

DFØ-rapport 2021:5
Juni

Å bygge et varig samarbeid

En underveisevaluering av Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter (NTAES)



Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har på oppdrag fra Skatteetaten og Politidirektoratet evaluert Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter (NTAES), som er et av tiltakene i arbeidet mot økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet.

Vi vil takke referansegruppa, deltakerne i spørreundersøkelsen og alle som har stilt opp på intervjuer og kommet med nyttige bidrag og innspill.

Oppdraget er utført av Marte Lund Saga, Dag Solumsmoen, Eivor Bremer Nebben og Siri Bjørtuft Ellingsen (prosjektleder). Elisabeth Taraldsen Hyllseth har vært prosjekteier.

Oslo, juni 2021

Elisabeth Taraldsen Hyllseth

seksjonssjef

Innhold

Forord	1
Figurfortegnelse	4
Sammendrag.....	5
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn.....	8
1.2 Oppdrag og problemstillinger.....	9
1.2.1 Leseveiledning	9
2 Rammer og forutsetninger for NTAES	11
2.1 Strategi mot arbeidslivskriminalitet	11
2.2 Styring, organisering og ledelse.....	11
2.3 Aktørene omkring NTAES	13
2.4 Rettslige rammer for informasjonsdeling.....	15
3 Observasjoner og funn	16
3.1 Støtte til ideen bak NTAES	16
3.2 Sprikende forventninger og begrepsforvirring.....	16
3.3 Begrenset adgang til deling av informasjon	18
3.3.1 Nødvendige regelverksendringer har tatt lang tid	18
3.3.2 Ønske om utvidet adgang til informasjonsdeling	19
3.4 En skjør konstruksjon	20
3.4.1 NTAES er i realiteten et tverretatlig team	20
3.4.2 Delt ledelse byr på utfordringer	20
3.4.3 Liten stabilitet i bemanningen og et kontinuerlig opplæringsbehov	21
3.4.4 Uklar styringsstruktur med lav kapasitet	22
3.4.5 Departementene samordner med bruk av likelydende tildelingsbrev	23
3.4.6 Ulike syn på organiseringen	24
3.4.7 Spleiselag bidrar til felles eierskap	24
3.5 Oppdragsdialogen har et tilfeldig preg.....	24
3.5.1 Oppdragsdialogen ser ryddig ut på papiret.....	25
3.5.2 Oppdragsdialogen er ikke konkretisert	26
3.5.3 Ønske om en mer strukturert oppdragsdialog.....	28
3.6 Stor variasjonsbredde i produktene fra NTAES.....	30
3.6.1 En klar føring på at produktene skal ha en strategisk og tverretatlig innretning ...	31

3.6.2	Produktene samsvarer kun delvis med de angitte hovedoppgavene	31
3.6.3	Produktene ligger hovedsakelig på et overordnet og strategisk nivå, men i etatene er det sprikende forventninger	35
3.6.4	Mange målgrupper	36
3.7	Variierende oppfølging og bruk av produktene	36
3.7.1	Lite konkrete føringer for oppfølging.....	36
3.7.2	Produktene blir brukt, men mest som bakgrunnsinformasjon	37
3.7.3	Noen produkter oppleves som mer nyttig enn andre	38
3.7.4	Vanskelig å knytte produktene til konkrete beslutninger eller prioriteringer	41
3.7.5	Formidling av kunnskap til etatene er ikke satt i system.....	42
3.8	Forholdet mellom NTAES og etatene er ikke avklart	43
3.8.1	Kontakten mellom NTAES og etatene har vært ad hoc og sporadisk.....	44
3.8.2	Rolledelingen oppleves av mange som utydelig.....	44
3.8.3	Etatene har styrket sine egne fagmiljøer for etterretning.....	45
3.8.4	Forventninger om et tettere samarbeid med a-krimsentrene.....	45
4	NTAES som virkemiddel for samordning.....	47
4.1	En strategi for å møte et særskilt krevende samordningsbehov	47
4.2	Hva skal til for at NTAES tilfører merverdi?.....	48
5	Vurderinger og anbefalinger	50
5.1	Behov for å klargjøre formål og rolle	50
5.1.1	Strategisk, ikke operativ.....	50
5.1.2	Klargjøre rollen i a-krimssamarbeidet.....	51
5.1.3	Generell kunnskapsbygging som et av formålene?.....	51
5.1.4	Definere primære målgrupper	52
5.2	Behov for en mer tverretattlig oppdragsdialog	52
5.2.1	Behov for tettere kontakt mellom NTAES og etatene	52
5.2.2	Behov for prosessansvarlig	53
5.2.3	Behov for mer forutsigbarhet: Flere stående oppdrag?	54
5.3	Behov for å styrke oppfølgingen av rapportene.....	54
5.3.1	Behov for oppfølgingsrutiner i den enkelte etat	55
5.3.2	Behov for oppfølgingsrutiner i styringsgruppa	56
5.4	Behov for å styrke NTAES som konstruksjon.....	57
5.4.1	Styringsstrukturen må bygges ut.....	57
5.4.2	Behov for en organisert sekretariatsfunksjon	59
5.4.3	Behov for mer struktur og ledelse i den interne styringen.....	60

5.4.4 Delt ledelse forutsetter tett dialog.....	60
5.4.5 Lederens prosesskompetanse blir viktig	61
5.5 Alternative organisasjonsformer på lengre sikt	62
6 Metode og datagrunnlag	65
6.1.1 Evalueringsspørsmålene	66
6.1.2 Intervjuer/møter	67
6.1.3 Spørreundersøkelse	69
Vedlegg	72

Figurfortegnelse

Figur 1: Aktørkart.....	13
Figur 2: Oppdragsdialog.....	25
Figur 3: Oppdragsideer.....	26
Figur 4: I hvilken grad mener du NTAES leverer det følgende?.....	34
Figur 5: Målgrupper fra oppdragsbestillinger til NTAES.....	36
Figur 6: Hvordan kjenner du til NTAES sine produkter?.....	37
Figur 7: Sammenligning av ledere og medarbeidere.	39
Figur 8: I hvilken grad leverer NTAES grunnlag for beslutningsstøtte i egen etat?.....	42
Figur 9: I hvilken grad leverer NTAES grunnlag for tverretatlige strategiske prioriteringer? ..	42
Figur 10: Samordningsstigen viser ulike grader av samordning (Difi 2014)	48
Figur 11: Samordningspotensial hos etatene	49

Sammendrag

DFØ har evaluert Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter (NTAES) på oppdrag for Skatteetaten og Politidirektoratet. DFØ vurderer at senteret har et potensial til å bidra positivt i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet. NTAES er i en unik posisjon til å utvikle et kunnskapsgrunnlag for felles prioriteringer på strategisk nivå, men dette utnyttes ikke godt nok i dag. Det er behov for flere endringer dersom senteret skal gi merverdi til dette tverretatlige arbeidet.

DFØ anbefaler:

- **Det må foretas en klargjøring av formål og rolle**
 - Formål og oppgaver bør klargjøres slik at det ikke er tvil om at NTAES skal ha en strategisk innretning.
 - Det bør vurderes om praksisen med å lage tverrgående, overordnede kunnskapsprodukter skal formaliseres som en del av formålet til NTAES. Det bør videre vurderes om formålet til NTAES også skal omfatte mer generell kunnskapsbygging, som metodeformidling og nettverksbygging.
 - NTAES bør skille tydeligere mellom primære og sekundære målgrupper.

- **Det må utvikles en reell tverretatlig oppdragsdialog**
 - NTAES må ha tettere kontakt med etatenes analyse- og etterretningsmiljøer i alle faser av oppdragsdialogen, for å sikre felles problemforståelse og relevante og helhetlige produkter.
 - Det må utpekes en prosessansvarlig med et tydelig ansvar for å regissere og fasilitere en tverretatlig oppdragsdialog med samarbeidsetatene.
 - For å skape mer forutsigbarhet bør styringsgruppa vurdere om NTAES skal ha noen stående oppdrag.

- **Rapportene fra NTAES må gis en mer systematisk oppfølging både i den enkelte etat og tverretatlig**
 - Den enkelte etat må etablere rutiner for mottak og oppfølging av rapportene, for å kunne bruke kunnskapen fra dem inn i den ordinære virksomhetsstyringen.
 - Styringsgruppa må etablere rutiner for drøfting og oppfølging av rapportene, for å kunne bruke kunnskapen fra dem i tverrgående vurderinger og prioriteringer.

- **NTAES som konstruksjon må styrkes for at det tverretatlige perspektivet skal kunne ivaretas over tid**
 - For å sørge for mer tidseffektive og tydeligere prosesser anbefaler vi at styringsgruppa gis fullmakt til å beslutte alle oppdrag for NTAES innenfor de hovedprioriteringer DSSF trekker opp.

- For å øke styringsgruppas kapasitet til å behandle NTAES-saker foreslår vi å gjenopprette en egen styringsgruppe for NTAES.
- For å styrke kontinuiteten i styringsgruppas arbeid anbefaler vi at ledervervet går på omgang annethvert år.
- Forutsatt at det gjenoprettes egen styringsgruppe for NTAES, anbefaler vi at bare Skatteetaten og politiet veksler på å ha ledervervet.
- For å styrke kvalitet og kapasitet i styringsgruppas arbeid anbefaler vi å bygge ut en sekretariatsfunksjon som legges til NTAES.
- For en bedre oppfølging og rekruttering av medarbeidere til NTAES må dialogen mellom senterets leder og personalledere struktureres i større grad.
- I rekruttering av ny leder til NTAES må prosess- og relasjonskompetanse vektlegges.

Anbefalingene bygger på følgende funn:

Det er utbredt støtte til ideen bak etableringen av NTAES

I alle etatene uttrykkes det støtte til etableringen av NTAES. Det blir argumentert med at verken arbeidslivskriminalitet eller økonomisk kriminalitet lar seg løse uten et tett tverretatlig samarbeid, og i dette samarbeidet er man avhengig av å se de ulike etatenes datakilder i sammenheng. Våre informanter mener det fremdeles er behov for et slikt senter som kan gi etatene et felles faglig grunnlag for strategiske prioriteringer.

NTAES er et samarbeid mellom politiet, Skatteetaten, Økokrim, Tolldirektoratet, NAV og Arbeidstilsynet for å kunne utnytte den samlede analyse- og etterretningsinformasjon som disse etatene besitter.

NTAES er en skjør konstruksjon

NTAES er kjennetegnet ved å være et tverretatlig team bemannet med medarbeidere utlånt fra samarbeidsetatene. Leder av senteret er faglig leder, mens etatene beholder personalansvar for sine medarbeidere. Finansieringen skjer som spleiselag blant de involverte etatene. Sammenlignet med å bygge opp en egen virksomhet kan dette ha mange fordeler, bl.a. mindre kostnader til administrasjon, større fleksibilitet og en likeverdighet mellom etatene som deltar i samarbeidet. På den annen side viser evalueringen at dette er en skjør konstruksjon fordi mye av samarbeidet blir personavhengig og lite forpliktende.

Det er sprikende forventninger og begrepsforvirring knyttet til hva NTAES skal være og hvordan rollen skal utøves

Både mellom samarbeidsetatene og innenfor de enkelte etatene er det sprikende forventninger til NTAES. I tillegg kommer at det er forvirring om bruk av etterretning som begrep. Det er ulike forventninger knyttet til hvilket nivå rapportene fra NTAES skal være på (strategisk/operativt), forholdet mellom økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet, roller og ansvar i oppdragsdialogen og involvering av etatenes analysemiljøer. Disse uklarhetene har gitt krevende rammebetingelser for senteret.

Oppdragsdialogen har et tilfeldig preg

Styringsgruppa, som består av ledere fra samarbeidsetatene, beslutter oppdrag og har oppdragsdialogen med NTAES. Hvordan dette skal foregå i praksis er imidlertid ikke konkretisert, bl.a. hvem som skal drive prosessen for å få opp tverrgående kunnskapsbehov og deretter utarbeide gode oppdragsbestillinger som de ulike etatene stiller seg bak. Resultatet er at det fremstår som tilfeldig hvilke oppdragsideer som blir formidlet til lederen for NTAES, hvilke oppdragsforslag som går videre til styringsgruppa og hvor bearbeidet disse forslagene har vært. Undersøkelsen viser at det både er ønske om og behov for en mer strukturert oppdragsdialog.

Produktene blir brukt, men ikke som grunnlag for strategiske prioriteringer

Siden etableringen i 2016 har NTAES levert 16 produkter. Hovedinntrykket er at produktene i stor grad blir lest og brukt av etatene som generell bakgrunnsinformasjon.

Det er imidlertid stor variasjon mellom, og innad i, etatene i vurderingen av mer konkret relevans og nytte av produktene. Omtalen av senterets oppgaver i instruksene gir en forventning om at rapportene skal inneholde vurderinger om fremtidig kriminalitet og at de skal fungere som beslutningsstøtte. En del av produktene lever ikke opp til denne forventningen, men fyller snarere et behov for mer grunnleggende kunnskapsbygging om et tema. Det synes å være enighet om at mange rapporter har potensial for å være strategisk beslutningsstøtte, men at de må koples bedre opp mot strategiske prosesser både i etatene og i det tverretatlige samarbeidet.

NTAES havner i et vakuum

Dersom NTAES skal fungere etter intensjonen og bidra inn i det tverretatlige samarbeidet, forutsetter det en tett kontakt mellom senteret og etatene. NTAES synes snarere å havne i et vakuum der kontakten mellom NTAES og etatene har vært ad hoc og sporadisk. Vi har ikke funnet at etatene har endret egne prosesser for å kunne melde inn behov til NTAES, spille inn dokumentasjon og analysegrunnlag til senteret, eller følge opp rapportene. Kontakten mellom NTAES og etatene framstår som personavhengig og tilfeldig. I tillegg har det i perioder også vært krevende å få rekruttert medarbeidere fra etatene til senteret.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I 2016 etablerte regjeringen Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter (NTAES) for å styrke innsatsen mot økonomisk kriminalitet, inkludert arbeidslivskriminalitet.

Opprettelsen av senteret var ett av tiltakene i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet. Senteret er et samarbeid mellom politiet, Skatteetaten, Tolldirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) og Arbeidstilsynet, også omtalt som samarbeidsetatene. Senteret består av medarbeidere fra disse etatene.

Bakgrunnen for etableringen av NTAES var å legge til rette for at samarbeidsetatene bedre kunne utnytte den samlede analyse- og etterretningsinformasjonen de besitter. Hver for seg hadde etatene gode analysekilder og informasjonsgrunnlag, men det var en erkjennelse av at det var nødvendig å se de ulike etatenes informasjonsgrunnlag i sammenheng for å få et helhetlig bilde av arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet.

Senteret skulle med utgangspunkt i de ulike etatenes datakilder utarbeide kunnskapsbaserte grunnlag for etatsvise og tverrfaglige prioriteringer. I strategien for arbeidslivskriminalitet blir forslaget om å opprette NTAES begrunnet på denne måten: «*Det er viktig å legge til rette for at politiet og kontrolletatene kan utnytte etterretningsinformasjon samlet for å utvikle og gjennomføre en mer effektiv, slagkraftig og treffsikker kriminalitetsbekjempelse.*» (Strategi mot arbeidslivskriminalitet 2015, s. 11).

Det fremgår videre av regjeringens reviderte strategi mot arbeidslivskriminalitet fra 2021 at det skal gjøres en evaluering av NTAES i 2021. Evalueringen skal «*(...) i hensiktsmessig utstrekning bli fulgt opp i strategiperioden for å sikre best mulig utnyttelse av etatenes samlede kunnskap i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet.*» (Departementene 2021). Finansdepartementet og Justisdepartementet ga evalueringen i oppdrag til Skatteetaten og Politidirektoratet i tildelingsbrevene for 2020. For å ivareta objektivitet og uavhengige vurderinger ble evalueringen satt ut til DFØ. Mandatet for denne evalueringen er følgelig gitt av Skatteetaten og Politidirektoratet og er forankret i Det sentrale samarbeidsforum (DSSF).

Tiltak for å få til bedre samordning i forvaltningen og virkemidler for å løse tverrgående utfordringer er et satsingsområde for DFØ. Etableringen av et tverretatlig kunnskapssenter som NTAES er ett virkemiddel for å ta tak i denne utfordringen. Denne evalueringen har derfor også gitt DFØ verdifull kunnskap om hvordan et slikt organisatorisk virkemiddel kan bidra til bedre samordning.

1.2 Oppdrag og problemstillinger

Denne rapporten er en underveisevaluering som har kartlagt nåværende status i forutsetninger, prosesser og leveranser fra NTAES. Hovedformålet for oppdragsgiver er læring knyttet til dagens modell og organisering: Hva fungerer godt og hvilke forbedringer kan være aktuelle for å bidra til at formålet med senteret nås? Det er ikke målt eller vurdert effekter av senterets leveranser. Evalueringen har tatt utgangspunkt i disse rammene.

Problemstillingene som er behandlet i denne rapporten er:

a) Hvordan ligger forutsetningene til rette for å løse oppdraget/formålet til NTAES?

Fordeler og ulemper ved dagens organisering, ledelsesform og personaloppfølging skal vurderes opp mot formålet med og oppdraget til senteret.

b) Hvordan vurderes etterretningsproduktene relevans og kvalitet, og hvordan anvendes de i videre beslutninger?

Om oppdragsdialogene og -prosessene mellom etatene og senteret og hvordan det er lagt til rette for at politiet og kontrolletatene bedre kan utnytte analyse- og etterretningsinformasjon på tvers av etatene.

c) I hvilken grad har samarbeidsetatene endret sine egne prosesser for etterretning som følge av etableringen av NTAES?

Om arbeidsdelingen mellom etatene, NTAES og a-krimsentrene er hensiktsmessig og tydelig, om etatenes egne prosesser er endret etter opprettelsen av NTAES og hvordan forventningene til NTAES er.

Se kapittel 6.1.1 for utdypende spørsmål under hver problemstilling. Disse spørsmålene, som framgår av mandatet, er så spesifikke at de legges direkte til grunn for prosjektet.

Et bredt perspektiv for evalueringen

I evalueringen av NTAES har vi lagt til grunn at senteret ikke kan vurderes isolert. Senteret er et samarbeidstiltak som et ledd i en felles strategi mot arbeidslivskriminalitet. Denne strategien forutsetter at etatene i større grad handler på grunnlag av et tverretatlig kunnskapsgrunnlag for felles prioriteringer på strategisk nivå. Det er i utvikling og formidling av dette tverretatlige kunnskapsgrunnlaget at NTAES har sin rolle, se også kap. 4.

Ut fra dette har vi lagt hovedvekt på å vurdere hvordan senteret bidrar til samarbeidsetatenes innsats for denne strategien, og hva forutsetningene er for å styrke senterets bidrag til denne innsatsen.

Nærmere om metode er omtalt i kapittel 6.

1.2.1 Leseveiledning

I kapittel 2 gjengir vi nåværende rammer for NTAES, og hvilke forutsetninger senteret opererer innenfor. I kapittel 3 beskriver vi våre funn og observasjoner knyttet til evalueringsspørsmålene som skal besvares. I kapittel 4 trekker vi opp et teoretisk

rammeverk og erfaringer fra tidligere evalueringer av samordningsproblematikk, før vi i kapittel 5 gjør vurderinger av funnene og setter opp noen anbefalinger. Beskrivelse av metode og datainnsamling framgår av kapittel 6.

2 Rammer og forutsetninger for NTAES

2.1 Strategi mot arbeidslivskriminalitet

I januar 2015 la regjeringen fram sin strategi mot arbeidslivskriminalitet. Hovedretningene for strategien er: Et bredt og vedvarende samarbeid mellom alle aktører i det organiserte arbeidslivet og en bedret koordinering mellom de offentlige etatene slik at deres felles innsats blir så slagkraftig som mulig. Strategien har siden blitt revidert tre ganger, senest i februar 2021.

I strategien defineres arbeidslivskriminalitet slik:

Arbeidslivskriminalitet innebærer 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.

Arbeidslivskriminalitet særpreges ved at skatte-, avgifts- og velferdssystemet utnyttes og misbrukes til å finansiere bruk av uregistrert og ofte ulovlig arbeid. Et karakteristisk trekk ved arbeidslivskriminalitet er innslaget av multikriminalitet.

Arbeidskriminalitet henger sammen med økonomisk kriminalitet

I strategien vises det til at skillene mellom økonomisk kriminalitet, organisert kriminalitet og arbeidslivskriminalitet viskes ut.

«Økonomisk kriminalitet defineres gjerne som «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». Hvitvasking, bedrageri, konkursskriminalitet, skatte-, avgifts- og tollunndragelser, regnskapskriminalitet og verdipapirkriminalitet faller inn under denne definisjonen. Strategien mot arbeidslivskriminalitet utgjør en viktig del av regjeringens samlede tiltak mot økonomisk kriminalitet.» (Departementene 2021, punkt 2.6)

Opprettelse av NTAES var ett av flere tiltak i strategien. Ideen om et slikt samarbeid var ikke ny verken i Skatteetaten eller politiet, og det var derfor et ønsket initiativ som kom på plass.

2.2 Styring, organisering og ledelse

På grunnlag av en felles utredning (Skatteetaten og politiet 2015) ble NTAES opprettet i 2016. Spørsmålet om senteret burde organiseres som eget forvaltningsorgan eller etableres som en integrert del av en av etatene, ble ikke vurdert.

Omtalen av senterets mandat og formelle organisering nedenfor bygger i hovedsak på instruksen for senteret, første gang fastsatt 30.6.2016.

Formål og oppgaver

I henhold til fastsatt instruks skal senteret legge til rette for at politiet og kontrolletatene bedre kan utnytte den samlede analyse- og etterretningsinformasjonen i etatene. Senteret skal utarbeide kunnskapsgrunnlag for politiets og kontrolletatenes egne og felles tverretatlige prioriteringer. Målet er en mer målrettet, effektiv, slagkraftig og treffsikker bekjempelse av økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. Senteret skal utarbeide nasjonale trussel- og risikovurderinger som grunnlag for strategiske beslutninger om tiltak, samt utarbeide etterretningsprodukter som gir grunnlag for innsats mot kriminalitet.

Styringsstruktur

Styringen av NTAES skjer gjennom kollegiale organer der de berørte etatene er representert. Styringen av senteret er organisert på to nivåer:

- Det sentrale samarbeidsforum (DSSF) legger overordnede føringer for senteret.
- Styringsgruppa ivaretar ansvaret for styringen av senteret gjennom føringer og prioriteringer. Styringsgruppa forestår også oppdragsdialog innenfor de rammene DSSF trekker opp.

Senteret er ikke etablert som et eget forvaltningsorgan og inngår dermed ikke i en ordinær styringslinje fra et overordnet departement.

Daglig leder

Senteret ledes av en daglig leder som har det faglige ansvaret for senterets arbeid og ansvaret for administrativ oppfølging. Lederen utpekes i samråd mellom Skatteetaten og politiet. Lederen har ikke personalansvar for medarbeiderne. Det ansvaret ivaretas av linjen i den enkelte medarbeiders egen etat.

Bemanning og rekruttering

Medarbeiderne i senteret er avgitt på heltid fra hver av samarbeidsetatene. De er avgitt for en periode på 1+3 år, og de beholder sitt ansettelsesforhold til egen etat. Planlagt bemanning er 11 medarbeidere, fordelt med fire fra Skatteetaten, fire fra politiet og en fra hhv. Arbeidstilsynet, Tolletaten og NAV. Rekrutteringen skjer normalt gjennom intern utlysning i hver av etatene.

Finansiering

Alle samarbeidsetatene bidrar til finansieringen, og utgiftsfordelingen følger av antall medarbeidere fra hver etat. Som vertsinstitusjon for senteret fakturerer Økokrim de andre samarbeidsetatene i henhold til følgende fordelingsnøkkel:

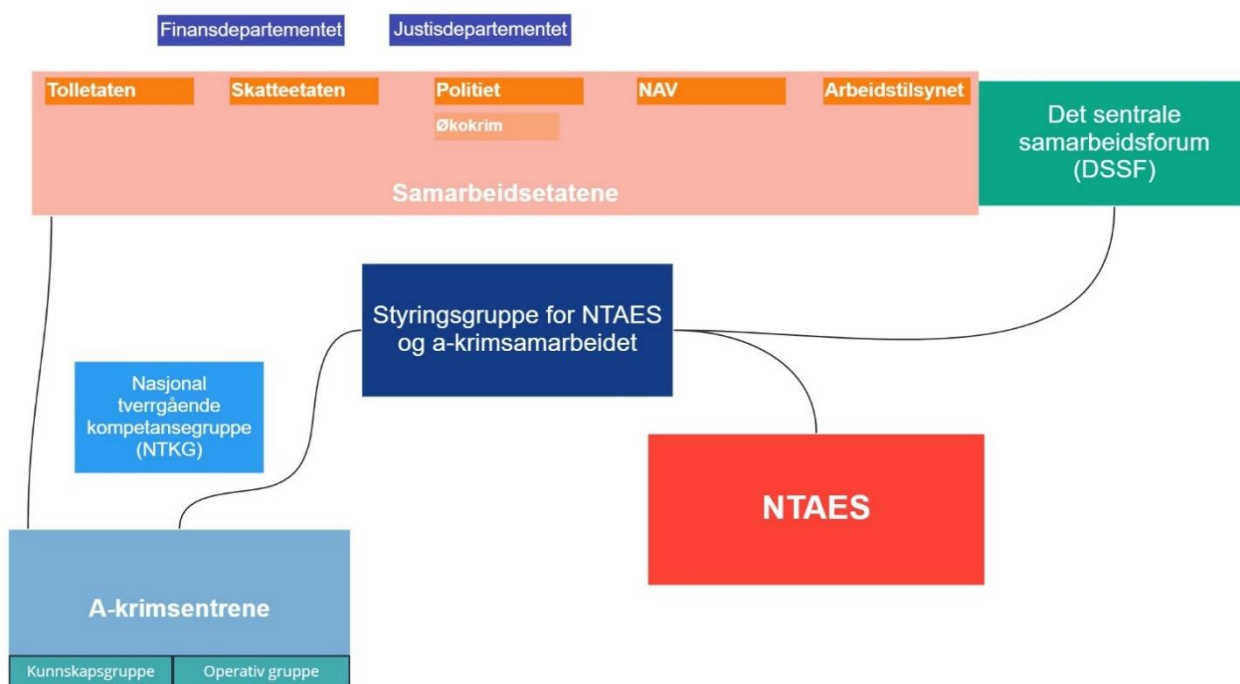
	Totalt	Politiet	Skatteetaten	NAV	Tolletaten	Arbeidstilsynet
Antall ansatte	11	4	4	1	1	1
Fordeling driftskostnader	100%	36,4%	36,4%	9,1%	9,1%	9,1%
Sum driftskostnader 2016-2020	Kr 13 839 375,4	Kr 4 787 356,7	Kr 4 787 356,7	Kr 1 196 840,2	Kr 1 196 840,2	Kr 1 196 840,2

Som det fremgår av tabellen, avgir Skatteetaten og politiet fire medarbeidere hver, og de øvrige samarbeidsetatene avgir én hver. Innad i politiet rekrutteres to fra Økokrim, en fra Øst-politidistrikt, og en fra politiet for øvrig. Denne fordelingsnøkkelene har vært den samme siden opprettelsen av senteret frem til i dag.

I 2016 hadde senteret en del engangskostnader knyttet til etableringen i tillegg til de ordinære driftskostnadene. Etter dette har utgiftene vært løpende driftskostnader. Driftskostnadene til senteret har vært relativt stabile siden opprettelsen.

Regnskapet viser at det er utgiftsført om lag 14 millioner kroner til drift av senteret. I tillegg kommer lønnskostnader for de avgitte medarbeiderne, som får utbetalt lønn fra sin «hjem-etat».

2.3 Aktørene omkring NTAES



Figur 1: Aktørkart¹

¹ Finansdepartementet og Justisdepartementet har gitt oppdraget om evalueringen av NTAES til Skatteetaten og Politidirektoratet, og er derfor synliggjort på aktørkartet.

Samarbeidsetatene

Etatene som omtales som *samarbeidsetatene* er Skatteetaten, Politidirektoratet, Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), Tolletaten og Økokrim. Etatene omtales også som politiet og kontrolletatene, det vil si etatene som fører kontroll med etterlevelse av regelverk.

Det sentrale samarbeidsforum (DSSF)

Det sentrale samarbeidsforum består av direktørene for politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet, Tolletaten, og NAV, i tillegg til Riksadvokaten og sjefen for Økokrim. Formålet med DSSF er å styrke samarbeidet mellom etatene for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. Forumet møtes 2-3 ganger i året og utveksler informasjon om spørsmål av felles interesse og diskuterer ideer og muligheter for å videreutvikle samarbeidet. Forumet følger også opp annet tverretatlig samarbeid. Direktørene beslutter på vegne av egen etat.

Styringsgruppa

Styringsgruppa ble opprettet samtidig som NTAES for å være det organet som har ansvaret for den løpende oppfølgingen av senteret. Høsten 2017 fikk styringsgruppa også ansvaret for a-krimssamarbeidet (samarbeid mellom offentlige etater på departementsnivå, direktoratsnivå og a-krimsentrene). Styringsgruppa består i dag av avdelingsdirektører i samarbeidsetatene og Økokrim. Gruppa møtes minst fire ganger årlig for å koordinere og beslutte på vegne av egen etat, samt diskutere tiltak knyttet til det tverretatlige samarbeidet som ikke kan løses på et lavere nivå (Arbeidstilsynet mfl. 2017).

Nasjonal tverretatlig koordineringsgruppe (NTKG)

NTKG består av en medarbeider fra henholdsvis Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten. Formålet er å være et koordinerende ledd mellom etatene og mellom nivåene i det formaliserte samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet. NTKG saksforbereder for styringsgruppa det som gjelder a-krimssamarbeidet og følger opp beslutninger og føringer fra styringsgruppa og DSSF.

A-krimsentrene

Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten er samlokalisert i a-krimsentre i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Bodø og Tønsberg. Disse sju a-krimsentre ble opprettet i perioden 2015-2017 og skal sammen avdekke a-krim, innhente kunnskap og kontrollere virksomheter. Toll har også representanter ved noen av sentrene. Saker som sentrene avdekker utredes videre hos den enkelte etat.

Sentrene har 13-33 deltakere og utgjør til sammen omtrent 150 medarbeidere. Det er opprettet styringsgrupper på regionalt nivå i de politidistriktene hvor de samlokaliserte a-krimsentrene ligger. Hvert enkelt a-krimssenter er organisert med en operativ gruppe for forebygging og kontroll og en operativ gruppe for kunnskapsbygging, som hver ledes av en koordinator.

Etatene har utarbeidet felles styringsmodell for innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, og de utarbeider felles årsrapporter om innsatsen.

Nærmere om kunnskapsgruppene

Kunnskapsgruppene skal utarbeide grunnlag for å beslutte innsats på a-krimsentrene, herunder hvilke aktører, miljøer og fenomener som skal prioriteres og hvordan innsatsen skal innrettes. Kunnskapsgruppene skal bidra med kunnskapsprodukter i linjen.

I tildelingsbrevene til etatene i 2017 heter det at *“Etatene må sørge for at felles prioriteringer for innsatsen gjøres med utgangspunkt i analyser og kunnskap. Det nasjonale tverretatlige senteret for analyser og etterretning skal levere kunnskapsprodukter til etatene og til det tverretatlige samarbeidet. Det forventes også at etatenes felles operative innsats bidrar til en systematisk kunnskapsutvikling av hvordan omfanget av arbeidslivskriminaliteten utvikler seg og identifiserer nye kjennetegn ved denne kriminaliteten.»* NTAES og kunnskapsgruppene skal altså begge bidra til at innsatsen mot a-krim gjøres med utgangspunkt i kunnskap og analyser, men det er forutsatt at analysene skal ligge på ulikt nivå.

Øvrige tverrgående initiativ

Det er verdt å nevne at det på området økonomisk kriminalitet, og kanskje særlig a-krimssamarbeidet, i tillegg eksisterer svært mange tverrgående grupper, prosjekter og fora. Blant disse er kontaktgruppa for arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering, evaluering av felles styringsmodell, tverretatlig effektevaluering, prosjektet «Tverretatlig kunnskapsbygging og systemstøtte», en tverretatlig juristgruppe og et nasjonalt kommunikasjonsnettverk. Noen av initiativene er varige, mens andre er ad hoc. Det er styringsgruppa som er bestiller og som følger opp alle disse gruppene.

2.4 Rettslige rammer for informasjonsdeling

Poenget med etableringen av senteret var å kunne utnytte de ulike etatenes informasjonskilder for å utarbeide trusselbilder og å gi et grunnlag for felles nasjonale prioriteringer. Informasjonen etatene besitter, kan deles inn i informasjon som er underlagt taushetsplikt, bl.a. opplysninger om personlige forhold og bedriftssensitive forhold, og informasjon som ikke er underlagt taushetsplikt.

Ved spørsmål om å dele taushetsbelagt informasjon er det viktig å vite hva som er formålet. Er formålet å løse en konkret straffesak, er det vid adgang til å dele informasjon mellom politiet og kontrolletatene. Når formålet er et annet, snevres mulighetene inn. Ved etableringen var det behov for enkelte regelendringer for at medarbeidere ved NTAES kunne bruke personopplysninger fra de ulike etatene i arbeidet med senterets analyser og rapporter. Mer om dette i kapittel 3.

3 Observasjoner og funn

I dette kapitlet presenterer vi observasjoner og funn som gir grunnlag for å svare ut problemstillingene i denne underveisevalueringen. Kildegrunnlaget er dokumenter, intervjuer og en spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsen dreier seg om produktene fra NTAES. Vi vil referere til dem både som «produkter» og «rapporter», da ulike betegnelser benyttes avhengig av hvem man snakker med.

3.1 Støtte til ideen bak NTAES

Et hovedinntrykk etter intervjurunden er at det er utbredt støtte til ideen bak etableringen av NTAES. Fra alle etatene blir det lagt vekt på at det er behov for å se de ulike etatenes datakilder og kunnskapsgrunnlag i sammenheng. Arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet er tverrgående problemer som bare kan løses hvis man får opp et felles kunnskapsgrunnlag på basis av den informasjon som hver enkelt etat sitter med. I praksis gjøres dette ved at NTAES produserer rapporter, se kapittel 3.6.

Som en begrunnelse for behovet for NTAES blir det videre påpekt at de enkelte etatene vil gjøre analyser med utgangspunkt i egen etats samfunnsoppdrag, og at det derfor er behov for at noen tar et ansvar for å dekke helheten og innta et fugleperspektiv. En av topplederne sa det slik:

«Ansvaret for denne typen kriminalitet ligger til alle etater. Det er viktig å få opp et felles bilde og felles løsninger av trusler slik at alle kan bruke sine hjemler på en god og målrettet måte. Det er fortsatt like relevant.»

Dette sitatet peker på en forventning om at senteret skal spille en strategisk rolle og ha en betydning for etatenes prioriteringer. Tanken ved etableringen av senteret var å få frem et felles kunnskapsgrunnlag og problemforståelse som skulle gi en bedre plattform for felles prioriteringer. Erfaringen viste at dette hadde manglet tidligere.

Våre intervjuer tyder på at ideen om at NTAES skulle gi et faglig grunnlag til felles prioriteringer i etatene, fremdeles har stor oppslutning blant lederne i etatene. Samtidig har vi også sett at etableringen av NTAES er preget av ulike forventninger til hva dette krever og hva NTAES i realiteten skal være. Dette har vært et viktig tema i intervjuene og blir et viktig tema i dette kapitlet.

3.2 Sprikende forventninger og begrepsforvirring

Et annet hovedinntrykk er at etableringen av senteret bærer preg av uklarhet og kompromisser mellom samarbeidsetatene. Det har vært ulike syn på hvem som er senterets målgrupper og hvilket nivå produktene skal rette seg mot, om senteret skal konsentrere seg

om a-krim eller økonomisk kriminalitet mer bredt, om hvordan oppdragsdialogen skal være og hvilken kontakt det skal være mellom senteret og samarbeidsetatene.

Både mellom etatene og innenfor etatene ser vi at det er ulike begreper for og forståelse av hva senteret skal drive med. Det gjelder på den ene side politiet, som opererer med etterretning som overskrift, og på den annen side noen av de andre kontrolletatene, som setter analyse som overskrift. Det startet da innretningen av senteret skulle fastlegges og kom til uttrykk ved at man lot navnet på senteret omfatte begge begreper. Det har vært ulike oppfatninger om hva som ligger i etterretningsbegrepet og ut fra intervjuene er vårt inntrykk at det fortsatt er et uforløst forhold mellom begrepene «etterretning» og «analyse».

I 2016, da senteret ble etablert, var etterretning i ulik grad et innarbeidet begrep og fagområde i etatene. I politiet og Tolletaten var etterretning et etablert begrep og arbeidsform, men hva man la i begrepet var i endring. Politiet hadde i 2014 lansert en etterretningsdoktrine som skulle utgjøre det sentrale rammeverket for utøvelsen av etterretningsarbeid i norsk politi. Dette var ledd i en strategi for å få en mer systematisk og kunnskapsbasert tilnærming til politiarbeid. Etterretningsbegrepet fikk i denne fasen et nytt innhold. Sentralt i den nye forståelsen for etterretning var at det skulle gi grunnlag for mer kunnskapsbaserte beslutninger. Det skulle ha fremtidighet i seg og gi grunnlag for å si noe om utviklingen i kriminalitetsbildet (prediksjon). I dette ligger at etterretning er noe mer enn å samle data og informasjon. En sentral informant i politiet forteller at det har tatt tid å innarbeide denne nye forståelsen for etterretning i politiet.

Etterretning er kunnskapsbaserte analyser som ender i et etterretningsprodukt som skal brukes som beslutningsstøtte. (Moen 2020)

Skatteetaten, NAV og Arbeidstilsynet var mindre fortrolige med etterretningsbegrepet (Skatteetaten og politiet 2015). I disse etatene var det mange som hadde negative assosiasjoner til etterretning som begrep og mente det ga feil signaler, gitt deres samfunnsoppdrag. En av dem som var sentrale i etableringen av senteret sier at dette også forklarer hvorfor senteret fikk både «etterretning» og «analyse» i navnet:

«Analyse var noe alle hadde et forhold til. (...) Det med etterretning var helt ukjent for noen av de som skulle konstruere dette senteret. Mye tid gikk med på å forstå hva dette innebar. Navnet ble et kompromiss. Politiet var veldig gira på å ha det som et dominerende begrep, selv om de hadde kommet relativt kort. Etersom alle var nokså ferske på dette, var det uaktuelt å bare kalle senteret etterretningscenter.»

Den ulike forståelsen av etterretningsbegrepet har kommet til uttrykk både ved at det hersker en ulik forståelse av hvilket nivå NTAES skal operere på og hvilke typer produkter de skal levere. Dette kommer vi tilbake til senere i dette kapittelet.

3.3 Begrenset adgang til deling av informasjon

En av hovedhensiktene bak etableringen av NTAES var å muliggjøre deling av informasjon på tvers av etater, gjennom de avgitte medarbeiderne. I forbindelse med etableringen ble det erkjent behov for endringer i regelverket for å få til dette. (Skatteetaten og politiet 2015).

En arbeidsgruppe med jurister fra de involverte etatene under ledelse av Økokrim utredet hva som krevdes av regelverksendringer for at NTAES skulle kunne innfri forventningene. Gruppen leverte sin innstilling 6. januar 2017 i utredningen «Behovet for regelverksendringer mv. i forbindelse med etableringen av Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter.» Behovet for å kunne sammenstille data ble begrunnet slik:

«Ved å sammenstille data fra ulike etater som er involvert i satsningen mot arbeidslivskriminalitet vil senteret kunne gi et anslag for antall kriminelle aktører som bedriver sammensatt kriminalitet, omfanget av hver kriminalitetsform, og hvilke konsekvenser dette har for samfunnet, heller enn kun å gjengi et sammendrag av antall saker hos de ulike etatene. NTAES kan gjenfinne foretak og personer fra ulike etaters datasett som utøvere av ulike former for arbeidslivskriminalitet. Videre vil senteret få et grunnlag for å kunne si noe om opphopninger av arbeidslivskriminalitet – det være seg geografisk (regioner, byer), bransjer eller segmenter i bransjer, miljøer, og andre kjennetegn ved personer og foretak som størrelse, omsetning, levetid, mv. Sammenstilling vil dessuten muliggjøre analyser av modus operandi – hvordan aktørene går frem når de utøver kriminaliteten. Ett og samme modus involverer gjerne flere etaters ansvarsområder. En analyse av modus basert på sammenstilte data fra samarbeidsetatene vil dermed gi et grunnlag for å peke på hvor gevinstene av tverretatlig samarbeid er størst.» (Økokrim 2017).

Det skulle likevel ta over tre år før en slik sammenstilling av data var mulig.

3.3.1 Nødvendige regelverksendringer har tatt lang tid

Arbeidsgruppa kom fram til at det var behov for flere konkrete regelverksendringer.

For det første måtte selve sammenstillingen av person- og foretaksdata ved senteret ha et rettslig grunnlag. Det ble foreslått et register hjemlet i politiregisterforskriften.

Politiregisterloven er gjort gjeldende også for alle medarbeiderne i NTAES siden de anses å gjøre tjeneste ved politiet og påtalemyndigheten uten å være tilsatt, jf. forskriften paragraf 1-3 nr. 1. (NTAES instruks). Det er utarbeidet et nytt kapittel i politiregisterforskriften som hjemler opprettelsen av et nytt register for behandling av person- og foretaksdata der data fra de ulike etatene kan sammenstilles.

For det andre gikk utredningen gjennom lovgrunnlaget for de enkelte etatene med tanke på muligheten de enkelte etatene hadde til å utveksle taushetsbelagt informasjon med hverandre. Det viste seg at Tolletaten og Skatteetaten ikke har tilstrekkelige lovfestede unntak fra taushetsplikten. Det ble foreslått endringer i tolloven og i skatteforvaltnings-

loven. Først i oktober 2019 ble lovendringene iverksatt. Fram til da hadde senteret bare mulighet til å benytte registerdata fra de tre andre etatene.

Når det gjelder NAV, åpner lov om arbeids- og velferdsforvaltningen for dispensasjon fra taushetsplikten til fordel for andre offentlige myndigheter når opplysningene er nødvendige for å løse pålagte offentlige oppgaver. Styringsgruppa søkte i 2016 om slik dispensasjon, som ble gitt under forutsetning av at NTAES i det enkelte tilfellet godtgjør at opplysningene er nødvendige for å kunne løse pålagte oppgaver.

3.3.2 Ønske om utvidet adgang til informasjonsdeling

Opplysningene som brukes i analysene til NTAES kan bare brukes av de medarbeiderne som er avgitt til senteret, og de kan dermed ikke gis videre til andre medarbeidere i de aktuelle etatene, jf. politiregisterforskriften § 59-7 første ledd. Dette framgår også av uttalelser i forarbeidene til endringer i politiregisterforskriften:

«Senterets hovedoppgaver er å utarbeide nasjonale trussel- og risikovurderinger som grunnlag for strategiske beslutninger om tiltak innen økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet, og utarbeide etterretningsprodukter som gir grunnlag for innsats mot kriminalitet. Senteret skal ikke ta opp enkeltsaker eller bidra direkte inn i politiets eller kontrolletatens arbeid i konkrete saker. I arbeidet med analyser og rapporter vil senteret imidlertid innhente og motta personopplysninger fra de samarbeidende etatene. De ferdige rapportene vil som hovedregel være anonymiserte og offentlige.» (PRE-2018-06-22-952 Endringer i politiregisterforskriften – nytt kapittel 59 om behandling av opplysninger ved Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) mv.)

I intervjuene våre har flere vært inne på at det fra kontroll siden i etatene er et ønske om å få tilgang til de dataene som NTAES bygger på. Et konkret eksempel er rapporten *Kriminelle i arbeidslivet*, der NTAES har funnet ca. tusen personer med ledende roller i arbeidslivet som kan knyttes til et stort omfang straffbare forhold. Fra kontroll siden oppleves det som kontraproduktivt å ikke få tilgang til disse dataene, men dette er det altså ikke adgang til innenfor dagens regelverk.

Endringer i forvaltningsloven kan få betydning for NTAES

Det foreligger et høringsforslag fra Justisdepartementet om endringer i forvaltningsloven for å gi større adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer. I begrunnelsen vises det spesielt til behovene for å bekjempe arbeidsmarkedskriminalitet og annen økonomisk kriminalitet. Et av forslagene er å fastsette en ny forskriftshjemmel i forvaltningsloven som skal åpne for større adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger for å utføre bestemte oppgaver.

Vi har stilt etatene spørsmål om hvilke implikasjoner dette vil ha for NTAES, men har fått som svar at det er for tidlig å si hva konkret som vil komme ut av dette.

3.4 En skjør konstruksjon

3.4.1 NTAES er i realiteten et tverretatlig team

Som tidligere nevnt er både leder og medarbeidere ved NTAES utlånt fra samarbeidsetatene der de er ansatt. Leder har ikke personalansvar for medarbeiderne, men er faglig leder og fungerer som prosjektleder for de ulike oppdragene som teamet arbeider med. Ut fra dette kan senteret i realiteten betraktes som et tverretatlig team med skiftende bemanning.

Senteret er altså ikke et eget forvaltningsorgan og er dermed ikke underlagt ordinær linjestyring i form av eget budsjett, tildelingsbrev og rapporteringskrav. Det praktiseres heller ikke å avgi en samlet årsrapport til styringsgruppa om virksomheten i foregående år, og bortsett fra det første året er det ikke blitt vurdert som hensiktsmessig å utarbeide virksomhetsplan for senteret.

Administrative funksjoner og fellestjenester ivaretas av Økokrim, som er senterets vertsinstitusjon.

3.4.2 Delt ledelse byr på utfordringer

I NTAES er ledelsesansvaret delt mellom lederen for NTAES, som har fagansvaret, og den avgivende etat, som har personalansvaret. Gjennom intervjuene har det kommet fram at dette byr på flere utfordringer.

For det første er det ikke åpenbart hvilken kompetanse en leder i NTAES skal ha for å drive god faglig ledelse. Nettopp fordi medarbeidere blir rekruttert fra ulike virksomheter med ulike samfunnsoppdrag, er det stort spenn i kompetanseprofilen til medarbeiderne som blir rekruttert til senteret. Flere av våre informanter peker på at når spennet i kompetansen til medarbeiderne er stort, blir det også krevende å være en faglig leder for alle. Mange fremhever at dagens leder er en sterk fagperson, men at erfaringene etter de første årene med NTAES har vist at det også er viktig å ha kompetanse på hvordan man leder tverrfaglig samarbeid. Prosesskompetanse blir trukket fram som en sentral ferdighet.

For det andre synes dialogen mellom leder for NTAES og personallederen i de avgivende etatene å variere mye, og jevnt over synes det å være lite kontakt. Enkelte informanter forteller at de har hatt en del kontakt med senterleder fordi de kjenner hverandre fra før, andre sier det har vært lite kontakt. Leder for senteret har i noen tilfeller tatt det opp med styringsgruppa at det har vært vanskelig å komme i kontakt med personalleder. NTAES har holdt sporadiske samlinger med personalledere, men ikke alle har deltatt på disse. Hovedinntrykket vårt er at det ikke har vært noen systematikk i hvilken kontakt det har vært mellom medarbeidernes personalleder og leder for NTAES. Det betyr at det heller ikke er noen systematikk i hva som blir formidlet fra NTAES til personalleder om hva den enkelte medarbeider presterer.

For det tredje er flere opptatt av at delingen mellom fagansvar og personalansvar er uheldig fordi lederen for NTAES ikke har mulighet til å belønne medarbeidere, og med det øke sjansen for å beholde dem. Vi får høre historier om folk som slutter så snart de er opplært fordi de får andre tilbud som NTAES ikke har virkemidler til å konkurrere med. Et eksempel på denne problemstillingen kommer frem i referatet fra styringsgruppemøte i 2016 da leder for senteret viste til en medarbeider som hadde fått tilbud om lønnsopprykk hvis vedkommende returnerte til hjemlig etat (referat styringsgruppemøte 28.11.2016). Andre viser til erfaringer om at medarbeidere i NTAES ikke blir gitt en reell vurdering i lokale lønnsforhandlinger eller til å oppnå avansement i hjem-etaten.

Noen etterlyser muligheten til at NTAES kan bruke lønn som virkemiddel. Andre mener at dette kan løses ved at ansatte som rekrutteres til NTAES, kan få et lønnsmessig påslag når de tiltrer. I dag er det, så vidt vi er kjent med, bare NAV som praktiserer dette. Andre argumenterer for at det bør etableres en mer systematisk kontakt mellom leder i NTAES og personalleder, slik at avgivende etat skal få informasjon om den enkeltes arbeidsoppgaver og prestasjoner i NTAES.

Et spørsmål som reises av noen av våre informanter er også hvorvidt leder for NTAES bør ha innflytelse på hvilken type kompetanse som avgis til NTAES. Nåværende leder har i noen grad vært med og drøftet kriterier for rekruttering med de personalansvarlige i etatene, men dette har variert over tid og fra etat til etat.

3.4.3 Liten stabilitet i bemanningen og et kontinuerlig opplæringsbehov

Det har vært relativt stor utskifting i NTAES. Utlånsperioden er inntil 4 år (1+3 år), men gjennomsnittlig tjenestetid for de første 15 medarbeiderne er bare litt over to år (26,7 måneder). Flere informanter peker på at det har vært et problem at en del ansatte har sluttet kort tid etter at de har blitt opplært. Et så stort opplæringsbehov svekker faglig kontinuitet ved senteret.

Fra starten var det ikke vanskelig å få ressurser fra etatene. Å skaffe god bemanning til senteret ble prioritert fra etatene, og medarbeiderne opplevde det «*som en prestisjesatsing som det var gøy å få være med på*», slik en av dem uttrykte det.

Samtidig viste det seg at det var store forskjeller mellom etatene i kompetanse og bakgrunn på dem som ble rekruttert inn. Det reflekterte dels at etatene har svært ulike kjerneoppgaver og faglig kompetanse, dels at etatene hadde ulike syn på hva som ligger i etterretning og analyse og at det var ulike forventninger til hva senteret skulle gjøre. Samtidig møtte de utvalgte medarbeiderne heller ingen entydige faglige forventninger. Som en av informantene ved senteret sa: «*det er ikke noe fagmiljø å komme til i NTAES.*» *Det er ingen «sånn gjør vi det her»-kultur.* Flere peker på at dette har gitt senteret en krevende start. Spennet i kompetanse var stort og opplæringsbehovene svært ulike.

3.4.4 Uklar styringsstruktur med lav kapasitet

Når vi omtaler NTAES som en skjør konstruksjon, sikter vi også til at styringsstrukturen for senteret synes uklar og har lav kapasitet.

Styringen på etatsnivå skjer gjennom to organer organisert som kollegier, DSSF og styringsgruppa, der samarbeidsetatene møter med sine representanter. Her ser vi tegn til uklar rollefordeling: Ifølge møterefelatene skjer det enkelte ganger at beslutninger om oppdrag er delegert til styringsgruppa, men at forslagene likevel blir sendt tilbake til DSSF for endelig godkjenning.

Videre må konsensusbaserte styringsorganer forventes å bruke mer tid på å treffe beslutninger enn enkeltetater. Dette gjelder bl.a. fordi kollegiale organer bare har deltidsdeltakere, noe som innebærer mindre tid og ressurser til å behandle sakene som løftes til dem.

Når det tilsynelatende har skjedd en glidning mellom de to organene slik at styringsgruppa har overtatt mer av styringen, skulle det riktignok tilsi økt styringskapasitet. Det vil nemlig innebære mer møtetid: DSSF møtes to ganger årlig, mens styringsgruppa har fire-fem møter. I tillegg har styringsgruppas leder tidvis hatt formøter med leder for NTAES. Flere av våre informanter ser det likevel slik at heller ikke styringsgruppa har tilstrekkelig kapasitet til å ivareta behovet styring. Det gjelder spesielt i form av å forestå oppdragsdialog og -bestilling, samt oppfølging av rapporter.

«NTAES skal primært bidra til å gjøre det tverretatlige samarbeidet bedre. NTAES trenger råd fra styringsgruppa for å oppnå dette. (...) Tatt i betraktning NTAES sitt skjøre oppheng, er beslutninger fattet av styringsgruppa avgjørende for virksomheten i senteret. Manglende beslutninger eller fravær av oppfølging av beslutninger, bremser utviklingen ved NTAES.» Referat fra styringsgruppa 5. mars 2019

Særlig viser informantene til at oppdragsdialogen blir for lite ivaretatt fordi styringsgruppa dels har for lite kapasitet, dels ser sin rolle i primært å ta beslutninger, jf. omtalen av oppdragsdialogen i tekstboks. At ledelsen av styringsgruppa går på omgang hvert år og at medlemmene skiftes ut jevnlig bidrar heller ikke til kontinuitet i styringen, ifølge enkelte informanter.

I 2018 ble styringsgruppa gjort felles for a-krimsentrene og NTAES, men uten at dette medførte flere møter. Flere av informantene ser

dette som uheldig for NTAES fordi det lett fører til at de mer operativt orienterte sakene fra a-krimsentrene får mer av oppmerksomheten, noe som reduserer kapasiteten overfor NTAES. På den annen side vurderte andre informanter en felles styringsgruppe som gunstig fordi det la grunnlag for å se virksomheten i NTAES og det øvrige a-krim samarbeidet i sammenheng.

Beslutningen om felles styringsgruppe synes for øvrig påfallende sett i lys av den styringsmodellen som da var innført, jf. rapporten «Felles styringsmodell for a-krim samarbeidet» (Arbeidstilsynet mfl. 2017). Der ble nemlig NTAES holdt utenfor den styringsmodellen som lanseres: Når styringsgruppa omtales som styringsgruppe for a-krim-

samarbeidet, siktes det kun til a-krimsentrene, ikke NTAES. Rapporteringskrav knyttet til a-krimssamarbeidet ble heller ikke gjort gjeldende for senteret.²

3.4.5 Departementene samordner med bruk av likelydende tildelingsbrev

En gjennomgang av tildelingsbrevene med tilhørende oppdragsbrev for Skatteetaten, POD, NAV og Arbeidstilsynet fra 2016 til 2021 viser at departementene forsøker å samordne styringen av etatene som skal samarbeide om å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Det skjer ved å bruke likelydende formuleringer om behovet for samordning og kunnskapsstyrte beslutninger. Det varierer hvorvidt NTAES er nevnt eksplisitt som et virkemiddel for dette.

- I 2016 heter det i tildelingsbrevene at etatene sammen skal *«bygge ytterligere kunnskap om kriminelle aktører og omfanget av arbeidslivskriminalitet.»*
- I 2017 er formålet til NTAES gjort eksplisitt: *«Det nasjonale, tverretatlige senteret for analyse og etterretning skal levere kunnskapsprodukter til etatene og det tverretatlige samarbeidet.»*
- I 2018 heter det at *«Etatene skal sørge for at både egne og felles prioriteringer for innsatsen gjøres med utgangspunkt i analyser og kunnskap.»* Nå blir også a-krimsentrene koblet på ved at de skal gjøre systematisk kunnskapsinnhenting på et taktisk nivå og at dette skal inn i en kontinuerlig læringsløype.
- I 2019 refereres det til felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet i tildelingsbrevene. NTAES er ikke lenger nevnt eksplisitt, og NTAES inngår heller ikke i den felles styringsmodellen.

I senere tildelingsbrev heter det at etatene skal arbeide systematisk med kunnskap og analyser som beslutningsgrunnlag for egen og tverretatlig innsats (2020) og at etatenes innsats skal være kunnskapsstyrt (2021).

I tildelingsbrevene til Tolletaten står det lite om dette temaet. I 2016 og 2017 refereres det til at det skal etableres et nasjonalt kompetansesenter for analyse og etterretning. Dette er imidlertid en intern enhet i Tolletaten som skal støtte den operative kontrollen.

Også samordnet rapportering

Skatteetaten, politiet, NAV og Arbeidstilsynet har siden 2016 levert en samlet årsrapport om etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet. I årene fra 2016 til 2018 beskrives NTAES administrativt og organisatorisk, samt hvilke oppdrag som er levert. I årsrapporten for 2019 henvises det flere ganger til funn i Situasjonsbeskrivelsen for 2020 og hvordan a-krimsentrene har fulgt dette opp i sitt arbeid.

² Det pågår for tiden en evaluering av styringsmodellen for a-krimssamarbeidet, på oppdrag fra styringsgruppa. Evalueringen omfatter ikke NTAES.

3.4.6 Ulike syn på organiseringen

På spørsmål om hvordan informantene vurderer organiseringen av senteret, varierer synspunktene langt på vei etter hvilken virksomhet informantene kommer fra. De klareste synspunktene kommer fra informantene i Skatteetaten og politiet.

Informanter fra politiet, med Økokrim i spissen, tar til orde for at NTAES legges inn under Økokrim. De begrunner det med at de opplever at oppdraget til NTAES i stor grad er overlappende med Økokrims ansvar og oppdrag, og at å legge NTAES til Økokrim ville gi en mer helhetlig, bedre koordinert og effektiv etterretning.

Informantene fra Skatteetaten er samstemte på at de ikke ønsker å legge NTAES sitt oppdrag til en enkelt etat fordi det tverretatlige hensynet da ikke blir godt nok ivaretatt. De påpeker at det tverretatlige perspektivet er vanskelig nok å ivareta i dagens modell, og de ser for seg at det vil skje en dreining i prioriteringene til fordel for den etaten som får NTAES lagt til seg.

Det informantene imidlertid synes å enes om, er at det er behov for å etablere en strammere struktur for samarbeidet. Flere er inne på at dagens modell er sårbar fordi den blir personavhengig – og i for liten grad har laget rutiner og kommunikasjonslinjer som består uavhengig av den som til enhver tid innehar posisjonene. Som det ble sagt av en av dem som var sentral i etableringen av senteret og i den første fasen: «*Alle visste at det var en veldig fragil modell, men jeg synes man burde tatt mer høyde for det. Trenger nok å klargjøre roller og ansvar.*»

Samtidig er det også krevende balanse her mellom struktur og fleksibilitet, og vedkommende legger til at «*Den fragile modellen er også dens styrke – at det er et genuint tverrfaglig samarbeid.*»

3.4.7 Spleiselag bidrar til felles eierskap

Det kommer ikke fram noen sterke meninger om finansieringsformen i seg selv. Det er et spleiselag som flere påpeker er viktig for å skape et felles eierskap til NTAES. Noen er imidlertid inne på om det burde vurderes å sette av større midler til NTAES, for eksempel ved å overføre lønnsmidler for stillingene til NTAES og med dette gi lederen for NTAES større ansvar både ved rekruttering og belønning av medarbeidere. Hvordan dette konkret skulle skje innenfor nåværende løsning, ble imidlertid ikke utdypet.

3.5 Oppdragsdialogen har et tilfeldig preg

Oppdragsdialogen er en del av styringen og prioriteringen av oppgaver og ressurser ved senteret. Ifølge etterretningsdoktrinen er oppdragsdialogen «*en avklaring av hvilken beslutning eller beslutningsprosess som skal ha etterretningsstøtte, hva slags etterretning og produkt som skal utarbeides, når produktet må være ferdig, samt hvilke ressurser man har til rådighet.*» Den foregår mellom oppdragsgiver og de ansvarlige for produksjonen av etterretning.

3.5.1 Oppdragsdialogen ser ryddig ut på papiret

I forarbeidene til etableringen av senteret lå det en ambisjon om at oppdragsdialogen skulle være tverretattlig både ved å forankre bestillingene hos topplederne i de samarbeidende etatene og ved å involvere etatene i kartlegging av kunnskapsbehov og planlegging. NTAES skulle ha ansvaret for å gjennomføre disse prosessene.

I instruksen til NTAES er oppdragsdialogen beskrevet på følgende måte:

«Foregår mellom senterets leder og styringsgruppa innenfor de rammene som DSSF har trukket opp på bakgrunn av anbefalinger fra senterets leder. Endelig beslutning av oppdrag tas av DSSF. Oppdragsdialogen er beskrevet i eget vedlegg»

Oppdragsdialog ved Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (vedlegg til Instruks NTAES)

1. Formål

En oppdragsdialog skal styrke forståelsen mellom partene ved å klargjøre behovet for støtte, hvilke prosesser oppdraget er en del av, hvilke produkter som skal utarbeides, formidling og distribusjon av produktene og eventuelle prioriteringer. Oppdragsdialogen skal styre produktenes form og innhold.

2. Oppdrag

Det sentrale samarbeidsforum (DSSF) beslutter senterets oppdrag.

3. Gjennomføring

Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) ved leder skal gjennomføre oppdragsdialog med styringsgruppen. Oppdragsdialogen skal sikre hensynet til strategiske føringer gitt av Det sentrale samarbeidsforum.

4. Oppdragsanalyse

Oppdragsanalysen iverksettes som en del av den innledende oppdragsdialogen. Oppdragsanalysen skal følge dialogen og være dynamisk frem til oppdragets slutt.

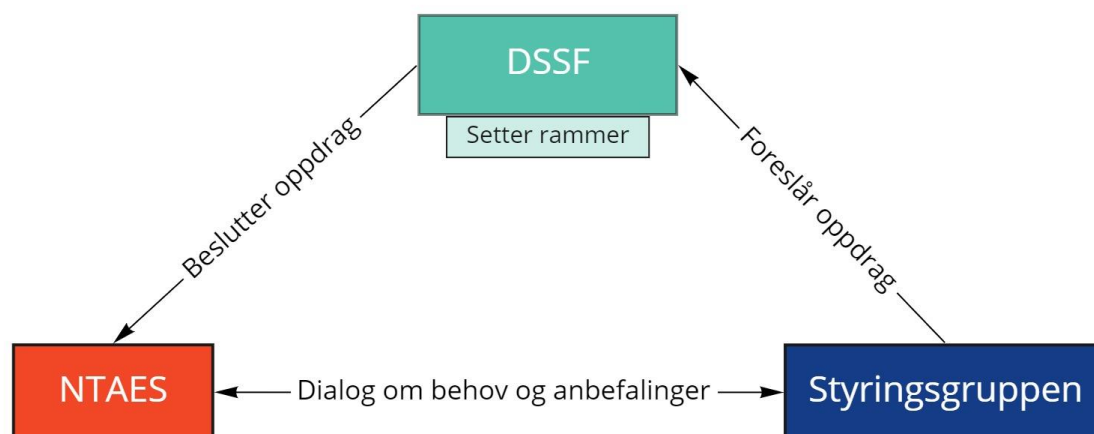
5. Metode

Senteret skal bruke etterretningsmetodikk i oppdragsutførelsen og som utgangspunkt arbeide i henhold til Etterretningsdoktrinen fra politiet.

6. Innhenting og bidrag

Der senterets leder finner det nødvendig skal de samarbeidende etatene på anmodning yte mer omfattende bistand til gjennomføring av oppdrag. Slike bidrag avtales i styringsgruppen eller enkeltvis med de etatene det berører.

I vedlegg til instruks til NTAES defineres oppdragsdialog til å omfatte stegene avklaring av formål, formulering og beslutning av oppdrag, oppdragsanalyse når oppdraget er mottatt, metodebruk i henhold til etterretningsdoktrinen, og innhenting og bidrag fra samarbeidsetatene i gjennomføringen.



Figur 2: Oppdragsdialog

I de tidligere referatene fra styringsgruppa fra 2016 og 2017 går det fram at form på oppdragsdialogen ble diskutert, og uklarhet ble forsøkt løftet og avklart. Det ble slått fast at oppdragsdialog er beskrevet i Etterretningsdoktrinen, men det ble også påpekt at «NTAES er et «pilotprosjekt» - politiet har ennå ikke betydelig erfaring med strategisk etterretningsarbeid.» Behovet for å avklare roller og ansvar mellom de tre nivåene DSSF, styringsgruppa og NTAES ble diskutert, og god kontakt med etatenes fagmiljøer ble trukket fram som et viktig element. Det ble laget en mal for oppdragsdialog som ble godkjent i 2017.

Vår undersøkelse bekrefter at oppdragsdialogen følger strukturen som er beskrevet. Dialogen går mellom NTAES og styringsgruppa men vi ikke har klart å spore beslutning om alle oppdragene i referatene fra DSSF.

3.5.2 Oppdragsdialogen er ikke konkretisert

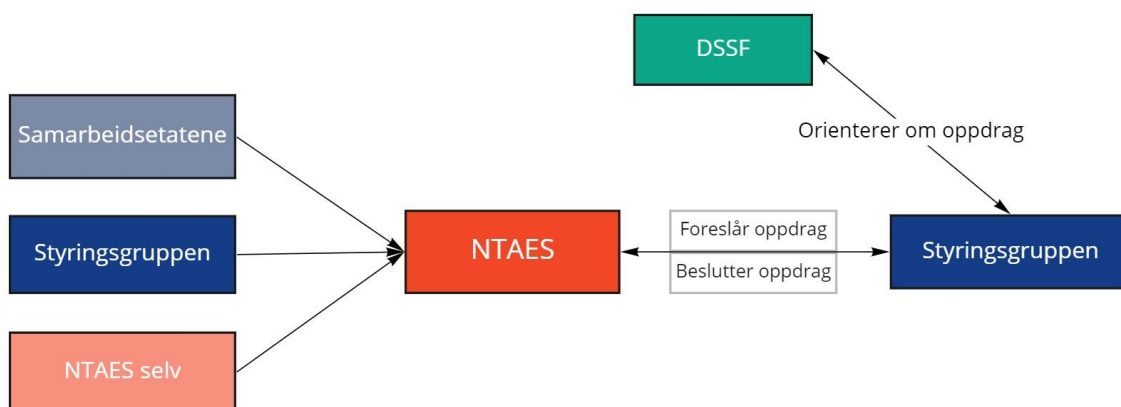
Selv om det er bestemt at styringsgruppa skal beslutte oppdrag og ha oppdragsdialogen med NTAES, framgår det ikke noe sted hvem som skal drive prosessen for å få opp de tverrgående kunnskapsbehovene og dermed utarbeide de gode oppdragsbestillingene.

Formelle dokumenter beskriver ikke prosess

Dokumentene vi har gjennomgått som beskriver oppdragsdialogen, er på et svært overordnet nivå. Vedlegget til instruksjonen som skal gi en nærmere beskrivelse av oppdragsdialogen slår bare fast at NTAES (utfører) skal gjennomføre oppdragsdialog med styringsgruppa (oppdragsgiver), og at oppdragsanalysen skal iverksettes som en del av den innledende oppdragsdialogen. Hvordan dette mer konkret skal skje, står det ingenting om.

Oppdragene oppstår på mange ulike måter og på ulike tidspunkt

Når vi ser nærmere på hvordan ideer til oppdrag har oppstått, finner vi at det ikke er noen definert prosess for dette. Forslag til oppdrag har kommet fra samarbeidsetatene, styringsgruppa og NTAES selv, og de bearbeides deretter videre i NTAES. NTAES har noen ganger hatt dialog med leder i styringsgruppa om oppdragene og legger deretter fram et forslag til styringsgruppa. Vi har ikke funnet at det er lagt opp til noen systematisert dialog med etatene om utforming og innretting på oppdraget. Det har dermed heller ikke vært noen forankring eller modning av oppdragsforståelsen og kunnskapsbehovet i forkant av beslutning.



Figur 3: Oppdragsideer

Det er heller ikke noen faste tidspunkter i året for når ideer og behov skal meldes inn til NTAES for videre bearbeiding. Dette skjer løpende og på aktiv forespørsel fra NTAES.

Intervjuene med samarbeidsetatene bekrefter inntrykket av at den tidlige fasen i oppdragsdialogen har vært lite konkretisert og preget av ulike måter å gjøre det på. Informantene beskriver en prosess der det er fritt fram for å komme opp med ideer, men der det i liten grad er en strukturert prosess for å få dem fram. Enkelte av informantene har tatt til orde for at NTAES skulle ha faste, stående oppdrag med definert innhold og fast tidspunkt for leveranse. Det ville skape en større forutsigbarhet både for senteret og mottakerne. Ad hoc oppdrag kunne komme i tillegg.

I spørreundersøkelsen vår kommer det fram at det er noe variasjon mellom etatene i hvilken grad de spiller inn behov til NTAES. Mens mange av respondentene i Arbeidstilsynet og Skatteetaten har spilt inn behov for analyser, har svært få eller ingen av respondentene i politiet eller NAV gjort det samme. Dette kan imidlertid skyldes skjevhet i utvalget av våre respondenter.

Vårt generelle inntrykk, også etter samtaler både med NTAES og etatene, er at etatene samlet sett har vært lite aktive med å komme opp med forslag. Dette til tross for at det i styringsgruppa allerede i 2017 ble påpekt at etatene har ansvar for å systematisere og spille inn nye oppdrag. Det ble også utarbeidet et oppdragsskjema som etatene skulle benytte seg av, men som i varierende grad er brukt. I perioder har det vært prosjektørke, og NTAES har ikke hatt noen prosjekter i «pipeline». NTAES har derfor initiert mange forslag til oppdrag selv, noen ganger på bakgrunn av uformell dialog med leder av styringsgruppa eller andre aktører. NTAES påpeker at det at de foreslår tverretatlige oppdrag som etatene selv ikke etterspør, men som NTAES mener er verdifulle for bekjempelsen av økonomisk kriminalitet og a-krim, er i tråd med tanken om at det tverretatlige senteret skal gi merverdi utover det den enkelte etat selv gjør.

Oppdragene har ikke vært godt nok forberedt for beslutning

Etter at ideer til oppdrag har oppstått, har det ikke vært noen prosess for å bearbeide og forankre de innkomne kunnskapsbehovene på tvers av etatene. Etatene har dermed i liten grad vært aktive og delaktige i selve utarbeidingen av oppdragsbestillingen. Her er inntrykket etter intervjuene at forslag til oppdrag ofte utarbeides av lederen av NTAES, som sender det direkte til styringsgruppa for behandling. Det betyr at etatene ikke har sett saken før den kommer til styringsgruppa for behandling, med det resultat at noen forslag går frem og tilbake mellom NTAES og styringsgruppa flere ganger før det finner sin endelige form.

«Man får ikke de boblende diskusjonene om problemstillinger i styringsgruppa. De må så klart godkjenne ting, men de kommer nok ikke med svarene på hvordan man skal videreutvikle senteret heller.» Informant

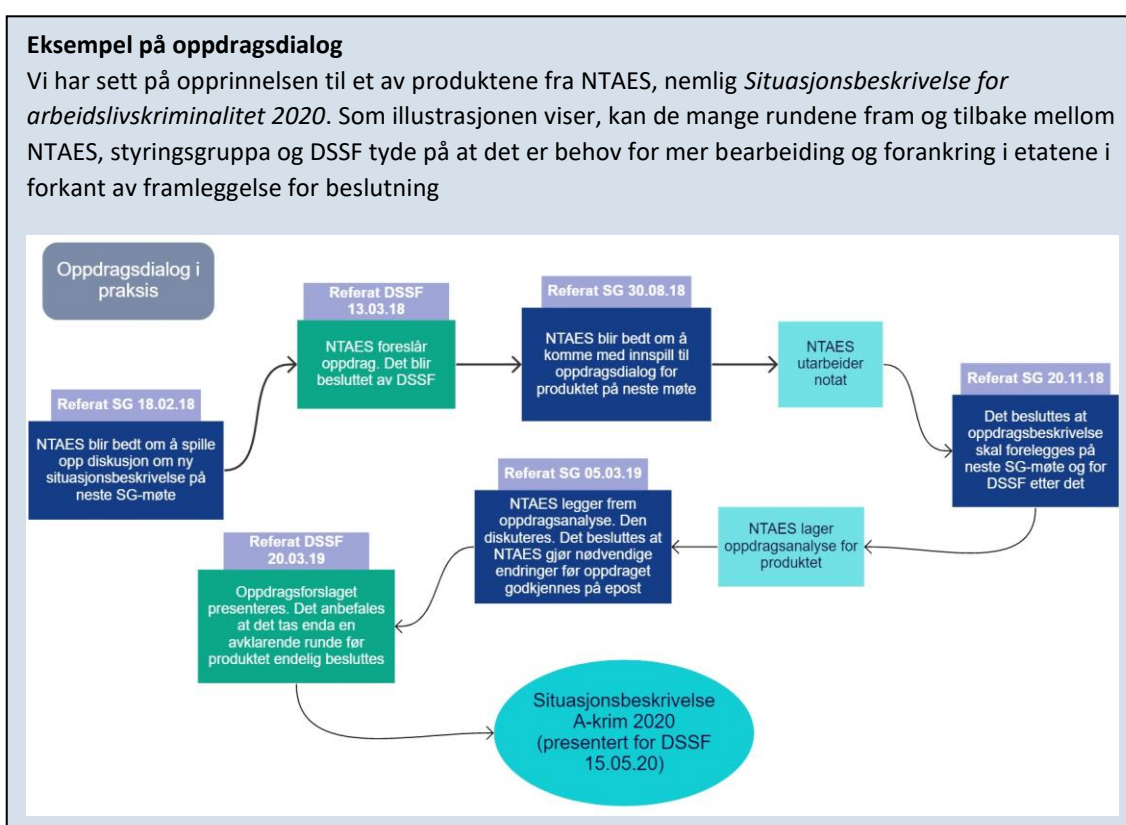
Fordi det ikke har vært konkretisert hvem, når og hvordan man kan komme opp med prosjektforslag, er inntrykket at det blir tilfeldig hvilke ideer som blir formidlet til lederen for

NTAES, hvilke oppdrag som går videre til styringsgruppa, og også hvor bearbeidet forslagene har vært.

Ikke alle oppdrag har en oppdragsbestilling

I vår gjennomgang av referater og i intervjuer har vi sett at det ikke foreligger konkrete oppdragsbestillinger for alle oppdragene som faktisk gis NTAES. Av de 16 produktene som NTAES har levert, finnes det syv oppdragsbestillinger i formelle dokumenter. Flere av disse oppdragene er også forankret i referatene fra styringsgruppemøter eller møter i DSSF. De tre oppdragene om Covid-19 rapportene i 2020 har ingen egne oppdragsbestillinger, men beslutning om dem framgår av referater fra styringsgruppa.

For to av produktene finner vi ikke referanser til beslutning om oppdrag verken i egne bestillinger eller i referater. Det gjelder *vouchers* og *betalingsformidlingstjenester* (2018) og *kryptovaluta* (2018). Dette forsterker inntrykket av at den tidlige fasen i oppdragsdialogen ikke er tilstrekkelig strukturert, slik det var ment i instruks og i henhold til politiets etterretningsdoktrine.



3.5.3 Ønske om en mer strukturert oppdragsdialog

Referatene fra styringsgruppa viser at det flere ganger blitt påpekt at det er behov for en tydeligere oppdragsprosess, men det framgår ikke hvem styringsgruppa mener har ansvaret for å utarbeide og fasilitere denne. I intervjuene kommer det fram ulike syn på hvem som har ansvaret for å drive en slik prosess. Noen av informantene mener dette er en oppgave som

tilligger styringsgruppa, mens andre mener dette er en oppgave for NTAES eller et eget sekretariat.

Det blir imidlertid påpekt at prosesser for å bli enige om felles kunnskapsbehov og dermed oppdrag som er tverretatlige, må regisseres. Blant annet bør det opprettes kontaktpunkter i etatene og felles møteplasser for idemyldring og oppfølging.

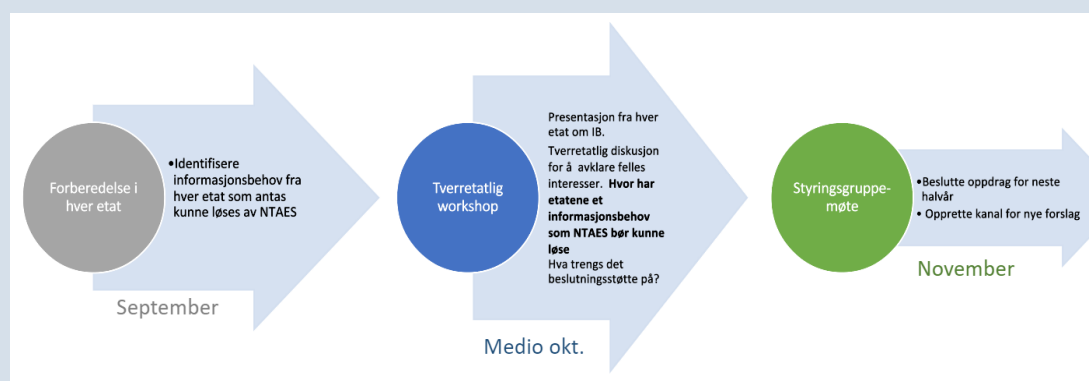
I mange av intervjuene blir det pekt på at det mangler en prosess i oppdragsdialogen mellom NTAES og styringsgruppa. Ifølge instruksen skal NTAES gjennomføre oppdragsdialog med styringsgruppa. Mange av våre respondenter påpeker imidlertid at styringsgruppemøtene er lite egnet for å gå inn i detaljert oppdragsdialog. De har et par timer til rådighet, to ganger i halvåret, med mange ulike saker på dagsordenen. Det blir derfor etterlyst mer dialog og prosess mellom NTAES og fagmiljøene i etatene mellom styringsgruppemøtene. Det er nødvendig for å få opp tverretatlige ideer og å få en reell tverretatlig behandling og forankring av dem, før de sendes fram til styringsgruppa for beslutning. En informant formulerer det slik: *«En nøkkel er å få en oppdragsdialog som går mellom fagmiljøet og NTAES, og ikke mellom ledere og NTAES.»* Dette var for øvrig også en rolle som var tiltenkt NTAES i grunnlagsutredningen om etableringen av senteret der det framgikk at NTAES skulle gjennomføre en prosess for å kartlegge kunnskapsbehov i etatene.

I samarbeidsetatene er det mange som etterlyser en grundigere og bredere behandling i starten av oppdragsdialogen, både for å få opp ideer til oppdrag og for å få fram de ulike etatenes synspunkter i utarbeidelsen av selve oppdragsbestillingen.

NTAES har forsøkt

Selv om mange mener at NTAES i for liten grad har regissert en tverretattlig oppdragsdialog, er vårt inntrykk at det har vært gjort noen forsøk. Spesielt blir workshopen fra 2019 trukket fram av mange av informantene.

I forkant av workshopen i 2019 hadde det på flere styringsgruppemøter vært etterlyst en mer tverretattlig oppdragsprosess. På styringsgruppemøtet i september 2019 presenterte NTAES skisse til en tverretattlig oppdragsprosess i tre trinn:



Det ble lagt opp til at hver etat identifiserte informasjonsbehov knyttet til økonomisk kriminalitet. Disse skulle deretter diskuteres på en workshop med deltakere fra alle samarbeidsetatene pluss deltakere fra a-krimisamarbeidets regionale styringsgrupper. Resultatene fra workshopen skulle være felles beskrivelse av hvilke informasjonsbehov etatene hadde, og som NTAES kunne løse. Dette skulle NTAES bearbeide for så å legge frem konkrete forslag til oppdrag på styringsgruppemøtet i november. Oppdragene skulle deretter gå videre til beslutning i DSSF.

Både styringsgruppa og DSSF støttet opplegget.

Det kom inn over 50 forslag i forkant av workshopen. I tillegg hadde også NTAES selv utarbeidet sju eksempler på mulige oppdrag. Ett av disse var *Havbruk og fiskeri – verdikjeder, ansvar, kriminalitet*. I referatet fra workshopen konkluderer NTAES med at workshopen «utledet ingen klare informasjonsbehov eller oppdragsforslag som er beslutningsklare.» De opplevde likevel at workshopen fikk det tverretattlige samarbeidet et skritt i riktig retning, med en klarere forståelse av NTAES' oppdrag og med flere forventningsavklaringer (referat fra arbeidsverksted 2019).

Selv om denne workshopen ikke førte til konkrete prosjektforslag, trekker mange av informantene den fram som et positivt initiativ. Flere er samtidig inne på at det kanskje vil kreve mer bearbeiding av forslagene i dialog med etatene både før og etter enn det som ble gjort her. De peker også på at det trengs bedre regisserte prosesser for denne typen tverretattlige diskusjoner enn det som finnes i dag. Prosessen med en workshop har ikke blitt gjentatt, og NTAES selv mente at den ikke var hensiktsmessig for å kartlegge etatenes kunnskapsbehov. Til det var forventningene til NTAES og nivåforskjellene i behov for ulike (referat fra arbeidsverksted 2019).

3.6 Stor variasjonsbredde i produktene fra NTAES

Siden etableringen i 2016 fram til juni 2021 har NTAES levert 16 produkter.

Hovedinntrykket etter å ha snakket med våre informanter er at produktene stort sett holder høy kvalitet. Det er imidlertid variasjon mellom, og innad i, etatene når det kommer til vurderingen av relevans og nytte av produktene.

3.6.1 En klar føring på at produktene skal ha en strategisk og tverretatlig innretning

Det er nevnt flere steder hva slags type produkter NTAES i utgangspunktet ble forventet å lage. I instruksen heter det at formålet til NTAES er å «*utarbeide kunnskapsbasert grunnlag for politiets og kontrolletatenes egne og felles tverretatlige prioriteringer.*» Dette blir nærmere presisert under omtalen av senterets oppgaver, der det slås fast at senteret skal ha som hovedarbeidsoppgave å:

- Utarbeide nasjonale **trussel- og risikovurderinger** som grunnlag for strategiske beslutninger om tiltak innen økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet.
- Utarbeide **etterretningsprodukter** som gir grunnlag for innsats mot kriminalitet.

Samtidig har vi merket oss at i dokumentet «*Etterretningsdoktrinen tilpasset NTAES*» heter det at senteret «... *utarbeider analyser og etterretningsprodukter på et nasjonalt, strategisk og taktisk nivå.*» Signalene fra NTAES selv er dermed ikke helt entydige på nivå.

Det blir videre poengtert i instruksen at senteret ikke skal ta opp enkeltsaker eller bidra direkte inn i politiets eller kontrolletatenes arbeid i konkrete saker. Kunnskapsbehovene og forslag til oppdrag skal være tverretatlige. Hva som defineres som tverretatlig, er blitt diskutert i styringsgruppa. I referat fra 24. mars 2017 står det at «*Enkelte oppdrag kan være relevant for kun 3 av 5 etater. Dette bør likevel ikke stoppe ellers gode oppdrag.*» NTAES opplyser at de har tolket «tverretatlig» til å være kunnskapsbehov som er relevant for mer enn én etat. Våre informanter bekrefter at NTAES har forholdt seg til at kunnskapsbehov må være relevante for flere enn én etat når de har vurdert innspillene fra etatene, blant annet i forbindelse med workshopen i 2019.

Vi leser dette samlet sett som en relativt tydelig føring på at senteret skal ivareta tverretatlige og etatsspesifikke kunnskapsbehov og at produktene skal ha en strategisk innretning i den forstand at de skal være overordnede, målrettede og framoverskuende.

3.6.2 Produktene samsvarer kun delvis med de angitte hovedoppgavene

I praksis er det ikke like lett å se at alle produkter gir retning for fremtidige prioriteringer, slik det framgår av instruksene. Rapportene synes å variere når det gjelder omfang og hva som er formålet.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over NTAES-produktene³, klassifisering av type produkt, hvorvidt rapporten retter seg mot økonomisk kriminalitet eller arbeidslivskriminalitet, samt en omtale av produktets formål.

Rapport	Klassifisering	Formål
Indikatorliste mistenkelige transaksjoner rapporteringspliktige (u.off)	Indikatorliste Ø-krim	-
Arbeidslivskriminalitet – situasjonsbeskrivelse 2017	Situasjonsbeskrivelse A-krim	Samle og systematisere ny og eksisterende kunnskap om arbeidslivskriminalitet
Nyere betalingstjenester (grunnlagsdokument og trusselvurdering)	Trusselvurdering Ø-krim	Gi politi- og kontrollenhetene felles forståelse av truslene nye betalingstjenester utgjør
Grensekryssende merverdiavgiftssvindel	Temarapport (fenomenbeskrivelse) Ø-krim	Beskrivelse av hvordan MVA-svindel fungerer (8 sider)
Mer effektiv sanksjonering	(Oversikt?) A-krim	Utarbeide en oversikt over etatenes samlede sanksjonsmuligheter. Bidra til at det tverretatlige samarbeidet får til mer effektiv sanksjonering av lovbrudd
Vouchers og betalingsformidlingstjenester	Temarapport (fenomenbeskrivelse) Ø-krim	Beskrivelse av hvordan tjenestene fungerer og brukes (8 sider)
Kryptovaluta	Temarapport (fenomenbeskrivelse) Ø-krim	Beskrivelse av kryptovaluta, og hvordan det fungerer. Publisert på engelsk (8 sider)
Kriminelle i arbeidslivet	Etterretningsprodukt A-krim	Kunnskapen kan tas i bruk på strategisk nivå i vurderinger av hvor innsatsen bør forsterkes, men etatene kan også bruke kjennetegnene operativt i egne kontrollplukk
Indikatorliste for vekslere og oppbevaringstjenester (u.off)	Indikatorliste Ø-krim	Produktet vil kunne dekke informasjon- og kompetansebehov både på et strategisk, operasjonelt og taktisk nivå
Bedrageri mot næringslivet	(Kartlegging?) A-krim	Kartlegge bedrageri mot næringslivet i Norge. Skal samle kunnskap som gir grunnlag for strategiske tiltak i bekjempelsen av systematisert bedrageri
Arbeidslivskriminalitet – situasjonsbeskrivelse 2020	Situasjonsbeskrivelse A-krim	Skal gi økt kunnskap som vil styrke grunnlaget for politi- og kontrollatens beslutninger, hver for seg eller samlet
Covid-19, etterretningsoppsummering 1, 2 og 3 (u.off)	Etterretningsprodukt Ø-krim	-
Havbruk og fiskeri - verdikjeder, ansvar, kriminalitet	-	Øke kunnskapsgrunnlaget, og skape et solid beslutningsgrunnlag for økt koordinering og tverretatlig samhandling.

³ Rapporten *Havbruk og fiskeri – verdikjeder, ansvar, kriminalitet* er levert og ble presentert for DSSF 24. mars 2021, men er per 1. juni 2021 ikke offentliggjort. Derfor er den oppgitt i parentes i tabellen.

Som det går fram av tabellen, klassifiserer NTAES produktene sine med ulike betegnelser. Betegnelsene for klassifisering er hentet fra oppdragsbestillingen, fra innledningen i rapportene, eller slik leder for senteret har betegnet dem på forespørsel fra oss.

Beskrivelsen under formål er hentet fra oppdragsbestillingene, fra innledningen i rapportene eller fra mandatet slik det er omtalt i rapporten.

I praksis vil det være glidende overganger mellom de ulike typene produkter, og det er ikke alltid enkelt å klassifisere dem, det vil si hva som for eksempel gis betegnelsen trusselvurdering, situasjonsbeskrivelse eller etterretningsprodukt. Vi merker oss også at en del av rapportene, som temarapporter og kunnskapsoppsummeringer, vanskelig kan sies å høre inn under hovedoppgavene slik de er definert i instruksen. I styringsgruppemøte 19. september 2017 besluttet likevel styringsgruppa at NTAES fortsatt skal lage temarapporter og at temaene skulle besluttes av styringsgruppa, ikke DSSF.

Det er i oppdragsdialogen også stilt spørsmål fra NTAES om *Mer effektiv sanksjonering* faller inn under kategoriene analyse- eller etterretningsoppdrag⁴. Styringsgruppa ønsket imidlertid at NTAES skulle ta oppdraget.

Når vi spør informantene hvordan de opplever at produktene fordeler seg på de to hovedoppgavene som er trukket fram i instruksen, er det flere som stiller seg litt undrende til denne inndelingen. For det første opplever de knapt noe skille mellom risiko- og trusselvurderinger på den ene siden og etterretningsprodukter på den andre siden. For det andre opplever de at NTAES har levert produkter som ikke hører inn under noen disse oppgavene, for eksempel rapporter om avgrensede tema som har hatt til hensikt å få opp

Nedenfor har vi forsøkt å gi en kort beskrivelse av hva som ligger i de ulike betegnelse.

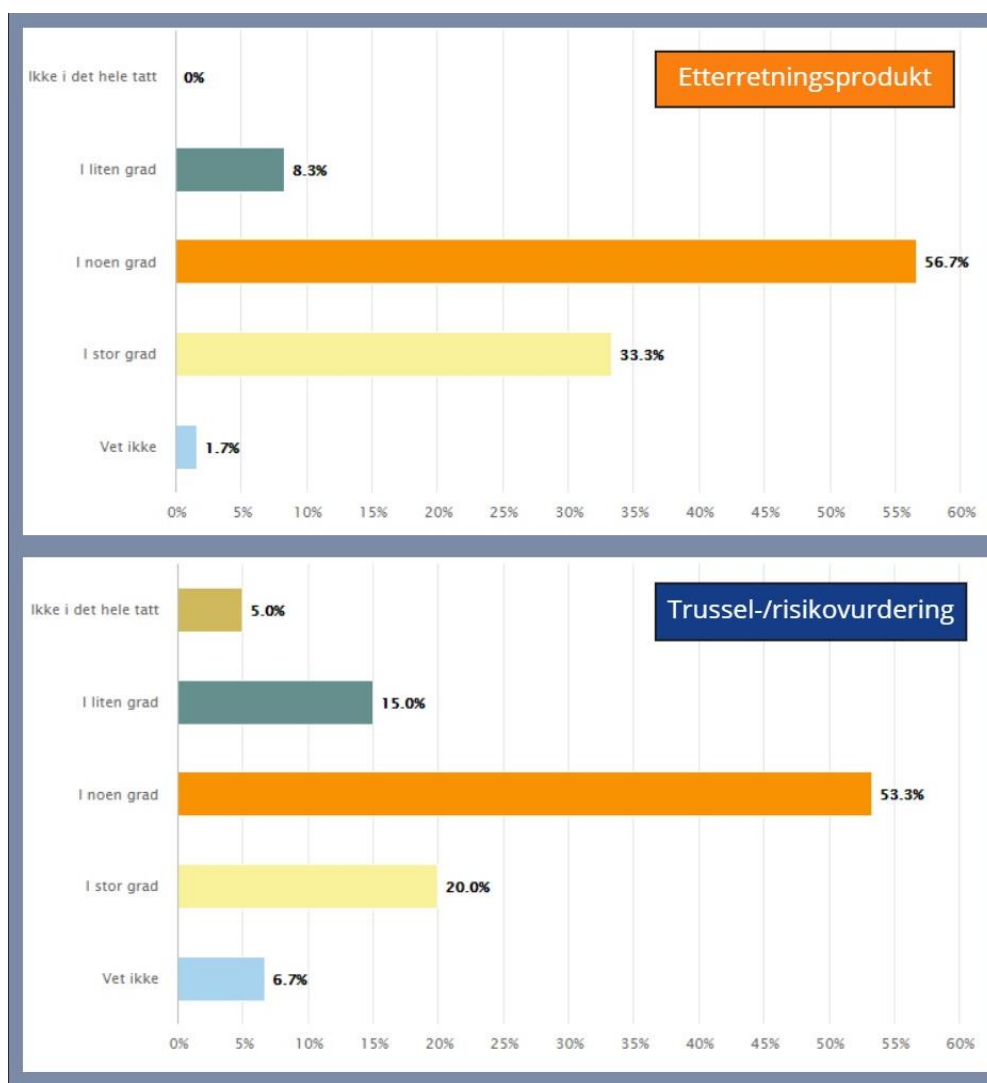
- **Situasjonsbeskrivelser:** Det er utarbeidet tre situasjonsbeskrivelser. Disse er større samlinger av informasjon innen et kriminalitetsområde, som gjerne viser utvikling over tid og peker på særlige utfordringer.
- **Trusselvurdering:** Kun ett produkt er betegnet som en trusselvurdering. Dette skal gi en felles forståelse av truslene på et konkret område.
- **Temarapporter (fenomenbeskrivelser):** Det er utarbeidet tre produkter som er betegnet som temarapporter. Dette er rene beskrivelser av fenomener, gjerne med mye illustrasjoner. Målet er å skape en grunnleggende forståelse for et fenomen.
- **Etterretningsprodukter:** Fire av produktene er betegnet som etterretningsprodukter. Dette er produkter som skal gi beslutningsstøtte på det strategiske, operasjonelle, eller taktiske nivået. Det forutsettes at det ligger en vurdering av fremtidig kriminalitet i et etterretningsprodukt (prediksjon).
- **Indikatorlister:** Det er utarbeidet to indikatorlister. Disse er unntatt offentlighet og er ikke noe vi har fått tilgang til.

Tre av rapportene faller ikke under en bestemt produktklassifisering gitt av en oppdragsbestilling eller mandatet. Dette gjelder *bedrageri mot næringslivet* og *Mer effektiv sanksjonering*, som omtales som henholdsvis en «kartlegging» og en «oversikt». I tillegg kommer grunnlagsdokumentet til trusselvurderingen for nyere betalingstjenester. De har det til felles at de er omfattende beskrivelser av utvikling og status innenfor et område.

⁴ SG referat 19.mai 2017 og SG juni 2020

løfte kunnskapsnivået ute i etatene. Flere opplever prioriteringene av hva som lages som litt tilfeldige.

Det samme bildet framgår av svarene fra spørreundersøkelsen. Vi stilte respondentene spørsmål om i hvilken grad de mener NTAES leverer på de to hovedoppgavene som er definert i instruksen. Som vist i figur 4 mener 33 prosent at NTAES *i stor grad* leverer trussel- og risikovurderinger, mens 57 prosent svarer at de *i nokså stor grad* gjør det. 20 prosent mener at NTAES *i stor grad* leverer etterretningsprodukter, mens 53 prosent mener at de *i nokså stor grad* leverer etterretningsprodukter. Dette bekrefter vårt inntrykk av at det har vært en stor bredde i rapportene fra NTAES og at produktene ikke lar seg klassifisere i de to hovedoppgavene slik de står formulert i instruksen.



Figur 4: I hvilken grad mener du NTAES leverer det følgende?

NTAES opplyser at med unntak av *Kriminelle i arbeidslivet* har ikke rapportene deres fram til 2020 vært etterretningsprodukter. Dette skyldes manglende tilgang til data og at opplysningene fra etatene ikke var fullstendige.

3.6.3 Produktene ligger hovedsakelig på et overordnet og strategisk nivå, men i etatene er det sprikende forventninger

Hvorvidt produktene til NTAES ligger på et riktig nivå, har vært et stadig tilbakevendende spørsmål. Det skiller mellom strategisk nivå, som omfatter overordnede strategiske valg og prioriteringer for å nå langsiktige mål og innsatser, og operativt og taktisk nivå, som i større grad identifiserer konkrete tiltak i et kortere tidsperspektiv.

Når vi ser på listen over produkter og beskrivelsen av formålet, er inntrykket at rapportene stort sett befinner seg på et overordnet og strategisk nivå. Av type varierer de mellom å være etterretningsprodukter som sier noe om utviklingen i kriminalitetsbildet, og produkter som har til hensikt å få opp kunnskapsnivået om fenomener eller tema.

Intervjuene bekrefter dette inntrykket. Intervjuene med senterets leder og ansatte ved senteret gir et inntrykk av at NTAES har vært opptatt av å være tro mot mandatet: De tar oppdrag som er tverrgående og som danner grunnlag for beslutninger og prioriteringer på strategisk nivå. Vi får høre at leder for senteret har vært klar på dette både overfor styringsgruppa og internt på senteret, og dette har vært retningsgivende når senteret har hatt diskusjoner om hvilken rolle de skal innta og hvilke prosjekter de skal gå inn i. Unntakene som trekkes fram av informantene er indikatorlistene. Disse er mer operative og taktiske. Indikatorlistene er imidlertid unntatt offentlighet, så vi har ikke kunnet danne oss et inntrykk av dem.

Budskapet om at NTAES skal bidra på et strategisk nivå synes heller ikke å være like tydelig oppfattet i de ulike samarbeidsetatene. Her skiller våre informanter seg litt fra hverandre, avhengig av hvilken rolle og stilling de har. Blant ledere og i analysemiljøet er det en enighet om at NTAES ikke skal gå inn i etterforskningssporet og levere analyser på taktisk nivå, men heller mer overordnede strategiske produkter som kan gi retning til arbeidet i etatene.

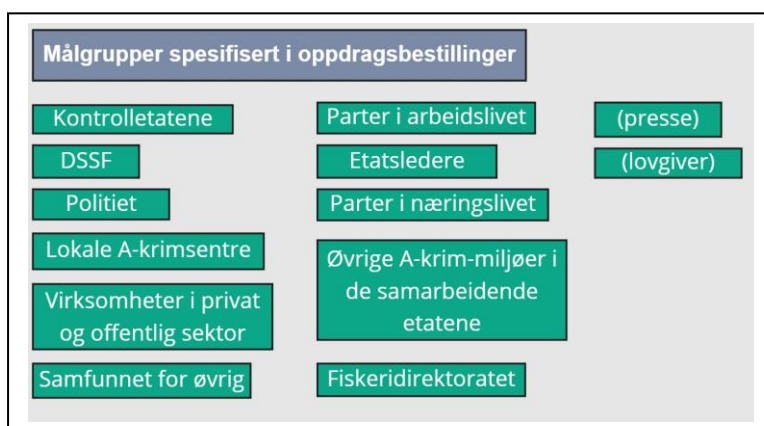
Blant de som jobber med regelverksetterlevelse i etatene (kontrollmiljøene) er det imidlertid en forventning om at NTAES skal levere mer direkte inn til det operative og taktiske etterretningsarbeidet. De opplever at etterretningsrapportene ikke er konkrete nok når NTAES bare kan levere aggregerte og anonymiserte sammenstillinger og ikke kan dele rådata. Lederne vi intervjuet var opptatt av at rapportene fra NTAES i hovedsak må befinne seg på et strategisk nivå, med henvisning til begrensningene som følger av politiregisterforskriftens § 59-7. Samtidig hadde de forståelse for synspunktet til kontrollmiljøene. Rapporten *Kriminelle i arbeidslivet*, der man identifiserte ca. tusen personer som er i risikograppa for å utføre kriminelle handlinger, går igjen som et eksempel. En av lederne vi intervjuet, la det frem på denne måten:

«Jeg mener de strategiske produktene er det primære for NTAES, men når det i arbeidet med dette blir avdekket konkrete trusselaktører, er det viktig at dette også formidles til etatene. Det var et biprodukt, men da er det viktig å også kunne dele dette biproduktet. Det er fortvilende for samfunnet at det ikke kan brukes.»

Også fra styringsgruppa kan det se ut til at signalene ikke alltid har vært entydige. I referatet fra møtet i styringsgruppa i mars 2020 står det at leder for NTAES «viste til at ønsket om at NTAES skal levere tilbake til det operative nivået, har sine utfordringer. Oppdragene og produktene kan benyttes på flere nivå, men utgangspunktet er beslutningsstøtte for strategiske tiltak.»

3.6.4 Mange målgrupper

Målgruppene ser ut til å variere betydelig fra rapport til rapport. Hvem som er målgruppe for en rapport, er omtalt i alle de syv oppdragsbestillingene vi har sett på. Det er tidvis mange ulike målgrupper listet opp i samme oppdragsbestilling, og under en av omtalene står det mer generelt, og nokså vidt, at «Produktet vil kunne dekke informasjon og kompetansebehov både på et strategisk, operasjonelt og taktisk nivå.»



Figur 5: Målgrupper fra oppdragsbestillinger til NTAES

Hvem som skal være målgruppe for rapportene har også blitt omtalt i styringsgruppa, der det blant annet i 2019 ble foreslått at også Regional koordineringsgruppe og Lokal koordineringsgruppe (to fora i a-krim-samarbeidet) i større grad skulle være målgrupper, i tillegg til styringsgruppa og DSSF. NTAES selv har definert «alle» som sin målgruppe.

3.7 Varierende oppfølging og bruk av produktene

3.7.1 Lite konkrete føringer for oppfølging

Vi finner få spor av at styringsgruppa og DSSF har tatt ansvar for oppfølging av produktene, og det er heller ikke utarbeidet noen prosedyrer for hvordan produktene skal behandles etter at de er levert fra NTAES.

I grunnlagsutredningen så man for seg at DSSF skulle spille en sentral rolle: «Det sentrale samarbeidsforum gir rammer og føringer for senterets arbeid, herunder følger opp at senterets arbeid blir brukt på en god måte.» (Skatteetaten og politiet 2015, pkt. 11.4). I referatene fra DSSF ser vi at produktene fra NTAES er blitt presentert, men vi ser få tegn til at videre bruk av leveransene fra NTAES har blitt diskutert. I forbindelse med flere møter er det imidlertid

referatført at DSSF ber styringsgruppa følge opp hvordan rapportene fra NTAES skal tas videre, slik at man får størst mulig effekt ut av produktene som leveres.

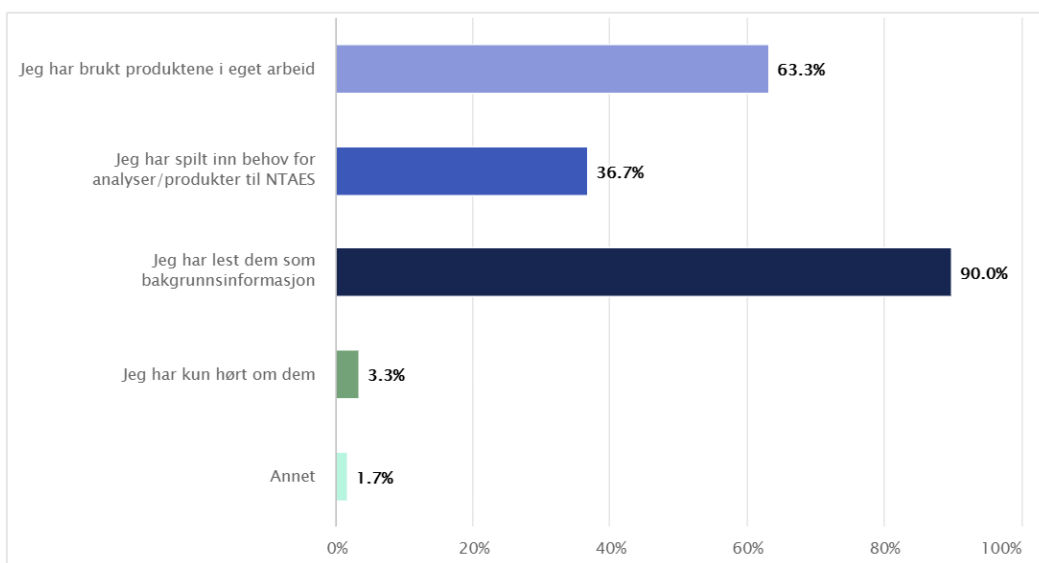
Fra styringsgruppas møtoreferater får vi inntrykk av at spørsmål om bruk og formidling av produktene fikk størst oppmerksomhet de første årene etter etableringen. Da ser vi at rapportene blir presentert og diskutert på møtene, og i den forbindelse tas det også opp hvem som er «eier» av produktene og hvem som bør stå i spissen for formidlingen.

I 2018 ble også bruken av rapportene diskutert, «(...) motivert ut fra at en ikke klarer å ta ut det maksimale av NTAES produkter.» Det ble da foreslått som oppfølging av produkter fra NTAES «(...) som en fast praksis at etatene sender ut felles oppdrag til egen linje om iverksettelse av tiltaksprosess. Prosessen skal inneholde planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak, basert på de tilgjengeliggjorte analyse- og etterretningsproduktene.»

Vi har ikke funnet at det er referatført noen oppfølging av dette, og vi ser ingen øvrige eksempler på at det er presisert konkrete tiltak for oppfølging av rapporter ut over at det ble planlagt en fagdag i forbindelse med avlevering av rapporten *Nyere betalingstjenester*. Presentasjon og diskusjon av produktene ser ut til å ha fått mindre plass i møtene etter at styringsgruppa også ble styringsgruppe for a-krimssamarbeidet.

3.7.2 Produktene blir brukt, men mest som bakgrunnsinformasjon

Det er relativt god kjennskap til NTAES-rapportene i analysemiljøene i samarbeidsetatene og andre relevante analysemiljø i a-krimssamarbeidet. Figuren under viser at 90 prosent av de spurte i disse miljøene har lest rapportene som bakgrunnsinformasjon, og 63 prosent svarer at de har brukt produktene i eget arbeid.



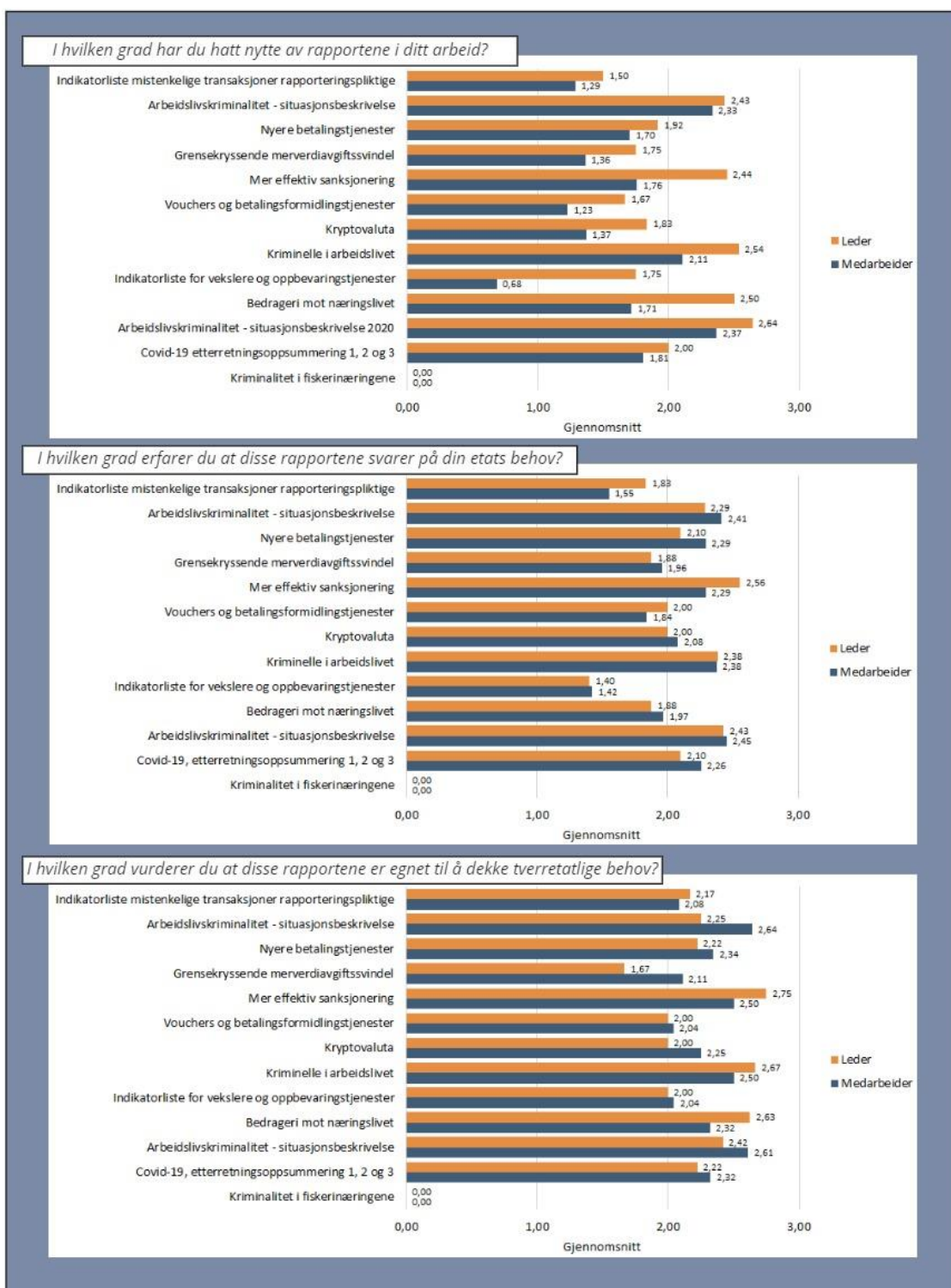
Figur 6: Hvordan kjenner du til NTAES sine produkter?

Dette er også i tråd med inntrykket vi har fått av informantene vi har intervjuet. Blant annet blir det pekt på at rapportene behandles som bakgrunnsinformasjon mer enn strategiske produkter for beslutningsstøtte: «[Produktene] tas inn i kunnskapsmiljøene og til vurdering på flere arenaer også. Men mye til videre vurdering (...).»

Vi finner en viss variasjon mellom etatene når det gjelder hvordan de bruker rapportene og hvilke rapporter som treffer godt. I alle etatene er det et stort flertall som svarer at de har brukt rapportene som bakgrunnsinformasjon. Men når det gjelder spørsmålene om «i hvilken grad de har tatt dem i bruk i eget arbeid», varierer svarene mer mellom etatene. Respondentene fra Arbeidstilsynet scorer høyest på spørsmålet om de har brukt produktene i eget arbeid. Politiet og Skatteetaten oppgir også at de bruker rapportene i eget arbeid, mens NAV og Tolletaten gjør dette i mindre grad.

3.7.3 Noen produkter oppleves som mer nyttig enn andre

Vi har stilt respondentene tre spørsmål der vi ber dem vurdere hver enkelt rapport opp mot «nyttien av rapportene inn i eget arbeid», om «rapportene svarer på behov i egen etat» og om «rapportene svarer på tverretatlige behov». I presentasjonen av disse spørsmålene har vi skilt mellom ledere og medarbeidere på bakgrunn av en antakelse om at ledere i større grad vil se den tverretatlige nytten av rapportene enn medarbeidere.



Figur 7: Sammenligning av ledere og medarbeidere.

Gjennomsnittsverdier er regnet ut fra respondentenes svar på en skala fra 0 (ikke i det hele tatt) til 3 (I stor grad). Havbruk og fiskeri – verdikjeder, ansvar, kriminalitet er ikke vurdert, da rapporten ikke var levert på tidspunktet for undersøkelsen.

Av figur 7 leser vi flere interessante trekk. For det første ser det ut til at respondentene vurderer rapportene som nyttigere jo lenger unna eget arbeid de skal gjøre vurderingen. Respondentene gir jevnt over rapportene en bedre score på spørsmålet om hvorvidt

«rapportene er egnet til å svare på tverretatlige behov», og «svarer på din etats behov», enn når vi ber dem om å vurdere i hvilken grad de har vært «nyttige for respondentenes eget arbeid».

For det andre gir ledere jevnt over høyere score på rapportene enn medarbeidere når det gjelder nytte for eget arbeid. Dette kan være en indikasjon på at produktene faktisk befinner seg på strategisk nivå ettersom ledere kan forventes å jobbe tettere på strategiske prosesser.

Og for det tredje er det tre rapporter som peker seg ut og får høyest score både når vi spør om nytte inn i eget arbeid, om de svarer på egen etats behov, og om de svarer på tverretatlige behov. Dette gjelder begge situasjonsbeskrivelsene for arbeidslivskriminalitet, samt *Kriminelle i arbeidslivet*. Disse rapportene sier alle noe om utviklingen i kriminalitetsbildet. *Mer effektiv sanksjonering* og *Bedrageri mot næringslivet* er også rapporter som får en samlet høy score på alle tre spørsmålene, men her slår det ut at ledere vurderer nytten av rapportene på eget arbeid betydelig større enn det medarbeiderne gjør.

Omvendt er det noen rapporter som skiller seg ut ved å få lav score på alle tre spørsmålene. Dette gjelder *Grensekryssende MVA-svindel*, *Vouchers*, *betalingsformidlingstjenester* og *Kryptovaluta*. Indikatorlistene er ikke tatt med i denne opplistingen ettersom de er unntatt offentlighet og dermed har en høy andel «vet ikke» i svarene.

«Hvis det er utydelig hvilke behov som understøtter hvilke beslutninger, så er det ekstremt vanskelig å produsere gode etterretningsprodukter. Da ender man ofte på generelle analyser som ikke leder til noe, og det mener jeg har vært en del av problemet.» Informant (leder)

Intervjuene bekrefter dette bildet. Det er også her ulike oppfatninger om hvor nyttige rapportene er, men det er de samme rapportene som blir fremhevet som nyttige i intervjuene som scorer høyt i spørreundersøkelsen. Et tettere samarbeid mellom etatene og NTAES blir generelt trukket fram som en faktor som ville bidra til at kjennskapen ute i etatene til hva NTAES jobbet med, ble bedre, noe som også ville bidra til mer bruk og nytte av produktene.

NTAES har uttrykt at de har søkt å lage produkter der de har sett kunnskapshull hos samarbeidsetatene. Det vil si at NTAES forsøker å yte merverdi ved å se den totale kunnskapen i sammenheng og å gi etatene informasjon de ikke nødvendigvis etterspør selv, men likevel trenger for å bekjempe økonomisk kriminalitet og a-krim. Både NTAES selv og informanter uttrykker at det kan ta tid før nytten av slike produkter blir tydelig for mottaker.

Ulike etater har nytte av ulike rapporter

Når det kommer til nytte av produktene for eget arbeid, er det overordnede inntrykket at ulike etater har nytte av ulike rapporter. Mange av samarbeidsetatene er positivt innstilt til situasjonsbeskrivelsene for arbeidslivskriminalitet og rapporten *Kriminelle i arbeidslivet*. Sistnevnte oppgir særlig politiet, NAV og Arbeidstilsynet at de har hatt stor nytte av i eget arbeid. Utover dette varierer svarene mye mellom etatene. For eksempel svarer Tolletaten positivt på rapporten om grensekryssende MVA-svindel, men det er ellers få av rapportene som ser ut til å være til nytte for dette miljøet.

Vi ser noen av de samme tendensene i hvorvidt rapportene svarer på behovene i egen etat. Respondentene fra NAV skiller seg ut med å være svært positivt innstilt til situasjonsbeskrivelsene og mer positive enn alle de andre etatene til rapporten *Mer effektiv sanksjonering*. Respondentene i politiet ser ut til å være mer positivt innstilt til temarapportene generelt sett. De er også oftere positive til indikatorlistene (her er det høy «vet ikke»-andel i en del av de andre miljøene).

Når det kommer til hvilke rapporter som egner seg til å svare på tverretatlige behov, er det igjen situasjonsbeskrivelsene som scorer høyest blant alle samarbeidsetatene. Skatteetaten, NAV og politiet er i tillegg positive til *Kriminelle i arbeidslivet*. NAV, politiet, og Arbeidstilsynet mener også at *Covid-19 etterretningsoppsummeringene* egner seg godt til å svare på tverretatlige behov.

3.7.4 Vanskelig å knytte produktene til konkrete beslutninger eller prioriteringer

I denne evalueringen har vi ikke hatt mulighet eller kapasitet til å gå inn i etatenes egne prosesser og spore om de har tatt enkeltbeslutninger på grunnlag av NTAES-rapportene. Våre funn er basert på intervjuer og en gjennomgang av referater fra styringsgruppa og DSSF.

Når det gjelder det tverretatlige, kan vi ikke se at tverretatlige prioriteringer på strategisk nivå diskuteres i DSSF eller styringsgruppa, ut fra en gjennomgang av referatene fra disse møtene. Det som diskuteres, er mer knyttet til formidling og distribusjon enn til handling og konsekvenser for det tverretatlige samarbeidet.

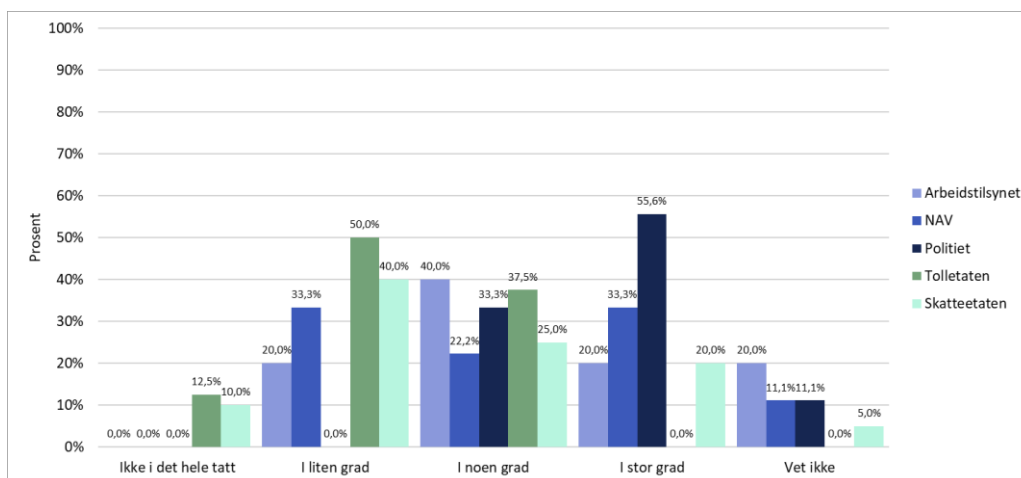
Inntrykket fra intervjuene er at det er relativt stor enighet om at produktene fra NTAES har potensial, men at de må kobles bedre opp mot strategiske prosesser både i enkeltetater og i det tverretatlige samarbeidet. Dette handler både om å forstå hvilke type beslutninger de skal understøtte i de enkelte etatene, og at rapportene må treffe tidsmessig for at etatene skal ha mulighet til å dra nytte av rapportene i egne strategiske prosesser.

Videre ser vi av intervjuene at produktene brukes i for liten grad som beslutningsstøtte i den ordinære styringen. Informantene peker på ulike årsaker til dette. Noen mener de hadde blitt brukt hvis rapportene var mer direkte tilpasset den enkelte etats operative arbeid, mens andre mener de hadde blitt mer brukt hvis de inneholdt en større grad av prediksjon og var mer strategisk innrettet. Ønskene på innretning peker begge veier.

En annen ting som trekkes frem er at mangel på bruk og oppfølging av produktene er et resultat av en mangelfull oppdragsdialog. Dette fører til at produktene ikke helt treffer etatenes behov, og etatene bruker dem dermed ikke: «*Produktene brukes i liten grad. Vi kjenner ikke igjen behovene i oppdragene (...)*»

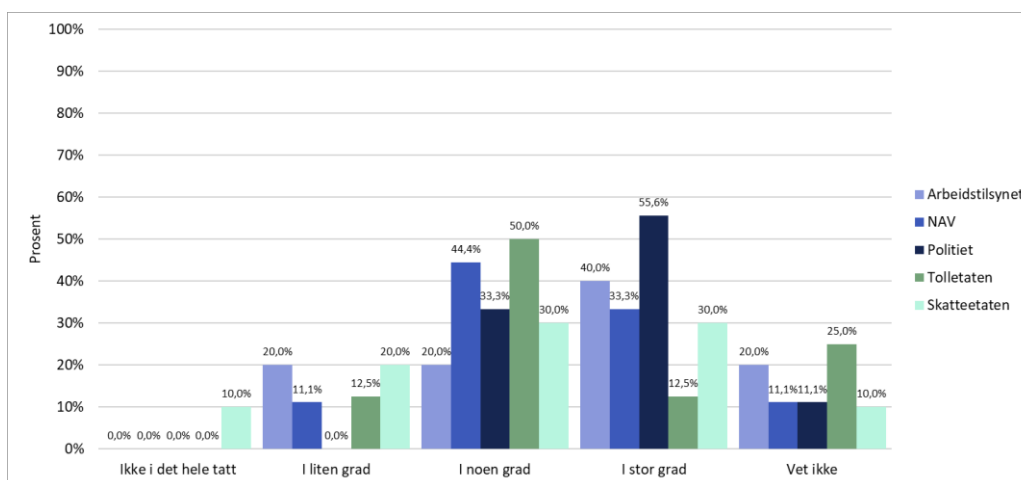
I spørreundersøkelsen skiller etatene seg fra hverandre i respondentenes vurderinger av om rapportene egner seg som grunnlag for beslutningsstøtte i egen etat, og om de egner seg som grunnlag for tverretatlige strategiske prioriteringer. Det er politiet, etterfulgt av

Arbeidstilsynet, som svarer mest positivt på hvorvidt produktene kan brukes som grunnlag for beslutningsstøtte i egen etat. Deretter kommer NAV og Skatteetaten.



Figur 8: I hvilken grad leverer NTAES grunnlag for beslutningsstøtte i egen etat?

Bildet er relativt likt for spørsmålet om i hvilken grad NTAES leverer grunnlag for tverretatlige strategiske prioriteringer, men her er de fleste mer positive, sett bort fra politiet som ligger på samme nivå.



Figur 9: I hvilken grad leverer NTAES grunnlag for tverretatlige strategiske prioriteringer?

Igjen kan det altså se ut som at jo lengre unna egen arbeidssituasjon, jo mer positive er respondentene til nytten av produktene.

3.7.5 Formidling av kunnskap til etatene er ikke satt i system

I instruksen til NTAES er formidlingsoppgaven tillagt flere: leder for styringsgruppa er talsperson ved nye produkter fra NTAES, daglig leder for NTAES skal drive utadrettet virksomhet og formidle senterets produkter til brukere og samarbeidspartnere, og medarbeiderne ved NTAES skal formidle senterets produkter og drive annen utadrettet virksomhet.

I rapporten om felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet står det at Nasjonalt kommunikasjonsnettverk, som består av en kommunikasjonsmedarbeider fra hhv. Arbeidstilsynet, Skatteetaten, NAV og politiet, blant annet skal «Koordinere og gjennomføre felles kommunikasjonstiltak på sentralt nivå, f.eks. knyttet til [...] offentliggjøring av produkter fra nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES)».

Formidling har i liten grad vært tema i styringsgruppa eller DSSF. Vi har sett noen få eksempler på at styringsgruppa har lagt føringer på formidlingsansvarlig eller etterspurt en distribusjons-plan for et produkt. Bortsett fra disse enkelttilfellene finner vi ikke spor i referatene av diskusjon om formidling av rapportene til samarbeidsetatene eller samfunnet for øvrig.

NTAES har, gjennom Økokrim sine nettsider, en egen nettside med informasjon om senterets formål og hovedoppgave. På denne siden er det listet opp 7 av de 16 rapportene NTAES har levert. Oversikten over NTAES' produkter på deres egen nettside er altså ikke fullstendig.

I praksis synes det som at det har variert hvem som har ansvar for formidling av nye produkter fra NTAES. I gjennomgangen av oppdragsbestillingene har vi ikke sett at det er gitt føringer for form og formidling. Våre informanter forteller at det varierer hvordan rapportene fra NTAES blir gjort kjent, og det er ingen faste rammer for presentasjon og formidling av rapportene fra NTAES til etatene.

... og heller ikke innad i etatene

Formidling av produktene internt i etatene synes heller ikke å være satt i system. En av informantene opplyser at rapportene inngår som en del av generelle kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for ordinære linjeaktiviteter som risikovurderinger og utarbeidelse av virksomhetsplan. Det har også kommet fram at rapportene leses nettopp som generell bakgrunnsinformasjon, jf. kapittel 3.7.2. Våre informanter gir for øvrig uttrykk for at det er noe tilfeldig om de blir kjent med at det er kommet nye rapporter og om de leser dem. Vi har ikke funnet at etatene har en etablert prosess for å ta imot, analysere og bruke rapportene i sin ordinære planlegging og operasjonalisering av tiltak og aktiviteter.

3.8 Forholdet mellom NTAES og etatene er ikke avklart

Et av spørsmålene som evalueringen skal besvare, er om etatene har endret egne prosesser for etterretning som følge av økt samarbeid og produkter fra NTAES. For å belyse dette spørsmålet har vi vært opptatt av å få fram vurderinger av arbeidsdelingen mellom NTAES, etatene og a-krimssentrene, hvilke forventninger de har hatt til hverandre, og hvilken kontakt det har vært mellom NTAES og etatene.

3.8.1 Kontakten mellom NTAES og etatene har vært ad hoc og sporadisk

En gjenganger i intervjuene er at kontakten mellom NTAES og etatene har vært lite systematisk. Kontakten beskrives som tilfeldig og personavhengig. Som tidligere nevnt framstår dialogen mellom NTAES og etatene som lite strukturert, og det er ikke en rutine for at etatene melder inn behov og for at behovene blir gitt en reell tverretattlig behandling.

Heller ikke under gjennomføringen av oppdragene synes det å være mye kontakt. Unntaket var under utarbeidelsen av Covid-19 rapportene i 2020. Da ble det oppnevnt dedikerte kontaktpersoner i hver etat (single point of contact - SPOC) som NTAES benyttet seg av. Dette har imidlertid ikke blitt videreført som en fast ordning.

Det er fra flere etterlyst mer kontakt mellom NTAES og analysemiljøene i etatene i det daglige.

«Det har vært lite kontakt mellom NTAES og samarbeidsetatene. Kontakten går jo begge veier, så det er ikke kun deres feil. Når NTAES har fått oppdraget sitt, seiler de ofte sin egen sjø. Det kunne vært mer kontakt underveis.» (Informant)

Det blir pekt på at mer systematisk kontakt mellom NTAES og analyseavdelingene i etatene kunne gitt bedre produkter både ved at man lettere fikk tilgang på den informasjonen etatene sitter på og fikk utnyttet kompetansen i etatene.

Vi har ikke fått eksempler på at etatene har endret egne prosesser for å kunne spille inn dokumentasjon og analysegrunnlag til NTAES. Kontakten synes å ha variert avhengig av hvilke personlige faglige relasjoner den enkelte ansatte har til analysemiljøene i egen etat og hvor aktive de har vært i å pleie disse relasjonene. I tillegg kommer at ikke alle har blitt rekruttert fra analysemiljøene i etatene.

Vi finner heller ikke at det er utviklet rutiner som kopler bestillinger til NTAES og produkter fra NTAES til den interne virksomhetsstyringen i etatene.

«Jeg opplever ikke at det er veldig stort engasjement i avgivende etater for å gjøre NTAES gode» Informant

3.8.2 Rolledelingen oppleves av mange som utydelig

«Jeg opplever at linjene mellom hva som løses i etatene og NTAES ikke er klare nok.» Dette ble sagt av en våre sentrale informanter fra samarbeidsetatene og er ikke et enestående utsagn. Arbeidsdelingen mellom NTAES og etatene oppleves av flere som utydelig. Det går både på hvilke typer oppdrag NTAES skal ta sett i forhold til det som skal gjøres i etatene, og det går på hva som forventes at etatene skal spille inn til NTAES. Skal NTAES sammenstille kunnskapsgrunnlag som de får fra etatene, eller skal de gjøre hele jobben selv? Vårt inntrykk er at praksis til nå har vært det siste, men mange tar til orde for at det burde vært flere prosjekter der etaten(e) og NTAES jobbet tettere sammen, og at det blir etablert prosesser i etatene som bygget opp under dette.

Det framgår ikke av vår kartlegging at samarbeidsetatene har endret hva de gjør av analyser og oppgaver siden opprettelsen av NTAES. Det betyr at dobbeltarbeid også kan forekomme. Dobbeltarbeid blir først og fremst trukket fram som et potensielt problem i forholdet mellom Økokrim og NTAES fordi deres samfunnsoppdrag til dels er overlappende. Informanter fra andre etater opplever ikke at dobbeltarbeid har vært noe problem, men forteller at det kom til uttrykk i 2020 da DSSF bestilte månedlige etterretningsrapporter fra NTAES knyttet til pandemisituasjonen. Det viste seg da at Økokrim etter hvert rapporterte om det samme.

Vi har ikke funnet spor av konkurrerende vurderinger mellom NTAES' analyser og etatenes analyser.

3.8.3 Etatene har styrket sine egne fagmiljøer for etterretning

Uklarhet i arbeidsdeling og nye forventninger til samarbeid kan også ses i sammenheng med at etatene har styrket sine egne fagmiljøer for etterretning og analyse i årene etter at NTAES ble etablert. Etableringen av NTAES var et resultat av en sterkere satsing på arbeidet mot arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet. Denne satsingen kommer også til uttrykk ved at det blir bygget opp sterkere analysemiljøer i etatene, og at etterretning også fester seg som begrep og fagområde.

Mange peker på at dette har hatt betydning for hvordan forholdet mellom NTAES og etatene har utviklet seg. Det blir vist til at etterretning som fag har utviklet seg mye de siste årene og har blitt profesjonalisert, noe som kan ha bidratt til økte forventninger til NTAES. Dessuten kan satsingen på slike parallelle fagmiljøer i etatene gjøre det vanskeligere for NTAES å rekruttere de best egnede kandidatene fra etatene.

3.8.4 Forventninger om et tettere samarbeid med a-krimsentrene

NTAES ble etablert som ledd i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet. Samtidig er det presisert at senterets formål er videre enn dette, og skal gjelde økonomisk kriminalitet i stort. I instruksjonen for NTAES heter det at senteret skal utarbeide kunnskapsbaserte grunnlag som *«skal bidra til å utvikle og gjennomføre en mer målrettet, effektiv, slagkraftig og treffsikker bekjempelse av økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet.»*

Av de 16 rapportene NTAES har levert, retter 11 seg mot økonomisk kriminalitet, mens 5 av dem er rettet mot arbeidslivskriminalitet. Denne fordelingen virker ikke urimelig med tanke hvordan formålet er formulert.

På den annen side finner vi i våre intervjuer at aktører som har et spesielt ansvar for bekjempelse av arbeidslivskriminalitet har hatt forventninger om at NTAES skulle spille en mer sentral rolle på dette området. Det er forventninger om et tettere samarbeid mellom NTAES og a-krimsentrene både i forbindelse med analysene og at NTAES i større grad kan ta en rolle i metodeutvikling og kunnskapsdeling mellom a-krimsentrene.

Forventningene om et tettere samarbeid må sees i lys av at begge sider skal bidra til at innsatsen mot arbeidslivskriminalitet er kunnskapsbasert. Både NTAES og kunnskapsgruppene ved a-krimsentrene skal framskaffe kunnskap om trekk ved kriminalitetsutviklingen, men på forskjellig nivå. Hva dette i praksis vil si når det gjelder arbeidsdelingen mellom NTAES og a-krimsentrene, er ikke konkretisert.

Representanter for kunnskapsgruppene i a-krimsentrene forteller at det har hendt at de har blitt bedt om å spille inn ideer til analyser fra NTAES. Det hender også at NTAES etterspør informasjon fra a-krimsentrene til bruk i sine analyser, men også dette skjer sporadisk. Flere fra a-krimsentrene etterlyser mer av denne typen samarbeid og mener at dette hadde gitt NTAES bedre data.

Når det gjelder spørsmålet om NTAES burde ta en rolle i metodeutvikling og kunnskapsdeling mellom a-krimsentrene, ble dette også tatt opp i forbindelse med utredningen av felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet (Arbeidstilsynet mfl. 2017). I rapporten ble det påpekt behov for bedre strukturer mellom a-krimsentrene for å dele kunnskap med hverandre, både om kriminelle aktører og hvilke virkemidler som gir god effekt i arbeidet. Et forslag i rapporten var at det skulle nedsettes en arbeidsgruppe for å vurdere det videre arbeidet med kunnskapsbygging på a-krimsentrene, herunder hvilken rolle NTAES burde ha for felles metode og kunnskapsutvikling. Vi kjenner ikke til at en slik vurdering har vært gjort. I den pågående evalueringen av styringsmodellen er heller ikke en vurdering av NTAES rolle i a-krimssamarbeidet en del av mandatet.

Det er vårt inntrykk at NTAES selv har vært bevisst på å adressere økonomisk kriminalitet i stort og ikke bare arbeidslivskriminalitet, og at de dermed har vært tilbakeholdne med å spille en slik tverrgående rolle overfor a-krimsentrene. Denne gjennomgangen viser midlertid at NTAES og a-krimsentrene fungerer side om side med mandater som kan oppfattes som delvis overlappende, uten at rolledelingen og forholdet mellom dem er blitt tydelig konkretisert.

I rapporten om felles styringsmodell kvitteres for øvrig spørsmålet om rolledeling mellom kunnskapsgruppene og NTAES ut på denne måten: «*Det er vurdert at kunnskapsbygging i a-krimsentrene ikke kolliderer med formålet for opprettelsen av NTAES som fortrinnsvis skal lage produkter av strategisk karakter*» (Arbeidstilsynet mfl. 2017, s. 30).

4 NTAES som virkemiddel for samordning

NTAES er opprettet for å legge forutsetningene bedre til rette for å løse et samfunnsproblem som krever samarbeid på tvers av etater og departementsområder. Vi er derfor opptatt av hvordan NTAES fungerer som et virkemiddel for samordning, og i dette kapitlet trekker vi opp et rammeverk for våre vurderinger av dette: Hvordan inngår NTAES i samarbeidsetatenes innsats mot økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet? Og hva skal til for at NTAES fyller den funksjonen det er tiltenkt i dette samarbeidet?

4.1 En strategi for å møte et særskilt krevende samordningsbehov

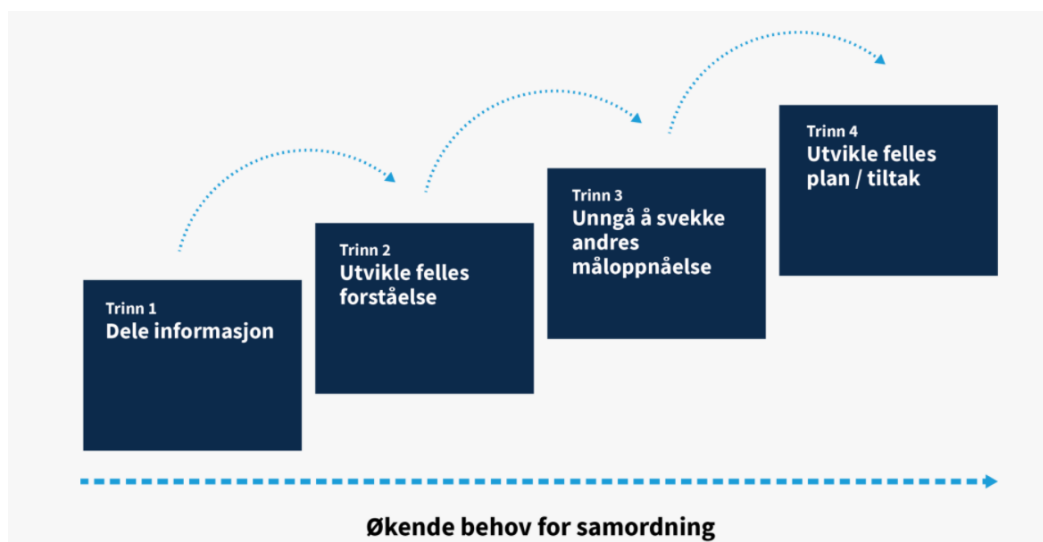
De involverte etatene har også tidligere samarbeidet gjennom ulike fora og arbeidsgrupper. Fra 2015 har imidlertid arbeidslivskriminalitet i realiteten blitt utpekt til et eget politikk-område med høy politisk prioritet etter at regjeringen lanserte en egen strategi⁵ for dette. At strategien siden er revidert to ganger, bidrar til å opprettholde og styrke oppmerksomheten om dette politikkområdet.

Regjeringens strategi har et klart tverrsektorielt perspektiv der etatenes koordinerte innsats skal kunne gi en ekstra effekt. Organisatorisk omfatter strategien altså bl.a. etablering av et kunnskapssenter og et antall regionale a-krimsentre. Samtlige er tverretatlig bemannet.

Vi ser dette som et forsøk på å møte det særskilt krevende samordningsbehovet som et fenomen som arbeidslivskriminalitet utgjør. Slike fenomener kjennetegnes ved at de er komplekse, de spenner over etatsgrenser, forvaltningsområder og hierarkiske nivåer, og de kan ikke forventes å bli løst en gang for alle. Det er dette som i faglitteraturen er kalt «wicked problems» eller på norsk: gjenstridige problemer (Difi 2014).

For å drøfte samordningsinnsatsen med spesiell vekt på NTAES kan vi vise til den såkalte samordningsstigen. Den viser ulike grader av samordning:

⁵ Strategien utgjør samtidig «en viktig del av regjeringens samlede tiltak mot økonomisk kriminalitet» (Departementene 2021).



Figur 10: Samordningsstigen viser ulike grader av samordning (Difi 2014)

Trinn 1 handler om å gjøre oppdatert informasjon og kunnskap tilgjengelig på tvers, mens trinn 2 handler om å utvikle og konsolidere felles problemforståelse som et nødvendig grunnlag for samordnet praksis.

Trinn 3 går ut på å avgrense ansvarsområder, fordele roller og unngå negativ påvirkning på tvers av ansvars grensene. Da kan aktørene opptre selvstendig innenfor sin sektor uten å påvirke andres måloppnåelse. Dette egner seg der årsaksforhold er relativt kjente, og der ansvar kan avgrenses. Når slike forutsetninger ikke foreligger, vil samordningsbehovet tilsi å utvikle seg til trinn 4: Et felles eierskap og en aktiv oppslutning om å finne løsninger sammen basert på en felles problemforståelse.

Etter vår oppfatning kan denne modellen anvendes på arbeidslivskriminalitet som et gjenstridig problem: Regjeringen har gjennom sin satsing på dette som et politikkområde markert at det ikke er nok at etatene arbeider parallelt i hver sin sektor. De må også utløse synergieffekter ved å gjøre en felles samordnet innsats, altså helt opp på trinn 4.

Til dette trengs det en organisering som legger til rette for at kunnskapsgrunnet blir delt (trinn 1) og for å utvikle felles problemoppfatninger (trinn 2). På disse to trinnene har NTAES en viktig rolle å spille bl.a. for å gi grunnlag for at etatene avklarer hva som kan ivaretas sektorvis «i linjen» (trinn 3) og hva som må håndteres som et felles helhetlig ansvar (trinn 4).

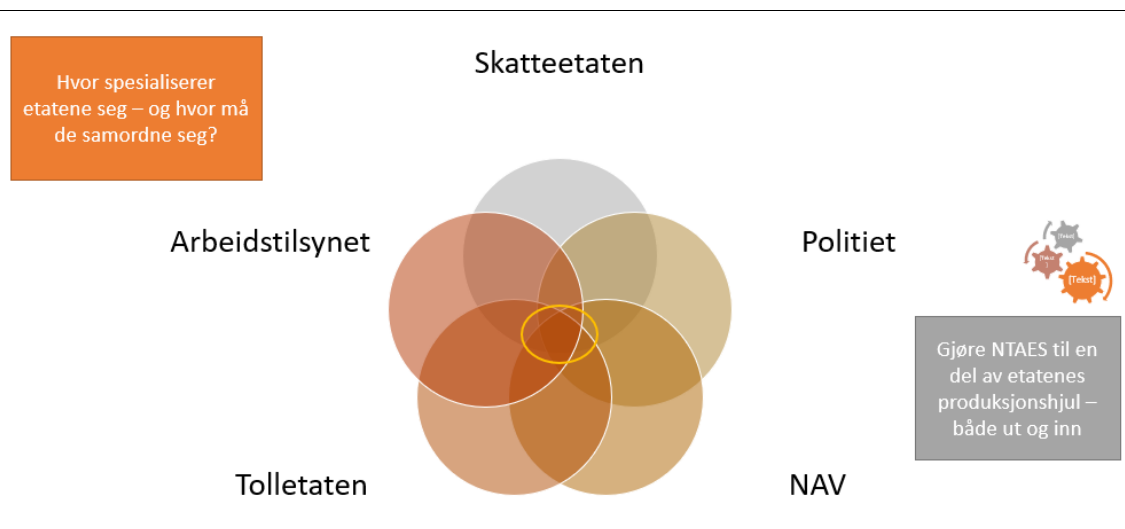
4.2 Hva skal til for at NTAES tilfører merverdi?

Bakgrunnen for etableringen av NTAES var behovet for å få fram et samlet kunnskapsgrunnlag som kunne danne et utgangspunkt for felles prioriteringer i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet. NTAES bidrar da primært på de to første trinnene i samordningsstigen:

- ved å utvikle og formidle kunnskap med tverretatlig perspektiv og problemforståelse, trinn 1 og 2, og
- ved å tilrettelegge for en oppdragsdialog som bringer etatene nærmere en tverretatlig problemforståelse, trinn 2

Men for at NTAES skal tilføre merverdi til det tverretatlige samarbeidet må produktene bidra til at etatene kommer opp på trinn 4 i samordningsstigen. Kunnskapsgrunnlaget skal sette etatene bedre i stand til å gjøre kvalifiserte vurderinger av hvilke tiltak det er behov for, herunder hva som kan gjøres i den enkelte etat og hva som krever felles samordnete tiltak. Å sørge for at produktene blir tatt videre i slike strategiske diskusjoner er ikke et ansvar som primært påhviler NTAES, men et ansvar som ligger til hver og en av samarbeidsetatene.

Etableringen av NTAES hviler på en forståelse av at i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet er disse etatene gjensidig avhengig av hverandre. NTAES er ikke noe som kommer i tillegg til disse virksomhetenes oppgaver, men går rett inn i deler av deres kjernevirksomhet. Dermed har også alle etatene et ansvar i å styre NTAES slik at produktene blir brukt til felles prioriteringer.



Figur 11: Samordningspotensial hos etatene

DFØ (og tidligere Difi) har i flere år vært opptatt av hvordan departementer og direktorater kan møte samordningsbehov på en bedre måte (bl.a. Difi 2014, 2017, 2019 og Difi/DFØ 2017). Vi har dokumentert erfaringer fra ulike politikkområder. En erfaring er at dette går ikke av seg selv. I konkurranse med sektorinterne problemstillinger blir tverrgående problemstillinger og samarbeidsbehov lett nedprioritert. Dersom man skal få til samarbeid og samordning som varer over tid, må det settes inn både struktur- og kulturtiltak som endrer kontaktmønstre og beslutningsprosesser. Erfaringene viser at engasjerte enkeltpersoner kan spille en veldig viktig rolle i en oppstartsfasen, men dersom samarbeidet skal vare og gi en merverdi, kreves noe mer og varige strukturer. Samarbeidet må inn i de ordinære styringssystemene, lederrollene må bli mer horisontalt orienterte, og det må etableres møteplasser for diskusjon og interesseavveining.

Dette er kunnskap og erfaringer som danner bakteppet når vi i dette kapitlet drøfter den rollen NTAES spiller og hvilke forbedringer det er behov for.

5 Vurderinger og anbefalinger

I kapittel 3 fant vi en rekke svakheter ved hvordan NTAES og forholdet til samarbeidsetatene fungerer, men vi ser også at senteret har et stort potensial for å bidra positivt til regjeringens strategi for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Potensialet ligger i at NTAES som tverretatlig team er i posisjon til å utvikle og formidle et kunnskapsgrunnlag for felles prioriteringer på strategisk nivå. Et slikt tverretatlig kunnskapsgrunnlag kan ikke de enkelte samarbeidsetatene utvikle hver for seg.

Vi ser imidlertid at flere forutsetninger må på plass for å utløse dette potensialet. Det er bl.a. knyttet til at mandatet for NTAES må klargjøres, at det er behov for en mer reell tverretatlig oppdragsdialog og en mer systematisk oppfølging av rapportene og at NTAES som konstruksjon må styrkes og konsolideres, herunder en sterkere vektlegging av ledelse.

I de følgende underkapitlene skal vi vurdere hva som må gjøres for å oppfylle disse forutsetningene.

5.1 Behov for å klargjøre formål og rolle

Et gjennomgangstema i kartleggingen av NTAES er at formål og rolle ikke er tydelig nok. Etableringen av senteret bar preg av til dels uklare kompromisser. Vi ser det som helt nødvendig at det avklares hva slags produkter senteret skal levere, hva de skal bidra til og hvem som egentlig er målgruppene.

5.1.1 Strategisk, ikke operativ

Ut fra mandatet til NTAES framgår det at formålet med senteret er å utvikle tverretatlige kunnskapsgrunnlag på et strategisk nivå. Dette gjentas også i tildelingsbrev til etatene.

Til sammenlikning er formålet med a-krimsentrenes kunnskapsbygging rettet mot et operativt og taktisk nivå. Slik sett er grensegangen tilsynelatende tydelig: NTAES skal levere tverretatlig kunnskapsgrunnlag på et strategisk nivå, a-krimsentrene skal lage tverretatlige kunnskapsgrunnlag på et operativt og taktisk nivå, mens den enkelte etat som sådan skal håndtere både det strategiske, operative og taktiske innenfor sitt ansvarsområde.

Men som antydnet i kapittel 3 kan de to angitte hovedoppgavene for NTAES være egnet til å feiltolke denne rollefordelingen: Den første hovedoppgaven - *å utarbeide nasjonale trussel- og risikovurderinger* – er nokså åpenbart strategisk innrettet. Den andre hovedoppgaven - *å utarbeide etterretningsprodukter som grunnlag for innsats mot kriminalitet* – kan derimot av enkelte ha blitt oppfattet som mer operativt innrettet, særlig når man ser den i sammenheng med den første hovedoppgaven. At etterretningsbegrepet er brukt her, kan ha forsterket en slik oppfatning siden etterretning har hatt et fremmed, uklart og ulikt meningsinnhold i etatene.

Ulik forståelse av etterretningsbegrepet kan derfor ha gitt opphav til ulike forventninger til hvilke typer produkter NTAES skal levere. NTAES kan selv ha bidratt til forvirringen når det i senterets eget dokument heter at «*senteret utarbeider analyser på et nasjonalt, strategisk og taktisk nivå*» (jf. Etterretningsdoktrinen tilpasset NTAES, s.1).

Slik vi forstår den nye bruken av etterretningsbegrepet, er de to nevnte hovedoppgavene to sider av samme sak. At det står som to ulike oppgaver i instruksene kan være egnet til å spre forvirring om at det representerer to ulike innretninger av aktiviteten; en mer strategisk og en mer operativ. Vi ser derfor behov for å klargjøre både formål og oppgaver slik at det ikke er tvil om at NTAES skal ha en strategisk innretning.

5.1.2 Klargjøre rollen i a-krimssamarbeidet

NTAES og a-krimssentrene ble opprettet parallelt som en del av satsingen på arbeidslivskriminalitet, men i grunnlagsdokumentene bak opprettelsen er det ingen vurdering av arbeidsfordelingen mellom dem, og hvordan de skal spille sammen for å bidra til måloppnåelse. Fra vårt ståsted som ekstern evaluator, er rollefordelingen mellom NTAES og kunnskapsgruppene ved a-krimssentrene vanskelig å få grep om.

I tillegg får vi gjennom intervjuene med representanter for a-krimssentrene høre om forventninger til NTAES som ikke er innfridd. Det dreier seg både om forventninger om informasjonsutveksling i arbeidet med analysene og forventninger om metodehjelp og erfaringsdeling.

Vi har videre merket oss at behovet for å se NTAES sin virksomhet i sammenheng med a-krimssamarbeidet ble brukt som argument for å etablere en felles styringsgruppe for NTAES og a-krimssentrene. NTAES ble imidlertid ikke omfattet av arbeidet med å etablere en felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet. Samtidig ble spørsmålet om NTAES burde spille en rolle i metodeutvikling og kunnskapsdeling på tvers av a-krimssentrene tatt opp i denne utredningen. Vi opplever dette som noe motstridende signaler, og tar det som et uttrykk for at det ikke har vært gjort noen systematisk vurdering av NTAES sin rolle i forhold til a-krimssentrene. DFØ mener derfor det er behov for å foreta en konkret gjennomgang av arbeidsdelingen mellom NTAES og a-krimssentrene.

5.1.3 Generell kunnskapsbygging som et av formålene?

Omtalen av senterets oppgaver i instruksene gir en forventning om at rapportene vil inneholde vurderinger om fremtidig kriminalitet og at de skal fungere som beslutningsstøtte. En del av produktene lever ikke opp til denne forventningen, men fyller snarere et behov for kunnskapsbygging om et tema. Dette er ikke i samsvar med formålet og oppgavene slik de er presisert i instruksene i dag.

Vi har ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt kunnskapsbygging bør gjøres til en eksplisitt del av formålet til NTAES, men spørsmålet bør vurderes ved en revisjon og eventuell utvidelse av formålet og oppgavene til NTAES. Et poeng som er løftet fram av enkelte av informantene, er

at et produkt fra NTAES kan være deling av metodisk kunnskap og framgangsmåte, og ikke bare rapportene som sluttprodukt. Et annet poeng som ble påpekt, er at senteret kan ha et potensial som møteplass for nettverksbygging for analysemiljøene. Dette kan utvikles mer bevisst særlig knyttet til fasilitering av en mer tverretatlig oppdragsdialog.

5.1.4 Definere primære målgrupper

Gjennomgangen av oppdragsbestillinger viste at det var et bredt spekter av hvem som ble definert som målgruppe for de ulike rapportene.

Det store spennet i målgrupper kan gjøre at rapportene blir mindre relevante for oppdragsgiver. Det som kan leses som operativt eller taktisk for noen, kan være strategisk for andre. NTAES leverer i utgangspunktet til styringsgruppa og DSSF, det vil si til samarbeidsetatene. Det er, slik vi skjønner det, ledere på strategisk nivå og fagmiljøer som støtter opp om disse, som er den viktigste målgruppa. På sitt beste vil effekten av rapportene nå bredt ut i samfunnet. At andre aktører innen næringsliv, arbeidsliv eller andre offentlige virksomheter også har nytte av rapportene er en stor fordel og viser relevansen av dem. Men de er ikke de primære mottakerne av rapportene. Ved å definere målgruppe for vidt kan rapportene få en annen og potensielt løsere innretning, noe som igjen kan redusere opplevd nytte hos de faktiske oppdragsbestillerne. Det vil slik sett være en fordel om målgruppa blir snevret inn.

DFØ anbefaler

- å klargjøre formål og oppgaver slik at det ikke er tvil om at NTAES skal ha en strategisk innretning
- å vurdere hvorvidt formålet til NTAES også skal omfatte å lage tverrgående kunnskapsprodukter og bidra med mer generell kunnskapsbygging
- at NTAES skiller tydeligere mellom primære og sekundære målgrupper

5.2 Behov for en mer tverretatlig oppdragsdialog

Sprikende forventninger til hva NTAES kan eller bør levere understreker behovet for å legge større vekt på å bygge en felles problemforståelse. Samtidig bør det innrettes en fastere prosess for å bearbeide og forankre oppdragsforslag. Generelt bør det skapes større forutsigbarhet for, og involvering av, deltakerne i prosessen med oppdragsdialog.

5.2.1 Behov for tettere kontakt mellom NTAES og etatene

Større vekt på å utvikle felles problemforståelse

En relevant, treffsikker og nyttig leveranse avhenger av en felles problemforståelse og et avklart oppdrag.

Vi har sett at oppdragsdialogen i liten grad er strukturert og systematisert. Samtidig vet vi at temaer som berører flere sektorer og flere etater krever en enda grundigere forankring hos de involverte enn øvrige temaer. Problemforståelsen kan være ulik, etatene kan ha interesser i ulike deler av temaet der noen interesser kan overlape mens andre er særegne, risikoene knyttet til temaet kan vurderes ulikt, og kunnskapen om det varierer. Etatene har i perioden siden NTAES ble opprettet bygget opp egne analyse- og etterretningsenheter. Dette reiser spørsmålet om hvordan man kan få disse miljøene til å dra god nytte av hverandre. Vår erfaring er at det kreves et systematisk arbeid for å finne de behovene og områdene som overlapper hverandre. I denne sammenheng kan det f.eks. være aktuelt å holde jevnlig workshops for å utvikle ideer til oppdragsdialogen, samtidig som man videreutvikler en tverretattlig problemforståelse.

Dialog og samarbeid er viktig også i gjennomføringen

Det er ikke bare i de første fasene av en oppdragsdialog det bør være tett kontakt mellom NTAES og etatene.

I beskrivelsen av oppdragsdialogen for NTAES (jf. kapittel 3.5) står det at «*Der senterets leder finner det nødvendig, skal de samarbeidende etatene på anmodning yte mer omfattende bistand til gjennomføring av oppdrag.*» Vårt generelle inntrykk er at det er lite kontakt og dialog mellom NTAES og etatenes fagmiljøer, og at dette er en svakhet ved dagens praksis. Det er tilsvarende ikke lagt opp til faste møtepunkter eller involvering av etatenes fagmiljøer i selve gjennomføringen av oppdragene. I den grad det har vært dialog, har den vært tilfeldig og personavhengig.

For å sikre relevante, helhetlige og reelt tverrgående produkter som kan brukes inn i virksomhetsstyringen, er vår vurdering at tett kontakt også underveis i gjennomføringen av oppdraget er viktig. Involvering av aktørene som deltar i et tverrgående samarbeidsprosjekt løses ikke alene av avgitte medarbeidere i senteret, men betyr også involvering av fagmiljøene de representerer.

5.2.2 Behov for prosessansvarlig

Ut fra kartleggingen (jf. kapittel 3) ser vi behov både for en mer definert prosess for hvordan kunnskapsbehov skal behandles og for at noen fasiliterer denne prosessen. Det gjelder å utvikle administrative rutiner for hvilket tidspunkt behovene skal meldes inn, hvilket nivå og omfang de skal ha, og hvilket format behovene skal leveres på. Men vel så viktig er å få en god prosess på behandlingen av innspillene. En god oppdragsdialog vil være kjennetegnet ved at den bringer opp faglige uenigheter, uklarheter og fellestrekk slik at disse kan avklares for deretter å kunne enes om tverretattlige kunnskapsbehov og mulige oppdrag.

Vi ser derfor behov for en prosessansvarlig til å forestå diskusjonsrunder med og mellom samarbeidsetatene for å initiere, bearbeide og forankre ideer til oppdrag. Slik kan oppdragene bli avklart innad i den enkelte etat før de kommer opp til behandling i styringsgruppa. Dette vil gjøre det mer forutsigbart hva som kommer, og det styrker etatenes

eierskap til oppdragene. Det kan også lede til et tettere samarbeid mellom etatenes analysemiljøer og dermed bidra til mer deling av informasjon og kunnskap mellom disse.

Når det gjelder hvem som bør være prosessansvarlig og tjene som et slikt faglig sekretariat, er det flere alternativer. Vi argumenterer senere i kapitlet for at det bør være NTAES (jf. kapittel 5.4.2).

5.2.3 Behov for mer forutsigbarhet: Flere stående oppdrag?

Det er ingen faste tidspunkter for oppdragsbestillinger, og NTAES har heller ingen stående oppgaver. Usikkerhetene ved dette er flere: det er lite forutsigbart for mottakerne om hva som kommer fra NTAES og når det kommer. NTAES blir sårbare ettersom de ikke har en jevn portefølje de kan planlegge med over tid.

En mer strukturert oppdragsprosess er ett virkemiddel for å gi større forutsigbarhet. Flere stående oppdrag er et annet. Noen av våre informanter foreslår at NTAES har en fast portefølje med faste leveranser av mer overordnet strategisk art, men der ad hoc-oppgaver kan tilkomme. Dette er imidlertid NTAES selv skeptiske til, all den tid senteret er ment å være oppdragsstyrt og fleksibelt innrettet for å kunne tjene behovene slik de er til enhver tid.

En mellomløsning kan være at NTAES har et stående oppdrag i å utarbeide en situasjonsbeskrivelse av a-krim hvert annet år, eller å oppdatere indikatorlister hvert tredje år. En fast prosess for innspill av andre behov kan sørge for å fange opp mer tidsaktuelle og ad hoc behov.

DFØ anbefaler

- at NTAES har tettere kontakt med etatenes analyse- og etterretningsmiljøer i alle faser av oppdragsdialogen
- at det må utvikles en mer tverretattlig oppdragsdialog der prosessansvaret er tydelig plassert
- at styringsgruppa vurderer om NTAES bør ha noen stående oppdrag

5.3 Behov for å styrke oppfølgingen av rapportene

Vår kartlegging viser at de ferdigstilte rapportene fra NTAES ikke har blitt fulgt opp av styringsgruppa, DSSF eller samarbeidsetatene på en systematisk måte. Det tyder på at kunnskapen i dem ikke er fullt ut utnyttet av mottakerne. Hva skal til for å styrke formidling og oppfølging av rapportene?

I intervjuene trekkes det særlig fram tre ulike måter produktene er brukt på:

- De tas opp til vurdering og gir retning til hvilke områder som bør undersøkes videre innad i etatenes analysemiljø
- De utgjør bakgrunnsinformasjon for analysemiljøene og ledere
- De fungerer som referanseverk for andre miljøer som arbeider med a-krim

Derimot har vi ikke fått noen indikasjoner på at rapportene er brukt inn i tverretatlige diskusjoner med tanke på felles satsinger eller koordinerte tiltak.

5.3.1 Behov for oppfølgingsrutiner i den enkelte etat

Vi ser det ikke som et problem at ikke alle etater har like god bruk for alle rapporter eller at de bruker dem ulikt. Selv om rapportene skal være tverretatlige, vil temaenes relevans for enkeltetatene variere. Det vil også variere hvorvidt de kan brukes som faktagrunnlag for beslutning om videre retning, eller om de bare brukes som generell bakgrunnsinformasjon.

Det kan heller ikke forventes at rapportene fra NTAES skal gi hver av samarbeidsetatene svaret på hvilke aktiviteter som kan eller bør iverksettes på det aktuelle området. For å omsette kunnskapsgrunnlaget i rapportene til handling må den enkelte etat selv vurdere hvilke konkrete tiltak eller andre endringer de kan gjøre i sin ordinære styring: I hvilken grad og på hvilken måte er denne rapporten relevant for oss? Hvordan kan vi bruke dette videre? Først ved å gjøre en slik innledende analyse i den enkelte etat vil rapportene kunne få større nytte. Slik vi vurderer det, bør både NTAES og etatene ta et slikt ansvar for å vurdere om og på hvilken måte rapportene vil være relevante.

Vi har ikke funnet noen rutiner som kobler oppdrag til eller produkter fra NTAES til virksomhetsstyringen i etatene. Dette står ikke i forhold til ambisjonen om at NTAES-rapporter skal brukes som beslutningsstøtte for prioriteringer i den enkelte etat og på tvers av etatene. En slik ambisjon tilsier at det etableres rutiner for å trekke produktene inn som beslutningsstøtte i etatene. Etatene må selv vurdere om rapportene inneholder momenter av en slik karakter at det bør spilles oppover i linjen til departement og/eller om momentene egner seg for operasjonalisering nedover i egen styringslinje.

For å kunne kobles til etatenes ordinære styringsprosesser er det også et poeng at rapportene blir avlevert på riktig tidspunkt. Hvordan de ulike samarbeidsetatene har innrettet seg internt kan selvfølgelig variere. Samtidig vet vi at alle etatene hver høst jobber med ny virksomhetsplan. I dette inngår gjerne risikovurderinger og fastsettelse av ambisjoner og mål.

5.3.2 Behov for oppfølgingsrutiner i styringsgruppa

Hovedformålet med NTAES er å bidra til å styrke den tverretatlige innsatsen mot økonomisk kriminalitet og a-krim. Vi har sett få tegn til at styringsgruppa har hatt drøftinger om slik prioritering på bakgrunn av rapportene fra NTAES.

For at styringsgruppa skal kunne ha en faglig og god drøfting av rapportene, vil det være hensiktsmessig at de er vurdert i den enkelte etat først, slik som beskrevet over. Vurderingen av hva som kan være aktuelle oppfølgingsiltak for den enkelte etat vil da være klarere, og det gir bedre grunnlag for en diskusjon om hvorvidt noen av etatenes potensielle tiltak kan motvirke hverandre eller bør justeres for å forbedre hverandre. I tillegg bør etatene gjøre en vurdering av hva som eventuelt faller inn under flere etaters ansvarsområder, slik at styringsgruppa i fellesskap kan diskutere hvordan disse områdene best kan håndteres og følges opp gjennom tiltak. Det er i dette arbeidet det tverretatlige perspektivet kommer inn.

Eksempel på hvordan en fastere rutine for oppfølging av rapporter kan se ut:

- Ferdig **rapport presenteres i styringsgruppa**, og ev. i DSSF.
- Deretter, eller parallelt, **vurderes rapporten i den enkelte etat med tanke på mulig oppfølging internt**, bl.a. om den er relevant for prioriteringene som skal gjøres for neste års virksomhetsplan eller om det er noe som skal spilles opp til departementsnivå. Den enkelte etat vurderer også rapporten som **forberedelse til diskusjon av det tverretatlige potensialet**.
- I neste styringsgruppemøte diskuteres rapporten primært med tanke på hvordan den kan være relevant for å **videreføre og styrke det tverretatlige samarbeidet og eventuelt oppspill til tverretatlige prioriteringer**.

For å kunne gjøre disse vurderingene vil en felles problemforståelse i utgangspunktet være til god hjelp. Det kan derfor vises tilbake til kapittel 3.5 om mulige forbedringer i oppdragsdialogen. En god prosess i oppdragsdialogen vil kunne ha betydning for i hvilken grad rapportene anvendes og oppleves som nyttige for det tverretatlige samarbeidet. Videre kan NTAES i selve rapporten formulere råd og anbefalinger om hvilke momenter som særlig bør drøftes i det tverretatlige samarbeidet for videre oppfølging.

DFØ anbefaler

- at den enkelte etat må etablere rutiner for mottak og oppfølging av rapportene for å kunne bruke kunnskapen fra dem inn i den ordinære virksomhetsstyringen
- at styringsgruppa etablerer rutiner for drøfting og oppfølging av rapportene for å kunne bruke kunnskapen fra dem i tverrgående vurderinger og prioriteringer

5.4 Behov for å styrke NTAES som konstruksjon

Som nevnt er NTAES kjennetegnet ved å være et tverretatlig team bemannet med utlånte medarbeidere og underlagt et tverretatlig kollegialt organ. Senteret er samlokalisert med Økokrim og har ikke eget budsjett og tildelingsbrev. Finansieringen skjer som spleiselag blant de involverte etatene.

En slik organisering har utvilsomt en rekke fortrinn, bl.a. at den

- gir alle etatene et deleierskap og et felles ansvar
- gir alle etatene et insentiv til å løfte blikket fra eget ansvarsområde og til å se behov for tverretatlige analyser som den enkelte etat ikke lager
- gir grunnlag for å knytte nettverk på tvers av etatene
- gir kjennskap til hverandres metoder og data
- gir grunnlag for fleksibel bemanning mht. kapasitet og tverretatlig kompetanse, noe som igjen gir fleksibilitet til å ta ulike typer oppdrag

Samtidig har denne typen organisering klare svakheter, også slik den er utformet for NTAES. Vi stiller oss noe undrende til at utredningen som lå til grunn for NTAES, og som var opptatt av suksessfaktorer, ikke problematiserte organiseringen og vurderte hvordan den kunne gjøres mer robust (Skatteetaten og politiet 2015).

Svakhetene kommer til uttrykk bl.a. ved at styringsstrukturen har lav kapasitet og liten kontinuitet, at det mangler en organisert sekretariatsfunksjon, at konstruksjonen blir personavhengig, og at NTAES-leder får liten innflytelse over senterets kompetanseprofil. I det følgende vurderer vi endringer som kan bidra til å bøte på disse svakhetene.

5.4.1 Styringsstrukturen må bygges ut

Som nevnt i kapittel 3 finner vi at styringsstrukturen for NTAES har flere svakheter.

For det første kan det trengs mer drahjelp fra departementsnivå for at samarbeidsetatene skal engasjere seg tilstrekkelig i oppdragsdialog og oppfølging. Fra de berørte departementene sendes det riktig nok likelydende tildelingsbrev der de markerer at etatene skal utvikle et mer samordnet kunnskapsgrunnlag for innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Den felles teksten er imidlertid temmelig generell, og med unntak for ett års tildelingsbrev (2017) blir ikke NTAES' rolle nevnt spesielt.

En annen svakhet er at rollefordelingen mellom DSSF og styringsgruppa synes noe uklar. Fra starten var DSSF tiltenkt det som nå synes å være styringsgruppas rolle, tilsynelatende uten at dette senere er tatt opp til vurdering og avklart. Derfor kan det skje at beslutninger tatt i styringsgruppa likevel føres opp til DSSF for bekreftelse, noe som bør være unødvendig. Det kan derfor være grunn til å presisere at rollefordelingen skal være slik at styringsgruppa har fullmakt til å beslutte NTAES-oppdrag innenfor de prioriteringer DSSF trekker opp.

Behov for å øke styringsgruppas kapasitet

Vi har påpekt at styringsgruppa har fått mindre kapasitet til å behandle saker fra NTAES etter at styringsgruppa også fikk a-krimsentrene som sitt ansvar. Generelt er det gjerne slik at en dagsorden med både strategiske vurderinger og mer operative spørsmål vil få en slagside der det operative og mer kortsiktige får mer oppmerksomhet på bekostning av det strategiske. Det er ikke uventet om en slik effekt også gjør seg gjeldende i dette tilfellet.

Lav kapasitet for NTAES-saker er særlig problematisk for oppdragsdialogen og i oppfølging av rapportene. Et nærliggende virkemiddel for å øke kapasiteten til dette er å gjeninnføre egen styringsgruppe bare for NTAES. Begrunnelsen for å slå sammen styringsgruppene i sin tid var å få et samlet perspektiv på a-krimfeltet. Dette er åpenbart et viktig moment, men vårt inntrykk fra møterefelatene er at det er svært få tilfeller der det kommer til nytte å behandle de to saksfeltene i samme møte. De har jo dessuten separat saksforberedelse. A-krimsakene forberedes av et eget sekretariat (NTKG), mens NTAES-sakene ikke har tilsvarende apparat for saksforberedelse. Som påpekt i kapittel 3.4, er NTAES heller ikke regnet som en del av den nye felles styringsmodellen for a-krimssamarbeidet. Samlet kan dette bidra til ytterligere slagside til fordel for oppmerksomhet om a-krimsentrene.

Av samordningshensyn vil det derimot være nyttig at det er de samme personene som behandler de to saksfeltene. Med en løsning med to atskilte styringsgrupper kan derfor etatene oppfordres til å oppnevne samme person(er) til begge fora. På den annen side kan forskjeller i mandat og oppgaver tilsi en noe avvikende sammensetning i de to styringsgruppene.

Hvis det likevel vurderes som viktigere å ha felles styringsgruppe, vil vi anbefale at kapasiteten økes ved at styringsgruppa årlig holder ett eller to ekstra møter som bare gjelder saker fra NTAES.

Behov for å styrke kontinuiteten i styringsgruppa

Vi har også påpekt at det blir lite kontinuitet i styringsgruppas arbeid når de bare møtes fire ganger årlig, og når ledervervet skifter hvert år mellom de ulike samarbeidsetatene. Dette kan bidra til å svekke oppmerksomheten om NTAES sett opp mot de øvrige sakene.

Etter vår oppfatning bør derfor perioden for ledervervet i styringsgruppa forlenges fra ett til to år. Et annet virkemiddel for større kontinuitet er å la ledervervet bare gå på omgang mellom de to hovedoppdragsgiverne Skatteetaten og politiet, slik praksis var i de første årene. Til sammen vil dette gjøre det lettere å få til varige forventningsavklaringer og enhetlig praksis bl.a. for oppdragsdialogen og for forholdet mellom styringsgruppa og NTAES.

Det sistnevnte virkemidlet – at ledervervet bare går på omgang mellom Skatteetaten og politiet – forutsetter imidlertid en løsning med særskilt styringsgruppe for NTAES. Med felles styringsgruppe er det ikke aktuelt med et slikt virkemiddel.

5.4.2 Behov for en organisert sekretariatsfunksjon

Det viktigste for å styrke både kapasitet og kvalitet er imidlertid å bygge ut en sekretariatsfunksjon for styringsgruppa når det gjelder senterets saker. Denne funksjonen blir i dag ivaretatt på en noe tilfeldig basis, slik vi oppfatter det. Vi har ovenfor argumentert for at det er behov for en prosessansvarlig som kan legge til rette for en mer reelt tverrfaglig oppdragsdialog (jf. kapittel 5.2.2). I tillegg kommer altså et behov for å styrke saksforberedelse og oppfølging av styringsgruppas vedtak mer generelt.

Styringsgruppa er i utgangspunktet oppdragsgiver for NTAES. Slik sett er det deres ansvar å sørge for at etatenes behov er kjent og forstått og for å drive en prosess for å modne og forankre behov og ideer for å formulere konkrete oppdrag. Men styringsgruppa består av deltidsdeltakere, og som ledere har de svært begrenset tid til rådighet. Det er derfor ikke å forvente at disse selv kan gå så dypt inn i faglige problemstillinger som et slikt arbeid krever.

En mulighet er å ta modell av a-krimssamarbeidets sekretariat, NTKG, som består av representanter for samarbeidsetatene (og som er rekruttert på lavere nivå). Også disse vil bare være deltidsdeltakere, men de vil kunne sette av mer tid enn lederne i styringsgruppa.

Et tilsvarende tverretattlig sammensatt organ som sekretariat for styringsgruppas NTAES-saker synes imidlertid lite rasjonelt. NTAES selv er jo tverretattlig rekruttert, og vi ser ingen grunn til å etablere et nytt organ mellom styringsgruppa og NTAES. Hele samarbeidsområdet er allerede preget av at det er nedsatt mange tverrgående grupper og fora, og vi registrerer utbredt skepsis mot å opprette en ny slik tverrgående gruppe.

Et bedre alternativ er derfor å

plassere sekretariatsfunksjonen i NTAES selv. NTAES er formelt sett mottaker av oppdrag. Samtidig har vi sett at svært mange av forslagene til oppdrag er initiert av NTAES selv, og senteret har på flere måter forsøkt å samle inn og bearbeide etatenes kunnskapsbehov. For å spille en rolle i å gjøre oppdragsdialogen mer strukturert vil det være behov for at senteret har kompetanse og kapasitet til å organisere dialogen med oppdragsetatene. NTAES må også få aksept for å kjøre en slik prosess som vil kreve innsats også fra etatenes analysemiljøer og egne linjer. En slik rolle for NTAES vil også bidra til å knytte NTAES og etatene tettere sammen. Samtidig bør det poengteres at NTAES i denne sammenheng

Erfaring fra andre - Skate

Skate er et strategisk samarbeidsråd og rådgivende organ til Digitaliseringsdirektoratet og digitaliseringsministeren. Samarbeidsrådet skal bidra til en samordnet digitalisering av offentlig sektor og består av direktører i ni statlige virksomheter og to representanter fra kommunesektoren. Skate har et sekretariat, tillagt Digitaliseringsdirektoratet, og et arbeidsutvalg.

I en evaluering av Skate (Difi 2019b) var strukturen og prosessene rundt samarbeidsrådet et sentralt moment. Her framgår det blant annet at Difi [nå: Digdir] må sikre gode forankringsprosesser i større saker for å sikre forståelse av saksinnholdet, mulighet til grundig forberedelse og at konsekvensene av vedtakene belyses. Skates arbeidsutvalg sikrer godt forberedte saker.

Eksempelet viser viktigheten av å etablere strukturer og prosesser rundt samarbeidsfora som legger til rette for felles forståelse og reell samordning på et område.

primært skal være prosessdriver og tilrettelegger, ikke drive faglig overprøving av hvordan etatene definerer sine kunnskapsbehov og innspill til oppdrag.

Etter vår oppfatning bør det derfor formaliseres at NTAES også er faglig sekretariat for styringsgruppa. Leder for NTAES, som fra før er tillagt krevende oppgaver, vil være den som fronter denne funksjonen overfor styringsgruppa. Denne funksjonen vil imidlertid også omfatte en rekke mer praktisk-operative oppgaver bl.a. for å følge opp rutiner overfor etatene i forbindelse med oppdragsdialog og oppfølging av rapporter. Et slikt tiltak vil derfor være betinget av at senteret blir tilført ressurser for å ivareta denne sekretariatsfunksjonen.

5.4.3 Behov for mer struktur og ledelse i den interne styringen

Som nevnt i kapittel 3 har NTAES verken utarbeidet interne planer for det enkelte år eller rapportert om hva de har gjort og hvor mye ressurser de har brukt. Dette gjør det vanskelig å få et klart bilde av hva NTAES bruker tiden på, og å vurdere om det er en rimelig ressursbruk sammenholdt med hva de har oppnådd. Å svare på spørsmålet «Får man nok ut av senteret», er dermed ikke mulig. Det er etter vår vurdering behov for en betydelig større oppmerksomhet om hva som skal til for at senteret skal drives effektivt og gi de forventede resultater i tråd med intensjonen bak det.

Med vårt forslag om en mer strukturert oppdragsdialog og en sekretariatsfunksjon som legges til NTAES, bør forutsetningene ligge til rette for å lage bedre rutiner for den interne styringen ved NTAES. Styringsgruppa bør rette en forventning til NTAES om at de lager planer for hva de skal levere og bruken av egne ressurser, og at de ved utgangen av hvert år legger frem en årsrapport for styringsgruppa. Den bør inneholde en beskrivelse av hva NTAES har gjort, hvor mye ressurser de har brukt på det, og hvordan de vurderer måloppnåelsen.

Men en fastere struktur er ikke nok. Det er samtidig nødvendig å understreke betydning av ledelse i en slik type virksomhet og hvordan lederrollen fylles. Lederen av et slikt senter har et selvstendig ansvar for å sørge for at det drives effektivt. Lederen må kombinere det å tenke strategisk om hva som er senterets rolle og prioriteringer, med en forståelse for hva som skal til for å sette det ut i livet. Lederen ved en virksomhet som NTAES bør ha store frihetsgrader til å fylle denne rollen.

5.4.4 Delt ledelse forutsetter tett dialog

Faglig ledelse og personalledelse er et vanlig begrepspar i ledelseslitteraturen (Laumann 2019). Begge deler er viktig for at en organisasjon skal nå sine mål.

Selv om det typiske er å ha ledere som har både fagansvar og personalansvar, er det ikke uvanlig å skille disse to funksjonene, for eksempel ved at man organiserer virksomheten i team eller matrise. Det er da en linjeleder som har personalansvar for medarbeiderne, mens teamledere har et større eller mindre fagansvar. For at denne modellen skal fungere er det en forutsetning at det er en tett dialog mellom de to lederfunksjonene.

NTAES har en modell med delt ledelse som kan minne om prinsippene i en teamorganisert virksomhet. Forskjellen er at lederfunksjonene ikke er i samme virksomhet, men delt mellom NTAES og de avgivende etatene. Slik blir det vanskeligere å få til den nødvendige dialogen mellom lederne, bl.a. for at leder for NTAES skal kunne påvirke lønnsbetingelser for å beholde kvalifiserte medarbeidere, og for at personalleder skal få et tilstrekkelig grunnlag for lønsvurderinger. Dette kan virke negativt for hvor attraktivt det er å søke seg til NTAES.

Vi vil derfor anbefale at de aktuelle personallederne i etatene forpliktes til regelmessige møter med leder for NTAES bl.a. for vurdering av utlånte medarbeidere.

5.4.5 Lederens prosesskompetanse blir viktig

Leder for NTAES har en viktig rolle i å holde kontakt med samarbeidsetatene. Dersom NTAES får en definert sekretariatsfunksjon for styringsgruppa, blir denne rollen enda tydeligere. Det vil imidlertid kreve en leder som har kapasitet, interesse og kompetanse til å fylle denne rollen. Erfaringer fra sammenlignbare konstruksjoner viser at lederens prosesskompetanse er avgjørende.

I slike tverretatlige samarbeidsprosjekter som NTAES må det regisseres prosesser både for å få inn forslag til oppdrag og for å bearbeide forslagene slik at de svarer på tverretatlige behov og at samarbeidsetatene har et eierforhold til dem. Da må leder forstå hva som skal til for å få involvert de ulike etatene på en god nok måte og bruke tid på å pleie relasjoner. Slik sett blir det viktig at lederen for denne typen tverretatlige prosjekter har god prosess- og relasjonskompetanse. I dette ligger også evne til dialog og samarbeid på tvers av etater og sektorer. Dette er helt sentrale lederoppgaver i et tverretatlig samarbeidsprosjekt som NTAES.

Erfaring fra andre – Nasjonalt kunnskapscenter for helsetjenesten

Seksjon for velferdstjenester i Nasjonalt kunnskapscenter for helsetjenesten ble opprettet i 2011 for å lage kunnskapsoppsummeringer på oppdrag for fem direktorater innenfor velferdsområdet. Da seksjonen ble evaluert etter noen års drift, ble lederens rolle i å ivareta det tverretatlige perspektivet fremhevet. Det ble understreket at dersom man skulle nå målet om mer tverrsektorielle utredninger, måtte noen sørge for en reell koordinering av oppdragsdialogen der oppdragene ble «knadd» slik at flest mulig av direktoratene følte et eierskap for det enkelte prosjekt. Etter evaluators vurdering var dette den viktigste funksjonen som lederen for velferdsseksjonen burde ha (NIFU 2013, s. 20).

DFØ anbefaler

- at det presiseres at styringsgruppa har fullmakt til å beslutte alle oppdrag for NTAES innenfor de hovedprioriteringer DSSF trekker opp
- at det gjenopprettes en særskilt styringsgruppe for NTAES
 - Subsidiært kan den nåværende felles styringsgruppa holde ekstra møter der det kun behandles NTAES-saker
- at ledervervet i styringsgruppa går på omgang annethvert år
- at bare Skatteetaten og politiet veksler på å ha ledervervet (forutsatt at det gjenopprettes egen styringsgruppe)
- at NTAES tillegges sekretariatsfunksjon for styringsgruppa
- at dialogen mellom senterets leder og personalledere i etatene struktureres i større grad
- at prosess- og relasjonskompetanse blir vektlagt ved rekruttering av ny leder til NTAES

5.5 Alternative organisasjonsformer på lengre sikt

Spørsmålet om senteret burde organiseres som eget forvaltningsorgan eller etableres som en integrert del av en av etatene, ble ikke vurdert i utredningen som lå til grunn for etableringen av NTAES. Men samtidig framgår det av utredningen at slike alternativer er i bruk ved organisering av tilsvarende sentre i andre land. Spørsmål om organisering er i det hele tatt ikke med blant de suksessfaktorene som nevnes i utredningen. Det ble bare lagt til grunn at senteret bemannes tverretatlig og kun med utlånte medarbeidere. Dessuten ble det drøftet hvor senteret skal lokaliseres fysisk.

Vi har ikke gått inn på alternative organisasjonsformer for NTAES per i dag bl.a. fordi de deltakende etatene bør få lengre tid til å lære å håndtere en tverretatlig arbeidsform og å gjøre seg kjent med en så uprøvd organisasjonsform som NTAES representerer. De rettslige forutsetningene for å dele data har heller ikke vært til stede før ganske nylig.

På lengre sikt kan det imidlertid bli mer aktuelt å vurdere alternativer. Blant annet vil en videreutvikling av analysemiljøer i samarbeidsetatene kunne skape nye forutsetninger for tverretatlig kunnskapsbygging.

Vi ser to hovedalternativer til den nåværende organisasjonsformen for senteret:

- Knytte senteret til den ordinære hierarkiske styringsstrukturen ved
 - a. å innordne det som en enhet i en av samarbeidsetatene, eller
 - b. å etablere det som eget forvaltningsorgan
- Redusere senteret til en møteplass for samarbeidsprosjekter ad hoc for erfaringsutveksling og kunnskapsbygging på tvers

Vi skal knytte noen kommentarer til punkt a og b under det første alternativet. Det siste alternativet ville innebære klart reduserte ambisjoner for det tverrsektorielle samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet, og vi unnlater derfor å gå inn på dette.

a) Organisert som en enhet i en av etatene

I en slik løsning inngår senteret som en seksjon eller avdeling i en av etatene. Senterets leder vil da være ansatt i denne vertsetaten og være både fag- og personalansvarlig.

For å framstå som tverretatlig vil det imidlertid måtte bygges inn enkelte elementer som markerer at senteret har et tverretatlig nedslagsfelt. Dette kan innebære

- at det etableres tverretatlig referansegruppe som forum og kontaktpunkt for den faglige oppdragsdialogen (formelt vil imidlertid vertsetaten være faglig ansvarlig for virksomheten i senteret)
- at medarbeidere fra andre etater hospiterer i senteret for å delta i arbeid med tverretatlig orienterte rapporter
- at de andre etatene bidrar til å finansiere den faglige virksomheten
- at senteret blir særskilt nevnt i etatens tildelingsbrev og årsrapport.

Samtidig vil senteret inngå i statens ordinære styrings- og rapporteringssystem med de forpliktelser det medfører. Et samlet fag- og personalansvar vil kunne gi bedre grunnlag for å styre senterets kompetanseprofil og personaloppfølging. Med fast ansatt leder og medarbeidere vil det bli større faglig kontinuitet i senterets virksomhet, og en tett kobling til den utvalgte etatens fagmiljø vil kunne styrke senterets kompetanse.

På den annen side vil dette alternativet, selv med de nevnte modifikasjonene, svekke de andre etatenes insentiv til å ta ansvar for felles problemstillinger. Disse etatenes eierskap til senteret og oppdragene vil bli betydelig svekket, og de vil kunne oppleve dette som å bli redusert til å være høringsinstanser for den utvalgte vertsetaten. Med mindre rom for å øve innflytelse på oppdragene vil de andre etatene trolig også ha mindre interesse for de produktene senteret lager.

b) Organisert som eget forvaltningsorgan

Dette alternativet vil ha til felles med det forrige alternativet at senterleder er både fag- og personalansvarlig, og at det vil være en kjerne av fast ansatte i tillegg til hospitanter fra samarbeidsetatene.

Det som kjennetegner dette alternativet er at senteret vil få sitt eget tildelingsbrev og generelt må ta et bredere ansvar, herunder lage eget budsjett, regnskap og årsrapport. Pga. svært liten størrelse vil senteret måtte samlokaliseres med en av de andre etatene, som yter fellestjenester mv. Likevel vil senteret måtte opprette egen administrasjonsenhet til å ivareta de mange administrative oppgaver som følger med å være eget forvaltningsorgan. Dette vil altså være en klart dyrere løsning.

Som en ny etat plassert i krysningpunktet mellom samarbeidsetatene kan senteret søke å utvikle en særegen tverrfaglig identitet på a-krimområdet. Det vil imidlertid snarere disponere for en målforskyvning fra det tverretatlige til en ny etatsidentitet i tillegg til de øvrige, med det potensial for dobbeltarbeid og revirkonflikt det medfører.

6 Metode og datagrunnlag

Perioden som legges til grunn for denne evalueringen er fra 2016 til og med 2020. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden fra oktober 2020 til og med april 2021.

Evalueringsspørsmålene i mandatet var i stor grad vurderingsspørsmål som fordret kvalitative data. Evalueringen har derfor i stor grad basert seg på dette, supplert med noe kvantitative data der dette har vært mulig og hensiktsmessig.

Undersøkelsen er basert på:

- Dokumentanalyser
- Intervjuer og møter med samarbeidsetatene, leder og ansatte i NTAES, referansegruppe, medlemmer i styringsgruppa og medlemmer i DSSF, samt ett gruppeintervju med deltakere fra kunnskapsgruppene i a-krimsentrene.
- Spørreundersøkelse

Datainnsamling og prosjektarbeid som vanligvis ville ha funnet sted fysisk, ble overført til digitale møter på grunn av smittevernrestriksjoner. Dette gjelder intervjuer, referansegruppemøter, møter med oppdragsgiver og møter i prosjektet. Digitale intervjuer kan føre til at man går glipp av nyanser og får en snevrere forståelse av informasjon enn man ellers ville ha fått. I prosjektmøter kan det være en fare for at man mister dyptgående diskusjoner og den modningen som gjerne skjer over tid blant prosjektgruppas deltakere. Vi har forsøkt å bøte på dette på ulike måter og har hatt god nytte av ulike digitale verktøy slik som menti.com og miro. På tross av den nye digitale hverdagen har prosjektarbeidet alt i alt fungert godt.

En sentral del av evalueringen har vært gjennomgang og analyse av dokumenter knyttet til opprettelsen og styringen av NTAES. De mest sentrale dokumentene om dette inkluderer:

- Grunnlagsutredning for etablering av NTAES
- Instruks for NTAES
- Avtale om samarbeid - Det sentrale samarbeidsforum
- Referater fra møter i styringsgruppa og DSSF
- Dokumenter knyttet til oppdragsdialog for NTAES
- Etterretningsdoktrinen tilpasset NTAES
- Rapportoversikt
- Kostnadsfordeling og regnskap
- Stillingsutlysninger for medarbeidere til NTAES
- Dokumenter knyttet til a-krimssamarbeidet mer generelt
- Tildelingsbrev for samarbeidsetatene for årene 2016-2021
- Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet
- Politiets etterretningsdoktriner

Dokumentanalysen består også av gjennomgang av andre evalueringer og relevant forskning på området.

Vi har også fått tilgang til de offentlige rapportene NTAES har produsert. En innholdsmessig vurdering av rapportenes kvalitet faller utenfor prosjektgruppas kompetanse, men vi har i stedet innhentet vurderinger av rapportenes kvalitet og relevans gjennom intervjuene og spørreundersøkelsen.

6.1.1 Evalueringsspørsmålene

Evalueringsspørsmålene som er besvart, framgikk av mandatet og var som følger:

a. Hvordan ligger forutsetningene til rette for å oppfylle formålet og løse oppdraget til NTAES?

Fordeler og ulemper ved dagens organisering, ledelsesform og personaloppfølging skal vurderes opp mot formålet med og oppdraget til senteret. Herunder vurderinger av:

- rekruttering, bemanning, kompetanse og stabilitet på ressurser i NTAES
- de juridiske rammene for tilgang til data i de samarbeidende etatene og behandling av data ved NTAES
- om det med utgangspunkt i dagens organisering, praksis og struktur ved senteret finnes andre måter å organisere tverretatlig etterretning og produksjon av tverretatlige kunnskapsprodukter på som et bedre alternativ til slik NTAES er organisert i dag
- hvilken betydning dagens modell for finansiering av NTAES har for oppfyllelsen av formålet

b. Hvordan vurderes etterretningsproduktene relevans og kvalitet, og hvordan anvendes de i videre beslutninger?

Det skal vurderes hvordan oppdragsdialogene og -prosessene mellom etatene og senteret fungerer.

Det skal også vurderes hvordan etatene og NTAES har lagt til rette for at politiet og kontrolletatene bedre kan utnytte analyser og etterretningsinformasjon på tvers av etatene. Herunder vurderinger av:

- oppdragsdialogene mellom oppdragsgiverne og NTAES, herunder hvordan prosess og bestilling av produkter ivaretar de samarbeidende etatenes behov
- om forståelsen for senterets formål er lik hos oppdragsgivere og NTAES, og om utarbeidede produkter svarer til kategoriene som er angitt som senterets hovedoppdrag
- om NTAES utarbeider produkter på riktig nivå, herunder om produksjonen bør innrettes mot smalere målgrupper enn til nå

- samarbeidsetatenes evne til å definere tverretatlige strategiske behov, og å formidle tydelige bestillinger av produkter til NTAES
- hvordan etatene tar imot og bruker produktene som beslutningsstøtte i egen etat, og om produktene legges til grunn som beslutningsstøtte ved tverretatlige prioriteringer
- hvordan samarbeidsetatene bruker produktene i felles tverretatlige prioriteringer knyttet til a-krim
- metodeutvikling, behandling av data og formidling ved NTAES.

c. I hvilken grad har samarbeidsetatene endret sine egne prosesser for etterretning som følge av samarbeid og produkter fra NTAES?

Vurderinger av:

- om det er en hensiktsmessig og tydelig avgrensning av hva som løses i hver etat, og hva som løses på tvers av etatene, herunder a-krimsentrene
- om man i tilstrekkelig grad unngår dobbeltarbeid og konkurrerende vurderinger
- om etatene har endret sine egne prosesser som følge av etableringen av senteret Herunder hvordan de siste års utvikling og implementering av etterretning i Politiet og kontrolletatene har påvirket prosess og produksjon ved NTAES
- hvilke forventninger hver av etatene har til hva NTAES kan levere tverretatlig; er forventningene tydelige, og i hvilken grad forventningene varierer mellom etatene.

Evalueringsspørsmålene omfattet ikke en sammenlikning med andre land og deres erfaringer, og vi har derfor ikke prioritert det innenfor den tids- og ressursrammen som sto til rådighet. Pandemisituasjonen gjorde det også uaktuelt med studietur for å ta del i andre lands erfaringer.

Ved å foreta noen enkle søk og forespørsler har vi likevel fått noe informasjon om hvordan Sverige og Danmark har organisert seg på disse områdene. Begge har, som Norge, sett behovet for å samarbeide på tvers av etater for å bekjempe kriminalitet, men i Sverige fokuseres det på organisert kriminalitet og i Danmark på hvitvasking. Vi vurderer det slik at NTAES i liten grad er direkte sammenlignbart med liknende enheter i disse landene. Det gjelder bl.a. med tanke på at disse enhetene har noe ulikt formål og innretning sammenliknet med NTAES.

6.1.2 Intervjuer/møter

Intervjuer har vært en viktig del av datainnsamlingen. Vi har gjennomført 24 intervjuer med totalt 34 personer. Enkelte informanter ble intervjuet flere ganger, og på noen intervjuer var det flere informanter til stede. Det var mange kriterier som skulle innfris ved utvalget av informanter. Vi var opptatt av å få personer i tale som hadde vært med i diskusjonene om etableringen av senteret og personer som hadde god kunnskap om hvordan senteret fungerer i dag, slik at vi kunne danne oss en oppfatning av hvordan senteret fungerer i

forhold til hva som var intensjonen. Vi la også vekt på å få frem bredden i erfaringer og synspunkter. Utvalget av informanter ble tatt med utgangspunkt i følgende grupperinger:

- Ledere med ansvar for kontroll, etterretning og analyse i etatene
- Ledere for styringsgruppa
- Nøkkelpersoner ved etableringen av NTAES
- Leder og medarbeidere i NTAES

Det var viktig å treffe informanter som har god innsikt i de problemstillinger som evalueringen skulle belyse. Ved forespørsel om intervju åpnet vi derfor for at ledere kunne ta med seg andre fra etaten som hadde kontakt med senteret. Noe de fleste gjorde.

Vi har hatt flere informanter fra Skatteetaten og politiet enn de øvrige tre etatene. Skatteetaten og politiet stod bak etableringen av senteret og kan sies å ha et særlig ansvar for oppfølgingen av det. Sammenliknet med de øvrige etatene har de også hatt klart flere medarbeidere i senteret, og de har hatt flere roller i tilknytning til NTAES, bl.a. som kontaktpersoner, medlemmer av styringsgruppa og deltagere i grunnlagsutredningen. I tillegg er Skatteetaten og politiet store etater med flere analyse- og etterretningsmiljøer. For å få et dekkende bilde og god nok forståelse for kompleksiteten i dette valgte vi derfor å intervju flere informanter herfra enn fra de andre etatene.

For å få innsikt i hvordan et slikt tverretatlig samarbeid følges opp av et departement har vi også hatt et møte med representanter fra Justisdepartementet som arbeider med arbeidslivskriminalitet og med etatsstyring. Vi gjennomførte også ett gruppeintervju med representanter fra kunnskapsgruppene i seks av a-krimsentrene for å få en bedre forståelse av relasjonen mellom disse kunnskapsmiljøene og NTAES.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte samtaler. Vi sendte intervjuguide til informantene i forkant slik at de fikk mulighet til å forberede seg. Intervjuguiden tok utgangspunkt i de tre hovedproblemstillingene i mandatet, men ble tilpasset ut fra rollen til informanten vi snakket med.

For alle intervjuer har vi ført referater til internt bruk. Det har også i alle samtaler/intervjuer blitt presisert at vi ikke vil navngi personer bak sitater vi gjengir i rapporten. I enkelte tilfeller har det vært nødvendig med oppfølgingsspørsmål i etterkant av intervjuet.

Referansegruppe

Følgende personer ble oppnevnt til referansegruppe for prosjektet:

- Analytiker Jim Olav Fors, Nav Kontroll
- Divisjonsdirektør Lucie Aunan, Skatteetaten
- Fungerende avdelingsdirektør Alexander Bjerke, Tolletaten (senere erstattet av Øyvind Bjerknes)
- fagdirektør Geir Kjetil Finneide, Økokrim
- Politiinspektør Bård Johansen, politiet
- Seniorrådgiver Terje Nordli, Skatteetaten

- Seniorrådgiver Berit Bøe, Arbeidstilsynet

Referansegruppa er i prosjektplanen presisert å være «et rådgivende organ for prosjektgruppen».

Tidlig i evalueringen gjennomførte vi et gruppeintervju med referansegruppa. Innspill herfra ble brukt som datamateriale i seg selv og som en pekepinn på viktige områder å prioritere i evalueringen. Vi har også brukt den ved behov underveis i evalueringen og som testpersoner for spørreundersøkelsen. I det andre møtet med referansegruppa presenterte vi foreløpige funn og fikk tilbakemeldinger på disse.

6.1.3 Spørreundersøkelse

En av problemstillingene i evalueringen dreier seg om produktene NTAES lager. Som nevnt har ikke prosjektgruppa fagkompetanse til å vurdere rapportenes kvalitet og hvorvidt de treffer i nivå og formål. Vi har gått inn på disse temaene i intervjuene, men vi så behov for å gå ut litt bredere blant personer som har kjennskap til - og er brukere av rapportene NTAES lager. Målet med spørreundersøkelsen var å få bedre kjennskap til hvordan rapportene fra NTAES vurderes og brukes i samarbeidsetatenes analysemiljøer (og andre relevante miljøer), samt hvilke rapporter som er relevante på ulike nivåer. Vi gjennomførte derfor en spørreundersøkelse blant analysemiljøer i samarbeidsetatene og andre relevante miljøer med kjennskap til rapportene fra NTAES, for å få en mer kvalitativ vurdering av dem.

Det er viktig å presisere at selv om spørreundersøkelsen gir oss bedre innsikt i områder knyttet til rapportene, er det ikke mulig å dra statistiske slutninger ut fra resultatene ettersom utvalget verken er randomisert eller stort nok. Målet var heller ikke å generalisere, men å få økt innsikt i kvaliteten på og bruken av produktene.

Vi sendte undersøkelsen til totalt 76 respondenter og mottok 61 svar. Respondentene fra samarbeidsetatene ble rekruttert av ledere i etatene selv, som ble bedt om å sende oss en liste med medarbeidere som har kjennskap til rapportene. Vi har også sendt undersøkelsen til enkelte representanter fra politiets næringslivskontakter, da disse ble pekt på av NTAES som mulige brukere av produktene. Til sist har vi også spurt representanter fra kunnskapsgruppene i a-krimsentrene etter innspill fra NTAES og referansegruppa. Undersøkelsen ble sendt til et utvalg personer i analysemiljøene fra etatene/enhetene som er listet opp under. I kolonnen til høyre oppgis andelen som har svart fra hver etat av totalt antall respondenter.

Etat/enhet	Andel respondenter
NAV Kontroll	14,8 %
Skatteetaten	32,8 %
Arbeidstilsynet	8,2 %
Politiet	16,4 %
Tolletaten	14,8 %
A-krimsentrene	13,1 %
Totalt	100 %

Av dem som svarte på undersøkelsen var det 25 prosent ledere og 75 prosent medarbeidere. Lederne fordeler seg utover slik at både ledere og medarbeidere i alle samarbeidsetatene og a-krimsentrene har svart på undersøkelsen.

Perioden for innsamling av svar var mellom 18. februar og 2. mars 2021. Spørsmålene fra spørreundersøkelsen finnes i vedlegg.

Litteraturliste

Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten og politiet, 2017: *Sammen mot kriminalitet i arbeidslivet. Felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet*. Rapport fra tverretatlig arbeidsgruppe.

Arbeids- og sosialdepartementet 2015: *Strategi mot arbeidskriminalitet*

Departementene 2021: *Strategi mot arbeidslivskriminalitet* (tidligere revidert i 2017 og 2019)

DFØ 2020: *Fra program til varig struktur. Departementenes rolle i å samordne innsatsen for utsatte barn og unge*. DFØ-notat 2020:3

Difi 2014: *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Rapport 2014:7

Difi 2017: *Læringspunkter fra arbeidet med samordning 2014-2017*. Difi-notat 2017:2

Difi 2017 og DFØ 2017: *Departement si styring av samarbeidsoppgåver som vert gitt til underliggende verksemder*. Difi-veileder 2017:1 og DFØ-veiledningsnotat 2017:1

Difi 2019: *Departementene i førersetet for omstilling?* Difi-rapport 2019:3

Difi 2019b: *Evaluerer av Skate. Rapport med forslag til tiltak*. Difi-rapport 2019:5

Laumann 2019: *Personalledelse og faglig ledelse. Hvilke fordeler og ulemper har det å skille personalledelse og faglig ledelse i to stillinger?* Masteroppgave i Arbeids- og organisasjonspsykologi. NTNU 2019

Moen 2020: *Anbefalinger i politiets etterretningsprodukter – et dilemma*. Nr 03 - 2020 - Nordic Journal of Studies in Policing - Idunn

Neby, S. mfl. (2016): *Innsats mot arbeidslivskriminalitet. Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige samarbeidet fungerer*. Rapport 7-2016. Uni Research Rokkansenteret

Nesheim, Torstein mfl. 2019: *Gjenstridige problemer og tverretatlig samordning: et analytisk rammeverk*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, nr. 1-2019

NIFU 2013: *Kunnskapscenteret – Seksjon for velferdstjenester. En underveisvurdering*. Arbeidsnotat 11/2013

Politidirektoratet 2020: *Etterretningsdoktrine for politiet*, versjon 1.2

Skatteetaten og Politiet 2015: *Nasjonalt tverretatlig senter for analyse og etterretning*. Sluttrapport

Wang et.al 2013: *A meta-analysis of shared leadership and team effectiveness*. Academy of Management Proceedings (s 11215): Academy of Management Briarcliff Manor, NY 10510

Økokrim 2017: *Behovet for regelverksendringer mv. i forbindelse med etableringen av Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter*. Utredning - Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES)

Vedlegg

Vedlegg 1: Spørreskjema om rapportene fra NTAES

1. Hvor jobber du?

- Politidirektoratet
- Skatteetaten
- NAV
- Tolletaten
- Arbeidstilsynet
- A-krimsentrene
- Annet (spesifiser)

2. Hvilken rolle har du i din virksomhet?

- Leder
- Medarbeider

3. Kjenner du til NTAES sine rapporter?

- Ja
- Nei

4. Hvordan kjenner du til NTAES sine rapporter?

- Jeg har brukt produktene i eget arbeid
- Jeg har spilt inn behov for analyser/produkter
- Jeg har lest dem som bakgrunnsinformasjon
- Jeg har kun hørt om dem

5. Vi lister nå opp rapportene NTAES har produsert. Hvilke av disse har du hørt om? (Alle rapporter listet opp under spørsmålet)

6. I hvilken grad har du hatt nytte av disse rapportene i ditt arbeid? (Alle rapporter listet opp under spørsmålet)

Svarskala:

1. Ikke i det hele tatt
 2. I liten grad
 3. I noen grad
 4. I stor grad
- (vet ikke)

7. I hvilken grad erfarer du at disse rapportene svarer på din etats behov?

(Alle rapporter listet opp under spørsmålet)

Svarskala:

1. Ikke i det hele tatt
2. I liten grad
3. I noen grad

4. I stor grad
(vet ikke)

8. I hvilken grad vurderer du at disse rapportene er egnet til å dekke tverretatlige behov? (Alle rapporter listet opp under spørsmålet)

Svarskala:

1. Ikke i det hele tatt
2. I liten grad
3. I noen grad
4. I stor grad
(vet ikke)

9. Er rapportene som produseres «noe annet» enn det etatene og/eller a-krimsentrene produserer hver for seg? På hvilken måte?

(Fritekstsvar)

10. Nå ber vi deg tenke på rapportene samlet sett. I hvilken grad vil du si at NTAES leverer det følgende?

- *Etterretningsprodukter*
- *Trussel/risikovurderinger*
- *Grunnlag for beslutningsstøtte i egen etat*
- *Grunnlag for tverretatlige strategiske vurderinger*

Svarskala for alle alternativer:

1. Ikke i det hele tatt
2. I liten grad
3. I noen grad
4. I stor grad
(vet ikke)

11. Har du andre synspunkter på NTAES og det de produserer?

(Fritekst)

