disse regningene deles på 11, der skatteetaten betaler 4/11 og toll 1/11 osv. Så NTAES har ikke noe eget budsjett, men vi har en mulighet allikevel for å reise, dra på konferanser osv. Så vi har et greit handlingsrom egentlig» (Informant 3).

Informanten fra arbeidstilsynet forteller også at det ikke har vært noe problem å få dekket inn kostnader til reise fra egen etat. NTAES er ikke registret som en egen enhet og har derfor ikke

Empiri

egne budsjettmidler eller egen administrativ stab. *«Det er klart at ØKOKRIM dekker nok noe på den administrative siden her. Vi bruker jo deres systemer»* (Informant 1).

5.1.3. Organisering av oppgaver

Informanten fra skatteetaten oppgir at de har en generell instruks for senteret, som kom på plass rundt en måned etter det ble opprettet.

«Der står det ikke beskrevet hvordan vi skal gjøre ting, men at vi skal levere et grunnlag og hvem som skal være her hvor lenge osv. Vi skal jo levere disse beslutningsgrunnlagene i form av rapporter. Og det som har vært viktig for oss, er at vi er et tverretatlig senter. Og vi skal ha et eierskap til det å være tverretatlig senter og at det er våre egne produkter. Det er forskjell på det å jobbe i team og det å jobbe i en arbeidsgruppe. Dette er utelukkende en form for team» (Informant 3).

Informanten forteller videre at de måtte finne ut av hvilken arbeidsmetodikk de skulle bruke, hva de legger i et beslutningsgrunnlag og hvordan de best kan formidle dette. Det som ble gjort innledningsvis var derfor å øke kunnskapen og kompetansen på etterretningsmetodikk, hovedsakelig basert på politiets etterretningsdoktrine. Personer som var dyktige på dette ble invitert inn til NTAES, hovedsakelig fra politiet men også fra toll og forsvaret. Dette ga NTAES et grunnlag for hvordan de skulle arbeide. Informanten foreller også at arbeidsprosessen på senteret er i stadig utvikling.

«For det har jo vært litt krevende når vi bare blir satt her og så skal vi levere et kunnskapsgrunnlag, uten at vi har noen punktvis instruksjoner på hvordan vi skal gjøre dette, hvordan det er gjort før eller hva som kreves av produktene våre. Så vi har måttet prøve og feile litt» (Informant 3).

Det holdes morgenmøter hver mandag og onsdag på senteret. Her blir det ifølge informantene tatt opp stort og smått, som hva de har gjort i løpet av den foregående uken, hva de har planer om den kommende uken og om det er noen faglige diskusjoner de vil ta opp i fellesskap. Det kan også være temamøter hvis det er behov for det. Informantene oppgir at de organiseres i team på tre personer når de jobber med konkrete oppdrag. *«Vi deler opp oppdragene og oppgavene på det vi skal levere ut mest mulig hensiktsmessig. Hvilken etat du er fra er ikke så viktig, men det er hva du har tilgang til av opplysninger»* (Informant 3). Informantene forteller

Empiri

også at det er viktig at produktene og rapportene som produseres i de ulike oppdragene er fra NTAES, ikke bare de tre personene som var del av oppdraget. Det fremkommer at når deltakerne ved NTAES er del av et oppdrag har de hovedfokus der. Men selv om de er engasjert i et oppdrag vil de fortsatt ta del av andre ting som foregår ved senteret, og for eksempel komme med innspill på andres oppdrag og gjøre korrekturlesning og lignende.

Flere av informantene oppgir at å være del av et oppdrag gir en mer strukturert arbeidshverdag enn dersom de ikke er del av et oppdrag. Hvert oppdrag har en prosessleder, og det blir gjerne satt frister og laget fremdriftsplan på når ting skal være ferdig og hvem som skal ha ansvar for hva. Selv om arbeidshverdagen blir mer strukturert når de jobber i oppdrag, sier informanten fra arbeidstilsynet at det vil være variasjon innenfor hvert oppdrag på hvordan ting blir gjort, siden de som er satt sammen på oppdraget må bli enige og fordele oppgaver. Når deltakerne på senteret ikke er del av et oppdrag har de mye frihet til å skape sin egen arbeidshverdag.

«Hvis du ikke er i oppdrag, så har du et ansvar, sånn som jeg ser det, på å holde deg faglig oppdatert og lage dine egne arbeidsoppgaver. Og hvis du har vanskeligheter med det så tar du kontakt med sjefen for å få råd og tips til hva du kan gjøre. Og ellers er det veldig flat struktur. Sjefen er veldig for at vi skal finne løsninger på ting, vi skal ta initiativ» (Informant 2).

Det er Styringsgruppe for a-krim samarbeidet (SG) og Det sentrale samarbeidsforum (DSSF) som gir NTAES sine oppdrag. På spørsmål om NTAES får konkrete retningslinjer og mål for oppdragene sine svarer alle informantene at det stort sett ikke er tilfellet. Informanten fra skatteetaten sier at: *«Sånn som det ser ut nå så er oppdragene basert på forslag fra oss og eventuelt andre. Ideelt sett, sånn etterretningsprosessuelt, så skal jo bestillingen av oppdrag og rapporter komme ovenfra»* (Informant 2). NTAES sitt handlingsrom når det kommer til oppdrag beskrives som stort, siden senteret verken har fått detaljstyring eller veldig konkrete rammer for sitt arbeid. Oppdragene senteret tar fremstår som en kombinasjon av oppdrag gitt ovenfra og forslag fra senteret selv. Informanten fra skatteetaten sier at det er vanskelig å samle inn informasjon hvis man ikke vet konkret hva man skal med informasjonen, og at beslutningstakerne (de som gir NTAES oppdrag) ikke alltid vet hvilken informasjon de mangler eller trenger. Derfor er det viktig for NTAES å «ha følehornene ute» for å fange opp hvor det mangler kunnskapsgrunnlag. Dette har blant annet ført til at det ble skrevet en rapport om nyere betalingstjenester, uten en konkret bestilling på dette. Informanten fra skatteetaten forteller videre at dersom NTAES hadde sittet på sidelinjen og ventet på å få konkrete oppdrag hadde de ikke hatt så mye

å gjøre. Informanten fra arbeidstilsynet forteller at når NTAES får oppdrag er det ikke alltid lett å få frem et konkret mål med oppdraget, noe som gjør det vanskeligere å treffe med produktene. Informanten mener derfor det er en vei å gå i oppdragsdialog og i bestilling av oppdrag til senteret. Når det gjelder dialog og tilbakemelding på oppdragene NTAES utfører sier den ene informanten fra politiet følgende:

«Av den etterretningsmetodikken som vi jobber etter her, etter den etterretningsmetodikken i politiet, så er det sånn foregående oppdragsdialog. Så du kan jo gå tilbake og stille spørsmål og be om presiseringer. Og så kan jo de selvfølgelig komme med tilbakemeldinger på tilbakemeldingene. Så det er ideelt sett sånn det skal fungere» (Informant 4).

Oppsummert ser jeg at etter opprettelsen av NTAES i 2016 fikk senteret som oppgave å legge til rette for at etatene bedre kan utnytte den samlede informasjonen de besitter. Dette innebærer å utarbeide rapporter og vurderinger for å gi etatene et bedre beslutningsgrunnlag. Det er DSSF og SG som i utgangspunktet skal gi NTAES oppdrag, men informantene opplyser at de gjerne er delaktige i forslag til og utforming av oppdragene. Oppdragene NTAES får ofte er lite presise, noe informantene mener gjør det vanskeligere å levere de beste produktene. Informantene beskriver NTAES som en enhet som befinner seg på et strategisk nivå, og de oppgir at de har lite kontakt med det operative nivået a-krimssamarbeidet i det daglige. Dette samsvarer med den informasjonen jeg har funnet om a-krimssamarbeidet som ble presentert tidligere i oppgavens kontekstkapittel. De som jobber i NTAES er ikke ansatt på senteret, men avgitt hit i en begrenset periode. Personalansvaret ligger fortsatt hos etatene, som også betaler lønnen til sine deltakere ved senteret. NTAES har heller ikke et eget budsjett. Både det at deltakerne ikke er ansatt i NTAES og at senteret ikke har et eget budsjett er med på å gjøre det tydelig at NTAES er opprettet som en sekundærstruktur og at etatene fortsatt utgjør primærstrukturen for deltakerne.

5.2. Modellens fire trekk og forskjeller mellom etatene

5.2.1. Maktforskjeller

De fem etatene som deltar i NTAES skiller seg fra hverandre både når det kommer til deres respektive størrelse i form av antall ansatte, men også midler (budsjettet) de har til rådighet. Når det kommer til maktforskjeller mellom etatene som deltar ved NTAES fremstår det fra informantenes svar som at dette kan ha vært med på å påvirke sammensetningen på senteret. Den ene informanten fra politiet forteller at hvor store etatene er og hvor mye ressurser de

Empiri

bruker på bekjempelse av arbeidslivskriminalitet er varierende mellom de fem etatene. Informanten trekker frem politiet og skatteetaten som å være litt i forkant der av de andre etatene, og at NTAES også er lagt opp slik at skatt og politiet skal være dominante, derav at de har flere representanter ved NTAES enn de tre andre etatene.

«Politiet har fått veldig klare signaler fra Statsministeren om at bekjempelse av arbeidslivskriminalitet skal prioriteres (...). Så har vi jo arbeidstilsynet på sin side som er 600 stykker, ikke sant, de er veldig engasjert og «på». Men hvor mye de kan bidra sånn i det store er en annen sak, fordi at de bare er 600 og ikke 16 000 som noen andre» (Informant 4).

I tillegg til å være av ulik størrelse og med ulike budsjettammer har også etatene ulike roller ovenfor problemet arbeidslivskriminalitet og forskjellig handlingsrom for å håndtere problemet. Det fremstår som at etatens rolle ovenfor arbeidslivskriminalitet-problematikken også er en viktig faktor for sammensetningen på senteret, og at politiet og skatteetatens rolle blir sett på som å veie tungt. Informantene trekker frem at NTAES skal arbeide mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet, og at dette kan være med på å underbygge den sterke rollen til politiet og skatteetaten i senteret. At NTAES er plassert ved ØKOKRIM kan også tolkes som et signal for at arbeidslivskriminalitet er tett knyttet til økonomisk kriminalitet, og at politiets ressurser og kompetanse blir ansett som viktige.

NTAES har som nevnt en leder, som kommer fra skatteetaten. Men informantene beskriver en organisering på senteret hvor de er likestilte i sine stillinger, uavhengig av etaten de kommer fra. Informant 2 fra politiet beskriver strukturen på senteret som flat, og selv om politiet og skatteetaten til sammen utgjør en overvekt av deltakerne ved NTAES virker ikke dette å påvirke maktstrukturen på senteret i noen åpenbar grad. At politiet og skatteetaten har flere deltakere i NTAES fremstår ut i fra informantenes svar å grunne i de ulike etatens engasjement, «eierskap» til feltet. *«Skatteetaten var en pådriver for å få opprettet NTAES, og politiet er jo nødvendige å ha med» (Informant 3).*

Produktene NTAES produserer skal som nevnt bestemmes av oppdrag gitt fra DSSF. Informanten fra arbeidstilsynet forteller at det, i alle fall i starten, var viktig for NTAES å sørge for at etatene ikke hadde makt til å påvirke deres produkter eller konklusjoner.

Empiri

«For det kan det jo være at etatene ønsker, sånn at ikke deres egne rapporter faller igjennom ikke sant. Men det gjør jo at etatenes styringsmuligheter, utover styringsgruppen, at de mister kontrollen på sine inne i senteret. Sånn må det jo være» (Informant 1).

Dette utsagnet kan tyde på at det har vært viktig for NTAES å være en selvstendig enhet, som ikke lar seg påvirke av etatene i sine rapporter og konklusjoner, uavhengig av etatenes makt. I den forbindelse ble alle informantene i NTAES spurt om de følte på en rollekonflikt mellom NTAES og etaten de er ansatt i. Dette sier informantene at de i liten grad har kjent på, men informanten fra arbeidstilsynet forteller at: *«Men det har vært enkelte situasjoner hvor man kanskje har måttet klargjøre hvilken hatt man har på seg»* (Informant 1). Informanten anser det også som viktig at deltakerne i NTAES er på senteret i en 100 % stilling. *«Det er for at du også skal bygge lojalitet til de du jobber med, og ikke bare ha den ensidig til din etat»* (Informant 1).

5.2.2. Kunnskapsforskjeller

Etatene som er representert ved NTAES har ulike domener, samfunnsoppdrag og måter å arbeide på. Politiet og arbeidstilsynet er for eksempel etater som jobber mye ute i feltet, mens skatteetaten gjerne jobber mer analysebasert. Noe som kom tydelig frem under intervjuene med informantene fra NTAES var at deltakerne fra de ulike etatene bærer med seg ulike kunnskap, perspektiver, kulturer, erfaring og arbeidsmetodikk inn i samordningen på senteret. En informant forteller for eksempel at det er 30 års aldersforskjell mellom den yngste og eldste på senteret, og at noen har vært yrkesaktive i 30 år, mens andre har vært yrkesaktive i 5 år. Utdanningen varierer også mye mellom deltakerne, hvor noen ikke har høyere utdanning og andre har en doktorgrad. Alle informantene trekker frem både positive og negative sider ved denne variasjonen. Den ene informanten fra politiet forteller at:

«Vi har mange forskjellige utdannelser her, og noen uten utdanning. Så det er en herlig blanding av fagbakgrunn, som gjør det veldig interessant. Og så har vi det med arbeids erfaringen man tar med seg inn på senteret. Bare sånn språklig sett så merker jeg at vi ikke alltid er på nett. Altså vi snakker forbi hverandre innimellom. Fordi en nok har tillagt seg en språklig kultur i etaten man kommer fra. Og noen slenger om seg med forkortelser. Skatteetaten er for eksempel helt rå på forkortelser som jeg ikke skjønner noen ting av. Det tok et år før jeg var inne i sjargongen. Men jeg har sikkert også mine ord og uttrykk. Sånne ting kan skape litt problemer, det at du snakker forbi hverandre. Og det kan skape litt frustrasjon fordi det tar tid å få forklart det en vil ha frem» (Informant 2).

Empiri

Flere av informantene trekker frem at de mener det er mye å lære av det å jobbe tverretatlig og at det gir en mulighet til å få inn flere ulike perspektiver. Samtidig sier flere at deltakerne i NTAES er gode på forskjellige ting, og kan lære av hverandre. Informantene sier også at de lærer mye om seg selv av å jobbe tverretatlig og blir mer oppmerksom på de vaner og perspektiver de bærer med seg fra etaten. Informanten fra skatteetaten påpeker også at det gjerne er stor variasjon internt i de ulike etatene, og sier at: *«Vi er jo fra fem etater, men vi er jo 11 stykker. Så det er egentlig 11 ulike kulturer, vaner og perspektiver som spiller inn»* (Informant 3). Alle jeg intervjuet i NTAES oppga å ha erfaring fra tverretatlig samarbeid i sin etat, men i ulik grad og ikke i en slik variant som gjøres i NTAES.

Når det kommer til utfordringer ved tverretatlig samordning på senteret nevner informantene fra NTAES flere ting. Informanten fra skatteetaten sier blant annet at: *«Utfordringene krever jo noe av den enkelte sånn personlig. Det krever at man er åpen, ydmyk og nysgjerrig. Det har vi prøvd å løse med å ha en egen instruks på hvordan vi skal være her»* (Informant 3). Hvordan man har jobbet i etatene blir trukket frem av blant annet informanten fra arbeidstilsynet, som sier: *«Det varierer jo også hvor operativ man er i etaten. Om man er kontoroperativ eller ute operativ. Det er klart at sånt bærer man med seg»* (Informant 1). Informanten forteller videre at det var stor variasjon mellom deltakerne i hvor god kjennskap de hadde til samfunnsvitenskapelig metode og arbeidslivskriminalitetsfeltet da de kom til NTAES. *«Så det er ingen tvil om at du får skiller på kunnskapssiden etter hvor man kommer fra»* (Informant 1). Siden deltakerne i NTAES kommer fra ulike etater som har sine egne mål og oppdrag har det vært viktig for deltakerne på senteret å skape en felle forståelse av hva som er deres oppgave. En av informantene fra politiet sier at dette til tider har vært utfordrende og at: *«Jeg føler ikke alle har en omforent forståelse av hva som er strategisk analyse for eksempel»* (Informant 2). Det fremstår også som utfordrende til tider at NTAES ikke har en løpende linjeledelse, fordi ulikheter i perspektiver og måter å gjøre ting på mellom deltakerne i NTAES kan føre til uenigheter. Noen av informantene sier at det da hadde vært greit med en ledelse som kunne skjært litt igjennom i diskusjonene.

Selv om det å skulle samordne seg på tvers av ulik etatstilhørighet, med ulike kunnskapsbaser og perspektiver, byr på utfordringer, fremstår det som at alle informantene ser fordeler ved det. Og fordelene fremstår å være ansett som større enn utfordringene. Informantene forteller også at å samarbeide på tvers av disse ulikhetene går lettere nå enn ved oppstarten av NTAES. Informanten fra arbeidstilsynet, som har vært i NTAES siden oppstarten i 2016, foreller at den

Empiri

første tiden brukte de på å venne seg til å gå fra å tenke etat til å tenke sammen, og sier videre at: *«Når man har jobbet lenge sammen glemmer man egentlig litt at man er fra ulike etater. Og man bør legge det litt bak seg, hvilken etat man kommer fra»* (Informant 1). Informantene er samstemte i at det har utviklet seg bedre samkjør/samarbeid mellom deltakerne i NTAES, og: *«Antageligvis mer enn det vi er klar over»* sier informant 4. Informanten fra Arbeids- og sosialdepartementet forteller at departementet siden 2015 har samkjørt seg med Justisdepartementet og Finansdepartementet i sine tildelingsbrev til etatene. Dette er for å gi etatene noe felles de kan bygge sine handlingsplaner på. Informanten forteller videre at departementene har fått tilbakemeldinger på at denne samkjøringen har hatt betydning for etatene, og er fordelaktig for den tverretatlige samordningen.

Da informantene ble spurt om etaten de kommer fra jobber mye med arbeidslivskriminalitet som et tema og prioriterer det, kom det frem at fokus på og kunnskap om arbeidslivskriminalitet varierer mellom de fem etatene som er representert ved NTAES. En av informantene fra arbeidstilsynet forteller at etaten har jobbet med sosial dumping som tema siden 2005, da grensene mot EU ble åpnet og det begynte å komme arbeidstakere fra andre land i Europa til Norge. Den andre informanten fra arbeidstilsynet forteller også at etaten lenge har jobbet med sosial dumping som problem, og at dette jo henger sammen med arbeidslivskriminalitet. *«Men jeg vil ikke si at arbeidslivskriminalitet har erstattet sosial dumping, sosial dumping har gått inn i arbeidslivskriminalitet, i alle fall deler av det»* (Informant 1). Informantene fra arbeidstilsynet oppgir å være godt kjent med arbeidslivskriminalitet fra egen etat og informanten fra arbeidstilsynet som deltar i NTAES forteller at det kom som en overraskelse hvor lite kjennskap noen av de andre deltakerne ved NTAES hadde til arbeidslivskriminalitet da de startet på senteret. Det har blitt et større fokus på arbeidslivskriminalitet i arbeidstilsynet etter den første strategien fra regjeringen kom på feltet.

«Det har jo blitt et mye større fokus internt hos oss, selv om vi jobbet med sosial dumping. Det hadde jo mer et arbeidsmiljøperspektiv. Vi tenkte kanskje ikke så mye på kriminelle forhold. Så tror jeg nok også at kanskje arbeidsmarkedet har utviklet seg litt. Det rapporteres i alle fall om at arbeidslivskriminaliteten er blitt mer utspekulert og mer alvorlig. Så det har nok endret seg litt det også, at det er andre forhold vi står ovenfor nå enn vi gjorde for ti år siden i arbeidsmarkedet. Og det er klart med det økte fokuset og det økte politiske fokuset så har jo arbeidslivskriminalitet blitt et hovedområde også for arbeidstilsynet» (Informant 5).

Empiri

Informantene forteller videre at arbeidstilsynet tradisjonelt er en forebyggende etat hvor hovedfokuset er på helse, miljø og sikkerhet og forebyggende arbeidsmiljøarbeid, og at dette er de fortsatt.

«Men arbeidslivskriminalitet har blitt et hovedmål også for vår aktivitet, med mye tydeligere føringer fra departementet om forventning om innsats. Og det var det ikke tidligere, før i 2015 kan du si. Og det har jo blitt ytterligere forsterket både gjennom regjeringen sin strategi og enda tydeligere føringer i tildelingsbrev. Så nå er det på en måte et av våre to hovedmål, så vi jobber litt i to spor. Både med arbeidslivskriminalitet og med mer tradisjonelt forebyggende HMS-arbeid. Men det er jo fortsatt det tradisjonelle forebyggende HMS-arbeidet som har størst fokus og også størst innsats sånn ressursmessig for arbeidstilsynet» (Informant 5).

Informanten fra skatteetaten sier: *«Jeg oppfatter at etaten har jobbet med arbeidslivskriminalitet som et tema siden begrepet kom på banen. Hva som ligger i begrepet er nok derimot litt ulikt ut i fra hvilken etat du spør kanskje» (Informant 4).* Den ene informant fra politiet sier at begrepet arbeidslivskriminalitet ble tatt i bruk i etaten etter hvert som det ble en større og større del av den politiske diskursen og et satsningsområde for regjeringen. *«Vi har åpenbart hatt saker innen det som nå defineres som arbeidslivskriminalitet, men begrepet treffer jo bredt også» (Informant 4).* Den andre informant fra politiet forteller at:

«Jeg tror det var Lime-saken fra 2014 som var den første jeg bet meg merke i som arbeidslivskriminalitet. Jeg tror Lime-saken og Zalo-saken har skremt politiet fra å ta i den typen sak igjen. Fordi de har blitt så store og sluker enormt med ressurser. Og de har kanskje hatt litt vanskeligheter med å avgrense etterforskningen. Det er kanskje ikke så rart, for arbeidslivskriminalitet er jo et begrep som favner vidt» (Informant 2).

Etter å ha spurt informantene om etaten de kommer fra arbeider mye med arbeidslivskriminalitet, altså om det er en prioritet for etaten, spurte jeg om deres syn på de andre etatenes prioritering på feltet. Her ga informantene noe varierende svar. En av informantene fra arbeidstilsynet mener at ikke alle etatene prioriterer innsats mot arbeidslivskriminalitet like høyt, og beskriver det på følgende måte:

«Tolletaten har fortsatt ikke underskrevet samarbeidet om arbeidslivskriminalitet. Selv om det på regionalt nivå er flere som samarbeidet etter hvert. Og det ser ut som de er i et skifte. De

Empiri

har på en måte lagt vekt på den økonomiske kriminaliteten. Men jeg tror det begynner å bli historie» (Informant 1).

Informanten forteller videre at NAV ikke har vært like engasjert, men tror at den etaten også etter hvert begynner å se at de har nytte av å delta mer aktivt mot arbeidslivskriminalitet. Skatteetaten trekkes frem som engasjerte i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet, mens politiet er litt både og.

«Politiet har ligget litt etter hele veien. Men det har skjedd en del ting der. Sånn at de begynner å komme på banen. Når det gjelder NTAES har nok politiet prioritert det hele veien» (Informant 1).

«Jeg opplever det ikke som at noen etat er mer 'lunken' enn andre. Da tenker jeg det er mer sånn personlighetsavhengig da, og ikke etatsavhengig» (Informant 2).

Informanten fra skatteetaten påpeker at regjeringen har lagt visse føringer for etatene når det kommer til prioritet av arbeidslivskriminalitet, men at det fortsatt er litt ulik innsats. Når det gjelder NTAES opplyser informanten videre at selv om etatene er pålagt å være med, har de ulikt eierskap til senteret og ulikt engasjement.

Mine data viser at det blant deltakerne i NTAES er høy grad av konsensus rundt nytten av å jobbe tverretatlig mot arbeidslivskriminalitet. Da informantene ble spurt om etaten de kommer fra mener det er nødvendig med tverretatlig samordning mot arbeidslivskriminalitet var svarene noe mer varierende. Informanten fra skatteetaten svarte ubetinget ja, og trakk frem at skatteetaten blant annet har vært veldig delaktige i opprettelsen av de operative arbeidslivskriminalitetssentrene og i å få plass NTAES. Informant 1 fra arbeidstilsynet mente at de i etaten som jobbet med arbeidslivskriminalitet klart mener tverretatlig samordning er nødvendig, mens de i etaten som ikke jobber med akkurat dette feltet kanskje ikke har tatt like stor stilling til det med tverretatlig samordning. Den andre informanten fra arbeidstilsynet mener etaten absolutt ser nytten av tverretatlig samordning mot arbeidslivskriminalitet og legger til:

«Det er vel noe alle etatene på en måte innser, at man ikke ville kommet så veldig langt om man skulle gjort det her alene. For vi så jo det ut i fra erfaring at om det var brudd på vårt

Empiri

regelverk så vi ofte at det var brudd på skatteetaten sitt regelverk og kanskje trykdemisbruk osv.» (Informant 5).

På bakgrunn av dette forteller informant 5 at arbeidstilsynet så et behov for et tettere samarbeid, allerede før det offisielle samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet startet og regjeringen la frem sin første strategi på feltet. En av informantene fra politiet svarte følgende på spørsmålet om etatens syn på behov for et tverretattlig samarbeid på feltet: «Jeg tror det beror litt på hvem i politiet man snakker med. Men jeg tror det blir mer og mer en forståelse for at det tverretattlige er alfa og omega i enkelte saker altså» (Informant 2).

5.2.3. Strukturforskjeller

Etatene som deltar i NTAES har ulik oppbygning og organisasjonsstruktur og flere av informantene forteller om ulike praksiser innenfor etatene. Etatene er organisert under flere forskjellige departementer og avdelinger, og de har ulike samfunnsoppdrag og lovhjemler. Forskjeller mellom etatene når det kommer til organisasjonsstruktur fremstår ut i fra informantenes svar ikke som en stor utfordring for samordningen i NTAES. NTAES er en relativt liten gruppe og informantene sier de var forberedt og innstilt på en annen måte å jobbe på i senteret. Det som derimot blir trukket frem som utslagsgivende er i hvilken grad deltakerne kommer fra en operativ enhet eller en analytisk/taktisk enhet. Informantene sier at dette i stor grad påvirker hvordan man er vant til å arbeide i det daglige. De som kommer fra en operativ enhet og er vant til å jobbe ute i feltet sier for eksempel at de er vant til litt mer «action» og fart i arbeidshverdagen, mens de som er vant til å drive analytisk arbeid er vant til at arbeidet går i et litt roligere tempo og gjerne strekker seg over en lengre tidsperiode. Slike ulikheter er altså merkbare mellom deltakerne fra de ulike etatene som deltar i NTAES, men fremstår ikke som noe veldig stort problem ifølge informantene. I tillegg påpekes det at flere av etatene består av både grupper som jobber operativt og grupper som driver analyse/taktisk arbeid. Så om man er vant til det ene eller det andre er ikke nødvendigvis etatsavhengig, selv om for eksempel politiet klart har flere som arbeider operativt enn for eksempel skatteetaten. For å håndtere ulike praksiser mellom etatene og jobbe mot en mer felles praksis, har felles mål og likelydende signaler blitt gitt til etatene gjennom deres tildelingsbrev.

Ulike etater har ikke bare forskjellige strukturer men er også underlagt ulike reguleringer. En forutsetning for å utvikle en delt forståelse og perspektiver rundt felles samfunnsutfordringer, som for eksempel arbeidslivskriminalitet, er ifølge norske myndigheter at kontroll-

Empiri

myndighetene har tilstrekkelig mulighet til å utveksle og dele informasjon (PMO, 2017). Men, i hvilken grad og i hvilken form informasjon og data fra de ulike etatene kan utveksles eller deles varierer. Alle etater er regulert av nasjonal (og internasjonal) lovgivning som søker å beskytte personers privatliv og personlig informasjon. De fem etatenes strukturer når det gjelder systemer for data og informasjon de besitter, beskrives av informantene som problematisk for samordningen i NTAES. Det samme gjelder ulike lover og regler etatene må forholde seg til om deling av informasjon. Informanten fra skatteetaten forklarer situasjonen rundt informasjonsdeling i NTAES på følgende måte:

«Regjeringen beskriver jo at vi (NTAES) skal samle og dele etatenes etterretningsinformasjon. Nå er det jo ikke alle etatene som har konkrete etterretningsrigger hvor de har den type informasjon. Men ifølge taushetsplikts-bestemmelsene så er det sånn at i dag kan vi hente og dele her på senteret, opplysninger fra politiet, arbeidstilsynet og til dels NAV. Men gjennom et sånt styringsnett som det heter. Og så er det da forskriftsendring som må til, etter lovforslag, på endringer av taushetsbestemmelsen til skatteetaten og tolletaten. Det ser vi vel for oss kommer til å komme en forskrift på det til sommeren. Og i teorien så kan vi da hente opplysninger fra alle etatene» (Informant 3).

Informanten fra arbeidstilsynet sier: «Altså du kan si at på datasiden har vi slitt», og legger videre til at:

«Det var først etter sommeren 2018 at vi egentlig kunne sammenstille data fra politiet og arbeidstilsynet. Det var ikke noen hindringer, men vi hadde ikke noen registerhjemmel, så det har jo på en måte begrenset hva slags oppgaver og hva slags oppdrag vi egentlig kunne gjøre. Helt i starten kunne vi ikke engang dele interne dokumenter. Dette fikk vi klarsignal for en stund etter at senteret ble opprettet» (Informant 1).

Selv om informantene forteller at NTAES nå har fått bredere bestemmelser om deling av data enn ved oppstart finnes det fortsatt begrensninger. Etatene bruker gjerne ulike parametere for å måle og rapportere resultater, så selv om NTAES hadde hatt muligheten til å slå sammen data fra etatene, ville dette være teknisk utfordrende fordi dataene ikke alltid er kompatible. Informantene forteller at NTAES ikke kan hente opplysninger til annet enn det oppdragene deres bestemmer/legger føringer for. Og dersom NTAES ser ting i data de har samlet inn som ingen har sett før angående personer eller virksomheter, kan de ikke dele ut den informasjonen i form av rapporter eller lignende på person eller foretaks navn og nummer. I 2015 ga

Empiri

ØKOKRIM ut en nasjonal veileder for etatene. Denne gir informasjon om hva slags informasjon som kan deles mellom dem. Flere av informantene forteller likevel at det fortsatt kan oppstå usikkerhet rundt hva de har lov til å dele.

«Når jeg sitter med etterretningsinformasjon så blir jeg noen ganger litt sånn usikker på om det her er noe jeg kan dele. Altså jeg tenker at jeg kan dele med de på oppdraget mitt, fordi de har skrevet under på taushetsplikt. Men jeg kommer ikke til å legge det inn på en datamaskin, selv om det er for hele NTAES. Jeg tenker det må ha en spesifikk nytteverdi der og da, hvis jeg skal dele det med noen. Men ellers så tenker jeg at vi må være litt pragmatiske og heller gå på tryne noen ganger og dele for mye og så få kjeft. Så lenge en har skrevet under på taushetsplikt og en er klar over graderinger på informasjonen. Det er jo ikke all etterretningsinformasjon en kan dele» (Informant 2).

Norske myndigheter har uttalt at Norge, som en del av implementeringen av EUs General Data Protection Regulation (GDPR), vil forsøke å tydeliggjøre lovhjemmelen for deling av informasjon mellom kontrolletatene (PMO, 2017). Regjeringen uttalte også i den reviderte strategien mot arbeidslivskriminalitet fra 2017 at de er opptatt av å legge til rette for styrket informasjonsdeling som kan bidra til et mer effektivt samarbeid mellom etatene i kampen mot arbeidslivskriminalitet. Justis- og beredskapsdepartementet kom 7. september 2018 med en proposisjon som inneholdt forslag om en ny bestemmelse i personopplysningsloven som la til rette for utveksling av informasjon mellom offentlige organer i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Denne ble godkjent i statsråd samme dag. Personopplysningsloven ble endret i desember 2018, og personopplysningsloven §12 a gir nå helt konkrete bestemmelser for deling av personopplysninger i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Disse uttalelsene og endringene kan tolkes som at dagens muligheter for informasjonsdeling mellom etatene ikke er ideell og at strukturen mangler noen redskaper for god/nyttig deling av informasjon.

Da NTAES ble opprettet i 2016 var det flere problemer rundt deling av informasjon mellom de deltakende etatene. Informantene fra senteret oppgir at situasjonen i dag er noe mer avklart, men at det fortsatt er en vei å gå. Dette viser at strukturen for informasjonsdeling er i utvikling og virker å gå seg til over tid.

5.2.4. Lokasjonsforskjeller

Alle etatene, bortsett fra arbeidstilsynet som ligger i Trondheim, har hovedkontorer i Oslo. På spørsmål om hvor viktig det er å være samlokalisert i senteret, og ikke sitte i hver sin etat, kommer det tydelig frem at informantene mener det er helt avgjørende å være samlokalisert. «Vi er nødt til å være samlokalisert for å kunne gjøre den jobben vi gjør. Helt klart» (Informant 2). Informantene anser det som mye vanskeligere å jobbe sammen og bli kjent med hverandre dersom de ikke er samlokalisert. Informanten fra arbeidstilsynet trekker også frem at det derfor er viktig at de som deltar på senteret er avgitt hit i en fulltidsstilling, slik at de alltid er til stede på senteret. Når de er samlokalisert blir det enkelt å ta møter og diskusjoner uten å måtte booke dette lang tid i forveien. «Det er en del ting som blir mye vanskeligere når man ikke er samlokalisert» (Informant 1). Selv om informantene åpenbart er positive til at de sitter samlet, er det noen ulemper ved det også. Informanten fra arbeidstilsynet forteller at det kan være krevende når man sitter samlet og skal finne løsninger på problemer hvor det er uenighet i gruppen: «(...) for det er jo ikke alle som er villig til å gi seg. Og i en situasjon hvor man da ikke kommer noen vei kunne det like godt ha vært en arbeidsgruppe med ankemuligheter» (Informant 1). Informanten påpeker likevel at fordelene ved samlokalisering er større enn ulempene. Informanten fra Arbeids- og sosialdepartementet forteller å ha observert at det virker lettere for etatene å dele informasjon når de er samlokalisert, dette er en observasjon som støttes av uttalelser om informasjonsdeling fra informantene i NTAES.

Samtidig som alle informantene fra NTAES mener det er viktig at de er samlokalisert på senteret, kommer det også frem noen mindre heldige sider ved dette. Deltakerne i NTAES skal være et bindeledd til sin etat for senteret, og være en representant for etatens kunnskap. Men når de har vært til stede i NTAES over en lengre periode forteller flere av informantene at de har mistet litt kontakten og tilknytningen til sin etat. Den ene informanten fra politiet beskriver dette på følgende måte:

«Det jeg merker er jo at jeg ikke har kontakt med min arbeidsplass lenger. Altså jeg tror at for dem så har jeg på en måte sluttet der. Så jeg var veldig sånn da jeg sluttet at de måtte invitere meg med på sosiale ting. Og det fungerte kanskje sånn et halvt år, og så har det på en måte vært helt stille. Og det kommer jo an på meg også. Jeg tenker det kommer jo an på begge parter. Jeg har nok ikke vært flink nok til å holde kontakten heller» (Informant 2).

Empiri

Informanten fra arbeidstilsynet forteller at innsatsen i å ta del i NTAES og å bygge lojalitet til senteret gikk på bekostning av kontakt med etaten.

«Jeg synes jeg gikk for langt i å kutte, så jeg prøver å hekte meg på igjen. Fordi man mister jo informasjonen. Og siden det er en rullering her, ingen av oss sitter her for alltid, så er det jo egentlig viktig å ha noen grep tilbake til etaten» (Informant 1).

Det fremstår altså som at samlokaliseringen i NTAES går på bekostning av flere deltakers kontakt og tilknytning til egen etat. Dette virker derimot ikke å være tilfellet for alle. Informant 4 fra politiet oppgir å fortsatt ha jevnlig kontakt med sin etat og å fortsatt bli inkludert på morgenmøter og i felles mailer som sendes ut. Denne informanten har, i motsetning til de som oppgir å ha mistet kontakten med sin etat, sin tidligere arbeidsplass i samme bygg som NTAES sitter. Dette trekkes frem som en stor fordel for å opprettholde kontakten med etaten. Selv om informanten virker å være svært inkludert og ha god kontakt med sin etat sier informanten *«Men jeg føler absolutt at jeg jobber i NTAES»* (Informant 4).

5.2.5. Oppsummering av funn

Empirien viser altså at det er noen forskjeller mellom etatene langs de fire trekkene; maktforskjeller, kunnskapsforskjeller, strukturforskjeller og lokasjonsforskjeller, som den analytiske modellen i oppgaven tar opp. Informantene virker også stort sett å være samstemte i sine beskrivelser og oppfattelser av organiseringen i NTAES og hvordan etatene skiller seg fra hverandre langs de fire trekkene. For å gi en oppsummering av funnene i empirikapittelet på forskjeller mellom etatene som deltar i NTAES, vil jeg nå presentere to tabeller. Den første vil gi en oversikt over funn som tyder på små forskjeller mellom etatene langs de fire trekkene jeg undersøker. Deretter vil den andre tabellen gi en oversikt over funn som tyder på større/store forskjeller mellom etatene langs de fire trekkene.

Tabell 2: Funn som tyder på små forskjeller mellom etatene i NTAES

Trekk	Funn
Maktforskjeller	• Flat struktur i NTAES.
Kunnskapsforskjeller	• Gitt likelydende mål og krav til innsats gjennom tildelingsbrev.
Strukturforskjeller	• Behov for samordning (forståelse av dette)
Lokasjonsforskjeller	• Samlokalisert i NTAES.

Tabell 3: Funn som tyder på store forskjeller mellom etatene i NTAES

Trekk	Funn
Maktforskjeller	<ul style="list-style-type: none"> • Ulik størrelse, midler, eierskap til feltet. • Sammensetningen i NTAES av deltakere.
Kunnskapsforskjeller	<ul style="list-style-type: none"> • Ulike domener, utdanning, erfaring (kjennskap til a-krim), språk
Strukturforskjeller	<ul style="list-style-type: none"> • Ulik organisasjonsstruktur (ulike departementet osv.) • Ulik arbeidsmåte (taktisk vs. operativt) • Underlagt ulike lover og regelverk – struktur for deling av informasjon
Lokasjonsforskjeller	<ul style="list-style-type: none"> • Etatene har ulik lokasjon

I dette kapitlet har jeg lagt frem empirien som jeg har hentet inn til min studie. Empirien har tatt for seg organiseringen av NTAES og forskjeller i trekk ved etatene som er representert ved senteret. Den summariske oversikten i Tabell 2 og 3 gir en oversikt over hvilke empiriske funn som tyder på at det er store eller små forskjeller mellom de fem etatene, denne oversikten synliggjør derimot ikke dybden og variasjonen i informantenes oppfatninger slik de kommer til uttrykk i intervjuene. Som avslutning på intervjuene med informanter i NTAES spurte jeg hva informantene mente var den største utfordringen NTAES står ovenfor per dags dato i arbeidet på senteret. Informantene hadde ulike meninger om hva som er den største utfordringen NTAES står ovenfor.

Informanten fra arbeidstilsynet mener en utfordring for NTAES er at senteret må bli mer ekstrovert. Med dette mener informanten at senteret også må innhente informasjon fra andre grupper enn kun de etatene som deltar i NTAES. Informanten legger også til: «Og ikke minst få litt mer pes i det daglige, hvis man ikke er i slutten av et oppdrag» (Informant 1). Informantens uttalelser peker i retning av at det er organiseringen av/hvordan ting gjøres i NTAES som fremstår som en utfordring for senteret, og trekker derfor ikke i retning av spesifikke ulikheter mellom etatene som en hovedutfordring. Den ene informanten fra politiet trekker frem noe annet som NTAES sin største utfordring:

«Det er å finne vår rolle i mylderet av rapportskrivende etater. For nå sitter jeg på et oppdrag som omhandler bedrageri. Og det er jo økonomisk kriminalitet mer enn arbeidslivs-kriminalitet. Men det oppdraget ble spilt inn av ØKOKRIM, så da føler jeg at vi ikke trækker noen på tærne. Det er jo tross alt ØKOKRIM sitt domene, hvis du kan si det. Men de har spilt inn oppdraget, så da er det på en måte greit. Men ellers så tror jeg at vi må finne vår rolle. Og vi må finne gode etterretningskanaler. Vi må få på plass et større informasjons-tilfang inn til oss for å kunne lage gode produkter. For nå har vi ikke kontakt med liksom bakkenivå i det

Empiri

hele tatt. Det nytter ikke å sitte på et kontor og tro at du har kunnskap om det som foregår der ute, hvis du ikke snakker med de folkene som er der ute» (Informant 2).

Informant 2 sine uttalelser viser at informanten mener det er vanskelig for NTAES å finne sin plass og ikke trakke inn i etatenes domener, noe som kan knyttes til maktforskjeller. Det fremstår som at informanten mener etatene har «makt» over sine domener og at det er opp til etatene å «slippe inn» NTAES. At informanten mener NTAES trenger et større informasjons-tilfang kan knyttes til trekket strukturforskjeller, noe det gjennom intervjuene kommer frem at er en hindring for tilgang på informasjon for NTAES.

Den andre informanten fra politiet (informant 4) mener det er en utfordring at etatene må bli mer aktive i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet, inkludert da arbeidet som skjer i NTAES. Dette henger sammen med svaret informanten fra skatteetaten gir, som sier den største utfordringen til NTAES er at etatene fortsatt har en tendens til å fokusere på sin egen silo-tankegang. Og legger til at: «Sånn som jeg har sagt i noen av disse møtene med direktørene eller styringsgruppen, som er leddet imellom, er at man må ta av seg den etats-hatten og ta på seg samarbeids-hatten». Informanten sier det er viktig at etatene tenker på hvordan de best kan få til arbeidet mot arbeidslivskriminalitet sammen.

«Og det viser jo på en måte litt det vi har sett om på samarbeid ellers også, at man må gå ned litt fra egen hest og sette seg på den felles hesten. Så ja, det er den største utfordringen. At man må ikke være så avhengig av egen etats måloppnåelse versus den tverretatlige» (Informant 3).

At etatene fortsatt har en tendens til å tenke på seg selv og egen måloppnåelse, fremfor samarbeidet, kan knyttes til både strukturforskjeller og kunnskapsforskjeller mellom etatene. Disse forskjeller vises av at etatene tenker på seg selv som en separat enhet fra de andre med sitt eget domene og egne mål, som de da gjerne ser som viktigere enn samarbeidet og felles måloppnåelse.

Informanten fra skatteetaten trekker også frem en mer generell utfordring som informanten mener ikke bare gjelder for NTAES, men hele samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Dette gjelder definisjonen av arbeidslivskriminalitet, hvor informanten sier det kan være noe varierende hva de ulike etatene legger i definisjonen.

Empiri

«Du har en definisjon på arbeidslivskriminalitet, og så er det litt sånn hvem legger hva inn i den ... Og når arbeidslivskriminalitet blir en for stor sekk, hvis du putter alt inn der, så mister det litt av punchen. Og det tenker jeg egentlig er en sånn generell utfordring. Og så har man hatt denne definisjonen, eller dette begrepet, man har liksom fått inn i systemet, i etatene og næringslivet og sånt. Men hva arbeidslivskriminalitet konkret er når vi skal måle det, hva er en arbeidslivskriminalitetssak, hvilke momenter inneholder den? Det er litt uklart enda» (Informant 3).

Informanten forteller også at det er vanskelig for NTAES å gå inn i systemene til etatene og hente ut saker som omhandler arbeidslivskriminalitet, fordi sakene gjerne ikke er merket med/som arbeidslivskriminalitet. *«De er merket med; bedrageri, unndragelse, utnyttelse, you name it. Så det tror jeg, der kan det være en utvikling som gjør at det blir lettere å samarbeide hvis man snakker om det samme»* (Informant 3). Denne mer generelle utfordringen kan knyttes til trekket kunnskapsforskjeller. Når etatene har ulik kunnskap skaper dette gjerne ulike måter å snakke om ting på, altså ulikt språk. Dette fremstilles av informanten fra skatteetaten, og også av de andre informantene, som en stor utfordring for det generelle samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet og for samordningen i NTAES.

Informantenes meninger om hva som er den største utfordringen NTAES står ovenfor, gir en mer kortfattet beskrivelse av de generelle utfordringene til senteret og er nyttige for meg i min vurdering av informantenes mer generelle uttalelser i intervjuene. Ut i fra informantenes svar på hva som er senterets største utfordring, fremkommer det at de har noe ulikt syn på hva dette er. Oppsummert fremstår det likevel som at etatenes silo-tankegang fortsatt kan være et hinder, at en felles forståelse av hva arbeidslivskriminalitet er og deling/innhenting av informasjon er de største utfordringene NTAES står ovenfor og som kan knyttes til de fire trekkene oppgavens analytiske modell tar for seg. Noen av informantene nevner også utfordringer som er knyttet mer direkte til hvordan NTAES er organisert og dermed ikke til trekk ved etatene som er representert på senteret.

6. Analyse

I dette kapittelet har jeg gjennomført en helhetlig oppsummering og analyse av de empiriske funnene som har blitt presentert i det foregående empirikapittelet. Dette var viktig for å gjøre det mulig for meg å besvare studiens problemstilling: «*Hvordan påvirker trekk ved deltakende etater samordningen i det tverretatlige analyse- og etterretningssenteret?*». Kapittelet vil bli delt inn i to hoveddeler. Den første delen vil begynne med en kort oppsummering av organiseringen i NTAES før den tar for seg de fire trekkene fra oppgavens analytiske rammeverk; maktforskjeller, kunnskapsforskjeller, strukturforskjeller og lokasjonsforskjeller, og analyserer forskjeller mellom de fem etatene langs disse trekkene. Her blir det også vurdert i hvilken grad oppgavens funn samsvarer med prediksjonene til rammeverket og teorien. Den andre delen av dette analysekapittelet tar for seg en mer overordnet analyse, og ser blant annet på noen aspekter ved det analytiske rammeverket som benyttes i studien. Det diskuteres videre hvordan disse aspektene kan være med på å påvirke mine funn og utfallet av min analyse. Andre spørsmål som dukket opp underveis i analysen blir også diskutert her.

6.1. Organiseringen av NTAES

NTAES er satt opp som en sekundærstruktur for deltakerne fra de fem etatene. Deltakerne er fortsatt ansatt i etatene og er kun avgitt til NTAES i en begrenset periode, før de skal tilbake til etaten de er avgitt fra. NTAES har verken et eget budsjett, administrativ stab eller personalansvar for deltakerne på senteret og dette bygger opp under senterets rolle som en sekundærstruktur. Selv om NTAES bærer tydelige preg av å være en sekundærstruktur, kompliseres senterets status som en sekundærstruktur noe av at deltakerne er på senteret på fulltid. Ifølge teorien om primær- og sekundærstrukturer vil organisasjoner som krever deltakelse på fulltid utgjøre deltakernes primærstruktur (Egeberg, 2006, s. 54). Samtidig sier teorien at organisasjoner hvor individer deltar på deltid eller midlertidig utgjør en sekundærstruktur (Egeberg, 2007, s. 8). Deltakerne i NTAES er i senteret på fulltid, men i en begrenset periode, altså midlertidig. Man kan derfor stille seg spørsmålet om NTAES utgjør en midlertidig primærstruktur for deltakerne.

Egeberg (2007) antar at primærstrukturer trolig har mer innflytelse på deltakernes lojalitet, perspektiv og interesser enn sekundærstrukturer. Men hvor aktiv deltakerne er i en sekundærstruktur antas å påvirke hvor knyttet deltakerne blir til den, og dermed hvor mye den påvirker deres lojalitet og perspektiver. Siden deltakerne i NTAES er avgitt på fulltid til senteret virker

det rimelig å anta at NTAES kan/vil påvirke deltakernes perspektiver og kanskje lojalitet. Informantene fra senteret forteller om et engasjement og ønske om å få til den tverretatlige samordningen på senteret med best mulig resultat. Deltakerne fremstår som svært opptatt av de tverretatlige målene for samordningen, og mindre fokusert på egen etats måloppnåelse. Dette kan tolkes som at deltakerne har bygget lojalitet og føler en tilhørighet til NTAES. Teorien antar imidlertid at individers tilhørighet og lojalitet til ulike strukturer kan være komplementerende dersom man er aktiv i begge strukturene samtidig (Egeberg, 2007, s. 54). Nå er deltakerne i NTAES i all hovedsak aktiv i denne sekundærstrukturen, men de skal samtidig være et bindeledd for senteret til sin etat. Og må derfor ta kontakt med etaten for å få tilgang til informasjon osv. I hvor stor grad deltakerne er aktive i sin primærstruktur (etat) fremstår som noe varierende. Enkelte forteller at de har mistet kontakten med etaten, andre har fortsatt hyppig kontakt. Uansett om deltakerne forteller at de har mistet kontakten til sin etat gjennom sin tid i NTAES virker de å være oppmerksom på at deres tid i NTAES er begrenset, og at de skal tilbake til etaten på et tidspunkt. Jeg vil anta at dette er med på å holde noe på deltakernes lojalitet til etatene. Jeg vurderer det derfor som sannsynlig at deltakerne får en delt lojalitet og tilhørighet mellom primærstrukturen (etaten de er ansatt i) og sekundærstrukturen (NTAES).

6.2. Maktforskjeller

Empirien viser at det er maktforskjeller mellom etatene som deltar i NTAES. Informantene trekker blant annet frem at etatene er av ulik størrelse, med varierende budsjett/midler til rådighet. Dette blir derimot ikke fremmet som noen særlig årsak til konflikt rundt samordningen i NTAES, men antas av informantene å ha påvirket antallet representanter fra de ulike etatene noe. Det informantene derimot trekker frem, og som de mener kan ha vært mest utslagsgivende for sammensetningen av deltakere fra de ulike etatene i NTAES, er hvilken rolle de ulike etatene har ovenfor problemet som skal håndteres. Det vil si hvilket eierskap de ulike etatene har til feltet økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. Med ulike roller følger også ulike arbeidsmåter, virkemidler og sanksjonsmuligheter. Av informantene blir spesielt Skatteetaten og politiet trukket frem som etater med viktige roller, virkemidler og arbeidsmetoder for å håndtere arbeidslivskriminalitet. At politiet og Skatteetaten har flest deltakere i NTAES og at lederen for senteret skal komme fra en av disse to etatene kan antyde at politiet og Skatteetatens rolle i NTAES blir ansett som svært viktig og nødvendig. At NTAES er lagt til ØKOKRIM sine lokaler er også med på å tydeliggjøre at politiet har en viktig rolle.

Analyse

At etatenes størrelse og spesielt deres rolle ovenfor arbeidslivskriminalitet-problematikken har vært med på å avgjøre hvilken av etatene som har fått flere deltakere i NTAES virker ut i fra informantenes svar rimelig å anta. Selv om politiet og Skatteetaten virker å ha en mer aktiv rolle på arbeidslivskriminalitets-feltet enn noen av de andre etatene som er representert ved NTAES, forteller informantene om en flat struktur internt i NTAES. Informantene oppgir at de jobber sidestilt, uavhengig av hvilken etat de kommer fra. Flere av informantene forteller også at det har vært viktig for de 11 som sitter i NTAES å skape et samhold og tillitt til hverandre. Alt som produseres av rapporter og analyser i NTAES publiseres som et produkt av hele senteret, ikke de tre som har vært del av oppdraget. Dette viser tydelig at de som deltar i NTAES er del av et fellesskap, og at senteret ønsker å vise dette utad i sine produkter.

Internt i NTAES fremstår etatenes makt altså som lite fremtredende i det daglige arbeidet. Selv om lederen for senteret skal være fra politiet eller Skatteetaten forteller informanter på senteret at dagens leder legger opp til at deltakerne selv skal finne løsninger og legge opp sin egen arbeidshverdag. Flere av informantene forteller også at det er viktig at deltakerne på senteret bygger tillitt til hverandre, og at NTAES tidlig var oppmerksom på å lukke for etatenes mulighet til å påvirke sine representanter på senteret. Dette kan tyde på at det har vært viktig for NTAES å forholde seg til DSSF for sine oppdrag, slik det er oppgitt at de skal gjøre, og ikke la seg påvirke av etatenes ønsker, eller gi dem mulighet til å styre NTAES sine produkter i retning av noe som kan være gunstig for den enkelte etat.

I tillegg til maktforskjeller mellom etatene som deltar i NTAES er det nyttig å også drøfte et annen maktaspekt som kan spille inn på samordningen i NTAES, nemlig den makten som utøves av regjeringen og NTAES sine overordnede organer i a-krim hierarkiet (DSSF og SG). At DSSF bestemmer NTAES sine oppdrag er med på å flytte makten til å bestemme dette bort fra enkeltetater, og skal sørge for at oppdragene NTAES gjennomfører er av interesse og til nytte for flere etater. Samtidig som det er DSSF som gir NTAES sine oppdrag, er det viktig å huske på at det er regjeringen, ved statsministerens kontor, som har satt rammene for samarbeidet som er satt i verk mot arbeidslivskriminalitet i Norge. Dette innebærer som sagt etableringen av a-krim hierarkiet som en sekundærstruktur som skiller seg tydelig fra etatenes primærstruktur. Opprettelsen av NTAES kom som en følge av regjeringens strategi, og de fem etatene som deltar på senteret ble pålagt deltakelse og må dermed avgi ressurser til NTAES. Dette viser at regjeringens strategi på arbeidslivskriminalitetsfeltet legger noen viktige føringer

Analyse

for samordningen, som etatene er underlagt. Alle informantene fortalte også om en økt satsning på arbeid mot arbeidslivskriminalitet etter regjeringens strategi kom i 2015, noe som tyder på at regjeringen har gitt tydelige signaler til etatene om prioriteten til arbeidslivskriminalitet.

At regjeringen uttrykker at de ser på innsatsen mot arbeidslivskriminalitet som viktig, setter tema høyt på den politiske agenda, samt at de har styrket innsatsen på feltet, er med på å gi samordningen mot arbeidslivskriminalitet status/legitimitet. At sekundærstrukturen (samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet) har blitt gitt legitimitet av regjeringens fokus og satsning på feltet kommer også til synet gjennom dokumenter som *Felles styringsmodell for a-krim-samarbeidet* og etatenes tildelingsbrev. Departementene har fått tydelige signaler om at de skal være mer likelydende i sine tildelingsbrev til etatene, slik at samordning skal gå lettere. Legitimiteten til samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet i Norge fremstår som sterk, og regjeringen har gitt tydeligere føringer og signaler om viktigheten av samarbeidet enn det som finnes for mange andre tverretatlige samarbeid. Slik det fremstår av empirien kan det virke som at den «makten» eller legitimiteten som samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet, herunder samordningen i NTAES, har fått gjør den mer motstandsdyktig for etatenes makt. Dette vises ved at etatene har blitt pålagt av regjeringen å delta i samordningen på ulike nivåer, og at samordningen har egne rammer som er utenfor den enkelte etats kontroll. Det kan tenkes at dette er en årsak til at deltakerne i NTAES beskriver maktforskjeller mellom etatene som lite problematisk for samordningen på senteret.

Empirien viser altså at det er visse maktforskjeller mellom etatene i NTAES, spesielt når det gjelder deres størrelse, ressurstilgang og «eierskap» til arbeidslivskriminalitets-feltet. Ifølge oppgavens teoretiske rammeverk vil store maktforskjeller mellom etatene gjøre samordning mellom dem vanskeligere, og det ville derfor være naturlig å anta at maktforskjellene mellom etatene i NTAES ville vært utfordrende for samordningen. Dette virker derimot ikke å være tilfellet for NTAES. Det kan virke som at en av årsakene til dette er at senteret i seg selv har oppnådd «makt» og legitimitet gjennom regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet. Dette kan tolkes som at regjeringens bestemmelser om NTAES går foran/overgår etatenes egen makt. Da vil ikke maktforskjeller mellom etatene som deltar i NTAES spille en like stor rolle for samordningen, siden rammene for samordningen allerede er bestemt/fastsett av regjeringen.

At regjeringen legger føringer for samordningen i NTAES indikerer at samordningen befinner seg på et høyt nivå, det vil si på et av de to øverste nivåene i samordningsstigen (se Figur 2,

side 29) som ble presentert i teorikapittelet. Ifølge teorien om de ulike nivåene av samordning vil de to høyeste nivåene av samordning vanligvis være preget av innslag av hierarki, fordi det vil være nødvendig at noen har makt til å ta avgjørelser når ulike interesser og hensyn skal avveies. At det finnes innslag av hierarki er tydelig tilfelle for NTAES, hvor regjeringens strategi og DSSF legger føringer for og gir oppdrag til senteret. For NTAES sitt tilfelle vil jeg anta at det er relativt nødvendig med et innslag av hierarki for å få til samordningen, og det kan tenkes at noen av etatene ikke hadde vært villige, eller interessert, i å delta på senteret dersom de ikke var pålagt deltakelse.

Selv om samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet, som NTAES er en del av, har innslag av hierarki forteller informantene fra NTAES om en intern organisering på senteret som bærer preg av en flat struktur. Senteret har som nevnt en leder, men informantene forteller at deltakerne er likestilte i sine stillinger og sammen må komme til enighet angående oppdrag og andre oppgaver. Informantene sier at det er hva du kan som er viktig, ikke hvilken etat man kommer fra. Hva deltakerne har kunnskap om vil derimot ofte i stor grad avhenge av hvilken etat de kommer fra. Men, informantenes utsagn bygger opp under antakelsen om at politiet og Skatteetaten besitter informasjon og gjerne arbeidsmetoder som blir ansett som viktige i arbeidet på senteret, og at det kan være grunnen til at de har flere deltakere i NTAES enn de tre andre etatene. I det store og hele fremstår etatenes maktforskjeller som en mindre utfordring for samordningen i NTAES. Det finnes absolutt maktforskjeller mellom etatene, noe som tilsier at mine funn ikke samsvarer med teorien og hva den analytiske modellen predikerer.

6.3. Kunnskapsforskjeller

Når informantene forteller om kunnskapsforskjeller mellom etatene kommer det frem at etatene, kanskje ikke så overraskende, er ulike på flere måter. Ulike domener og kunnskapsbaser, ulikt fokus på arbeidslivskriminalitet og ikke minst ulik språkbruk blir påpekt av informantene. Ifølge studiens analytiske rammeverk vil slike forskjeller være en utfordring for den tverretatlige samordningen i NTAES. Empirien viser at kunnskapsforskjeller mellom etatene i NTAES har vært, og fortsatt kan være, en utfordring. Men samtidig kan det virke som at disse utfordringene er overkommelige og at de med tiden blir mindre fremtredende.

At deltakerne i NTAES bærer med seg ulikt språk og ulike måter å snakke om temaer og problemer på, er ikke særlig overraskende. Etatene har ulike ansvarsområder og domener de

Analyse

jobber med, og at det har utviklet seg egne måter i etatene å snakke om arbeidet på virker nok så naturlig. Problemet i NTAES virker å oppstå når etatene har utviklet ulike måter eller begreper de bruker til å snakke om det samme på, eller at det brukes fagtermer andre etater ikke er kjent med. Dette kan føre til misforståelser og frustrasjon. Informantene oppgir at dette var utfordrende da de startet i NTAES, men ikke er et problem lenger. Det kan altså virke som at deltakerne lærer seg de andre etatenes språk når de har jobbet sammen over en lengre periode. I tillegg antar jeg at det kan ha foregått en utvikling hvor deltakerne fra de ulike etatene modererer sin egen bruk av «faguttrykk» fra egen etat, og at deltakerne dermed har tilnærmet seg hverandre i språkbruken.

Det kan virke som en liknende utvikling har foregått når det kommer til etatenes fokus på arbeidslivskriminalitet, altså at etatene har mer liknende fokus på problemet nå enn de har hatt tidligere. Mye av årsaken til denne utviklingen må nok derimot tilskrives regjeringens strategi og fokus på å bekjempe arbeidslivskriminalitet, heller enn gjensidig tilpasning mellom etatene. Men den kan selvfølgelig også komme av at etatene ser på arbeidslivskriminalitet som et større problem nå, og som en del av sitt domene/felt. Det kan tenkes at siden etatene er pålagt deltakelse i NTAES, gjør dette noe med innstillingen til etatene ovenfor samordningen i senteret. Hadde samordningen vært basert på frivillig deltakelse mener jeg det ville være rimelig å anta en positiv innstilling fra etatene til samordningen. Når deltakelsen derimot er pålagt, kan det tenkes at ikke alle etatene egentlig ønsker å delta i NTAES. Deltakerne i NTAES har selv søkt seg hit gjennom utlyste stillinger, og har derfor hatt et ønske om å være i NTAES. At etatene har plukket ut sine representanter i NTAES på denne måten tror jeg er positivt for samordningen på senteret, siden det fordrer at deltakerne faktisk ønsker å være der. At deltakerne på senteret har søkt seg hit og forteller at de er positive til den tverretatlige samordningen, forteller meg likevel ikke noe særlig om etatenes innstilling til tverretatlig samordning i NTAES. Informantene fortalte at de oppfattet at noen av etatene er litt mindre investert i deltakelsen på senteret, men har funnet seg i at de må delta.

Informantene fra NTAES forteller at det er store forskjeller mellom deltakerne i kunnskap og metode. Dette vil, ifølge den analytiske modellen, gjøre det vanskeligere å få til god samordning mellom etatene. Ulik kunnskap mellom deltakerne på senteret blir derimot ikke fremhevet som noe negativt eller vanskelig av deltakerne i NTAES. De forteller om positive erfaringer hvor ulik kunnskap verdsettes og gjør dem i stand til å levere bedre produkter. At deltakerne fra de ulike etatene bærer med seg forskjellig kunnskap inn i senteret var også et viktig poeng da

Analyse

NTAES ble opprettet. Deltakerne skal være et bindeledd til sin etat og etatens kunnskap. Derfor er det helt nødvendig for NTAES sitt formål at deltakerne besitter ulik kunnskap, noe deltakerne på senteret også gir uttrykk for. Ulik kunnskap virker derfor ikke å være et hinder for samordning, slik den analytiske modellen til oppgaven predikerer, men heller være til fordel for senterets oppdrag. Slik det fremstår virker ikke kunnskapen deltakerne bærer med seg fra sine etater (primærstrukturen) å stå i konflikt med hverandre, men at de heller utfyller hverandre og bidrar til at NTAES (sekundærstrukturen) gjør en god jobb.

NTAES har hovedsakelig basert sin etterretningsmetodikken på politiets etterretningsdoktrine. Informanter fra politiet, som da allerede er vant til denne metodikken, forteller at de opplever det som noe krevende for deltakere fra de andre etatene å jobbe på denne måten siden de gjerne ikke er kjent med det og har jobbet på andre måte i etaten. Dette funnet bygger opp under den analytiske modellens prediksjon om at store kunnskapsforskjeller, herunder metoder, vanskeliggjør samordning.

Informantene forteller om kunnskapsforskjeller mellom de fem etatene som deltar i NTAES, men også om mer personlige kunnskapsforskjeller mellom deltakerne i senteret, som gjerne ikke avhenger av etaten de kommer fra. Disse kunnskapsforskjellene bygger gjerne på arbeids erfaring og utdanning. At kunnskapsforskjeller ikke bare avhenger av etatene kommer for eksempel tydelig frem når lederen for senteret beskriver det som at det er forskjeller mellom 11 personer på senteret som påvirker samordningen, ikke bare mellom de 5 etatene. Det viser seg også at det kan være kunnskapsforskjeller mellom deltakere som kommer fra samme etat. I min empiri fremkommer det blant annet at de to deltakerne fra politiet har ulikt kunnskapsgrunnlag. Dette er kanskje ikke så overraskende, med tanke på at politiet er en stor etat, med stor variasjon i arbeidsoppgaver. Hadde jeg intervjuet to personer i NTAES fra en mindre etat som for eksempel Skatteetaten, kan det tenkes at det hadde vært mindre forskjeller i deres kunnskapsgrunnlag. Sett i sammenheng tolker jeg dermed empirien i retning av at det finnes kunnskapsforskjeller mellom deltakerne i NTAES som har sitt utspring i etatene, men at det også er kunnskapsforskjeller mellom deltakerne som avhenger av den enkelte deltaker.

Samlet sett fremstår kunnskapsforskjellene mellom etatene i NTAES som store. Noen av kunnskapsforskjellene virker ønskelige, uproblematisk og fremstilles av informantene som nødvendige for å oppnå gode resultater/gjøre et godt arbeid i NTAES. Dette samsvarer dårlig med den empiriske modellen, som legger opp til at store ulikheter er uønsket og vanskeliggjør

Analyse

samordning. Andre kunnskapsforskjeller fremstår derimot som mindre ønskelige og mer problematisk. Dette gjelder for eksempel ulik språkbruk og arbeidsmetoder. Dette samsvarer med den analytiske modellens prediksjoner. Selv om noen kunnskapsforskjeller har gjort samordning i NTAES vanskelig, virker det som at denne utfordringen har løst seg over tid. Å jobbe tett sammen over tid kan altså se ut til å gjøre kunnskapsforskjeller mellom etatene mer overkommelige og samordning lettere.

Arbeidslivskriminalitet er, som beskrevet i oppgavens teorikapittel, et klassisk eksempel på et gjenstridig problem. Gjenstridige problemer kjennetegnes av at de er komplekse og vedvarende og kan i realiteten dermed ikke løses en gang for alle. Dette fører til at man gjerne snakker om å håndtere gjenstridige problemer, heller enn å løse dem (Neby, et al., 2016, s. 23). En klassisk respons fra myndigheter for å forsøke å håndtere gjenstridige problemer er mer samordning (Nesheim, Gressgård, Hansen, & Neby, 2019, s. 29). NTAES (og resten av samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet) er et tydelig eksempel på at norske myndigheter møter problemet arbeidslivskriminalitet med mer samordning. NTAES er organisert slik at deltakerne fra de ulike etatene er på senteret i en begrenset periode. Det kan tenkes at denne rotasjonen/utbyttingen av deltakerne på senteret har noe å si for hvordan samordningen her håndteres over tid og dermed hvordan NTAES arbeider mot arbeidslivskriminalitet. Informantene forteller at det tar tid for dem å overkomme enkelte av kunnskapsforskjellene mellom etatene og å sette seg inn i hvordan det arbeides i NTAES. Med tiden vil alle deltakerne byttes ut og spørsmålet blir da hvor mye dette påvirker samordningen. Informantenes i NTAES anser de det som viktig å ha en rullering på deltakerne, men at det ville være uheldig dersom alle ble byttet ut samtidig. Dette tolker jeg som at deltakerne ønsker å videreføre den utviklingen de har hatt på senteret til nye deltakere. Dersom deltakerne byttes ut en og en kan de gjenværende deltakerne på senteret «lære opp» de nye som kommer til NTAES, ved å overføre arbeidsmåter, språk og kunnskap de har opparbeidet seg. Hvis de klarer dette kan det tenkes at samordningen i NTAES holder seg stabil og at den ikke «begynner fra null» igjen når deltakerne byttes ut. Dette ville vært uheldig siden informantene gir klart uttrykk for at samordningen fungerer bedre nå enn den gjorde ved oppstart av senteret for 3 år siden. Strukturen i NTAES kan derfor antas å være med på å påvirke hvor vanskelig det er å håndtere kunnskapsforskjeller mellom etatene.

6.4. Strukturforskjeller

Studiens empiri viser at det er relativt store forskjeller mellom de fem etatenes strukturer. Ifølge det analytiske rammeverket vil dette gjøre samordningen mellom etatene i NTAES vanskelig. Hvilket departement de er organisert under, hvor mange ulike avdelinger og lignende de ulike deltakerne er kjent med fra egen etat virker imidlertid ikke å ha store utslag for samordningen i NTAES. Noe jeg derimot tolker som avgjørende for evnen til samordning er i hvilken grad etatene opererer med en klar linjeledelse og tydelig hierarkisk struktur, samt om deltakerne i NTAES er kjent med å jobbe operativt eller mer analytisk/taktisk. I NTAES er det lagt opp til en flat struktur uten en klar form for linjeledelse og deltakerne skal jobbe analytisk. Alle informantene beskriver som nevnt også sin stilling i NTAES som analytiker. De som kommer fra etater hvor det jobbes operativt med en klar linjeledelse virker å ha større vansker med å tilpasse seg arbeidsmetodikken i NTAES enn de som kommer fra etater hvor arbeidsmetodikken ligner den i NTAES. Skatteetaten er for eksempel en relativt spesialisert etat med relativt flat struktur som jobber mye analytisk, mens politiet er en etat som gjerne jobber mer operativt, er mer «hands on», og har tydelige hierarkiske linjer. Det er derfor ikke særlig overraskende å oppdage at en deltaker fra politiet etterlyse en klarere linjeledelse i NTAES, mens Skatteetaten tilsynelatende ikke gjør det. Den ene informanten fra Arbeidstilsynet etterlyser også til tider klarere ledelse, men ikke i tildeling av arbeidsoppgaver slik politiet gjør, heller når uenigheter som pågår over lengre tid skal løses. Empirien om etatenes strukturforskjeller samsvarer altså med prediksjonene til det analytiske rammeverket hva gjelder strukturforskjeller i arbeidsmetode og at dette gjør samordning vanskelig. Men etatene i NTAES utviser også andre strukturforskjeller seg imellom som derimot ikke ser ut til å gjøre samordning vanskelig, og dermed ikke samsvarer med rammeverkets prediksjoner.

Det jeg, ut i fra informantenes beskrivelser, tolker som den største og mest utfordrende strukturforskjellen mellom etatene som deltar i NTAES, er forskjeller i etatenes lover og regelverk for deling av informasjon, samt hvilke datasystem de benytter seg av til sine data. Disse strukturforskjellene fremstår som en hindring for deling av informasjon mellom etatene og dermed samordningen mellom dem. Dette støtter opp under det analytiske rammeverkets prediksjon om at strukturforskjeller gjør samordning vanskelig.

NTAES ble opprettet med den intensjon å gjøre etatene i bedre stand til å utnytte sin samlede analyse- og etterretningsinformasjon (ØKOKRIM, 2017). Dette impliserer at deling av

Analyse

informasjon i NTAES er nødvendig for at senteret skal kunne gjennomføre sine oppdrag. Dette er antageligvis årsaken til at nettopp strukturforskjeller som står som et hinder for deling av informasjon trekkes så tydelig frem av informantene som en utfordring – det gjør ikke bare samordning vanskelig, men det gjør det vanskelig for NTAES å gjennomføre sine oppdrag. At det har skjedd lovendringer som skal gjøre informasjonsdeling lettere mellom etatene i NTAES, jf. § 12 a i personopplysningsloven, kan tolkes som at det også overordnet er politisk konsensus rundt utfordringene/ulempene ved dagens regelverk og struktur for informasjonsdeling.

Det er ikke bare strukturforskjeller som angår lover og regler som er til hindring for deling av informasjon mellom etatene. Informantene forteller at etatene benytter ulike datasystem for sin informasjon, og at de derfor ikke alltid enkelt kan dele informasjon eller slå informasjon sammen, siden informasjonen ikke er kompatibel med andre etaters informasjon eller data-system. Dette fremstår, naturlig nok, som et mindre problem for NTAES enn lover som begrenser informasjonsdeling mellom etatene. Så lenge etatene får dele informasjon er det det viktigste for dem. At datasystemene etatene benytter er ulike gjør det klart mer tungvint å analysere/benytte informasjonen, men det er fortsatt mulig. Jeg tolker informantenes uttalelser som at ulike datasystemer kan bli et større problem etter hvert som det åpnes for bredere deling og sammenstilling av data mellom etatene enn det er per dags dato.

Jeg tolker etatenes strukturforskjeller som å fortsatt være en hindring for deling og utnyttelse av informasjon mellom etatene. Det fremkommer relativt tydelig at dette er et syn som deles av deltakerne i NTAES og øvrige politiske myndigheter som blant annet har gjort tiltak for å bedre mulighetene for deling av informasjon mellom etatene. Dette viser at dagens situasjon ikke er ideell, men under utvikling. Den norske forvaltningsstrukturen med separate autonome etater er fortsatt tydelig når det kommer til strukturforskjeller mellom etatene, og det fremstår blant annet som vanskeligere å dele informasjon i NTAES (sekundærstrukturen) enn innad i etatene (primærstrukturen). Dette samsvarer med teorien på feltet som sier at sekundærstrukturer er vanskeligere å håndtere når man har en sterk og oppdelt forvaltningsstruktur (primærstruktur). At noen strukturforskjeller mellom etatene fremstår som en stor utfordring for samordning, mens andre ikke virker å gjøre det, tolker jeg i den retning av at noen strukturforskjeller er mer avgjørende for etatenes evne til samordning enn andre. I NTAES sitt tilfelle vil jeg anse strukturforskjeller som hindrer informasjonsdeling som en av de større utfordringene for samordning mellom etatene.

6.5. Lokasjonsforskjell

Det er lokasjonsforskjeller mellom hovedkontorene til de fem etatene som er representert i NTAES. Fire av etatene; politiet, skatteetaten, NAV og tolletaten, har ikke veldig store lokasjonsforskjeller i og med at alle befinner seg i Oslo. Arbeidstilsynet har derimot sitt hovedkontor i Trondheim, noe som gir stor lokasjonsforskjell mellom denne etaten og de fire andre etatene som er plassert Oslo. Ifølge informantene er det helt nødvendig for dem å være samlokalisert i NTAES sine lokaler for å kunne samordne seg på en god måte og gjøre den jobben de gjør. Det analytiske rammeverket til oppgaven predikerer at små lokasjonsforskjeller mellom de som skal samordnes, vil gjøre samordning lettere. Deltakerne i NTAES virker altså å være enig med rammeverkets prediksjoner, og trekker frem flere fordeler ved å være samlokalisert versus å skulle drive samordning på tvers av til dels store lokasjonsforskjeller mellom de fem etatene.

Små lokasjonsforskjeller mellom aktørene som skal samordne seg er altså, ifølge både teorien og deltakernes erfaringer, en fordel for samordningen i NTAES. Samlokalisering i NTAES fører for øvrig ikke bare med seg positive effekter. Samlokalisering i NTAES går nemlig på bekostning av deltakernes nærhet til egen etat, spesielt siden de er på senteret i en fulltidsstilling. Flere av informantene forteller om dårlig kontakt og oppfølging fra egen etat. Dette gjelder både de som har etaten i relativ nærhet til NTAES, altså i Oslo, og informanten fra arbeidstilsynet som nå befinner seg langt unna sin etat i Trondheim. Den ene informanten har sin arbeidsgiver i samme bygg som NTAES er lokalisert, og denne informanten forteller om relativt tett kontakt og god oppfølging. Dette tolker jeg som at selv små lokasjonsforskjeller, som ulik plassering i samme by, virker å utgjøre en utfordring for å opprettholde kontakt mellom deltakerne i NTAES og etaten de kommer fra. Det virker som samlokalisering er nøkkelen til å opprettholde god kontakt, slik det fremkommer av den ene deltakeren sin nærhet til sin arbeidsgiver. Dette viser hvor viktig lokasjon er og bygger opp under rammeverkets antakelser om at store lokasjonsforskjeller er utfordrende for samordning.

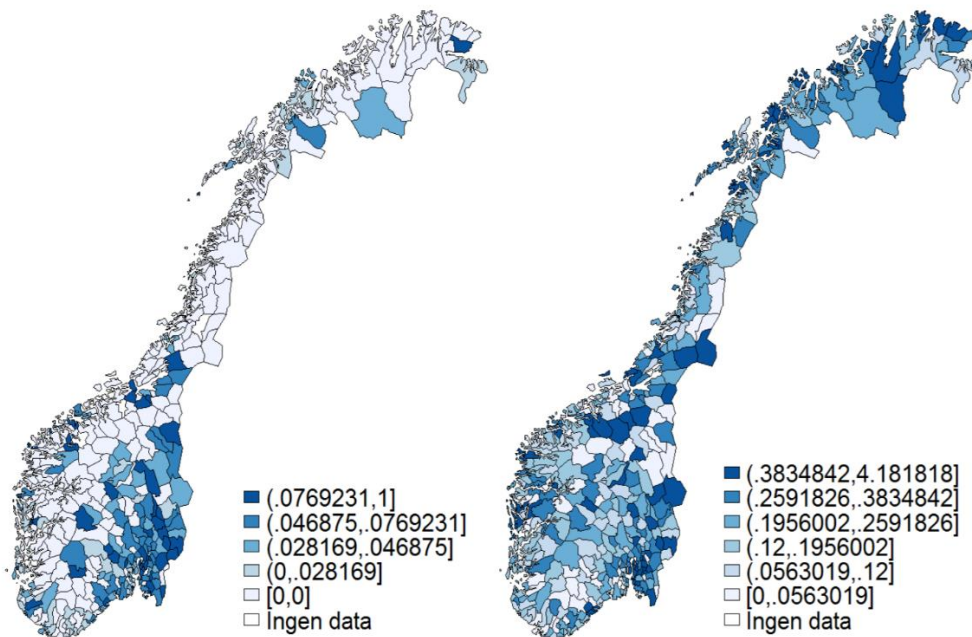
Man kan så spørre seg hva som er viktigst for samordningen i NTAES – samlokalisering av deltakerne i senteret, eller deltakernes nærhet og kontakt til egen etat? At NTAES er lagt opp til å ha deltakerne i senteret på fulltid reflekterer at regjeringen (som la føringene for oppstarten av senteret) anser nærhet mellom deltakerne i NTAES som viktigere enn deres nærhet til etatene. Informantenes svar gir uttrykk for at de er enig i denne vurderingen. Jeg vurderer det

Analyse

også som viktigere for samordningen i NTAES at deltakerne er samlokalisert her. Informantene forteller, som nevnt tidligere, at de har klart å overkomme en del forskjeller etter å ha arbeidet tett sammen og at samordningen går lettere nå enn ved oppstarten av NTAES. Hvis deltakerne ikke var samlokalisert i senteret ville de sannsynligvis ikke hatt denne utviklingen, i alle fall ikke i det samme tempoet.

Informantene forteller også at det er viktig for dem å være samlokalisert fordi det gjør dem i stand til å ta spontane møter og faglige diskusjoner. Hadde det vært lokasjonsforskjeller som skilte dem hadde det blitt nødvendig å planlegge møter god tid i forveien, noe de mener ville ført til færre møter og diskusjoner rundt arbeidet. Det kan også argumenteres for at deltakerne kun skal fungere som et bindeledd til sin etat og etatens kunnskap/informasjon. Dette krever ikke nødvendigvis at de sitter i etatene. Informasjon kan sendes via mail eller gis per telefon. I spesielle tilfeller kan det kanskje være nødvendig å møtes for å overrekke informasjon, men dette er trolig sjeldent tilfelle. Den største ulempen ved at deltakerne i NTAES ikke sitter i sin etat er nok at de som nevnt har en tendens til å miste kontakten til sin etat, og kanskje da ikke er like oppdatert på etatens informasjon. Dette forsøkes imidlertid motvirket av at deltakerne kun er i NTAES i en begrenset periode. Fordelene med å være samlokalisert i NTAES fremstår derfor som å være større enn ulempene med å ikke være samlokalisert med etaten man kommer fra.

Som diskutert i starten av dette analysekapittelet under delen om maktforskjeller, kan det være rimelig å anta at NTAES er plassert i ØKOKRIM sine lokaler på grunn av politiets viktige rolle i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Det kan også tenkes at de andre etatenes geografiske plassering har vært med å påvirke denne plasseringen av NTAES. Når fire av de fem etatene har sine hovedkontor i Oslo, anser jeg det som rimelig å anta at å legge senteret til Oslo var et åpenlyst valg. I tillegg kan plasseringen muligens tenkes å ha noe å gjøre med spesielle utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet i Oslo. Dersom Oslo-området har andre eller spesielle utfordringer med arbeidslivskriminalitet, som for eksempel hyppigere forekomst eller at det oppdages mer alvorlige tilfeller, kan dette være med på å forklare/begrunne plasseringen av NTAES i Oslo. Arbeidslivskriminalitet er som tidligere nevnt vanskelig å måle presist, men Figur 4 nedenfor viser en geografisk oversikt over indikatorer på arbeidslivskriminalitet fordelt etter kommuner fra skatteetaten og arbeidstilsynet. Figurene indikerer generelt at det er en hyppig forekomst av arbeidslivskriminalitet på Østlandet (Oslo-området).



Figur 4: Indikatorer på arbeidslivskriminalitet per kommune. Til venstre: Skatteetatens tallmateriale¹⁰. Til høyre: Arbeidstilsynets tallmateriale¹¹. Kilde: (NTAES, 2017)

I det store og hele fremstår informantene fra NTAES innforstått med nytten av den tverretatlige samordningen, og at tverretatlig samordning er et nødvendig og godt virkemiddel for å håndtere arbeidslivskriminalitet. Når alle informantene stiller seg så positive til samordningen kan det være viktig å ha i mente. Kanskje de da ønsker å fremstille forskjellene mellom etatene som mindre enn de egentlig er, og samordningen som lettere/bedre enn den egentlig er, med den hensikt å fremme det tverretatlige arbeidet og innsatsen som gjøres? Min vurdering av informasjonen og informantene i min studie er allikevel at de virker ærlig, troverdig og åpen om de faktiske forskjellene mellom etatene og status for samordningen i NTAES. Empirien viser at store maktforskjeller, kunnskapsforskjeller, strukturforskjeller og lokasjonsforskjeller kan påvirke evnen til samordning i NTAES, men at dette ikke alltid er tilfelle. Den analytiske modellens prediksjon om at store forskjeller langs disse fire trekkene vil gjøre samordning vanskelig, stemmer dermed ikke overens med alle de empiriske funnene. Den analytiske modellens prediksjon om at små forskjeller langs de fire trekkene gjør samordning lettere virker

¹⁰ Prosent av avdekkingskontroller hvor virksomheten har fått fastsatt tilleggsavgift på over 40 %, skjerpet tilleggsskatt på over 30 %, eller blitt anmeldt som følge av avdekkingskontroll på lønns-, innkjøps- eller salgsområdet, ekskludert kontroller med detaljerte kontrollarter som ikke brukes på arbeidslivskriminalitet, i årene 2011-2015.

¹¹ Prosent av arbeidstilsynets tilsyn som medfører alvorlige reaksjoner i form av politianmeldelse, stans som pressmiddel, stans ved overhengende fare, vedtak om tvangsmulkt, eller overtredelsesgebyr.

derimot å stemme godt med de empiriske funnene. De empiriske funnene fremstiller noen forskjeller mellom etatene som overkommelige og noen forskjeller fremstilles til og med som ønskelige. Andre forskjeller er derimot en hindring for samordning, og forsøkes minsket – at etatene blir forsøkt gjort mer like. Ut ifra de empiriske funnene i oppgaven anser jeg strukturforskjeller, og da spesifikt de strukturforskjellene som gjelder deling av informasjon, som den største utfordringen for samordningen mellom etatene i NTAES.

6.6. Overordnet analyse

I den første delen av analysekapittelet har jeg nå analysert studiens empiriske funn. De empiriske funnene har gitt meg flere/nye spørsmål. Det er derfor flere spørsmål enn min problemstilling som bør diskuteres på dette feltet, og disse vil bli tatt opp i denne delen av analysekapittelet. Det er også viktig å gjøre noen mer generelle vurderinger av teoretiske valg jeg har gjort i oppgaven, og jeg vil derfor begynne denne andre delen av analysekapittelet med en vurdering av den analytiske modellen jeg har benyttet meg av.

6.6.1. Vurdering av rammeverket

Oppgavens rammeverk har vært nyttig for å skape en struktur og oversikt over forskjeller i de fire trekkene (maktforskjeller, kunnskapsforskjeller, strukturforskjeller og lokasjonsforskjeller) mellom de fem etatene som deltar i samordningen i NTAES. Rammeverket er altså blitt brukt til å strukturere empirien og også analysen av de empiriske funnene. Samtidig som rammeverket gir noen retningslinjer for sortering og analyse av de empiriske funnene, fremkommer det ikke tydelig av rammeverket hvor grensen mellom de ulike trekkene går, eller hvordan man skal avgjøre hva som utgjør en «stor forskjell» eller en «liten forskjell» mellom etatene. Dette førte til at det har vært nødvendig for meg jeg å gjøre noen subjektive vurderinger av dette når jeg benyttet rammeverket.

Når det gjelder rammeverkets oppdeling av de fire trekkene blir det ikke gitt helt tydelige skiller mellom dem. Det kan også argumenteres for at det ikke alltid går helt klare skiller mellom trekkene, og at man derfor kan anse det som å være glidende overganger mellom dem heller enn tydelige skiller. De empiriske funnene viser også at enkelte av trekkene glir litt over i hverandre. Maktforskjeller kan for eksempel overlappe med kunnskap, siden det kan være flere ulike kilder til makt, og kunnskap er en av dem. Det samme kan sies å gjelde for strukturforskjeller og maktforskjeller, hvor det ikke alltid er lett å avgjøre hva som er følger av struktur

Analyse

og hva som er følger av makt. Slike glidende overganger mellom trekkene i den analytiske modellen gjør at noen observasjoner i empirien gjerne passer inn under flere av trekkene, siden de ikke er gjensidig utelukkende. Hvor man som forsker velger å plassere ulike empiriske observasjoner vil derfor til dels være basert på rammeverket, men vil også til dels avhenge av forskerens egen tolkning av grensene/overgangene mellom de ulike trekkene. Man kan spørre seg om det ville vært fordelaktig om rammeverket tydeliggjorde grensene mellom trekkene bedre, eller om det er en fordel at forskeren selv kan ta en vurdering av hvor enkelte funn passer inn og skal plasseres. Desto flere subjektive vurderinger forskeren kan gjøre i bruken av et slikt rammeverk, desto vanskeligere blir det gjerne for andre forskere å gjenta forskningsprosessen eller gjøre vurderinger av dens resultat/funn.

I tillegg til at det analytiske rammeverket ikke gir klare skille for de fire trekkene (maktforskjeller, kunnskapsforskjeller, strukturforskjeller og lokasjonsforskjeller), gir det heller ingen antydning om hva som bør regnes som «store» eller «små» forskjeller mellom etatene langs de fire trekkene. Rammeverket antar at jo større forskjellene er, desto vanskeligere blir samordning, og desto mindre forskjellene er, jo lettere blir samordning. Dette er en ganske åpen/generell påstand, som ikke setter noen grenser eller rammer for å gjøre en vurdering av størrelsen på forskjeller. Så hvordan kan man som forsker avgjøre dette? Noen observasjoner kan lettere «måles» enn andre, for eksempel den geografiske avstanden mellom to etaters hovedkontor. Lokasjonsforskjeller vil derfor være et trekk det hvor det kanskje er mulig å gjøre en noenlunde objektiv vurdering av forskjeller på. Samtidig kan det allikevel være vanskelig å avgjøre når man har «stor» forskjell eller «liten» forskjell også på dette trekket. I min vurdering av lokasjonsforskjeller anser jeg lokasjonsforskjellene mellom etatene som har lokasjon i samme by (Oslo) for å være små. Noe jeg anser som rimelig og tenker andre forskere ville kunne si seg enig i. Jeg vurderer videre lokasjonsforskjellen mellom arbeidstilsynet, som er i Trondheim, og de fire andre etatene som er i Oslo for å være stor. Lokasjonsforskjellen er klart større enn mellom de andre etatene som alle er i Oslo, men dersom man hadde hatt en annen studie, hvor for eksempel de minste lokasjonsforskjellene var innad i et land og de største var mellom ulike land, eller til og med verdensdel, ville lokasjonsforskjellen mellom etaten i Trondheim og etatene i Oslo da blitt ansett som stor? Vurderingen av hva som blir ansett som store eller små lokasjonsforskjeller vil trolig avhenge av studien i seg selv, og det den studerer. Men dette illustrerer at selv vurderinger av størrelsen på lokasjonsforskjeller, som faktisk kan måles i antall mil eller km, kan variere og er til en viss grad et subjektivt valg forskere tar.

Analyse

Å vurdere hva som utgjør stor eller liten forskjell mellom de tre andre trekkene; maktforskjeller, kunnskapsforskjeller og strukturforskjeller er trolig enda vanskeligere og mer subjektivt enn for lokasjonsforskjeller. I tillegg til at forskeren må gjøre seg opp en formening om dette ut i fra sine observasjoner, må de også vurdere informantens utsagn (dersom informanter benyttes). I min studie uttalte for eksempel informantene seg om forskjeller mellom etatene hva angår deres fokus på arbeidslivskriminalitet, arbeidsmetoder, språkbruk mm. Når informantene forteller om store forskjeller mellom etatene, er det da rimelig å anta at dette stemmer? Hva som er store forskjeller er jo gjerne en subjektiv vurdering, og informantene kan ha en annen vurdering av det enn hva jeg som forsker har. I noen tilfeller uttalte informantene bare at det var forskjeller, men ikke om de mente de var store eller små. Da måtte jeg selv gjøre en vurdering av hvor store (eventuelt små) forskjellene de fortalte om var.

Tilslutt er det også viktig å nevne at den analytiske modellen har et begrenset omfang, som vil si at den utelater en rekke variabler som kan, og trolig vil, ha en påvirkning på tverretatlig samordning. Dette inkluderer blant annet den interne organiseringen av samordningen og personlige trekk ved representantene fra etatene som deltar i samordningen. I artikkelen til Nesheim mfl. (2019) hvor det analytiske rammeverket presenteres, beskrives det at det ikke er formålet til rammeverket å dekke alle aspekter ved tverretatlig samordning. Ved å bruke rammeverket velger jeg å fokusere og avgrense studien mot de fire trekkene og forskjeller mellom etatene langs disse, men det er viktig å ha i mente at det sannsynligvis er flere ting som er med på å påvirke samordningen mellom de fem etatene i NTAES.

6.6.2. Teoretisk tilnærming

Da jeg valgte å benytte det analytiske rammeverket til Nesheim mfl. gjorde jeg et valg av teoretisk tilnærming for min studie. Basert på studiens problemstilling: «*Hvordan påvirker trekk ved deltakende etater samordningen i det tverretatlige analyse- og etterretningssenteret?*» anser jeg rammeverket som et nyttig verktøy og en god tilnærming for å forsøke å finne svar på problemstillingen. Det finnes, så vidt jeg vet, ingen andre liknende analytiske rammeverk for å studere hvordan trekk ved etater påvirker tverretatlig samordning. Dersom jeg hadde benyttet meg av en annen teoretisk tilnærming ville det gjerne ført til at jeg brukte andre mål eller indikatorer på samordningen enn de fire trekkene; maktforskjeller, kunnskapsforskjeller, strukturforskjeller og lokasjonsforskjeller. Tilnærmingen til spørsmålet ville dermed blitt en annen, men jeg tror mye av det samme bildet om samordningen ville vist seg, men at analysen

Analyse

ville vektlagt andre deler av det. En helt annen tilnærming kunne vært å analysere den tverretatlige samordningen i NTAES uten å studere forskjeller i trekk ved etatene. Det er ikke sikkert alle trekkene i Nesheim mfl. sitt analytiske rammeverk er like relevant for alle tilfeller av tverretatlig samordning, men for min case fremstår alle de fire trekkene som relevante for å besvare studiens problemstilling.

6.6.3. Generaliseringspotensiale til studien

Et annet spørsmål som melder seg etter jeg har gjort mine empiriske funn, er hvorvidt disse funnene kan tolkes som noe mer systemisk eller strukturelt. Det vil si om jeg kan trekke noen slutninger fra mine observasjoner og funn som er gjort på individnivå, opp til et overordnet nivå – organisasjonsnivå. Når man som forsker observerer en organisasjon kan man observere formalia om organisasjonen som er skriftlige eller synliggjort på andre måter. Disse er mest sannsynlig en god representasjon av organisasjonen som helhet. Når man gjennomfører intervjuer med personer i en organisasjon vil informasjonen man innhenter derimot være knyttet til individer eller grupper av individer. Spørsmålet blir da om det disse individene forteller/mener er representativt for organisasjonen som helhet, hva den samlede informasjonen gir meg av kvalifisert informasjon om organisasjonen og hvordan jeg kan tolke dette som et uttrykk for noe på organisasjonsnivå.

Dersom informantene er samstemt i sin informasjon, og man intervjuer en relativt stor andel av en organisasjon, anser jeg det som rimelig å anta at deres svar (studiens funn) kan tolkes som et uttrykk for noe på organisasjonsnivå (som gjelder for hele organisasjonen). Informasjonen informantene gir bør for øvrig også stemme overens med observerte formalia for organisasjonen for å gjøre det rimelig å trekke en slik slutning. Dersom man derimot bare får informasjon fra et fåtall av organisasjonens ansatte, ville jeg vært mer forsiktig med å dra slutninger fra individnivå til organisasjonsnivå. Det samme gjelder dersom informanters uttalelser står i strid med organisasjonens uttalte eller skriftlige formalia. Det er viktig å være klar over at individers uttalelser er basert på deres oppfatninger og tolkning av organisasjonen, og dermed kan stå i strid med hvordan andre ville beskrevet organisasjonen. Informanter kan også komme med feilinformasjon, enten med vilje eller uvilje, så det er viktig å stille seg noe kritisk til informasjonen og ikke ta alt de sier for god fisk.

Med denne typen kvalitative studier vil det også gjerne være en del uklarheter, som kan gjøre tolkning av informasjon utfordrende. Når forsker og informant snakker om for eksempel en

organisasjonsstruktur er det ikke gitt at de snakker legger samme mening i begrepet. Det vil alltid ligge en tolkning bak informantenes oppfatninger, som man som forsker ikke har tilgang til.

6.6.4. NTAES som sekundærstruktur

NTAES er satt opp som en sekundærstruktur for etatene i a-krim hierarkiet, som skal jobbe for samordning mot arbeidslivskriminalitet i Norge. Senteret er satt opp permanent, uten planer om avvikling. Dette kan tolkes som et tydelig signal fra myndighetene om at problemet NTAES skal være med på å håndtere, nemlig arbeidslivskriminalitet, er et gjenstridig problem som trenger kontinuerlig oppfølging og ikke har noen «endelig løsning». Samordningen som er satt i gang i Norge for å bekjempe arbeidslivskriminalitet kan også tolkes som et uttrykk for at det pågår en institusjonalisering av feltet. Etatene får mer likelydende føringer i sine tildelingsbrev og det er etablert flere nye grupper for samordning på ulike nivåer, både lokalt og nasjonalt. At det opprettes stabile, langsiktige sekundærstrukturer i a-krim hierarkiet gir en stabilitet til innsatsen på feltet, og det kan tenkes at dette er med på å gi sekundærstrukturen status som viktig. Over tid kan det kanskje tenkes at a-krim hierarkiet (sekundærstrukturen) kan utvikle seg til å bli en form for «ny del» av primærstrukturen, dersom den bidrar med noe nyttig for resten av primærstrukturene (de ulike etatene). Det kan derfor vurderes om denne typen ordninger ikke er så sekundære som språkbruken kanskje antyder. Studiens empiriske funn viser også at NTAES allerede bærer noen preg av organiseringen til det teorien karakteriserer som en primærstruktur, nemlig at deltakerne er på senteret på fulltid.

Deltakerne i NTAES forteller også om å føle lojalitet til senteret, men også til sin etat. For samordningen fremstilles det som positivt at de har lojalitet til senteret og samordningen der. Skulle lojaliteten til etatene forsvinne helt, kan det da tenkes at dette ville problematisere organiseringen? Så lenge NTAES har sin funksjon som etterretnings- og analysesenter og ikke har makt til å utøve etatenes myndighet, tolker jeg det som at etatene ikke er urolig over sine deltakers lojalitet. At etatene virker å ha lite kontakt med sine representanter når de går inn i NTAES kan tyde på dette. Så lenge NTAES ikke har myndighet til å utøve etatenes makt/sanksjonsmuligheter, driver ikke de med noen aktivitet som utfordrer etatene domener og myndighet. Men man kan se for seg at etter hvert som senteret gjør litt forskjellige ting og får «en lengre periode på baken» så kan det også oppstå en og annen kontrovers der primærstrukturene (de ulike etatene) opplever at man trækker litt i hverandres bed. Dette kan derfor være et aspekt å ha i mente for fremtiden.

6.7. Oppsummering

Opprettelsen av NTAES i 2016 var et forsøk fra regjeringens side i å øke analytisk kapasitet for de fem etatene som deltar i senteret (politiet, skatteetaten, NAV, tolletaten og arbeidstilsynet). NTAES er derfor opprettet som en sekundærstruktur som skal gjøre primærstrukturene (etatene) bedre i stand til å utnytte sin samlede analyse- og etterretningsinformasjon, og gi øvrige myndigheter et bedre grunnlag for å ta beslutninger om innsats og tiltak på arbeidslivskriminalitetsfeltet. Studiens problemstilling er lagt opp til å undersøke hvordan fire trekk; maktforskjeller, kunnskapsforskjeller, strukturforskjeller og lokasjonsforskjeller, ved de fem etatene som deltar i NTAES påvirker den tverretatlige samordningen i senteret.

Analysen av studiens empiriske funn viser at det er forskjeller mellom de fem etatene langs de fire trekkene som undersøkes av den analytiske modellen studien benytter seg av. Generelt fremstår strukturforskjeller som den største utfordringen for den tverretatlige samordningen i NTAES, da dette til dels hindrer etatene i å utveksle informasjon. Andre forskjeller trekkes frem som mindre problematiske (overkommelige) og noen forskjeller, da spesielt kunnskapsforskjeller, blir av informantene i NTAES fremstilt som positivt og ønskelig. De forteller at det er mye å lære av deltakere fra andre etater og at deres ulike kunnskapsgrunnlag utfyller hverandre. Ifølge teorien til det analytiske rammeverket jeg benytter vil store forskjeller mellom etatene gjøre samordning vanskelig, mens små forskjeller vil gjøre samordning enklere. Mine funn samsvarer dermed kun delvis med teorien. Dette kan muligens tyde på at enkelte forskjeller er mer overkommelige enn andre, i alle fall for samordningen i NTAES. Hadde det analytiske rammeverket blitt påført et annet tilfelle av tverretatlig samordning ville funnene kanskje vært noen andre.

I og med at denne typen studie krever tolkning av informanters svar kan det hende at jeg har feiltolket enkelte av respondentenes svar. Dette kan i så fall føre til at mine funn ikke representerer informantenes meninger på en korrekt måte. Det kan også ha skjedd at informanter kan ha misforstått spørsmålene jeg har stilt, og derfor gitt feilaktige svar. Dette er forsøkt unngått gjennom åpen dialog med informantene underveis i intervjuprosessen, samt oppfølgingsspørsmål. Som nevnt kan mine funn også være feil dersom informantene med intensjon har fremstilt samordningen feilaktig. Det kan også tenkes at mine funn ville vært annerledes dersom jeg intervjuet alle 11 deltakere i NTAES. Det er ikke sikkert uttalelsene til

Analyse

de 4 jeg intervjuet representerer alles meninger. Det er også vanskelig for meg å ettergå mine funn – sjekke om samordningen i NTAES fungerer så godt som informantene fremstiller det. Dette er blant annet fordi det ikke finnes konkrete mål/indikatorer for å måle hvor godt/dårlig samordning fungerer.

Forskjeller langs de fire trekkene i det analytiske rammeverket fremstår som en nyttig måte å tilnærme seg problemstillingen min på. Rammeverket utelater derimot noen aspekter/trekk ved samordning som kunne vært studert dersom jeg brukte en annen tilnærming/teoretisk design som ga meg andre «briller» å se samordning gjennom. Den tverretatlige samordningen mot arbeidslivskriminalitet i Norge, inkludert NTAES, er relativt ny. Jeg anser det derfor som sannsynlig at den kan endre seg med årene og at organiseringen går seg til. Jeg har i denne studien studert samordningen i NTAES slik den fremstår per i dag. Samordningen fremstår som dynamisk og i stadig utvikling og mine funn er derfor «ferskvare» som trolig vil «gå ut på dato» etter hvert som samordningen utvikler seg.

7. Avslutning

Denne studien har gitt en beskrivelse av hvordan Nasjonal tverretatlig analyse- og etterretnings-senter (NTAES) er organisert, og studiens hovedmål har vært rettet mot å undersøke hvordan forskjeller i trekk ved etatene som deltar i senteret påvirker samordningen i NTAES. Studien viser at tverretatlig samordning i NTAES er utfordrende, men blir ansett som nødvendig og nyttig. Enkelte forskjeller mellom etatene viser seg å by på større utfordringer for den tverretatlige samordningen enn andre. I dette kapittelet skal jeg oppsummere de viktigste empiriske funnene i studien. De teoretiske og empiriske implikasjonene blir tatt opp, før jeg kort vil vurdere studiens funn i forhold til tidligere forskning. Til slutt avrundes kapittelet med forslag til videre forskning på feltet.

7.1. Svar på problemstillingen og oppsummering av studiens hovedfunn

Et funn fra denne studien er at regjeringens første strategi mot arbeidslivskriminalitet førte til opprettelsen av NTAES, og at arbeidslivskriminalitet ble satt høyt på den politiske agendaen. Informantene forteller at opprettelsen av senteret skjedde fort, og at det dermed manglet helt klare retningslinjer for arbeidet på senteret. Dette har til dels falt på plass med tiden, men informantene sier det fortsatt er en vei å gå før NTAES har en helt tydelig rolle og rammer for sitt arbeid. Et annet funn er at organiseringen i NTAES bærer preg av en internt flat struktur. Det er statsministerens kontor som legger føringene for organiseringen i senteret og det er DSSF som gir NTAES oppdrag.

Når det gjelder studiens problemstilling: «*Hvordan påvirker trekk ved deltakende etater samordningen i det tverretatlige analyse- og etterretnings-senteret?*», viser studiens funn at trekk ved de fem etatene påvirker samordningen i noe ulik retning. Maktforskjeller mellom etatene virker ikke å påvirke samordningen i analyse- og etterretnings-senteret i særlig stor grad. Det kan se ut som at størrelsen til etatene og deres eierskap til arbeidslivskriminalitet-feltet har vært en faktor for sammensetningen av antallet representanter fra etatene ved senteret. Men for samordningen generelt, fremstår det å være en flat struktur mellom deltakerne. Et annet funn fra studien er at for trekket kunnskapsforskjeller viser det seg å være en god del forskjeller mellom etatene. Ulikt språk blir for eksempel tatt opp av informantene, men blir beskrevet som en utfordring i oppstarten som deltakerne for det meste har kommet over nå. Selv om noen kunnskapsforskjeller fremstår til dels utfordrende for samordningen i NTAES er det noen kunnskapsforskjeller som blir trukket frem som viktige. Deltakerne fra de ulike etatene skal

Avslutning

representere sine etaters kunnskap inn i NTAES, og det er derfor avgjørende at de faktisk besitter kunnskap om sin etat. Dette gjør at det blir, og er ønskelig, med et kunnskapsskille mellom deltakerne i NTAES. Å sette sammen kunnskap og informasjon fra de fem etatene er jo nettopp et av formålene med NTAES. Strukturforskjeller mellom de fem etatene er det trekket fra det analytiske rammeverket som fremstår som den største utfordringen for samordningen i NTAES. Det vil altså si at oppgavens funn viser at strukturforskjeller påvirker samordningen ved senteret på en ugunstig måte. Informantene forteller at forskjeller mellom etatene langs dette trekket utgjør en hindring for deling av informasjon mellom etatene.

Slik sett fremstår trekk ved deltakende etater å påvirke samordningen i det tverretatlige analyse- og etterretningssenteret i både positiv og negativ forstand (positiv som i at det gjør samordningen bedre/enklere, og negativ i den forstand at det hindrer eller vanskeliggjør samordning). Samlokalisering virker å gi en mulighet til å utvikle en felles forståelse av hverandres etater, mål, arbeidsmåter, kunnskap og kultur. Ifølge informantene er samlokaliseringen i NTAES viktig og fører til fleksibilitet og økt tillit mellom deltakerne. Studiens funn stemmer delvis med oppgavens analytiske rammeverk, men går imot rammeverkets prediksjoner i den forstand at informantene forteller at ulik kunnskap er ønskelig i NTAES. Dette viser at det analytiske rammeverket har noen begrensninger.

7.2. Studien i lys av tidligere forskning

Tidligere forskning om tverretatlig samordning mot arbeidslivskriminalitet har i hovedsak vært rettet mot den mer generelle organiseringen av a-krim hierarkiet eller samordningen i de lokale arbeidslivskriminalitetssentrene. Disse studiene har tatt sikte på å vurdere hvordan den generelle organiseringen av samordning på feltet, eller samarbeidet mellom deltakerne i de lokale arbeidslivskriminalitetssentrene fungerer i praksis. Andre studier har sett på relasjonen mellom lokale arbeidslivskriminalitetssentre og linjen i en eller flere av etatene. Det er ingen tidligere studier som har sett på hvordan den tverretatlige samordningen i NTAES fungerer.

Funnene i denne studien samsvarer med tidligere forskning om samordning for å håndtere arbeidslivskriminalitet i Norge. Mine funn støtter blant annet konklusjonen fra Neby mfl. 2016 om at tverretatlig samarbeid er utfordrende, blant annet på bakgrunn av skiller mellom etatene og den hierarkiske organiseringen av den norske forvaltningsstrukturen. Mine funn støtter også deres konklusjon om at det fortsatt finnes utfordringer for informasjonsdeling på tvers av

eksisterende organisasjonsgrenser (etater). Neby mfl. sin rapport fra 2016 ble utarbeidet i en relativt tidlig fase av samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet. En del av mine funn samsvare med funnene fra Neby mfl. sin rapport, men mine funn viser også at det siden 2016 har vært en utvikling i samarbeidet/samordningen. Flere og tydeligere retningslinjer for arbeidet er på plass, og det er generelt lagt mer til rette for samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet mellom offentlige etater. Dette er en utvikling som fortsatt ser ut til å pågå.

7.3. Videre forskning

Denne studien har fokusert på samordningen mellom etatene som deltar i NTAES. Dette innebærer at studien ikke har fokusert på andre nivå eller grupper av samordningen mot arbeidslivskriminalitet i Norge. Hvordan forskjeller i trekk ved deltakerne i andre tilfeller for samordning mot arbeidslivskriminalitet utspiller seg blir derfor ikke undersøkt i denne studien. Et forslag til en videre studie kan derfor være å bruke det samme analytiske rammeverket, men på en annen enhet/gruppe i a-krim samarbeidet, for å studere om forskjeller mellom deltakerne også her påvirker samordning. Ved å gjøre en slik studie får man også testet ut rammeverkets generelle gyldighet – altså i hvor stor grad rammeverket faktisk har noe for seg, eller kan si oss noe om tverretattlig samordning. Et annet forslag til videre forskning kan være å undersøke samordningen i NTAES med utgangspunkt i et annet rammeverk/teori. Studiens empiriske funn viser at det ikke bare er de fire trekkene fra det analytiske rammeverket som virker å påvirke samordningen i NTAES. Hadde man undersøkt samordningen ut i fra en annen tilnærming, ville man gjerne stilt andre spørsmål og sett problemet gjennom andre «briller». Kanskje dette hadde fått frem andre aspekter ved samordningen i NTAES.

Blant det som fremgår av studiens empiriske funn er at feltet, samordning og organisering mot arbeidslivskriminalitet i Norge, er i stadig utvikling. En indikasjon på dette er for eksempel at den norske regjeringen kom med sin første strategi på feltet i 2015, reviderte strategien i 2017, og nå i 2019 har gitt ut enda en revidert strategi mot arbeidslivskriminalitet. Dette viser at feltet er i stadig utvikling og at arbeidslivskriminalitet fortsatt er et viktig felt for regjeringens satsinger. I denne studien er samordningen i NTAES studert slik den fremstår nå, men dersom noen gjør en ny studie om et par år er det ikke sikkert situasjonen er den samme, og dermed at funnene er noen andre. Det er altså ikke gitt at mine funn vil være gjeldende for all fremtid. Et forslag er derfor å gjennomføre samme studien som jeg har gjort nå, på et senere tidspunkt. Funn på dette feltet er «ferskvare», og burde derfor fornyes med jevne mellomrom. På et senere

Avslutning

tidspunkt har man gjerne opparbeidet seg mer kunnskap på feltet og rundt rammeverket. Dessuten vil sammensetningen av deltakere i NTAES ha endret seg, siden de kun deltar på senteret i en begrenset periode. Rammene for deling av informasjon er som nevnt i endring, og dersom det skjer endringer der vil det sannsynligvis kunne påvirke samordningen i NTAES.

Litteraturliste

- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision : explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Andersen, S. S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 3. Hentet fra https://www.idunn.no/nst/2006/03/aktiv_informantintervjuing
- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2015, januar 13). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2015-2016)*. Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-mot-arbeidslivskriminalitet/id2359493/>
- Arbeidstilsynet. (Udatert). *Om oss: Tilsyn*. Hentet 15. februar 2019 fra <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/tilsyn/>
- Arbeidstilsynet, Kriminalomsorgen, Kripos, Mattilsynet, NAV, Politiets utlendingsenhet, . . . ØKOKRIM. (2014). *Situasjonsbeskrivelse 2014 - arbeidsmarkeds kriminalitet i Norge*. Hentet fra Politiet.no: <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/arbeidslivskriminalitet/arbeidsmarkeds-kriminalitet-i-norge---tverretattlig-situasjonsbeskrivelse-2014.pdf>
- Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, & Skatteetaten. (2015). *Felles årsrapport - 2015 - mellom Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet*. Hentet fra Prosjektnorge.no: <https://www.prosjektnorge.no/wp-content/uploads/2017/12/FELLES-AARSRAPPORT-2015-MELLOM-ARBEIDSTILSYNET-NAV-POLITIET-OG-SKATTEETATEN-FOR-STYRKET-INNSATS-MOT-ARBEIDSMARKEDSKRIMINALITET.pdf>
- Askim, J., & Fremstad, R. (2014). Mål- og resultatstyring. Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen? I H. o. Baldersheim, *Det norske demokratiet i det 21. århundre* (1. utg., ss. 285-302). Bergen: Fagbokforlaget.
- Bouckaert, G., Peters, G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. New York: Palgrave Macmillan UK.
- Brinkmann, S., & Tanggard, L. (2012). *Kvalitative metoder: Empiri og teoriutvikling* (1. utg.). Oslo: Gyldendal.
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre: Om design av samfunnsvitenskapelige forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Burmeister, A., & Colletis-Wahl, K. (1997, juli 1). Proximity in Production Networks: The Circulatory Dimension. *European Urban and Regional Studies*, 3(4), ss. 231-241. doi:10.1177/096977649700400303
- Campbell, D. T., & Stanley, J. (1963). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research* (1. utg.). Boston: Houghton Mifflin.
- Carstensen, H. V., & Bason, C. (2012). Powering Collaborative Policy Innovation: Can Innovation Labs Help? *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 1.

Litteraturliste

- Christensen, T., & Lægred, P. (2006, august). *The Whole-of-Government Approach - Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*. Hentet fra Uni.no: http://uni.no/media/manual_upload/145_N06-06_Christensen-Laegreid.pdf
- Christensen, T., & Lægred, P. (2007, 20. november). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67 (6), ss. 1059-1066. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Christensen, T., & Lægred, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 4, ss. 407-423.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægred, P., & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltning. Stabilitet og endring gjennom 40 år* (1. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægred, P., Roness, P. G., & Røvik, K. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Cramton, C. D. (2001, mai-juni). The Mutual Knowledge Problem and Its Consequences for Dispersed Collaboration. *Organization Science*, 3(12), ss. 346-371.
- Departementene. (2017, 13. februar). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*. (A. o. sosialdepartementet, Red.) Hentet 30. mars 2018 fra regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/contentassets/18425e5b42f84340b02fbb74bdb90b19/no/pdfs/a-0044-b_strategi_arbeidslivskriminalitet_regjerin.pdf
- Difi. (2002). *Den norske departementsstrukturen*. Difi. Hentet fra <https://www.difi.no/sites/difino/files/n2002-5.pdf>
- Difi. (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi. Hentet januar 10, 2019 fra https://www.difi.no/sites/difino/files/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf
- Duit, A., & Löf, A. (2015, juli 21). Dealing With a Wicked Problem? A Dark Tale of Carnivore Management in Sweden 2007-2011. *Administration and Society*. doi:10.1177/0095399715595668
- Egeberg, M. (1992). Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk. *Norsk statsvitenskapelig Tidsskrift*, 8, ss. 185-204.
- Egeberg, M. (2006). The College of Commissioners: Executive Politics as Usual? I M. Egeberg, *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe* (ss. 51-66). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. (2007, juni 05). *European Government(s): Executive Politics in Transition?* Universitetet i Oslo, ARENA, Senter for europaforskning, Oslo.
- Fimreite, A. L., Peter, Lægred, P., & Rykkja, L. H. (2014). I A. L. Fimreite, Peter, P. Lægred, L. H. Rykkja, A. L. Fimreite, P. Lango, P. Lægred, & L. H. Rykkja (Red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg., ss. 11-34). Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, A., Lango, P., Lægred, P., & Rykkja, L. (2011). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Finansdepartementet. (2018). *Regelverk for økonomistyring i staten*. Hentet 27. november 2018 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten/id438887/>

Litteraturliste

- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, J. (2006). *Case Study Research: Principles and Practices* (1. utg.). Cambridge University Press.
- Gressgård, L., Hansen, K., & Nesheim, T. (2017). Inter- og intraorganisatorisk samordning : lærdommer fra strategien "Bolig for velferd". *Nordiske organisasjonsstudier*, ss. 24-50.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (1. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønmo, S. (2015). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hanssen, G. S., Hovik, S., & Hundere, G. C. (2014). Den nye vannforvaltningen. Nettverksstyring i skyggen av hierarki. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*.
- Hardy, C., & Phillips, N. (1998). Strategies of Engagement: Lessons from the Critical Examination of Collaboration and Conflict in an Interorganizational Domain. *Organization Science*, 2(9), ss. 217-230.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015, mars 28). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration and Society*(6), ss. 711-739.
- Hinds, P. J., & McGrath, C. (2006). *Structures that work: social structure, work structure and coordination ease in geographically distributed teams*. Banff, Alberta, Canada. doi:10.1145/1180875.1180928
- Johannessen, A., Kristoffersen, L., & Tufte, P. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (3. utg.). Oslo: Abstrakt.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Endringer i politiregisterforskriften - nytt kapittel 59 om behandling av opplysninger ved NTAES*. Hentet fra Regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/contentassets/db46b6d42a1d42c7886d46ce3f84a927/horin_gsnodat---endringer-i-politiregisterforskriften.pdf
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Prop. 115 L (2017–2018) - Endringer i personopplysningsloven (bekjempelse av arbeidslivskriminalitet)*. Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/70b8b71b535047998bc7fb8c1535bff5/no/pdfs/prp201720180115000dddpdfs.pdf>
- Kickert, W. J., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. (1997). Introduction: A Management Perspective on Policy Networks. I W. J. Kickert, E.-H. Klijn, & J. F. Koppenjan, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (ss. 1-13). London: SAGE Publications, Ltd.
- Knoben, J., & Oerlemans, L. (2006). Proximity and inter-organizational collaboration: A literature review. *International Journal of Management Reviews*, 2(8), ss. 71-89.
- Kooiman, J. (2000). Societal governance: levels, models and orders of social-political action. I J. Pierre, *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.

Litteraturliste

- Kvistad, M., & Mørch, R. (2017). United in the Fight Against A-krim: A Case Study of Interorganizational Collaboration between Norwegian Public Entities. *Masteroppgave*. Norges Handelshøyskole.
- Lance, K., Georgiadou, Y., & Bregt, A. (2009, mars 04). Cross-agency coordination in the shadow of hierarchy: 'joining up' government geospatial information systems. *International Journal of Geographical Information Science*, ss. 249-269.
- Lango, P., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2013). Samordning for Samfunnsikkerhet: Utviklingen av Justisdepartementets Ansvar. *Nordiske organisasjonsstudier*, 3.
- Lov om politiet*, Nr. 16. (1995, 10 1). Hentet fra Lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>
- Læg Reid, P., Ramnda-Liiv, T., Rykkja, L. H., & Sarapuu, K. (2016). Coordination challenges and administrative reforms. I G. Hammerschmid, S. V. Walle, R. Andrews, & P. Bezes, *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Læg Reid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L. H., & Sarapuu, K. (2014). Introduction: Emerging Coordination Practices in European Public Management. I *Organizing for Coordination in the Public Sector*. Basingstoke, Storbritannia: Palgrave Macmillan.
- Læg Reid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L., & Randma-Liiv, T. (2014). *Organizing for Coordination in the Public Sector: Practices and Lessons from 12 European Countries* (1. utg.). Palgrave Macmillan UK. doi:10.1057/9781137359636
- Marshall, C., & Rossman, G. B. (2010). *Designing Qualitative Research* (5. utg.). SAGE Publications Inc.
- Miles, M. B., Huberman, A., & Saldaña, J. (1994). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (2. utg.). SAGE Publications, Inc.
- Milward, H., Kenis, P., & Raab, J. (2006). Introduction: Towards the Study of Network Control. *International Public Management Journal*, 3, ss. 203-208.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. New York: Prentice-Hill.
- NAV. (2013, 16. august). *Organisering av NAV*. Hentet 11 22, 2018 fra Nav.no: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/organisering-av-nav>
- NAV. (2016). *Forslag til fremtidig regional modell for Arbeids- og tjenestelinjen i NAV (Delrapport-1)*. NAV. Hentet 5. februar 2019
- Neby, S., Nesheim, T., Ryssevik, J., Rubecksen, K., Dahle, M., & Nordhagen, I. (2016). *Innsats mot arbeidslivskriminalitet: Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer*. Bergen: Uni Research Rokkansenteret.
- Nesheim, T. (2016). Kriseledelse og organisering. *MAGMA*, ss. 35-44.
- Nesheim, T., & Neby, S. (2017). Komplekst problem som kan håndteres, men neppe løses. *Stat og styring*, ss. 58-61.
- Nesheim, T., Gressgård, J., Hansen, K., & Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretatlig samordning: Et analytisk rammeverk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 1(35), ss. 28-50. Hentet fra https://www.idunn.no/nst/2019/01/gjenstridige_problemer_og_tverretatlig_samordning_et_analy

Litteraturliste

- Nooteboom, B. (2008). Learning and Innovation in Inter-Organizational Relationships and Networks. I S. Cropper, C. Huxham, M. Ebers, & P. S. Ring (Red.), *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations* (ss. 607-634). New York: Oxford University Press.
- NTAES. (2017). *Situasjonsbeskrivelse 2017: Arbeidslivskriminalitet i Norge*. (NTAES, Red.) Hentet fra Arbeidstilsynet.no:
https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/f674ff98062c43759df34b157a5232f6/arb_eidslivskriminalitet-i-norge.-situasjonsbeskrivelse-2017..pdf
- NTKG. (2017). Felles Styringsmodell for a-krimssamarbeidet - Sammen mot kriminalitet i arbeidslivet. Utlevert dokument.
- Parjanen, S., Harmaakorpi, V., & Frantsi, T. (2010). Collective Creativity and Brokerage Functions in Heavily Cross-Disciplined Innovation Processes. *Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management*, 5, ss. 1-21.
- Petruzzelli, A. M., Albino, V., & Carbonara, N. (2007). Technology districts: proximity and knowledge access. *Journal of Knowledge Management*, 5, ss. 98-114.
- PMO. (2017, februar 13). *Revised strategy for combating work-related crime*. (P. (. Office), Red.) Hentet fra Regjeringen.no:
https://www.regjeringen.no/contentassets/18425e5b42f84340b02fbb74bdb90b19/revised_strategy_for_combating_work_related_crime.pdf
- Politiet. (Udatert). *Om politiet*. Hentet 2 15, 2019 fra
<https://www.politiet.no/om/organisasjonen/>
- Regjeringen. (2016). *Instruks for Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter ved Økokrim*. Oslo: Regjeringen.
- Regjeringen. (2017). *Ny organisering av Skatteetaten*. Regjeringen. Hentet fra
https://www.regjeringen.no/contentassets/3e5176d442d14d66942306c5bbdc0065/2018_rapport_organisering_skatteetaten.pdf
- Regjeringen. (Udatert). *Departementene*. Hentet 5 5, 2018 fra
<https://www.regjeringen.no/no/dep/id933/>
- Riksrevisjonen. (2016). *Undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet*. Hentet fra Dokument 3:15 (2015-2016): <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2015-2016/myndighetenes-innsats-mot-arbeidsmiljokriminalitet/>
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general planning theory. *Policy Sciences*, 2, ss. 155-169. Hentet fra <http://www.ask-force.org/web/Discourse/Rittel-Dilemmas-General-Theory-Planning-1973.pdf>
- Roschelle, J., & Teasley, S. (1995). The Construction of Shared Knowledge in Collaborative Problem Solving. I C. O'Malley (Red.), *Computer Supported Collaborative Learning* (ss. 69-97). Heidelberg: Springer-Verlag.
- Røiseland, A., & Vabo, S. (2016). *Styring og samstyring: Governance på norsk* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Scharpf, F. W. (1994). Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 1, ss. 27-53.

Litteraturliste

- Scott, W. (1992). *Organizations: rational, natural, and open systems* (3. utg.). Prentice Hall.
- Seidman, H. (1970). *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. New York: Oxford University Press.
- Senter for statlig økonomistyring (SSØ). (2010). *Resultatmåling. Mål og resultatstyring i staten*. SSØ. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>
- Silverman, D. (2001). *Interpreting Qualitative Data* (5. utg.). SAGE Publications Ltd.
- Simons, H. (2009). *Case Study Research in Practice*. SAGE Publications Inc.
- Singh, A., & Prakash, G. (2010). Public–Private Partnerships in Health Services Delivery. *Public Management Review*, ss. 829-856.
- Skatteetaten. (2017). Løfter blikket med et nytt nasjonalt senter. (Skatteetaten, Red.) *Analysenytt*, ss. 12-15. Hentet 3 28, 2018 fra <https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/analysenytt/analysenytt2017-1.pdf>
- Skatteetaten. (Udatert). *Om oss*. Hentet 2 15, 2019 fra <https://www.skatteetaten.no/Om-skatteetaten/Om-oss/>
- St.meld. (2008-2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.
- Stake, R. (1995). *The Art of Case Study Research*. SAGE Publications Inc.
- Stavnes, M. (2017). Tverretatlig samarbeid i praksis: En kvalitativ sammenlikning av samarbeidsrelasjonen ved arbeidslivskriminalitetssentrene i Trondheim og Kristiansand 2015-2017. *Masteroppgave*. Norges Handelshøyskole.
- Thiel, S. v. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management*. Croydon: Routledge.
- Tolletaten. (2019). *Om oss*. Hentet 3 27, 2019 fra <https://www.toll.no/no/om-tolletaten/om-oss/>
- Weber, E. P., & Khademian, A. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 2, ss. 224-349.
- Yin, R. K. (2002). *Case Study Research Design and Methods* (3. utg.). Sage Publications, Inc.
- Yin, R. K. (2008). *Case Study Research Design and Methods* (4. utg.). SAGE Publications Inc.
- ØKOKRIM. (2015). *Nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, Politiet og private, for å bekjempe kriminalitet*. Hentet fra Økokrims skriftserie nr. 21: https://www.nsr-org.no/getfile.php/136123-1455144230/Dokumenter/Eksterne%20publikasjoner/Veileder_Taushetsbelagt%20Informasjon_2Opplag_lav.pdf
- ØKOKRIM. (2017). *Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet*. Hentet 9 27, 2018 fra <https://www.okokrim.no/kriminalitetsomraader.422249.no.html>
- ØKOKRIM. (2019, 4 5). *NTAES*. Hentet 4 7, 2019 fra <https://www.okokrim.no/ntaes.447592.no.html>

Vedlegg

A. Liste over informanter

Informant	Deltaker i NTAES?	Arbeidssted	Varighet	Dato
<i>Informant 1</i>	Ja	Arbeidstilsynet	40 minutter	16. januar 2019
<i>Informant 2</i>	Ja	Politiet	35 minutter	16. januar 2019
<i>Informant 3</i>	Ja (leder)	Skatteetaten	45 minutter	16. januar 2019
<i>Informant 4</i>	Ja	Politiet	30 minutter	16. januar 2019
<i>Informant 5</i>	Nei	Arbeidstilsynet	42 minutter	14. desember 2018
<i>Informant 6</i>	Nei	Arbeids- og sosialdepartementet	60 minutter	19. desember 2018

B. Eksempel på intervjuguide

Intervjuguide for informanter i NTAES.

1. Hvilken etat tilhører du?
 - Hvor lenge har du vært ansatt i etaten før du begynte i NTAES?
2. Er du i NTAES på fulltid?
 - Hvis nei: Hvordan er din stillingsprosent fordelt mellom NTAES og etaten?
3. Har du tidligere erfaring fra å samarbeide med andre etater?
4. Hvor lenge har din etat jobbet med arbeidslivskriminalitet som et tema?
5. Mener din etat at det er nødvendig med tverretatlig samordning for å håndtere arbeidslivskriminalitet?
6. I din etat, hvor prioritert vil du si at arbeidet med arbeidslivskriminalitet er sammenliknet med andre områder/oppgaver?
7. Hvilken stilling har du i NTAES, og kan du beskrive dine arbeidsoppgaver?
 - Hvor lenge har du vært i NTAES?
 - Har du noen spesielle ansvarsområder?
 - Hvem rapporterer du til?
8. Vet du noe om hvordan NTAES ble satt sammen?
 - Hvordan ble det bestemt hvem og hvor mange fra etatene som skulle delta i NTAES?
 - Hvordan er NTAES organisert?
9. Hvor får NTAES sine ressurser fra? Hvordan bidrar de ulike etatene med ressurser til senteret?

Vedlegg

10. Blir NTAES gitt klare mål for sine oppdrag?

- Har dere noen påvirkning på målene?

11. Hvem er NTAES sine rapporter/produkter ment for?

12. Hvordan vil du beskrive a-krim «hierarkiet»?

- Hvor ville du plassert NTAES i hierarkiet av samordningen som foregår mot arbeidslivskriminalitet?
- Har dere i NTAES kontakt med andre deler av hierarkiet? Er denne kontakten formell/uformell?

13. Hvordan opplever du samordningen i NTAES? Opplever du noen utfordringer knyttet til tverretattlig samordning på senteret?

- Hvis ja/nei: På hvilken måte?
- Ulike konsepter, språk, kompetanse, kunnskap, arbeidsmetoder, kultur?
- Felles oppfatning om mål?

14. Prioriteres arbeidet mot arbeidslivskriminalitet like høyt av alle etatene som deltar i NTAES?

15. Hvilke regler/retningslinjer har NTAES for deling av informasjon?

- Er det noen utfordringer knyttet til deling av informasjon på senteret?

16. Hvordan oppfatter du din rolle/identitet med å komme fra en etat og nå være del av NTAES? Vil du si at det har utviklet seg en egen kultur mellom deltakerne i NTAES?

- Institusjonalisert kultur?
- Rollekonflikt mellom etat og NTAES?

17. Hva vil du beskrive som den største utfordringen for samordningen i NTAES?

18. Er det noen temaer som du synes er viktige som vi ikke har vært inne på?

- Er det noe mer du ønsker å si om de spørsmålene vi har vært igjennom?