NTAES

Utnyttelse av offentlige ordninger blant kriminelle nettverk



Foto: Shutterstock

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter

Versjon	Offentlig versjon
Dato	19.11.2026
Antall sider	120 inkludert omslag og 5 sider vedlegg

Innhold

Sammendrag 4
01 Innledning 7
02 Analytisk tilnærming 11
03 Data og metode 17
04 Hvem er personene og nettverkene i populasjonen 23
05 Ytelser fra Nav 33
06 Tilskudd og lån fra det offentlige 43
07 Kontrakter med det offentlige 57
08 SkatteFUNN 69
09 Virkemidler for å oppnå økonomisk vinning 77
10 Analyse på tvers av ordninger 89
11 Sårbarheter på tvers av ordninger 103
12 Vedlegg 113

Sammendrag

Denne rapporten undersøker hvordan personer med tilknytning til kriminelle nettverk utnytter offentlige ordninger. Analysen omfatter ytelser fra Nav, tilskudd og lån fra det offentlige, offentlige anskaffelser og støtte via SkatteFUNN-ordningen. Formålet er å identifisere sårbarheter i og på tvers av ordninger, og å vise hvordan slike sårbarheter kan gi kriminelle aktører tilgang til offentlige midler.

Analysen bygger på et datamateriale med personer og nettverk som er identifisert av politiet, Skatteetaten, Nav og a-krimsentre/a-krimsamarbeid. **Datamaterialet omfatter 5385 personer som er knyttet til 477 ulike nettverk.** For å undersøke hvordan personene og nettverkene bruker virksomheter til kriminell aktivitet, har vi innhentet data om deres roller og eierskap i registrerte virksomheter.

Utnyttelse eller mottak på riktig grunnlag?

Det er krevende å identifisere utnyttelse av offentlige ordninger når analysene baserer seg på data om hva personer og virksomheter har mottatt, uten at vi kjenner grunnlaget for den enkelte utbetalingen. Mottak av offentlige midler er ikke i seg selv uttrykk for misbruk, selv om mottakeren er identifisert som tilknyttet et kriminelt nettverk. Når vi ser opplysninger om mottak av offentlige midler i sammenheng med annen tilgjengelig informasjon og etterretning, vurderer vi likevel at flere av nettverkene som inngår i analysene har en profil som innebærer betydelig risiko for misbruk av offentlige ordninger.

Trusler

Funnene viser at kriminelle aktører utnytter offentlige ordninger ved å skape et troverdig, men uriktig, bilde av at vilkårene for støtte, utbetaling eller kontraktstildeling er oppfylt. De bruker flere virkemidler for å oppnå eller tilsløre økonomisk vinning, blant annet tilretteleggere, registermanipulasjon, ID-misbruk, stråpersoner, komplekse selskapsstrukturer og konkurs. Virkemidlene brukes i ulike faser av den kriminelle aktiviteten, gjerne i kombinasjon, for å gi virksomheter, søknader eller dokumentasjon et skinn av legitimitet.

Det er tydelige forskjeller mellom nettverkenes bruk av virksomheter for å motta offentlige midler. 57 prosent av nettverkene mottar verken lån, tilskudd, midler til arbeidsmarkedstiltak eller SkatteFUNN, og har heller ikke kontrakter med det offentlige. 25 prosent mottar midler fra én ordning, mens 18 prosent mottar fra to eller flere av disse ordningene.

Analysene viser at nettverkene innretter seg ulikt mot offentlige ordninger. Det tydeligste skillet er hvilken rolle virksomheter spiller i nettverkenes tilgang til offentlige midler. På den ene siden finner vi nettverk som i hovedsak utnytter muligheter som oppstår i konkrete situasjoner. Utnyttelsen er ofte rettet mot personrettede ordninger, og virksomhetene fremstår som mindre komplekse. På den andre siden finner vi nettverk der utnyttelsen fremstår mer planlagt og langsiktig. Offentlige ordninger er forretningsmuligheter som aktivt identifiseres og utnyttes. Nettverkene benytter komplekse virksomhetsstrukturer, flere selskaper og ulike virkemidler for å få tilgang til offentlige midler. De største økonomiske verdiene i datamaterialet er knyttet til nettverk som har slike kjennetegn. Analysene viser samtidig at mange nettverk befinner seg mellom disse ytterpunktene.

Analysene viser at risikoen ikke alltid er synlig i den enkelte sak. En søknad eller kontrakt kan fremstå som legitim når den vurderes isolert, mens misbruk først blir synlig når informasjon fra flere saker, ordninger, virksomheter og forvaltningsområder ses i sammenheng. Dette synliggjør behovet for å se informasjon på tvers av ordninger, etater og sektorer for å kunne identifisere sammenhenger og avdekke misbruk.

Sårbarheter

Offentlige ordninger er først og fremst virkemidler for å nå politisk fastsatte mål. De er ofte innrettet for å være enkle å bruke, ha lav terskel for deltakelse og sikre rask tildeling eller utbetaling. Samtidig er det behov for å føre tilstrekkelig kontroll med at tildelinger og utbetalinger går til tiltenkte målgrupper på riktig grunnlag. **Dette kan gi målkonflikter som løpende må avveies.**

Det er avdekket flere sårbarheter i rapporten, som åpner for at kriminelle kan utnytte offentlige ordninger. I møtet med målsetning om enkle og tilgjengelige søknadsprosesser er det en **sårbarhet at myndighetene i liten grad har proaktiv, risikobasert kontroll med tildeling og utbetaling av midler. Sterkt personvernfokus utfordrer en risikobasert tilnærming** med strukturert, kontrollert, digital deling av informasjon om risikoaktører på tvers av ordninger, etater og sektorer.

Rapporten viser også hvordan en **fragmentert forvaltning er en sårbarhet som gjør det krevende å se sammenhenger og oppdage utnyttelse på tvers av ordninger.** Den peker også på at det er **krevende å verifisere opplysninger som ligger til grunn for tildeling og utbetaling** av offentlige midler. Når egenrapporterte opplysninger er vanskelige å verifisere, øker risikoen for at uriktige opplysninger ikke blir avdekket. Sårbarheten forsterkes når opplysningene er underbygget av autoriserte fagpersoner. Opplysninger fra autoriserte fagpersoner bygger på faglige vurderinger og formell autorisasjon, og kan derfor få stor betydning som beslutningsgrunnlag. Kriminelle aktører kan utnytte denne tilliten ved å involvere fagpersoner som bevisste eller uvitende tilretteleggere.

Kort sagt

Samlet viser rapporten at utnyttelse av offentlige ordninger ikke handler om enkeltstående feilopplysninger eller isolert misbruk. Risikoen for utnyttelse oppstår i samspillet mellom attraktive offentlige ordninger, kriminelles evne til å finne profittpotensiale og tilpasse seg kontrollregimer, sammen med strukturelle sårbarheter i forvaltningens kontroll og etterlevelse.

Risikoen forsterkes når kriminelle samarbeider på tvers av personer og virksomheter, siden de på den måten kan fordele roller og skjule aktiviteter og ansvar. Bruk av selskapsstrukturer og stråpersoner tilslører reelle forhold, mens bruk av tilretteleggere gir et skinn av legitimitet. Kunstig intelligens bidrar til økt effektivitet i tilrettelegging for og gjennomføring av kriminalitet, samt å avdekke myndighetens kontrollregimer.

Kriminelle nettverks profesjonalitet tilsier at myndighetene må iverksette kontroller av nettverk som mottar store deler av de samlede beløpene som utbetales. Minst like viktig er at myndighetene iverksetter systematiske tiltak for å tette identifiserte sårbarheter for å forebygge og bekjempe ytterligere utnyttelse av offentlige ordninger.



Foto: iStock



01

Innledning

> Det norske velferds-systemet skal sikre en grunnleggende sosial trygghet og være et sikkerhetsnett i møte med sykdom, arbeids-ledighet eller ulike livsutfordringer.

Om oppdraget

Styringsgruppen for Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) og a-krimsamarbeidet ga høsten 2024 NTAES i oppdrag å utarbeide en rapport om hvordan kriminelle nettverk utnytter offentlige ordninger for støtte, utbetaling og refusjon. Formålet var å identifisere sårbarheter i og på tvers av ordninger, og få innsikt i hvordan personer med tilknytning til kriminelle nettverk evner å utnytte sårbarhetene.

Oppdraget svares ut i denne rapporten. Kunnskapen fra arbeidet vil brukes som beslutningsstøtte til å avdekke, forhindre og bekjempe økonomisk kriminalitet.

Risikotrekanten

Til grunn for analysene ligger en trefaktormodell for risiko[1], der *verdi*, *trussel* og *sårbarhet* vurderes.

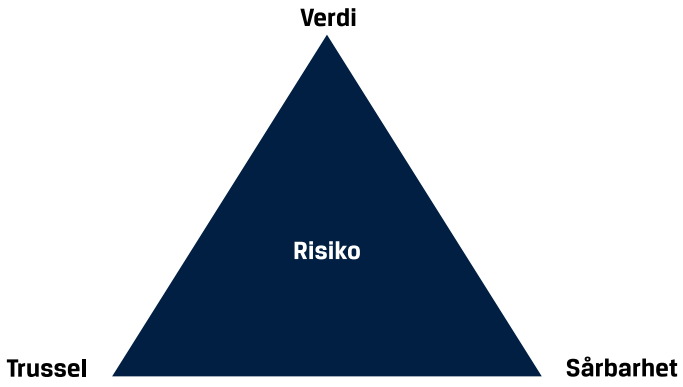
Hvilke verdier ønsker vi å beskytte?

Det norske velferdssystemet skal sikre en grunnleggende sosial trygghet og være et sikkerhetsnett i møte med sykdom, arbeidsledighet eller ulike livsutfordringer. Systemet skal også legge til rette for næringsutvikling og ideell virksomhet ved å skape stabile rammevilkår, redusere risiko og bidra til et inkluderende samfunn. Velferdssystemet realiseres i praksis gjennom et sett av offentlige ordninger. Disse ordningene utgjør om lag to tredeler av statsbudsjettet hvert år.

Hvilke sårbarheter gjør det mulig for trusselaktører å gjennomføre kriminalitet?

De fleste offentlige ordningene er tillitsbaserte, hvor tildeling og oppfølging i stor grad baseres på at personer innrapporterer korrekte opplysninger om seg selv, sin situasjon eller sine virksomheter. Når ordninger bygger på tillit til innrapporterte opplysninger, innebærer dette sårbarheter som kriminelle aktører kan utnytte.

Tidligere forskning og undersøkelser underbygger dette bildet ved å peke på flere mekanismer som forsterker sårbarhetene, som registermanipulasjon, sårbarheter i identitetsforvaltningen, og manglende risikovurdering ved digitalisering.[2,3]



Figur 1 Risikotrekanten

1 SN/K 296. (2014). *Samfunnssikkerhet – Beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger* (5832:2014). Standard Norge

2 NTAES. (2024). *Registermanipulasjon*.

3 (UO) NTAES (2023). *Sårbarheter i identitetsforvaltningen*.

Hvem utgjør en trussel mot verdiene?

Det er godt kjent at kriminelle nettverk utnytter offentlige ordninger på en strategisk og profesjonalisert måte.[4,5,6] Bruk av virksomheter er et sentralt instrument. Ved å la flere virksomheter inngå i en felles struktur, øker kompleksiteten, og gjør det vanskeligere å få oversikt over aktivitet og reelle eierskap. Dette gjør at nettverkene klarer å operere under radaren til myndighetene og opprettholde en tilsynelatende legitim fasade. I tillegg bidrar dette til å øke den kriminelle profitten.

Begrepet «kriminelle nettverk» har ingen felles, helhetlig definisjon eller operasjonalisering på tvers av politiet, Skatteetaten, Nav og Arbeidstilsynet. I rapporten lener vi oss på definisjonen som ble definert i politiets nasjonale operasjon mot kriminelle nettverk (OP KN), som ble koordinert av Kripos fra 2019 til 2024. Definisjonen benyttes fremdeles i det som nå omtales som politiets nasjonale innsats mot kriminelle nettverk (KN-innsatsen). Her beskrives kriminelle nettverk som:

*Et samlebegrep for **miljøer, gjenger, grupperinger,** eller **sett av individer** som er knyttet sammen gjennom kriminalitet. De kriminelle knytningene kan være av både **kortvarig** og **langvarig** karakter og involvere **all type kriminalitet,** og nettverkene kan ha **større eller mindre grad av struktur og organisering**. Begrepet er således en paraplybetegnelse som dekker alt fra organiserte kriminelle grupper til kriminelle ungdomsgrupperinger.*

Om rapporten

Rapporten er skrevet for lesere med ulik faglig bakgrunn og ulik kjennskap til temaene som behandles. For enkelte lesere vil en del beskrivelser og forklaringer være kjente, mens det for andre vil være nødvendig bakgrunnsinformasjon. For at rapporten skal kunne leses og forstås på tvers av etater og fagområder, har vi valgt å inkludere forklaringer som vi vurderer som nyttige for å forstå analysene, selv om noe av dette vil være kjent for enkelte lesere.

Rapportens oppbygging

Kapittel 2 presenterer rapportens analytiske tilnærming og det analytiske rammeverket som brukes i de videre analysene. **Kapittel 3** beskriver datagrunnlag og metode, herunder datainnhenting, vurdering av datakvalitet og metodiske begrensninger. **Kapittel 4** gir en deskriptiv analyse av populasjonen, det vil si personene og virksomhetene som inngår i rapportens datamateriale. Disse kapitlene beskriver grunnmuren som rapporten bygger på.

Deretter følger fire dybdeanalyser. **Kapittel 5** tar for seg ytelser fra Nav, mens **kapittel 6** ser på tilskudd og lån fra det offentlige. **Kapittel 7** omhandler kontrakter med det offentlige, mens **kapittel 8** undersøker SkatteFUNN-ordningen.

I rapportens siste del identifiseres fellestrekk, variasjoner og strukturelle sårbarheter på tvers av ordningene. **Kapittel 9** handler om ulike virkemidler som kan brukes for å tilegne seg offentlige midler på uriktig grunnlag. I **kapittel 10** ser vi de ulike datakildene og ordningene i sammenheng, og undersøker mønstre på tvers av ordninger og nettverk. I rapportens siste kapittel, **kapittel 11,** samler vi trådene fra de foregående analysene og diskuterer gjennomgående sårbarheter som kan muliggjøre utnyttelse av offentlige ordninger.

4 BRÅ (2025). *Företag som brottsverktyg*. Rapport 2025:20

5 Økokrim (2024). *Trusselvurdering 2024.*

6 Europol (2024), *Leveraging legitimacy: How the EU's most threatening criminal networks abuse legal business structures*, Luxembourg.



Foto: Shutterstock



02

Analytisk tilnærming

Formål og datagrunnlag

I dette kapittelet presenterer vi rapportens analytiske rammeverk som brukes i de videre analysene.

Vi fokuserer på to modeller: en skala over situasjonsbetinget og strategisk utnyttelse av offentlige ordninger, og NTAES' verdikjede for kriminalitet. Modellene brukes for å forstå hvordan kriminelle aktører utnytter offentlige ordninger og hvilke handlinger og virkemidler som kan gjøre utnyttelse mulig.

Situasjonsbetinget og strategisk utnyttelse av offentlige ordninger

I vårt analytiske rammeverk legger vi til grunn at utnyttelse av offentlige ordninger kan foregå med varierende grad av planlegging og systematikk. Dette kan spenne fra situasjonsbetingede handlinger som innebærer mindre planlegging, til mer strategiske fremgangsmåter der det gjøres målrettede og forutgående vurderinger (se figur 2).

De skisserte ytterpunktene i skalaen er ikke ment som absolutte kategorier. Personer og nettverk kan bevege seg frem og tilbake langs dette spekteret, avhengig av hvilken ordning de retter seg mot, herunder hvilke krav og vilkår som inngår i ordningene.

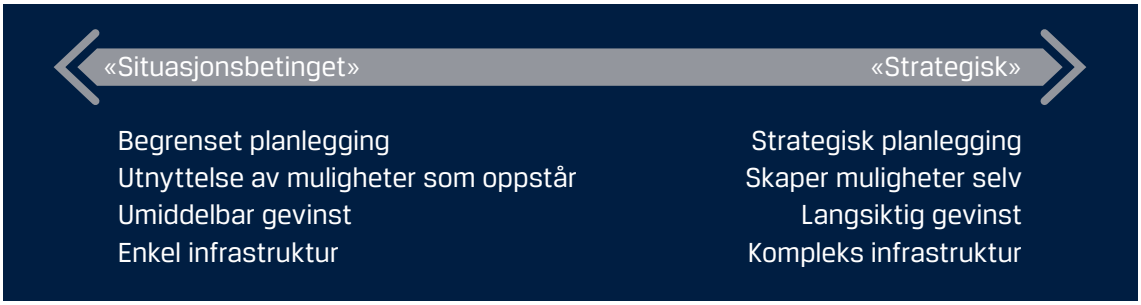
Siden analysen omfatter kriminelle nettverk, ligger det implisitt at det alltid vil være en viss grad av systematikk til stede, enten i organiseringen av nettverket eller i aktivitetene som gjennomføres. Figuren under er derfor først og fremst et analytisk verktøy for å forstå variasjonen i hvordan utnyttelse av offentlige ordninger kan oppstå og utvikle seg.

På den situasjonsbetingede enden av skalaen antar vi at utnyttelse av offentlige ordninger i hovedsak oppstår fordi konkrete situasjoner gir mulighet til det. Terskelen for å utnytte en ordning vil påvirkes av hvilke muligheter som er tilgjengelige, hvor enkelt det er å utnytte dem og hva som oppleves som sosialt akseptabelt innenfor en spesifikk kontekst. Et konkret eksempel knyttes til de automatiserte kompensasjonsordningene som oppstod under koronapandemien. Her så vi flere tilfeller av kriminelle nettverk som utnyttet svakheter i kontrollregimene, der behovet for raske utbetalinger innebar begrenset kontroll og mindre omfattende krav til dokumentasjon.

På den strategiske enden av skalaen vil det finnes personer som ser på offentlige midler som forretningsmuligheter som aktivt kan identifiseres og utnyttes. Med tilstrekkelig kjennskap til ordningene og deres sårbarheter, kan det være mulig å oppnå høy økonomisk gevinst, over tid. Dette kan innebære alt fra å benytte selskapsstrukturer med reell aktivitet, men samtidig motta midler på uriktig grunnlag, til å konstruere fullstendig fiktive hendelsesforløp der personer, virksomheter, arbeidsforhold eller transaksjoner i liten eller ingen grad har rot i virkeligheten.

Den kriminelle verdikjeden

For å forstå hvordan kriminelle aktører kan utnytte offentlige ordninger, og hvilke handlinger og virkemidler som kan gjøre dette mulig, bruker vi NTAES' verdikjede for utøvelse av kriminalitet.[7] Modellen beskriver hvordan profittmotivert kriminalitet kan bestå av flere



Figur 2: Skala over situasjonsbetinget og strategisk utnyttelse av offentlige ordninger

7 NTAES (2025). *Profittmotiverte lovbrudd i arbeidslivet. Risikovurdering arbeidslivskriminalitet 2026–2028*

sammenhengende aktiviteter. Aktivitetene omfatter forberedende handlinger, gjennomføring av lovbrudd som skaper kriminell profitt, handlinger for å sikre utbytte og skjule spor og videreutvikling av fremgangsmåter for å muliggjøre ny kriminalitet og profitt.

Modellen egner seg til å beskrive hvordan profesjonalisering skjer gjennom en gradvis utvikling av mer effektive og planlagte fremgangsmåter. Aktører kan tilpasse fremgangsmåtene sine for å redusere risikoen for å bli avslørt. Dette kan innebære å tilpasse søknads- eller rapporteringsmønstre for å redusere sannsynligheten for kontroll, og benytte flere personer eller virksomheter for å skjule sammenhenger. Samtidig kan aktørene benytte juridisk, økonomisk eller administrativ kompetanse som bidrar til å gi aktivitetene et legitimt preg.

Den kriminelle verdikjeden følger sjelden en kronologisk rekkefølge av handlinger. De ulike aktivitetene kan overlappe, foregå parallelt og påvirke hverandre. Tidligere erfaringer kan for eksempel brukes til å identifisere nye muligheter, tilpasse fremgangsmåter eller utvikle nye virkemidler. Verdikjeden beskriver dermed funksjoner og aktiviteter som kan inngå i den kriminelle virksomheten.

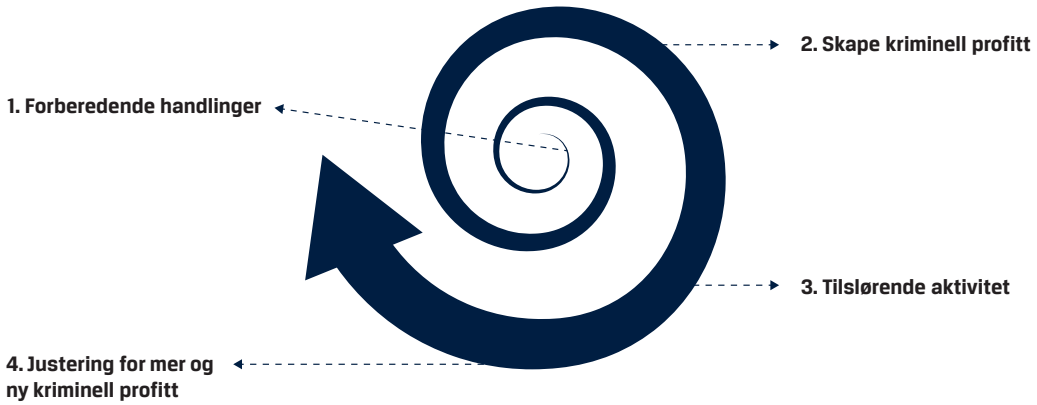
Forberedende handlinger

Utnyttelse av offentlige ordninger innebærer ofte en rekke forberedende handlinger. Hvilke handlinger som kreves, er avhengig av hvilken ordning man forsøker å utnytte. Handlingene kan innebære å opprette eller tilpasse virksomheter, bruke tilretteleggere eller stråpersoner og, manipulere registre eller misbruke identiteter. Svart arbeid, skjulte arbeidsforhold og fiktive arbeidsforhold kan også bidra til utnyttelse av velferdsordninger og skatteunndragelse.

De forberedende handlingene legger grunnlaget for å oppnå kriminell profitt. Ved å utnytte sårbarheter i offentlige systemer, registre og kontrollrutiner kan kriminelle aktører skape et tilsynelatende legitimt grunnlag for å søke om eller motta offentlige midler. Ved å se nærmere på hvordan slike forberedende handlinger gjennomføres, vil vi kunne synliggjøre hvor sårbarhetene oppstår og hvordan de kan utnyttes. Dette gir et grunnlag for å vurdere tiltak som kan redusere sårbarhetene og forebygge kriminalitet.

Opprettelse av virksomheter

Virksomheter er en naturlig del av den legale økonomien, men kriminelle aktører kan også bruke dem til å legge til rette for kriminalitet.



Figur 3: Den kriminelle verdikjeden



Det er godt dokumentert at kriminelle nettverk benytter virksomheter som en del av sin kriminelle virksomhet.[8,9,10,11] Ifølge Europol misbruker 85 prosent av de mest truende kriminelle nettverkene i Europa legale selskapsstrukturer for å legge til rette for eller skjule ulovlig virksomhet.[12] Økokrims trusselvurdering for 2026 viser at bruken av legale virksomheter og strukturer også er en del av kriminalitetsbildet i Norge.[13]

Tilretteleggere
En tilrettelegger er en person som i kraft av sin profesjon, kunnskap og kompetanse tilbyr tjenester som kan medvirke til kriminalitet eller som medvirker til å tilsløre kriminalitet og å skjule spor. *Profesjonelle tilretteleggere* utøver sine tjenester som en del av sin profesjon eller yrke. I våre analyser ser vi primært på profesjonelle tilretteleggere. Eksempler er leger, advokater, regnskapsfører, revisorer, ingeniører og psykologer.[14]

Stråpersoner
En stråperson er en person hvis navn eller identitet benyttes for å skjule en reell eiers tilknytning til en virksomhet eller handling. Stråpersonen kan ha kjennskap til at identiteten benyttes og gjøre dette frivillig. Personen kan imidlertid også være utsatt for ID-misbruk gjennom trusler og press eller uten selv å ha kjennskap til at navnet eller identiteten benyttes.

Ved å bruke stråpersoner kan kriminelle opprette eller drive virksomheter uten at deres egen tilknytning til virksomheten blir synlig. Stråpersonen kan dermed inngå som en del av virksomhetsstrukturen som brukes til å søke om offentlige midler, inngå avtaler eller gjennomføre annen økonomisk kriminalitet.

Registermanipulasjon og ID-misbruk
Registermanipulasjon innebærer at kriminelle bevisst endrer, skjuler eller konstruerer opp-

8 Europol (2024), *Leveraging legitimacy: How the EU's most threatening criminal networks abuse legal business structures,* Publications Office of the European Union, Luxembourg.
9 Polismyndigheten. (2023). *Myndighetsgemensam lägesbild: Organiserad brottslighet 2023.* Nationella operativa avdelningen.
10 SOU (2023). *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen.* SOU 2023:52
11 BRÅ (2025). *Företag som brottsverktyg.* Rapport 2025:20
12 Europol (2026) *Decoding the EU's most threatening criminal networks;* ISSUE 2: THE BLUEPRINT OF CRIMINAL OPPORTUNISM
13 Økokrim (2026). *Trusselvurdering 2026.*
14 Økokrim (2024). *Trusselvurdering 2024.*

lysninger i offentlige registre for å påvirke beslutninger som bygger på registrerte opplysninger. Dette kan være opplysninger om identitet, lønns- og arbeidsforhold, eierskap, roller og regnskap.

ID-misbruk forekommer innen en rekke kriminalitetsområder og fungerer ofte som en tilretteleggende faktor for annen kriminalitet.

Gjennom ID-misbruk og manipulering av opplysninger i offentlige registre kan kriminelle skape et uriktig grunnlag for å få tilgang til offentlige ordninger eller oppnå andre økonomiske fordeler. Falske, stjålne eller fiktive identiteter, samt uriktige registeropplysninger, kan brukes til å etablere virksomheter, registrere arbeidsforhold eller dokumentere aktivitet som ikke er reell. Slik kan aktørene utløse uberettigede utbetalinger, redusere skatte- og avgiftsbetalinger, eller få tilgang til rettigheter og tjenester de ikke har krav på. ID-misbruk kan også brukes til å skjule hvem som står bak virksomheter, transaksjoner eller handlinger, noe som bidrar til å vanskeliggjøre kontroll, avdekking og etterforskning.

Skape kriminell profitt

Det neste steget i den kriminelle verdikjeden er å skape kriminell profitt. I rapportens kontekst innebærer dette å tilegne seg offentlige midler på uriktig grunnlag. Vi undersøker dette gjennom fire hovedområder: ytelser og arbeidsmarkedstiltak fra Nav, tilskudd og lån fra det offentlige, inngåelse av kontrakter med det offentlige og skattefradrag gjennom SkatteFUNN-ordningen. Disse er behandlet i egne analysekapitler.

Tilslørende aktivitet

Tilslørende aktivitet omfatter handlinger som har som formål å skjule utbytte, spor etter kriminalitet eller aktørers tilknytning til kriminell virksomhet. Slike handlinger kan også bidra til å opprettholde eller videreføre den kriminelle aktiviteten. Eksempler på tilslørende aktiviteter er hvitvasking, skjuling av inntekt og aktivitet, konkurs og ulike former for verdioverføringer.

I rapporten undersøker vi hvordan konkurs kan brukes som et virkemiddel for å oppnå økonomisk vinning. Konkurs vil redusere myndighetenes mulighet til å avdekke de faktiske forholdene i en virksomhet, og avgrenser deres mulighet til å undersøke mistenkelige forhold tilbake i tid. Dette skaper et mulighetsrom for kriminelle til å videreføre verdier til nye virksomheter, og unndra seg gjeld.

Justere for mer og ny kriminell profitt

Det siste steget i verdikjeden handler om å tilpasse fremgangsmåten for å kunne oppnå mer eller ny kriminell profitt. Dette vil særlig være relevant ved mer strategisk og langsiktig kriminalitet, der offentlige ordninger betraktes som forretningsmuligheter som aktivt identifiseres og utnyttes. Kjennskap til ordningene og deres sårbarheter kan da brukes til å tilpasse fremgangsmåten og øke muligheten for å lykkes. Når eksisterende sårbarheter lukkes, vil aktørene ofte tilpasse seg ved å identifisere og utnytte nye svakheter. De fremstår dermed som dynamiske og tilpasningsdyktige, snarere enn bundet til bestemte fremgangsmåter.

I vår sammenheng innebærer dette at aktørene må sette seg inn i hvordan opplysninger og dokumentasjon kontrolleres og verifiseres, og deretter tilpasse fremgangsmåten for å sikre eller øke det kriminelle utbyttet. Aktørene må lykkes i å skape et inntrykk av at vilkårene for støtte, utbetaling eller kontraktstildeling er oppfylt. Jo vanskeligere eller mer ressurskrevende det er å ettergå den påståtte virkeligheten, desto større er muligheten for at uriktige opplysninger fører til utbetaling eller tildeling.

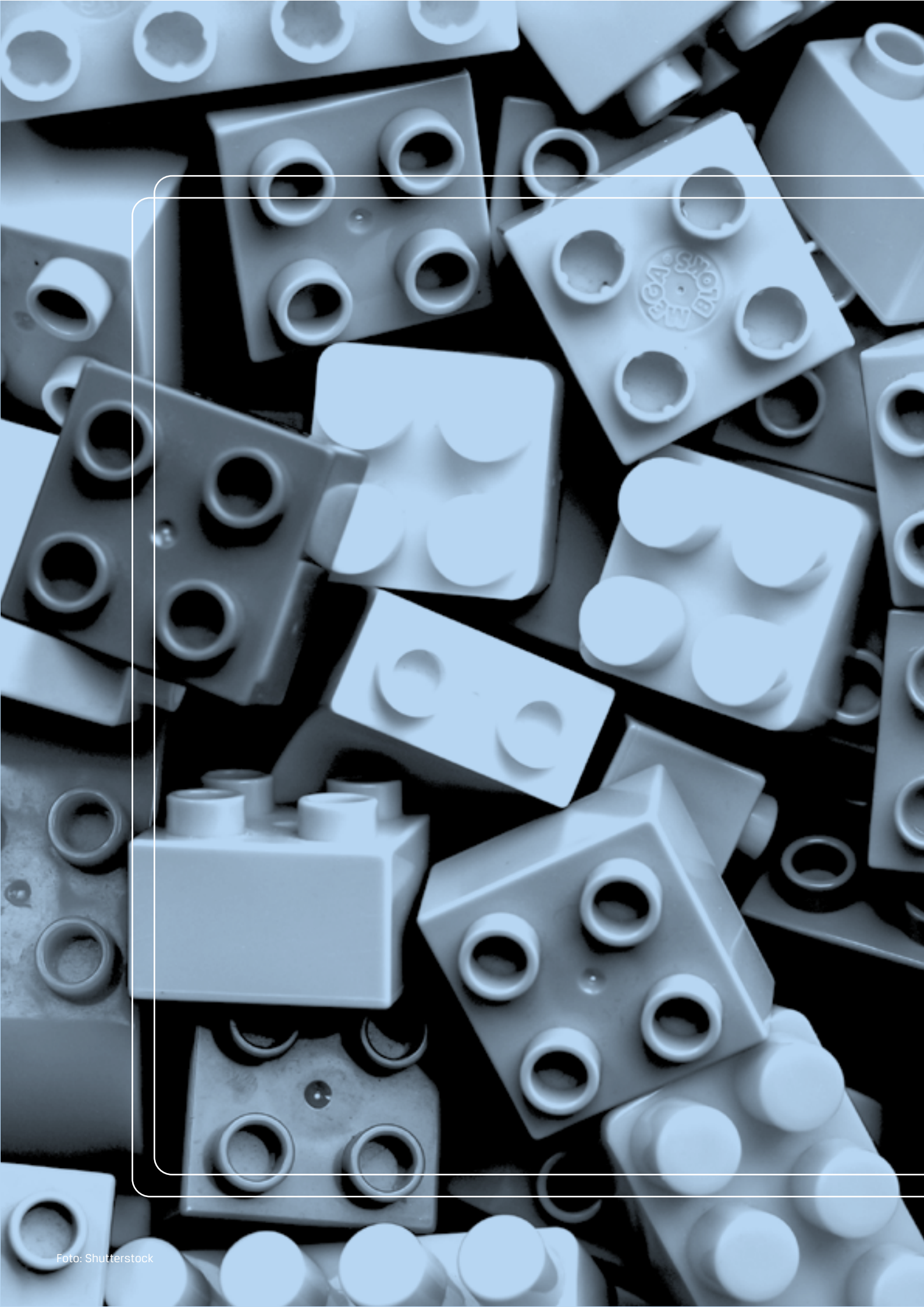
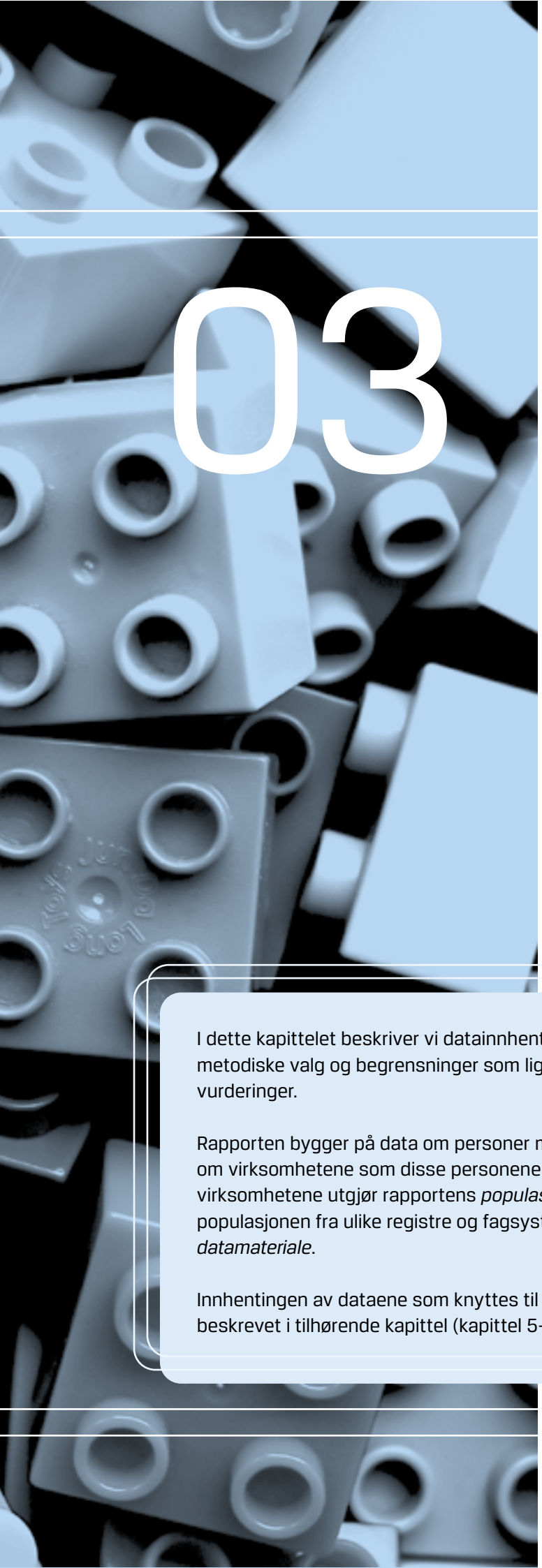


Foto: Shutterstock



03

Data og metode

Formål og datagrunnlag

I dette kapittelet beskriver vi datainnhenting, vurdering av datakvalitet og hvilke metodiske valg og begrensninger som ligger til grunn for rapportens analyser og vurderinger.

Rapporten bygger på data om personer med tilknytning til kriminelle nettverk og om virksomhetene som disse personene har roller eller eierskap i. Personene og virksomhetene utgjør rapportens *populasjon*. I tillegg har vi hentet inn data om populasjonen fra ulike registre og fagsystemer. Dette omtales som rapportens *datamateriale*.

Innhentingen av dataene som knyttes til hver enkelt offentlige ordning blir beskrevet i tilhørende kapittel (kapittel 5–8).

Personer tilknyttet kriminelle nettverk

Populasjonen er avgrenset til personer som er knyttet til et nettverk identifisert av politiet, Skatteetaten, Nav eller a-krimsentrene/a-krimsamarbeidene.

Populasjonen utgjør totalt 5385 personer. Disse personene tilhører 477 ulike nettverk. Nettverkene spenner fra noen få aktører som knyttes sammen, til store nettverk som har bestått over tid. Gjennomgangen av dataene viste at enkelte personer var registrert i flere nettverk. Dette kan tyde på at etatene har identifisert ulike deler av de samme nettverkene, men gitt dem ulike navn.

Både antallet personer og antall nettverk må ses i sammenheng med at populasjonen er identifisert gjennom etatenes egne prioriteringer, og ikke gjennom en uttømmende kartlegging. Se Vedlegg 1 for en mer detaljert beskrivelse av datainnhentingen og de ulike datakildene. Se kapittel 4 for videre beskrivelse av populasjonen.

Gjennomgangen av de innhentede dataene viser at etatene jobber ulikt med kriminelle nettverk. Forskjellene må ses i sammenheng med at etatene har ulike ansvarsområder, prioriteringer og interne kapasiteter. I tillegg har de ulike erfaringer, systemer og metoder for å organisere og strukturere informasjon. Kriminelle nettverk har for eksempel vært et prioritert område i politiet over flere år. Dette har gitt politiet inngående kunnskap om bestemte nettverk og kriminelle miljøer. I Skatteetaten og Nav fremstår tilnærmingen til nettverk som mer fragmentert. Dette påvirker etatenes mulighet til å sammenstille og analysere informasjon om nettverk på en systematisk måte. Arbeidstilsynet har kun strukturerte data om virksomheter, ikke om personer eller nettverk.

Populasjonen gir derfor ikke en fullstendig oversikt over personer med tilknytning til kriminelle nettverk i Norge.

I det videre beskrives datainnhentingen fra hver etat, og identifiserte utfordringer knyttet til datakvalitet.

Data om personer fra politiet

Personer med tilknytning til et kriminelt nettverk er hentet fra politiets nasjonale operasjon mot kriminelle nettverk (OP KN), som ble koordinert av Kripos fra 2019 til 2024. I 2025 gikk dette over til å bli politiets nasjonale innsats mot kriminelle nettverk (KN-innsatsen). Rammen for OP KN er *kriminelle nettverk som utgjør de største truslene i Norge*. Politidistriktene og særorganene rapporterer inn nettverkene gjennom lokale trusselvurderinger, der de beskriver og fremhever nettverkene de vurderer som mest truende. Totalt inngår 1799 personer identifisert av politiet via OP KN i den endelige populasjonen.

Datakvalitet: Ufullstendige opplysninger om personer i nettverk

NTAES bearbeidet og kvalitetssikret dataene fra politiet før de ble inkludert i den endelige populasjonen. For å inngå i rapportens endelige populasjon måtte personene være navngitt i trusselvurderingen og registrert med fødselsnummer eller D-nummer. Dette var nødvendig for å koble personene til opplysninger fra andre datakilder og gjennomføre analyser på personnivå. For enkelte nettverk manglet det fullstendige medlemsoversikter i trusselvurderingene. Et eksempel er personer tilknyttet 1% MC-nettverk[15]. For å redusere risikoen for å inkludere feil personer eller

15 1%-klubbene kjennetegnes ved at de setter seg selv og klubben utenfor samfunnets regler og normer. Klubbene lever etter egne normer og regler, med egen livsstil og ideologi.

utelate relevante personer, ble alle personer knyttet til 1% MC-nettverk, ekskludert fra den endelige populasjonen. Dette gjelder ikke personer som også var knyttet til andre, innrapporterte nettverk.

For enkelte navngitte personer manglet fødselsnummer eller d-nummer. Mangelen knyttet til d-nummer er også tidligere påpekt av NTAES.[16] NTAES søkte disse personene opp manuelt i Skatteetatens systemer, som viste at mange personer likevel hadde fødselsnummer eller d-nummer registrert der. Personer med treff på fullt navn og fødselsdato ble manuelt inkludert i den endelige populasjonen.

Representativitet: Hvilke kriminelle nettverk fanger datagrunnlaget opp?
Populasjonen består av nettverk som politidistriktene og særorganene har rapportert inn til OP KN, og som pågikk fra 2019–2024. Rapporteringene har vært påvirket av politiets kunnskap, prioriteringer og kapasitet til å identifisere og rapportere inn nettverk. Kripos har selv påpekt at narkotikakriminelle nettverk har vært overrepresentert, og at datagrunnlaget i stor grad omfatter forhold politiet allerede kjenner til.[17]

Populasjonen vil dermed være preget av de samme skjevhetene som har blitt trukket frem i OP KN, der nettverk som er kjent for eller synlige for politiet, er overrepresentert, mens mindre synlige eller nettverk som ikke var identifisert frem til 2024, er underrepresentert eller fraværende.

Data om personer fra Skatteetaten

Personer med tilknytning til nettverk som er hentet inn fra Skatteetaten bygger på tre kilder. Totalt inngår 3319 personer identifisert av Skatteetaten i den endelige populasjonen. På grunn av fragmentert registrering og mangel på felles operasjonalisering av kriminelle nettverk i Skatteetaten, er det usikkert om vi har mottatt alle kriminelle nettverk Skatteetaten er kjent med.

Begrepsvaliditet: Beskriver uttrekket nettverk eller sakskomplekser?
Skatteetatens systemer er ikke utformet for systematisk registrering og kartlegging av kriminelle nettverk. Vi har derfor i begrenset grad vært i stand til å ettergå knytningene mellom personene i nettverkene. Enkelte nettverk kan derfor være personer som Skatteetaten har behandlet som en del av det samme sakskomplekset, uten at de utgjør et nettverk etter rapportens operasjonalisering.

Dataintegritet: Manuell sammenstilling og overføring
En del av nettverkene ble sammenstilt og overført manuelt til NTAES. Manuell håndtering medfører risiko for at opplysninger blir utelatt, utilsiktet endret eller feilregistrert. Materialet bygger også på vurderinger og registreringer som er gjort før overføringen. Feil og mangler kan derfor både finnes i de opprinnelige opplysningene og ha oppstått under sammenstillingen og overføringen til NTAES.

16 NTAES (2018). *Kriminelle i arbeidslivet*.

17 Politiet har etter 2024 fortsatt arbeidet mot kriminelle nettverk, som nå heter KN-innsatsen. Datagrunnlaget fra KN-innsatsen er ikke en del av datagrunnlaget til denne rapporten.

Data om personer fra Nav

Nav kontroll har delt opplysninger om personer som er vurdert som tilknyttet nettverk som begår lovbrudd knyttet til utbetaling av ytelser. Totalt inngår 50 personer identifisert av Nav i den endelige populasjonen.

Data om personer fra a-krimsentrene

NTAES forespurte a-krimsentrene og a-krimsamarbeidene om hvilke aktører de vurderer at inngår i et kriminelt nettverk, uavhengig av hva slags kriminalitet de driver med. Fem av totalt 11 a-krimsentre/-samarbeid innrapporterte informasjon om dette.

I likhet med datainnhentingen fra politiet, måtte også dataene fra a-krimsentrene/a-krimsamarbeidene bearbeides før de kunne inngå i den endelige populasjonen. En del av personene i de innrapporterte dataene manglet eksempelvis nettverkstilknytning. Disse personen ble ikke en del av den endelige populasjonen.

Totalt inngår 539 personer identifisert av a-krimsentrene/a-krimsamarbeidene i den endelige populasjonen.

Roller og eierskap i registrerte virksomheter

For å undersøke hvordan kriminelle nettverk kan bruke virksomheter i kriminell aktivitet, har NTAES innhentet data om populasjonens formelle roller, eierskap og ansettelser i registrerte virksomheter. Analysen omfatter selskaper, stiftelser, foreninger og enkeltpersonsforetak. Vi har valgt å hente inn alle tilgjengelige føringer fra Brønnøysundregistret.[18] Dette gir et historisk bakteppe for å forstå hvordan populasjonens roller og eierskap har utviklet seg over tid. I analysene avgrenser vi imidlertid perioden til 2020–2025. Dataene er knyttet til enten person eller virksomhet.

Andre innhentede data

Persondata

Fra politiets straffesaksregister (Strasak) er det hentet inn fullstendig straffehistorikk hos samtlige personer i populasjonen. Uttrekket inkluderer alle saker der personene er registrert med rollen mistenkt, siktet eller domfelt.

Fra politiets etterretningsregister er det hentet inn etterretningsinformasjon om populasjonen. Uttrekket inkluderer fullstendig antall informasjoner, inkludert innholdet i informasjonene.

Fra **politiets hvitvaskingsregister** er det hentet inn data om fullstendig antall mistenkelige forhold (MF-rapporter) for populasjonen.[19]

Fra **Nav** er det hentet inn informasjon om populasjonens ytelseshistorikk i perioden 2020–2025. I tillegg er det hentet inn data om kontrollsaker (2020–2025), tilbakebetalingskrav (2020–2025) og anmeldelser tilbake til 2004.

Fra **Skatteetaten** er det hentet inn informasjon for populasjonens skattemelding (2023–2025), a-meldinger, utestående restanser til det offentlige, kontrollsaker (2020–2025) og anmeldelser tilbake til 2007. I tillegg er det

18 Dette er alle virksomheter knyttet til populasjonen i perioden 01.01.2000–31.10.2025.

19 En rapport om mistenkelig forhold er en melding som en rapporteringspliktig virksomhet sender til Financial Intelligence Unit (FIU) ved Økokrim ved mistenke om at et forhold kan være knyttet til hvitvasking, terrorfinansiering eller annen økonomisk kriminalitet. Mistankegrunnlaget kan være solid og med tydelige indikasjoner på kriminell aktivitet, men kan også bygge på en lav terskel for mistanke, som ved nærmere undersøkelser hos FIU kan vise seg å svekke mistankegrunnlaget.

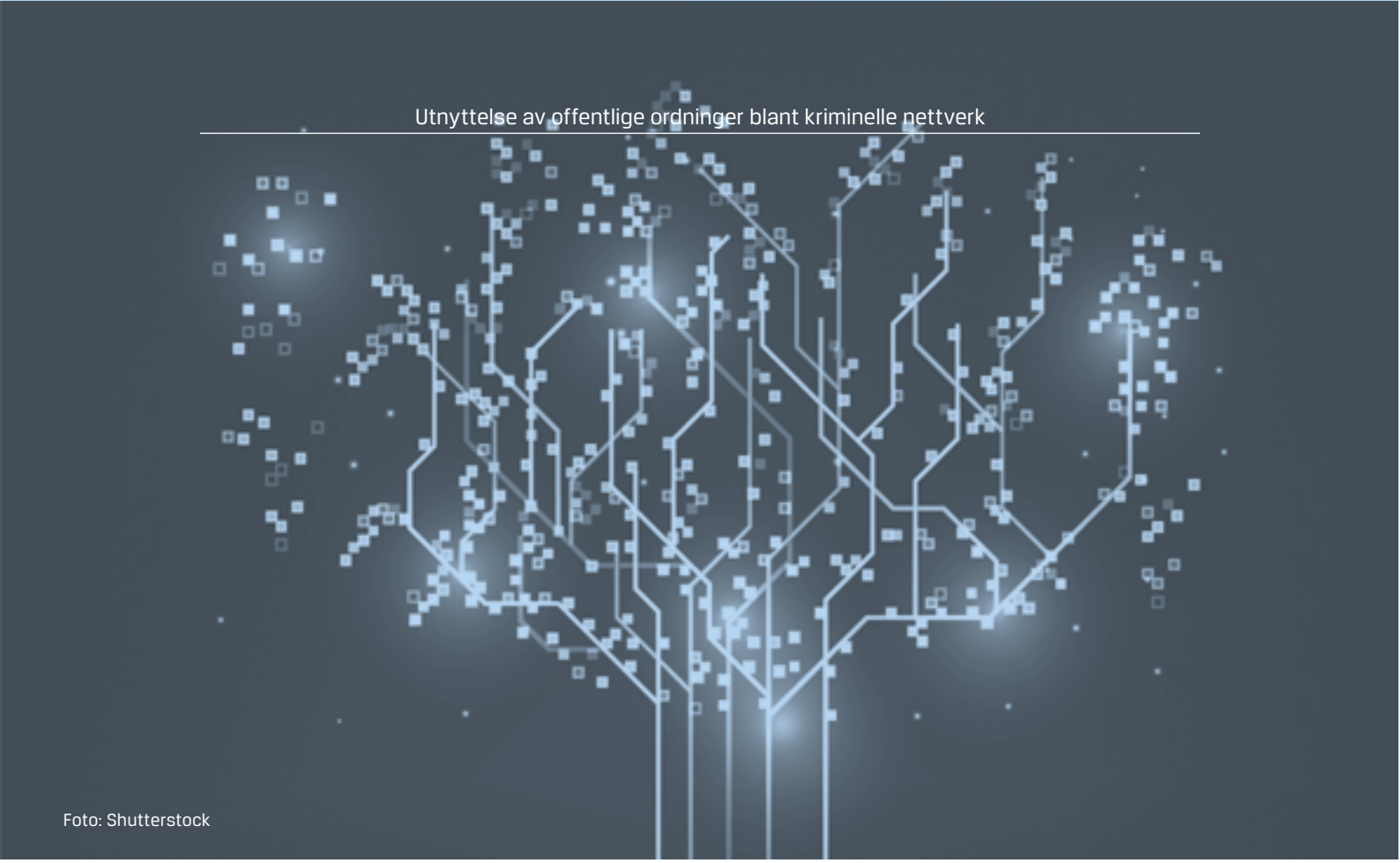


Foto: Shutterstock

hentet inn opplysninger fra Folkeregisteret, Valutaregisteret og Eiendomsregisteret.

Fra **Brønnøysundregistrene** er det hentet inn alle konkurskarantener i perioden 01.04.2016–31.03.2026.

Virksomhetsdata

Fra **Nav** er det hentet inn data om mottatt lønnstilskudd og arbeidsrettede tiltak for perioden 2020–2025.

Fra **Tolletaten** er det hentet inn etterretningsrapporter for virksomhetene.

Fra **Arbeidstilsynet** er det hentet inn data om gjennomførte tilsyn med reaksjoner, inkludert vurderinger om hvorvidt virksomheten kan være knyttet til arbeidslivskriminalitet.

Fra **Skatteetaten** er det hentet inn utestående restanser, kontroller og skattemelding.

Samtaler med fagpersoner

Det er gjennomført bakgrunns- og dybdesamtaler med en rekke fagpersoner. Dette inkluderer samtaler med representanter fra ulike tilskuddsmyndigheter,[20] DFØ, Helsetilsynet, Konkursrådet, KS, svensk politi ved Nationella operativa avdelningen (NOA) og Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). I tillegg er det gjort en rekke bakgrunnssamtaler med fagpersoner i politiet, Skatteetaten, Nav og Arbeidstilsynet. Disse blir i rapporten omtalt som fagpersoner.

20 For å få bedre kjennskap til de største tilskuddsmyndighetenes erfaringer med mulig utnyttelse av tilskuddsordninger, sendte NTAES ut en forespørsel til alle tilskuddsforvaltere som årlig forvalter verdier over 1 milliard NOK. Vi etterspurte informasjon om kriminelle nettverks aktivitet og modus og om de hadde relevante data om konkrete aktører, samt om muligheten for en uformell samtale dersom de hadde mer omfattende informasjon de kunne dele med oss. På bakgrunn av svarene ble det gjennomført samtaler med seks tilskuddsforvaltere (Innovasjon Norge, Helfo, Bufdur, Enova, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Husbanken).



Foto: iStock



04

Hvem er personene og nettverkene i populasjonen

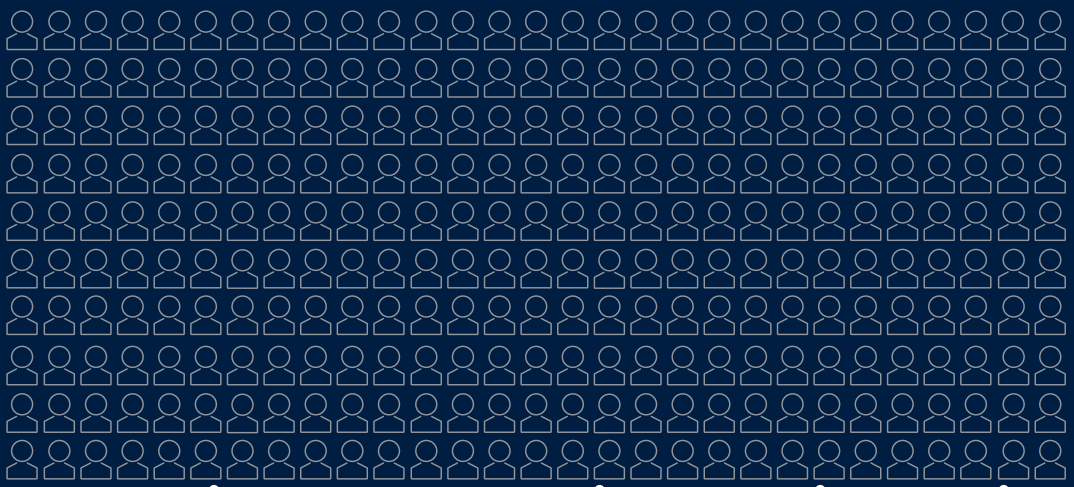
Formål og datagrunnlag

I dette kapittelet gir vi en deskriptiv beskrivelse av personene, virksomhetene og nettverkene som inngår i rapportens datamateriale, det vil si det som gjennomgående omtales som rapportens populasjon. Populasjonen består av 5385 personer fordelt på 477 nettverk.

Formålet er å gi et overordnet bilde av hvem personene er, hvordan nettverkene er sammensatt og hvilke kjennetegn som preger populasjonen. Vi ser blant annet på demografiske og økonomiske kjennetegn og i hvilken grad personene er tidligere kjent for politiet og kontrolletatene.

Populasjonen

5385
Den samlede populasjonen



3319
Skatteetaten

1799
Politiet

539
A-krim

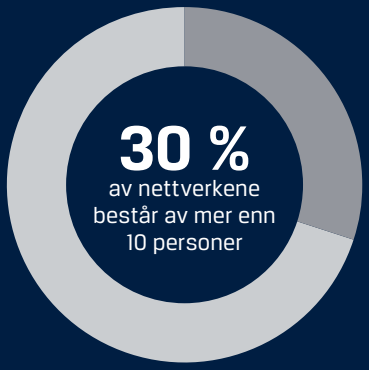
50
Nav

Nettverk



477
Antall nettverk populasjonen knyttes til

Nettverk







Personene

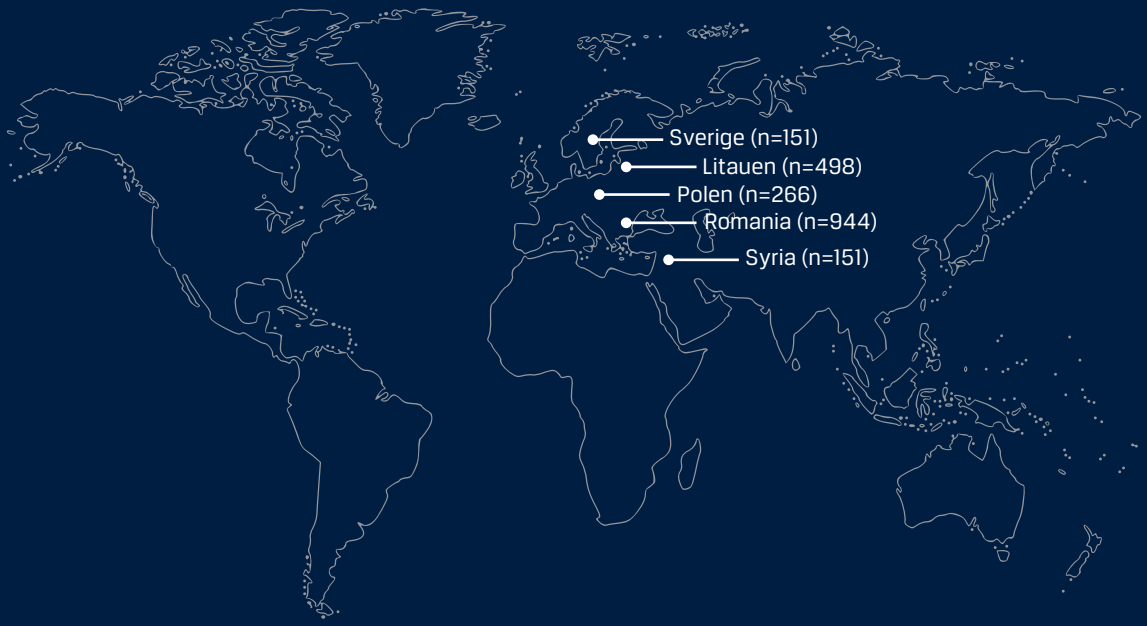
66 %
er født utenfor Norge



40 %
ikke norske statsborgere



Topp 5 statsborgerskap etter Norge



Få personer går igjen på tvers av rapporteringene

Vi har undersøkt hvorvidt personene i populasjonen går igjen på tvers av etatenes rapporteringer.

Personer fra politiets eller Skatteetatens rapporteringer utgjør samlet sett 96 prosent av populasjonen. Det er derfor særlig interessant at bare 52 personer går igjen på tvers av de to etatene. Dette viser at det, i vårt innhentede datamateriale, er en liten grad av sammenfall mellom personene politiet og Skatteetaten har identifisert som personer tilknyttet kriminelle nettverk. Den begrensede overlappen mellom politiet og Skatteetaten må ses i lys av at etatene har ulike samfunnsoppdrag, kontrollhjemler, risikovurderinger og prioriteringer. I tillegg kan etatene ha ulike vurderinger av hvilke personer som anses å ha tilknytning til et nettverk.

Sammenfallet er større mellom personene som Nav og a-krimsentrene har identifisert som tilknyttet kriminelle nettverk. Omtrent en fjerdedel av personene fra Nav finnes i datagrunnlaget fra én eller flere av de andre etatene. For a-krimsentrene er den tilsvarende andelen 55 prosent. Dette er forventet, ettersom a-krimsentrene er et tverretatlig samarbeid mellom etatene.

Skjev kjønnsfordeling: de fleste er menn

Majoriteten av personene i populasjonen er menn. Kun 15 prosent er kvinner. Kjønnsfordelingen varierer mellom etatene. Andelen kvinner er lavere blant personene som er hentet fra politiet (9 %), og noe høyere blant dem som er hentet fra Skatteetaten (18 %). Aktørene som er hentet fra Nav skiller seg tydelig ut der 40 prosent er kvinner, men her er tallene små og må tolkes med forsiktighet.

Den skjeve kjønnsbalansen i nettverkene er i tråd med både internasjonal forskning på kjønn og kriminalitet samt konkrete observasjoner av sammensetningen i kriminelle nettverk i Sverige.[21,22] Kvinneandelen kan imidlertid variere med kriminalitetstype, ettersom kvinner i mindre grad er aktive i volds- og narkotikarelatert kriminalitet, men oftere forekommer som aktive innen økonomisk kriminalitet.[23]

Tilknytning til Norge: Mer enn én av fem har d-nummer

22 prosent av personene i populasjonen har d-nummer, og synes derfor å ha en midlertidig tilknytning til Norge.[24] Det er i tillegg 30 prosent av personene i populasjonen som ikke har registrerte slektninger i Folkeregisteret.

Andelen personer med d-nummer varierer i stor grad mellom etatene. Dataene fra Skatteetaten skiller seg ut, der 33 prosent av personene har d-nummer. Den store andelen med d-nummer kommer hovedsakelig fra to større nettverk der personene er knyttet sammen gjennom en felles forbindelse til antatte mellommenn eller tilretteleggere

21 Kruttschnitt, C. (2013). *Gender and crime.* Annual review of sociology, 39(1), 291-308.

22 Se for eksempel: Polismyndigheten. (2025). *Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige*

23 SOU (2026). *Parallella samhällsstrukturer – ett kunskapsunderlag för förbättrad integration och minskat utanförskap.* SOU 2026:53

24 Et d-nummer er et midlertidig identitetsnummer som tildeles personer som ikke møter kriteriene for å få et fødselsnummer, men som har et behov for identifisering overfor norske myndigheter, for eksempel for å arbeide eller betale skatt. Et fødselsnummer er et norsk identitetsnummer for de som har oppholdsrett eller oppholdstillatelse og skal bo i Norge i mer enn seks måneder.

for arbeidsinnvandring. Personene i disse nettverkene er i stor grad også kjente for politiet, som vurderer at sentrale tilretteleggere utnytter sårbare arbeidstakere for egen profitt. Dette skjer blant annet ved utnyttelse av arbeidstakers d-nummer og bankkonti til hvitvasking, bedragerier og stråpersoner forut for konkurs. Erfaringer og tidligere undersøkelser viser at personer med d-nummer ofte oppholder seg i Norge lengre enn det ordningen legger opp til.[25,26] Dette kan få konsekvenser både for individenes tilgang til rettigheter og for myndighetens kontroll med arbeidsliv og bekjempelse av kriminalitet.

Sammensetningen av de nevnte to nettverkene illustrerer at vår populasjon kan bestå av både kriminelle aktører og sårbare personer.

Den synlige økonomien: inntekt, formue og gjeld

Den synlige økonomien refererer til økonomiske forhold som er registrert hos offentlige myndigheter.[27] Dette inkluderer opplysninger fra skattemeldingen om alminnelig inntekt, formue, gjeld og utbytte.[28] I analysene inkluderer vi i tillegg opplysninger om ytelser fra Nav, registrerte arbeidsforhold, bostøtte og økonomisk sosialhjelp.

Vi bruker 2025 som referanseår fordi dataene fra skattemeldingen for dette året er komplette. Personer som døde før 2025, er registrert som utvandret eller ankom Norge i 2025 eller senere, er ikke inkludert i analysen.

Tabell 1 viser at samlet har 74 prosent av populasjonen *ingen*, *svært lav* eller *lav* alminnelig inntekt.

I tabell 2 ser vi nærmere på alle inntektsgruppene. Tabellen viser at en større andel personene i gruppene *lav* eller *middels* inntekt, får utbetalt mer enn 200 000 kroner fra Nav, sammenlignet med de andre inntektsgruppene. Inntektsgruppene *ingen eller svært lav* og *lav,* får i større grad bostøtte

Gruppering	Beskrivelse av alminnelig inntekt:	Antall personer	Andel av total populasjon
Ingen opplysninger	Uten opplysninger i skattemeldingen	1129	23 %
Ingen eller svært lav	Under 1 G (130 160 kr)	1292	26 %
Lav	Mellom 1G og 3G (130 161–390 479 kr)	1215	25 %
Middels	Mellom 3G og 6G (390 480–780 959kr)	890	18 %
Høy	Over 6G (780 960 kr)	402	8 %

Tabell 1: Alminnelig inntekt i populasjonen, jf. føringer i skattemeldingen. (n=4925)

25 Riksrevisjonen. (2016). *Riksrevisjonens undersøkelse av beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold i Norge.* Dokument 3:11 (2015–2016).

26 Fafo. (2025). *Kartlegging av innvandrere med d-nummer og langvarig tilknytning til Norge.* Fafo-rapport 2025: 32.

27 Opplysningene gir ikke et fullstendig bilde av personenes økonomi eller faktiske økonomiske handlingsrom. Eksempelvis kan skattemessige verdier avvike fra markedsverdier, og analysen omfatter ikke uregistrert økonomisk aktivitet.

28 Alminnelig inntekt er ikke det samme som lønnsinntekt. Den omfatter skattepliktige inntekter, med fradrag for fradragsberettigede kostnader.

Fastsatt alminnelig inntekt (2025)	Ingen opplysninger	Ingen eller svært lav	Lav	Middels	Høy
Andel med registrert gjeld på minst 500 000 kroner	0 %	34 %	43 %	58 %	79 %
Andel med nettoformue på minst 1 million kroner	0 %	4 %	6 %	12 %	44 %
Andel med utbytte av aksjer over 500 000 kroner	0 %	0 %	0,1 %	0,1 %	13 %
Andel som har fått utbetalt mer enn 200 000 kroner av Nav	2,4 %	12 %	56 %	31 %	21 %
Andel med minst ett registrert arbeidsforhold	9 %	31 %	50 %	78 %	84 %
Andel som har fått utbetalt mer enn 10 000 kroner bostøtte i 2025	1,4 %	13%	10%	1,5%	0 %
Andel som har fått utbetalt mer enn 10 000 kroner økonomisk sosialhjelp i 2025	4 %	23 %	14 %	4 %	0 %

Tabell 2: Gjeld, formue, arbeidsforhold og utbetaling av økonomisk sosialhjelp og bostøtte i populasjonen (n=4925)

og økonomisk sosialhjelp. Videre analyser viser at personene i disse inntektsgruppene, ofte arbeider i risikoutsatte bransjer innenfor arbeidslivskriminalitet, slik som bygg og anlegg, logistikk og transport.

I tabell 2 ser vi videre at verdiene til populasjonen er konsentrert hos noen få. Gruppen som utgjør dem med *høy* inntekt utgjør under ti prosent av populasjonen. Videre analyser viser at disse er registrert med 72 prosent av den samlede nettoformuen i populasjonen.

23 prosent av populasjonen mangler data i skattemeldingen. En mulig forklaring er at mange av personene er utenlandske arbeidstakere omfattet av ordningen med kildeskatt på lønn.[29] Dette understøttes av at 75 prosent har D-nummer, og at over 60 prosent tilhører ett av de to store nettverkene med tilknytning til arbeidsinnvandring. Manglende opplysninger i skattemeldingen innebærer derfor ikke nødvendigvis at personen ikke har hatt inntekt eller økonomisk aktivitet i Norge. Samtidig finner vi få andre spor av slik aktivitet. Bare ni prosent er registrert med et arbeidsforhold i aa-registeret. Vi vet derfor lite om hvordan disse personene forsørger seg, eller om de fortsatt oppholder seg i Norge.

Er personene tidligere kjent for etatene?

Populasjonen består av personer som i større eller mindre grad er tidligere kjent for politiet og kontrolletatene. En gjennomgang av hva politiet og kontrolletatene allerede har registrert om disse personene kan vise forskjeller

29 Kildeskatt gjelder for utenlandske arbeidstakere som enten er nye i Norge eller har flerekorte arbeidsopphold i Norge. Arbeidsgiver trekker en fast prosent i skatt av lønnen (17,4 eller 25 prosent) før lønnen utbetales til arbeidstaker. Disse arbeidstakerne mottar ikke skattemelding og får ikke et skatteoppgjør

i hvordan myndighetene jobber, i hvilken grad de klarer å fange opp og ha oversikt over kriminaliteten og hvordan de samarbeider om avdekking og bekjempelse av kriminalitet.

I oppdraget har vi operasjonalisert det å være «tidligere kjent for etatene» som at de er registrert i systemene på følgende måte:

- **Politiet**: Registrert med straffehistorikk, informasjon i politiets etterretningssystem eller rapport om mistenkelige forhold (MF-rapport)
- **Skatteetaten**: Registrert med kontrollsak, tilleggsskatt eller anmeldelse
- **Nav**: Registrert med kontrollsak eller anmeldelse

Ut fra disse kriteriene viser dataene at 90 prosent av populasjonen er tidligere kjent for enten Skatteetaten, politiet eller Nav. Se tabell 3, 4 og 5 for hvordan de er tidligere kjent for etatene.

Politiet

80 prosent av personene i populasjonen er tidligere kjent for politiet ved at de er registrert med enten minst ett forhold i straffesaksregistret, minst én informasjon knyttet til seg i politiets etterretningssystem, eller minst ett mistenkelig forhold (MF-rapport).

Over halvparten av personene i populasjonen har minst fem registreringer i ett av registrene (straffesaksregisteret, etterretningsregisteret eller MF-rapport). Personene er med andre ord ikke bare kjent gjennom enkeltsaker eller enkeltopplysninger.

Tabell 3 gir en oversikt over politiets tidligere kjennskap til populasjonen.

Skatteetaten

Nesten 40 prosent av populasjonen er tidligere kjent for Skatteetaten gjennom kontroll, tilleggsskatt eller anmeldelse.[30] Tabell 4 gir en oversikt over Skatteetatens kjennskap til populasjonen.

Nav

En liten andel av populasjonen, kun 8 prosent, er tidligere kjent hos Nav gjennom kontroll og anmeldelse. Tabell 5 gir en oversikt over Navs kjennskap til populasjonen.[31]

Populasjonens knytning til virksomheter

NTAES har hentet inn data om populasjonens roller og eierskap i registrerte virksomheter, det vil si i selskaper, stiftelser, foreninger og enkeltpersonsforetak.

I perioden 2020–2025 var 62 prosent av populasjonen knyttet til minst én virksomhet, enten gjennom en formell rolle eller eierskap.[32] Personene med knytninger til en virksomhet har en formell rolle i virksomheten. Dette kan være styreleder, daglig leder,

30 *Kontrollsak*: Skatteetaten har funnet grunn til å undersøke skatteforholdet nærmere. En kontrollsak betyr ikke nødvendigvis at det er avdekket feil eller lovbrudd. *Tilleggsskatt* er en økonomisk reaksjon. *Anmeldelse*: Skatteetaten har vurdert forholdet som så alvorlig at det er meldt til politiet, ofte ved mistanke om bevisst eller alvorlig skatte- og avgiftskriminalitet.

31 *Kontroll* betyr at en sak der det er mistanke om trygdebedrageri har vært utredet i Nav kontroll. Resultatet av utredningen kan være henleggelse, at det sendes relevant informasjon til andre deler av Nav, at det blir fattet vedtak om omgjøring av ytelse og tilbakekreving eller at saken anmeldes. *Anmeldelse* betyr at Nav har vurdert forholdet som så alvorlig at det er meldt til politiet, med mistanke om forsettlig eller grovt uaktsomt trygdebedrageri.

32 Med eierskap har vi også inkludert virksomheter som eies indirekte gjennom en virksomhet som selv eies av en person i populasjonen.

Politiet

	Andel personer
Straffehistorikk som enten mistenkt, siktet eller domfelt	62 %
(...) krimtype narkotika, skadeverk og vold	41 %
(...) krimtype økonomi og vinning	47 %
Mistenkelige forhold	48 %
(...) Flere enn fem	16 %
Informasjoner knyttet til seg i politiets etterretningsregister	62 %
(...) Flere enn fem	38 %

Tabell 3: Andel personer og nettverk som er tidligere kjent for politiet, fordelt på register og kriminalitetstype

Skatteetaten

	Andel personer
Minst én anmeldelse	6 %
Minst én kontrollsak	34 %
To eller flere kontrollsaker	9 %
Tilleggsskatt de siste fem årene	13 %

Tabell 4: Andel personer og nettverk som er tidligere kjent for Skatteetaten.

Nav

	Andel personer
Anmeldt av Nav	4 %
Kontrollert av Nav	5 %

Tabell 5: Andel personer og nettverk som er tidligere kjent for Nav.

styremedlem eller kontaktperson (se figuren på neste side).

Personene knyttes til totalt 10 454 virksomheter. Når vi avgrenser analysen til aksjeselskap og enkeltpersonsforetak (n=9153), er 23 prosent av virksomhetene registrert som enten tvangsoppløst eller konkurs.

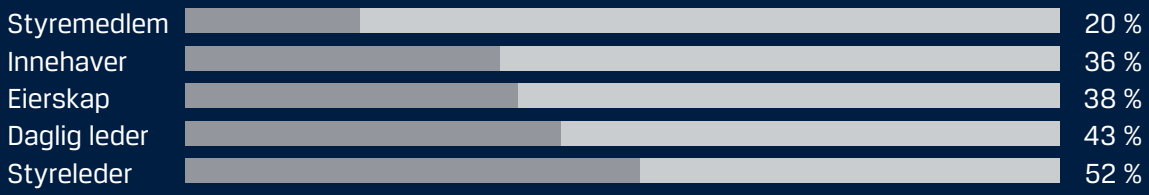
Virksomhetene til populasjonen er også registrert i etatenes kontroll- og etterretningssystemer. 25 prosent har minst én opplysning i politiets etterretningssystem, og 27 prosent har minst én kontrollsak hos Skatteetaten. Åtte prosent av virksomhetene har hatt tilsyn av Arbeidstilsynet. Ni prosent av virksomhetene er knyttet til en regnskapsfører som er registrert med en rapport om mistenkelige forhold (MF-rapport).

Flere av bransjene som forekommer hyppigst i populasjonen, er bransjer som etatene har prioritert i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet og annen økonomisk kriminalitet.

Fra andre trusselvurderinger vet vi at eiendomsbransjen benyttes av kriminelle for blant annet å hvitvaske kriminell profitt.[33] Bransjene *bygg- og anleggsvirksomhet, post- og budtjenester* og *landtransport* er bransjer som tradisjonelt har blitt vurdert med høy risiko for arbeidslivskriminalitet.[34] Populasjonens fem vanligste bransjekoder vises i figuren nedenfor.

Tilknytning

Hvordan er personene knyttet til selskapene og enkeltpersonsforetakene (n=9153)



Bransjekoder

Topp 5 bransjekoder (n=9153)

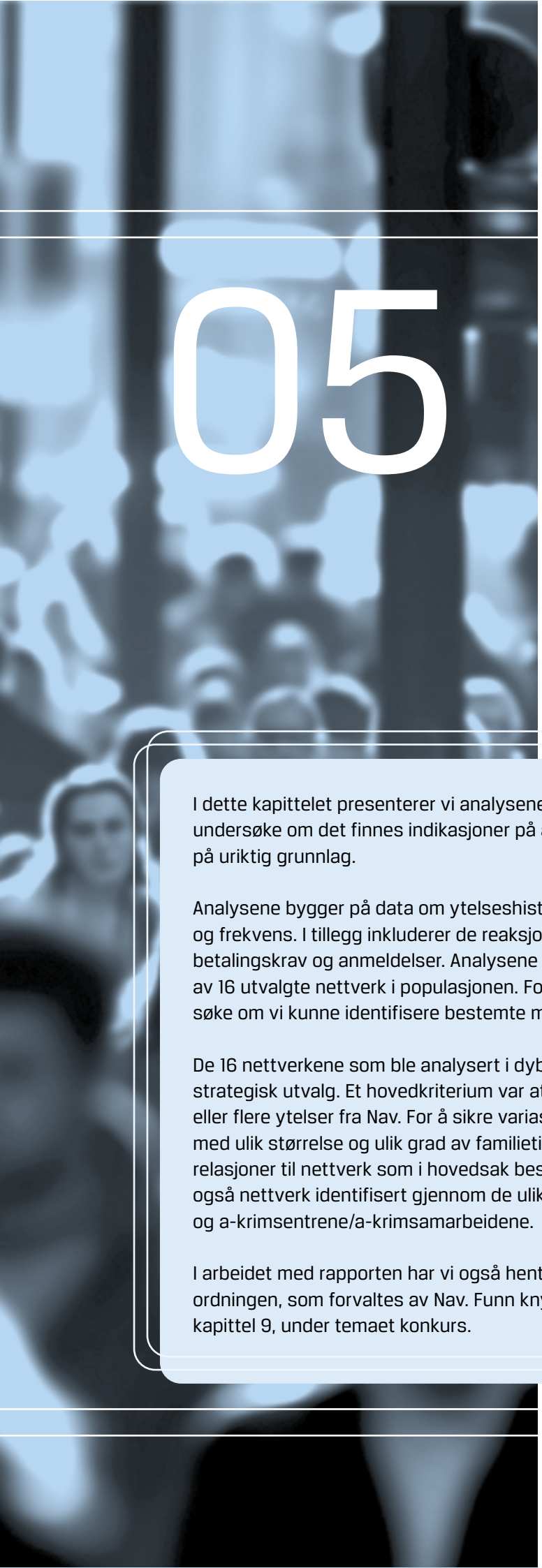


33 Økokrim. (2024). *Trusselvurdering 2024.*

34 NTAES. (2026). *Profittmotiverte lovbrudd i arbeidslivet. Risikovurdering arbeidslivskriminalitet 2026-28.*



Foto: Shutterstock



05

Ytelser fra Nav

Formål og datagrunnlag

I dette kapittelet presenterer vi analysene knyttet til ytelser fra Nav. Formålet er å undersøke om det finnes indikasjoner på at personer i populasjonen mottar ytelser på uriktig grunnlag.

Analysene bygger på data om ytelseshistorikk som beskriver type, omfang, varighet og frekvens. I tillegg inkluderer de reaksjoner fra Nav, herunder kontrollsaker, tilbakebetalingskrav og anmeldelser. Analysene bygger også på data fra en dybdeanalyse av 16 utvalgte nettverk i populasjonen. Formålet med denne analysen var å undersøke om vi kunne identifisere bestemte mønstre i nettverks ytelseshistorikk.

De 16 nettverkene som ble analysert i dybdeanalysen, ble valgt ut gjennom et strategisk utvalg. Et hovedkriterium var at personer i nettverket hadde mottatt én eller flere ytelser fra Nav. For å sikre variasjon i materialet ble det valgt ut nettverk med ulik størrelse og ulik grad av familietilknytning, fra nettverk med få familierelasjoner til nettverk som i hovedsak bestod av familiemedlemmer. Vi inkluderte også nettverk identifisert gjennom de ulike datakildene: Nav, Skatteetaten, politiet og a-krimsentrene/a-krimsamarbeidene.

I arbeidet med rapporten har vi også hentet inn opplysninger om lønnsgarantiordningen, som forvaltes av Nav. Funn knyttet til denne ordningen, behandles i kapittel 9, under temaet konkurs.

Den norske velferdsstaten bygger på universelle ordninger som skal sikre økonomisk og sosial trygghet for alle innbyggere. I praksis betyr det at personer som av ulike grunner ikke er i stand til å jobbe, skal få en inntektssikring og tilgang til ulike tjenester som finansieres av fellesskapet. Nav forvalter en stor del av disse ordningene. I 2025 utbetalte Nav 676 milliarder kroner gjennom ulike velferdsordninger,[35,36] noe som tilsvarer omtrent en tredel av statsbudsjettet.

Retten til å motta ytelser fra Nav er betinget av at bestemte vilkår er oppfylt. De fleste ytelsene krever medlemskap i Folketrygden, som normalt forutsetter lovlig opphold eller arbeid i Norge. De enkelte ordningene har egne vilkår knyttet til blant annet arbeidsevne, helsetilstand og tidligere inntekt. Når det gjelder arbeidsmarkedstiltak, er de regulert i arbeidsmarkedsloven. Ytelsene etter folketrygdloven er rettighetsbaserte, mens arbeidsmarkedstiltak er behovsprøvde. Behovsprøvde tiltak er ikke en rettighet en bruker eller arbeidsgiver har, men er noe Nav har mulighet å tilby.

Ansvaret for å forvalte ytelsene i Nav er delt mellom stat og kommune. Den statlige delen av Nav har ansvar for tjenester innen arbeid, trygd og pensjon, mens kommunene har ansvar for sosiale tjenester. I praksis betyr dette at mange Nav-kontorer forvalter både statlig og kommunalt regelverk. I tillegg varierer det for hver kommune hvilke kommunale tjenester som tilbys utover det lovpålagte, som innebærer økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogrammet og midlertidig botilbud.[37] Oppdelingen av forvaltningsansvar og mangfoldet i ytelsene Nav har ansvar for, kan skape utfordringer når det gjelder kontroll og avdekking av utnyttelse.

De offentlige velferdsordningene er i stor grad tillitsbaserte fordi de baserer seg på egenrapportering. Dette gjør dem sårbare for misbruk. Misbruk skjer i hovedsak gjennom at noen oppgir uriktige opplysninger om inntekt, arbeidsevne eller livssituasjon.

Ytelser i analysen

I analysene ser vi på ytelser som fungerer som inntektssikring ved *bortfall av arbeid* eller ved *redusert arbeidsevne* (se tabell 6). Dette omfatter dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. I tillegg ser vi på om virksomhetene i populasjonen har mottatt utbetalinger knyttet til arbeidsmarkedstiltak fra Nav. Barnetrygd, kontantstøtte, grunnstønad og hjelpestønad faller utenfor denne avgrensningen og er derfor ikke inkludert i analysene. Se vedlegg 3 for ytterligere informasjon om de inkluderte ytelsene.

Funn: Ytelser til personer

NTAES har sett på hvor mange av personene i populasjonen[38] som har mottatt ytelser knyttet til bortfall av arbeid, inntekt og redusert arbeidsevne (se tabell 7). Samlet mottok 40 prosent minst én av ytelsene dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Videre mottok 18 prosent av populasjonen minst én av ytelsene knyttet

35 I tillegg varierer det for hver kommune hvilke kommunale tjenester som tilbys utover det lovpålagte minimumet som er økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogrammet og midlertidig botilbud

36 Nav (2026). Over halve befolkningen fikk en utbetaling fra Nav i 2025.

37 Nav. (2026) Partnerskapet i Nav. [Lesedato: 21.08.2026]

38 For å sikre et riktig analyse- og sammenligningsgrunnlag har vi ekskludert følgende personer fra populasjonen: døde, yngre eller eldre enn 18 og 67 år, ankom Norge i 2025 eller senere.

Ytelsens formål	Type ytelse	Mottaker av ytelsen
Støtte ved bortfall av arbeid	Dagpenger	Person
Støtte ved redusert arbeidsevne	Sykepenger	Person
	Arbeidsavklaringspenger	Person
	Uføretrygd	Person
Støtte til å beholde eller få arbeid	Arbeidsmarkedstiltak og lønnstilskudd	Virksomhet

Tabell 6 Oversikt over ytelser som er inkludert i analysene

Type ytelse	Andel av populasjonen	Sum utbetalt
Dagpenger	9 %	56 mill. kr
Sykepenger	20 %	141 mill. kr
Arbeidsavklaringspenger	12 %	167 mill. kr
Uføretrygd	7 %	181 mill. kr
Andre ytelser	17 %	62 mill. kr
Økonomisk sosialhjelp	14 %	55 mill. kr

Tabell 7: Oversikt over ytelsestype og sum i 2025. Utbetalinger til personene i populasjonen. Utvalgte ytelser Nav og skattefrie stønadsordninger (n=4767).

til redusert arbeidsevne, det vil si arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Sistnevnte fikk i gjennomsnitt utbetalt om lag 300 000 kroner i 2025.

Samlet mottok populasjonen 545 millioner kroner i dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd i 2025. I tillegg mottok de 55 millioner kroner i økonomisk sosialhjelp og 62 millioner kroner i andre ytelser fra Nav. Det er stor variasjon mellom nettverkene. I en del nettverk er det en høy andel personer som mottar ytelser. I andre derimot, er det få eller ingen personer som mottar ytelser.

NTAES har ikke gjort en vurdering av hver enkelt utbetaling til populasjonen. Sammen med annen informasjon og etterretning er vår vurdering likevel at det er sannsynlig at personer i populasjonen mottar ytelser fra Nav på uriktig grunnlag.

Vanskelig å sammenligne med befolkningen for øvrig

Beløpene og prosentandelene som oppgis i tabell 7 kan virke høye. Tallene avviker imidlertid ikke i særlig grad fra befolkningen for øvrig. I en del av nettverkene er det en klart høyere andel ytelsesmottakere enn i andre nettverk.

Populasjonen skiller seg fra befolkningen for øvrig på flere områder, både når det gjelder grunnleggende variabler som alder og kjønn og andre viktige variabler som utdanningsnivå, botid i Norge og tilknytning til arbeidslivet. En detaljert sammenligning med ytelsesstatistikk for resten av befolkningen gir derfor liten eller ingen verdi.

Det er ikke uventet at en del av personene i populasjonen mottar ytelser fra Nav. En vesentlig andel av populasjonen har

ytelsesgrunnlag som er basert på redusert arbeidsevne. Mange av disse har samtidig en omfattende straffehistorikk og er registrert med informasjon i politiets etterretningssystemer. Personer som har sonet fengselsstraff, har oftere enn befolkningen ellers levekårsutfordringer på et eller flere områder.[39] Dette gjelder blant annet psykisk helse, rus, boforhold, utdanning og tilknytning til arbeidslivet.

Arbeidsmarkedstiltak og lønnstilskudd til virksomheter

Arbeidsmarkedstiltak skal styrke personers muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid. Det er flere ulike typer tilskudd under paraplyen arbeidsmarkedstiltak, som *arbeidstrening, mentor, midlertidige lønnstilskudd, varig lønnstilskudd, inkluderingstilskudd* og *varig tilrettelagt arbeid* i ordinær virksomhet. Ved lønnstilskudd kan en arbeidsgiver ansette en person i en vanlig hel- eller deltidsstilling med ordinær lønn. Formålet er å kompensere for at en person har lavere aktivitet på grunn av redusert arbeidsevne. Tilskuddet utbetales til arbeidsgiver, fra Nav.

Nav har tidligere avdekket ulike typer misbruk i forbindelse med saksbehandling og kontroll av tiltaksordningene. Dette inkluderer rene fiktive tiltak som er opprettet for å kunne heve utbetalinger fra Nav. I tillegg gjelder det tiltak som er opprettet for at personer skal unndra seg oppfølging fra Nav. Gjennom å ha inngått en avtale om tiltak kan også svart arbeid skjules. Videre dreier det seg om personer som i realiteten arbeider som en ordinært lønnet arbeidstaker. Personer kan også motta disse støtteordningene som en erstatning for, eller i tillegg til lønn.

Arbeidsgivere som mottar denne formen for støtte, kan også bruke dette for å minimere lønnskostnadene i virksomheten. I den forbindelse er det også avdekket utnyttelse av arbeidstakere, kombinert med dårlige arbeids- og lønnsvilkår.

Konsekvensene av disse typene misbruk kan være konkurransevridning, siden virksomheten da kan betale mindre i lønn til den ansatte. I tillegg svekkes tilliten til både Nav og velferdssystemet. Når ordningene misbrukes, blir det vanskeligere for Nav og andre kontrolletater å avdekke bruk av uregistrert arbeidskraft og unndragelse av skatter og avgifter.

Funn i populasjonen: arbeidsmarkedstiltak

420 virksomheter i populasjon har mottatt overføringer fra Nav knyttet til ulike arbeidsmarkedstiltak. Disse virksomhetene har mottatt nær 200 millioner kroner i perioden 2020–2025. De fem virksomhetene som har de høyeste overføringene har mottatt totalt 60 millioner kroner. Bransjene disse driver innenfor er bygg- og anleggsbransjen, helse- og sosialtjenester, detaljhandel, passasjertransport og barnevern.

Når vi ser på *nettverkene* som knyttes til de største overføringene, ser vi at dette er nettverk som naturlig nok har mange virksomheter knyttet til seg. Disse nettverkene har mottatt over 80 millioner kroner i arbeidsmarkedstiltak. NTAES har ikke vurdert hver enkelt utbetaling. Vi ser imidlertid at samtlige fem nettverk inkluderer personer med registrert historikk hos politiet, Skatteetaten og Nav, gjennom kontrollsaker, anmeldelser og registrerte straffesaker. Basert på tilgjengelig informasjon er vår vurdering at det er en risiko for misbruk av arbeidsmarkedstiltak.

39 Se Nasjonal veileder for samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Nav (2025). *Nasjonal veileder for samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Nav*. Også: Seraf-rapport 5/2024: *Levekår, rus og psykisk helse blant personer som har vært fengslet eller gjennomført straff i samfunnet* (2024).

Ett av nettverkene i populasjonen demonstrerer hvordan kriminelle nettverk kan utnytte ordninger knyttet til arbeidsmarkedstiltak. Nettverket har mange ulike virksomheter knyttet til seg, og personer i nettverket har hatt lønnstilskudd i disse virksomhetene. Arbeidsforholdene fremstår ofte som tidsbegrensede og er opprettet på et tidspunkt hvor det er nyttig for personene å starte opp aktivitet for å unngå oppfølging fra Nav. Dette kan indikere en utnyttelse av lønnstilskuddsordningen, der virksomheter med tilknytning til nettverket mottar «subsidiert» arbeidskraft gjennom Nav, uten at arbeidsforholdene nødvendigvis etableres med et reelt eller langsiktig arbeidsmarkedsperspektiv.

For å få tilskudd knyttet til arbeidsmarkedstiltak kreves det et samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. I tillegg må arbeidsgiver følge opp refusjoner og i noen tilfeller ha avtaleoppfølging med Nav. Dette kan være medvirkende til at arbeidsmarkedstiltak ikke er mer utbredt blant de kriminelle nettverkene i populasjonen.

Forberedende handlinger

Samarbeid mellom arbeidstaker og arbeidsgiver

I dybdeanalysen observerer vi flere tilfeller der nettverkene synes å ha et «samarbeid» mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Nav har også tidligere anmeldt noen av disse forholdene.

Det er eksempler på familienettverk der familiene og de nære relasjonene fordeler rollene i virksomhetene strategisk seg imellom. I flere av tilfellene er det også indikasjoner på at innrapportert informasjon ikke stemmer med virkeligheten. Eksempelvis er det innrapportert høy inntekt på familiemedlemmer som har begrensede språkkunnskaper eller som mangler relevant utdanning og arbeidserfaring. Dette kan tyde på at arbeidsforholdene er fiktive.

Dybdeanalysen viser også flere indikasjoner på at opplysninger om arbeids- og inntektsforhold er manipulert. Vi ser tegn til at flere nettverk benytter gjennomgående fiktive eller kunstig høye lønnsinnberetninger, ofte med runde beløp. Ikke alle personene dette gjelder har ytelser i dag, men inntekten danner grunnlag for pensjonsopptjening, og kan med det utgjøre en risiko for feilutbetaling i fremtiden.

Blant personene i populasjonen som har et arbeidsforhold, er det et gjennomgående trekk at de arbeider i bransjer som er kjente risikobransjer, gjerne forbundet med arbeidslivskriminalitet. Eksempler er bygg- og anleggsbransjen, transport, post- og budtjenester samt servering og overnatting. Disse bransjene er preget av manuelt arbeid, lave kompetansekrav, høy bruk av utenlandsk arbeidskraft, lave etableringskostnader og mangelfulle reguleringer. Flere av disse bransjekjennetegnene innebærer at det er vanskelig å kontrollere opplysningene knyttet til arbeidstakerne. På bakgrunn av dette er risikoen høy for manipulasjon av opplysninger, som igjen kan danne grunnlag for utbetaling av Nav-ytelser.

Leger som tilretteleggere

I dybdeanalysen finner vi 11 leger som enten

har fått en advarsel eller er blitt utestengt fra å sende erklæringer til Nav.[40] Disse legene er også kjent for politiet og Skatteetaten. For politiet er noen av legene kjent som tilrettelegger av trygdebedragerier, eksempelvis gjennom salg av fiktive legeerklæringer. Skatteetaten har på sin side fanget opp flere av disse legene i kontroll, der de har undersøkt skattesvik i forbindelse med refusjonsordningen til Helfo.[41]

Funnene viser at leger kan fungere som profesjonelle tilrettelegger. Tilrettelegging kan for eksempel skje ved at helseopplysninger blir formidlet på en måte som ikke i tilstrekkelig grad samsvarer med faktisk helsetilstand. Det kan også skje gjennom diagnose- og funksjonsbeskrivelser uten tilstrekkelig medisinsk grunnlag, eller ved at informasjon om behandling, arbeidsevne eller andre relevante forhold fremstilles på en måte som gir et misvisende bilde av pasientens situasjon. Leger kan enten bevisst bidra til tilrettelegging eller selv bli villedet til å gi opplysninger som gir et misvisende bilde av pasientens situasjon. Når slike opplysninger kommer fra kilder med høy grad av tillit og autoritet, og samtidig er vanskelige for en saksbehandler å verifisere, kan dette utgjøre en betydelig sårbarhet i behandlingen av ytelser.

Sårbarheter

Gjennom analysene av Nav-ytelser og arbeidsmarkedstiltak, har vi identifisert flere sårbarheter som muliggjør utnyttelse. Under beskriver vi seks av disse sårbarhetene.

Manglende oppfølging etter innvilget uføretrygd

Uføretrygd er en varig stønad som erstatter den inntektsevnen en person har tapt på grunn av varig sykdom eller skade. Det er mulig å arbeide mens man får uføretrygd, fordi uføretrygden skal justeres ut fra hvor mye pensjonsgivende inntekt personen har. Nav gjennomfører et årlig etteroppgjør for å beregne om en person har fått utbetalt for mye eller for lite uføretrygd i forhold til den pensjonsgivende inntekten.

Uføretrygd utbetales uten krav til arbeidsdeltakelse eller annen arbeidsrettet aktivitet. Etter innvilgelse er det derfor begrenset oppfølging av en persons uføretrygd fra Nav, og stønaden blir i praksis sjeldent revurdert eller trukket tilbake. Det er den pensjonsgivende inntekten som har betydning for hvor mye uføretrygd man får utbetalt, ikke hvilken arbeidsevne personen har.[42] Dette gjør det mulig for kriminelle å tilpasse opplysningene som innrapporteres til Skatteetaten slik at lavere utbetaling av ytelse, unngås. Manipulering av lønnsopplysninger er for eksempel mulig dersom personene har eget aksjeselskap, eller samarbeider med arbeidsgiver. På denne måten kan uføretrygd utgjøre en stabil, forutsigbar og langsiktig inntektskilde. Dette kan potensielt bidra til å finansiere kriminelle miljøer, blant annet ved å frigjøre tid, redusere forpliktelser og dempe den

40 Nav foretar kontroller av feilaktig utbetaling av refusjoner (§ 22-15a) og kontroller av legers sykemeldingspraksis (§ 25-7.) Kontrollene kan medføre en advarsel eller vedtak om utestengelse fra å sende erklæringer til Nav. Nav kontrollerer også legens praksis når de sykemelder og utsteder legeerklæringer til Nav. Brudd på bestemmelsene i Folketrygdlovens § 25-7 kan føre til en advarsel og i noen tilfeller tap av retten til å praktisere for trygdens regning. Det vil si at legen i en periode blir utestengt fra å sende erklæringer til Nav, og kan da i praksis ikke fungere som fastlege. Det er legens praksis og ikke pasientens rett på ytelser som er av betydning i denne sammenhengen.

41 TV 2 (2026) Det startet med én mistenkelig lege. [Lesedato: 13.06.2026]

42 Folketrygdloven § 12-14 om reduksjon av uføretrygd, også § 12-10, andre ledd.

økonomiske risikoen knyttet til kriminell virksomhet.

Totalt er det 7 prosent av populasjonen som har uføretrygd. Dette skiller seg ikke ut fra befolkningen for øvrig, men det er stor variasjon mellom nettverkene. Andelen personer på uføretrygd øker i perioden fra 2023 til 2025. Økningen er i stor grad betinget av alder, samtidig som vi observerer vekst i alle aldersgrupper.

For vår populasjon har Nav anmeldt 18 forhold knyttet til mulig misbruk av uføretrygd. Åtte av disse endte i dom. I tillegg har populasjonen siden 2021 hatt 34 kontrollsaker. Disse sakene er i hovedsak knyttet til svart arbeid og skjult aktivitet.

Automatisert saksbehandling og informasjonsdeling

Dybdeanalysen indikerer at en betydelig del av saksbehandlingen i Nav skjer raskt og i stor grad er automatisert. Mangelfull verifisering av opplysninger medfører en sårbarhet ved at personer som oppgir uriktige opplysninger kan få utbetalt ytelser de ikke har krav på.

I sakene knyttet til populasjonen er denne mangelfulle verifiseringen et viktig bakteppe. Innad i nettverkene brukes de legale strukturene for å konstruere informasjon og data. Personene i nettverkene bruker de ulike rollene som er tilgjengelig gjennom nettverket, for eksempel mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og tilretteleggere som regnskapsfører. Da kan data og informasjon tilpasses en virkelighet som igjen vil danne grunnlag for å vurdere om en person har rett på ytelse, og hvor stor utbetalingen skal være. Det er ressurskrevende å ettergå slike opplysninger, og noen opplysninger er det umulig å verifisere.

Raske prosesser og kjennskap til rettigheter i Nav

Når Nav behandler en søknad om en ytelse, inngår det flere trinn i saksbehandlingen. Disse trinnene er med på å sikre at brukeren får den hjelpen og ytelsen som den har krav på, samtidig som Nav kontrollerer at vilkårene for ytelsen er oppfylt. Dybdeanalysen avdekker at enkelte personer tilsynelatende ikke følger de vanlige trinnene i saksbehandlingen, og får innvilget ytelser relativt raskt.

Et konkret eksempel fra dybdeanalysen er at en person ikke har vært innom arbeidsmarkedstiltak før uføretrygd er innvilget. Det er også observert tilfeller der oppfølgingen i forkant av innvilgelse er veldig kort i tid, eller helt fraværende. Dette kan ha ulike forklaringer. I sakene som er gjennomgått i dybdeanalysen ser vi at enkelte personer har inngående kjennskap til egne rettigheter. Vi ser også at det benyttes kostbar juridisk bistand i oppfølging av saker.

Sykdom med subjektive symptomer

I dybdeanalysen observerer vi at en stor andel av personene har symptombaserte diagnoser som grunnlag for ytelse.[43] Også dette peker på at det er utfordrende for Nav å kontrollere og verifisere opplysninger som beslutninger og vedtak skal basere seg på.

Ved diagnostisering må behandleren ta hensyn til pasientens beskrivelse av symptomer og funksjon. Det kan være vanskelig å vurdere om opplysningene er overdrevne eller konstruerte. Dersom uriktige opplysninger legges til grunn for diagnosen, kan behandlerens vurdering inngå som en del av grunnlaget for at Nav innvilger en ytelse personen ikke har krav på. Behandleren kan i

43 NTAES har i dybdeanalysen fått bistand fra fagpersoner i Nav Kontroll, som har hatt tilgang til helseopplysninger, slik disse er registrert i Navs systemer.

slike tilfeller fungere som en ufrivillig tilrettelegger for trygdebedrageri.

I andre tilfeller kan det være samarbeid mellom behandler og pasient når diagnose fastsettes, for å skape et falskt eller fiktivt grunnlag for å få innvilget ytelse fra Nav. Dette er spesielt interessant i de tilfellene der nettverkene bruker behandlere som er tidligere kjent fra Nav.

I analysene ser vi flere nettverk der det er en stor andel personer som mottar ytelser som fungerer som en inntektssikring. Ett av disse er Nettverk Narkotika, som beskrives på neste side. NTAES har ikke vurdert om disse ytelsene mottas på riktig eller uriktig grunnlag. Gjennomgangen av personene og ytelsene viser imidlertid at nesten alle i nettverket som mottar ytelser, har fått ytelsene innvilget på grunnlag av diagnoser som er svært like eller tilhører de samme diagnosekategoriene.

Sårbarheter knyttet til arbeidsmarkedstiltak

Ved å samarbeide kan arbeidsgivere og arbeidstakere både gjennomføre og skjule misbruk av arbeidsmarkedstiltak.

Når tiltaksmidler skal innvilges, må saksbehandler kunne vurdere og kontrollere en rekke opplysninger. Dette krever kompetanse til å identifisere faresignaler på misbruk, kunnskap om hvilken informasjon det er mulig og lovlig å innhente, og evne til å vurdere hvilken informasjon det er relevant å sammenstille fra egne systemer og åpne kilder. En sårbarhet er dermed knyttet til forvalterens kompetanse og tid til å gjøre slike vurderinger.

Å avdekke misbruk av tiltaksordninger gjennom stedlig kontroll er utfordrende. Arbeidstakeren skal være på plass på arbeidsplassen, men samtidig er det flere krav og plikter som regulerer hva arbeidstakeren kan og ikke kan gjøre i arbeidsforholdet. Det er for eksempel vanskelig å avklare om arbeidstakeren arbeider mer enn den har lov til, eller om det er gitt arbeidsoppgaver og ansvar utover det tiltaket tillater.

Utredning av saker med mistanke om svindel dekkes av to ulike styringslinjer i Nav (Ytelsesavdelingen og Arbeids- og tjenesteavdelingen).[44] Organiseringen synes å begrense både samarbeid og informasjonsflyt. Nav kontroll har ikke ansvar for utredning av saker med arbeidsmarkedstiltak, noe som medfører at slike saker i mindre grad blir prioritert av fagmiljøet på utredning og kontroll i Nav. Avdekking av saker med misbruk av arbeidsmarkedstiltak skjer mer tilfeldig i andre deler av Nav, og mer som en bieffekt i arbeid med andre saker.

Fragmentert forvaltning i Nav påvirker deling av informasjon og kunnskap

Oppgavene Nav har ansvar for reguleres i ulike lovverk for de kommunale og de statlige tjenestene, i henholdsvis sosialtjenesteloven og Nav-loven. Videre er det ulike bestemmelser om taushetsplikt i lovene, og i saksbehandlingen brukes det ulike saksbehandlingssystemer. Deling av informasjon for å forebygge og avdekke bedrageri skjer derfor ikke på en *effektiv måte*. Kompetanse på forebygging og avdekking av trygdebedrageri er samlet i den statlige delen av Nav, henholdsvis i Arbeids- og velferdsdirektoratet og Nav kontroll. Dette i motsetning til organiseringen i kommunal del av Nav, der kompetanse på bedrageri av de sosiale tjenestene er fordelt på hvert enkelt Nav-kontor. Fagmiljøene blir med det små og sårbare.

44 Nav (2026) *Misbruk av lønnstilskuddsordningen*

Nettverk fra populasjonen: «Nettverk Narkotika»
Dette familiebaserte nettverket består av et sett med brødre, deres utvidede familie og miljøet rundt dem. Totalt består nettverket av ca. 20 identifiserte aktører, der de fleste er svært godt kjent for politiet. Nettverkets hovedvirksomhet er import og omsetning av narkotika.

Brødrene er sentrale aktører, mens de øvrige personene ser ut til å ha ulike roller og ulikt engasjement inn i nettverkets aktiviteter. Tilgjengelig informasjon viser at det er flere knytninger fra personer i dette nettverket til andre nettverk, i samme geografiske område. Majoriteten av nettverket har omfattende og langvarig straffehistorikk. Sakene de er registrert med gjelder i hovedsak narkotika, grov vold, trusler og inndrivelse av gjeld. I tillegg finner vi et betydelig antall føringer på saker som omhandler økonomisk kriminalitet.

Nettverket driver en rekke virksomheter innen bilsalg og bilpleie. Det er mistanke om at det begås skatteunndragelse og hvitvasking i virksomhetene. Mange av aktørene overfører beløp til utlandet som ikke samsvarer med innrapportert lønn eller ytelser.

Mange av personene ser ut til å i hovedsak dekke livsopphold med ytelser fra Nav, i form av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Ytelsene er i stor grad basert på psykiske lidelser av ulike slag. For mange stammer inntektsgrunnlaget for ytelsene fra egen virksomhet eller fra en virksomhet som eies eller styres av andre personer i nettverket. Blant dem som har lønnsinntekter, stammer også disse i hovedsak fra virksomhetene fra eget nettverk.

Nettverket er registrert med totalt 70 MF-rapporter siden 2020. Rapporteringene gjelder hvitvasking, skatte- og avgiftsunndragelse og bedrageri. Det er også enkelte meldinger som omhandler svart arbeid, misbruk av trygdeytelser og sammenblanding av privatøkonomi og virksomhet.



Foto: Skatteetaten



06

Tilskudd og lån fra det offentlige

Formål og datagrunnlag

I dette kapittelet undersøker vi om populasjonen har mottatt tilskudd og lån fra statlige virksomheter de siste årene. Formålet er å belyse hvordan offentlige tilskudds- og låneordninger kan være utsatt for utnyttelse og hvilke sårbarheter som muliggjør dette.

Vi har inkludert lån i analysene sammen med tilskudd. Lån fra det offentlige kan også være et supplement til privat finansiering. Enkelte lån, som risikolån, inneholder også elementer av statsstøtte. For virksomheter som ikke ville fått tilsvarende finansiering i det private markedet kan slike lån ha stor betydning for etablering, drift og videre utvikling, på en måte som ellers ikke ville vært mulig gjennom ordinær markedsfinansiering. Dette gjør offentlige lån relevant å vurdere på linje med tilskudd.

Analysen bygger på data hentet inn fra utvalgte statlige tilskuddsforvaltere, for perioden 2020–2025. Vi har i denne omgang ikke hentet inn data om kommunale tilskudd. Analysene gjøres på virksomhetsnivå, og inkluderer virksomheter der personene i populasjonen har hatt roller eller eierskap innenfor et tidsvindu på pluss/minus to år fra året det ble innvilget tilskudd eller lån. Analysene bygger i tillegg på bakgrunnssamtaler med seks tilskuddsforvaltere.

Statlige tilskudd er et økonomisk virkemiddel for å oppnå politisk fastsatte mål, blant annet knyttet til innovasjon, næringsutvikling, regional utvikling og ideell aktivitet.[45] Norge utbetaler hvert år betydelige beløp i statlige tilskudd og lån til næringsliv og frivillig og ideell sektor. Tilskudd gis normalt til mottakere utenfor staten.

Tilskudd fra staten er regulert i regelverket for økonomistyring i staten. Dette innebærer at tilskudd skal ha hjemmel i et bevilgningsvedtak i statsbudsjettet, forvaltes i tråd med økonomiregelverket, forvaltningsloven, og regelverket for den enkelte tilskuddsordningen. Dersom tilskuddet utgjør offentlig støtte, skal tildelingen også følge statsstøtteregelverket.[46]

Tilskuddsordningene er mange og varierte, både når det gjelder formål, utforming og økonomisk omfang. De kan være rettet mot etablerte virksomheter, oppstartsbedrifter, prosjekter, organisasjoner eller samarbeid på tvers av sektorer. Noen ordninger er rettighetsbaserte, der aktører som oppfyller fastsatte kriterier har krav på støtte, mens andre er konkurransebaserte og forutsetter søknad, faglig vurdering og prioritering.

Det finnes ingen helhetlig samlet oversikt over tilskuddsordningene, hvor store beløp som årlig utbetales eller hvem som er mottakere av statlige tilskudd. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) anslår imidlertid at statlige tilskudd samlet sett utgjør omtrent en tredjedel av statsbudsjettets utgifter.[47] Det finnes likevel noen oversikter over tilskudd og tildelinger. Tilskudd.no publiserer opplysninger om statlige tilskuddsordninger, tildelinger og mottakere innen frivillig og ideell sektor. Støtteregisteret inneholder opplysninger om støtteordninger og enkelttildelinger som omfattes av statsstøtteregelverket.

Fragmentert forvaltningslandskap

Forvaltningen av statlige tilskudd er fragmentert. Ifølge DFØ finnes det om lag 90 statlige tilskuddsforvaltere, bestående av departementer og underliggende virksomheter.[48] Disse forvalterne administrerer anslagvis rundt 600 statlige tilskuddsordninger og mellom 800 og 900 enkeltstående tilskudd.[49] Det er fra flere hold pekt på at det er behov for et mer helhetlig og koordinert system for tilskuddsforvaltningen.[50,51]

For enkelte statlige virksomheter utgjør tilskuddsforvaltning en sentral del av den samlede oppgaveporteføljen, mens andre kun forvalter noen få ordninger som en mindre del av sin virksomhet. Deler av tilskuddsforvaltningen er også delegert til kommuner, fylkeskommuner og statlige selskaper og foretak. Samlet innebærer dette at søkere, mottakere og tilskuddsforvaltere må forholde seg til et komplekst system med mange aktører, ulike regelverk og varierende praksiser for tildeling, oppfølging og kontroll.

45 DFØ (2026). *Fakta om tilskudd* [Lesedato 20.2.26]
46 Lov 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte (støtteloven). Lovdata.
47 DFØ (2026). *Fakta om tilskudd* [Lesedato 20.2.26]
48 DFØ (2026). *Fakta om tilskudd* [Lesedato 20.2.26]
49 Lotteri- og stiftelsestilsynet (2024) Statleg tilskotsforvaltning – ord og uttrykk. [Lesedato 19.04.26].
50 NOU (2026). *Den nye velferdskommunen.* NOU 2026: 6
51 DFØ (2018). *Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd.* DFØ-rapport 6/2018

Misbruk av tilskuddsordninger

I politiets trusselvurdering fra 2026 omtales utnyttelse av offentlige tilskudds- og støtteordninger som en alvorlig trussel mot den norske velferdsmodellen.[52] Misbruk skjer blant annet gjennom uriktige eller villedende opplysninger i søknader, som falske regnskapstall, oppblåste kostnader eller påstander om aktivitet som er helt eller delvis fiktiv (for eksempel fiktive timelister eller fiktive deltakerlister[53]). Dette kan også skje gjennom overtakelse av allerede etablerte virksomheter og organisasjoner.[54] Det forekommer at midler brukes i strid med formålet de ble tildelt for, eller videreføres til privat bruk eller kriminelle virksomhet.

Den fragmenterte forvaltningen, med mange tilskuddsforvaltere, manglende oversikt og varierende praksis for oppfølging og kontroll kan gjøre det krevende å avdekke uregelmessigheter. Dette kan gi rom for gjentatt eller systematisk misbruk over tid, særlig der tilskudd utbetales forskuddsvis eller der etterkontroll er begrenset.

Fokuset på tilskuddskriminalitet har vært økende det siste året, og flere offentlige aktører har uttrykt bekymring for at store summer utbetales til kriminelle aktører.[55] I den forbindelse har Økokrim og DFØ, i samarbeid med en gruppe statlige tilskuddsforvaltere, nylig utarbeidet en veileder om å forebygge, avdekke og håndtere økonomisk kriminalitet på tilskuddsområdet, såkalt *tilskuddskriminalitet*.[56]

Penger på riktig eller uriktig grunnlag?

Det er ikke nødvendigvis mistenkelig eller feil at virksomhetene i populasjonen har mottatt tilskudd eller lån fra det offentlige. Personene i populasjonen er også foreldre, næringsdrivende og deltakere i lokalsamfunn og kan derfor inneha legitime roller i idrettslag, frivillige organisasjoner eller virksomheter med rett til ulike lån- og tilskuddsordninger. NTAES har ikke vurdert hver enkelt tildeling og undersøkt om tilskuddene er utbetalt på riktig eller uriktig grunnlag.

Som det også er påpekt av Brottsförebyggande rådet (Brå),[57] gir opplysninger om mottatte lån og tilskudd likevel et interessant bilde av hvor mye som utbetales til virksomheter som kriminelle nettverk har kontroll over, eller tilknytning til. Når vi sammenstiller vårt datamateriale om lån og tilskudd og ser flere kilder i sammenheng, vurderer vi likevel at flere av nettverkene har en profil som innebærer betydelig risiko for misbruk av offentlige låne- og tilskuddsordninger.

Datagrunnlag for analysene

NTAES har innhentet data om utbetalte lån og tilskudd fra følgende kilder:

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir)
- Enova
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

52 Politiet (2026). *Politiets trusselvurdering 2026.*

53 NTAES kjenner til anmeldte saker der det er mistanke om forfalskning av deltakerlister etc. til kurs/utdanninger som har mottatt tilskudd

54 Europol (2024). *Leveraging legitimacy: How the EU's most threatening criminal networks abuse legal business structures.* Publications Office of the European Union, Luxembourg.

55 Dagens Næringsliv (2026). Milliardene strømmer ut – Økokrim-sjefen er bekymret for «tilskuddskriminaliteten». [Lesedato 27.04.26]

56 DFØ (2026). *Forebygge tilskuddskriminalitet* [Lesedato 20.2.26]

57 BRÅ (2025). *Företag som brottsverktyg.* Rapport 2025:20

- Innovasjon Norge
- Tilskudd.no (statlige tilskudd til ideelle og frivillige organisasjoner)
- Utlendingsdirektoratet (UDI)

Avgrensningen av kilder er gjort med utgangspunkt i en gjennomgang av hvilke tilskuddsforvaltere som bevilger de høyeste summene i statsbudsjettet og etter innspill fra fagpersoner.

Vi har søkt å innhente data fra perioden 2020–2025. Enkelte tilskuddsforvaltere har kun hatt tilgjengelige data fra 2021–2025. Se vedlegg 4 for ytterligere beskrivelse av forvaltere, tilskuddsordninger og eksakt innhentingsperiode for dataene.

I tillegg til analyser av tilskuddsdata er det gjennomført samtaler med representanter fra seks ulike tilskuddsforvaltere. Samtalene ga viktig innsikt om sårbarheter, bevilgninger, rutiner og kontroll hos den enkelte forvalter.

Funn

122 av nettverkene i populasjonen knyttes til en virksomhet som har mottatt tilskudd eller lån[58] fra det offentlige i perioden 2020–2025. Dette innebærer at minst én person i nettverket har hatt en rolle eller et eierskap i virksomheten som har mottatt tilskudd, innenfor et tidsvindu på pluss/minus to år fra året det ble tildelt tilskudd. Totalt har 266 virksomheter mottatt tilskudd eller lån. Til sammen er det utbetalt i overkant av 1 milliard kroner til virksomhetene i perioden, der lån fra Innovasjon Norge utgjør rett over en halv milliard kroner. Tabell 8 viser tilskuddsforvaltere som har utbetalt høyest summer til virksomhetene i populasjonen.

Innovasjon Norge: største forvalter av lån og tilskudd

Virksomhetene i populasjonen har mottatt nær 740 millioner kroner fra Innovasjon Norge i perioden. Totalt er det utbetalt lån eller tilskudd til 76 virksomheter.

Innovasjon Norge skiller seg fra andre tilskuddsforvaltere ved at de, i tillegg til ordinære tilskudd, også forvalter lån. Disse deles i hovedsak inn i markedslån og risikolån (se faktaboks). Lånene kan gi økonomiske fordeler som ellers ikke vil være tilgjengelige i det kommersielle lånemarkedet.

Tilskuddsforvalter	Samlet beløp
Innovasjon Norge	739 mill. kr (hvorav lån 513 mill.kr)
Lotteri- og stiftelsestilsynet	69 mill. kr
Barne- og familiedepartementet	64 mill. kr
Enova	35 mill. kr
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	32 mill. kr
Kultur - og likestillingsdepartementet	15 mill. kr
Norges idrettsforbund	14 mill. kr
Norsk Tipping AS	14 mill. kr
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (Imdi)	11 mill. kr
Helsedirektoratet	9 mill. kr

Tabell 8: Tilskuddsforvalterne som har utbetalt de største summene til populasjonen (2020–2025)

58 Blant tilskuddsforvaltere det er hentet inn data fra er det kun Innovasjon Norge som utbetaler lån.

Lån fra Innovasjon Norge

Markedslån (*lavrisikolån*) er ordinære markedslån gitt på kommersielle vilkår. Lånene gis til bedrifter med et større og langsiktig kapitalbehov og kan være et supplement til lån i private finansieringsinstitusjoner. Selv om lånene gis på markedsmessige betingelser, kan de gis med lenger løpetid enn ordinære banklån. Lånene kan samfinaniseres med ordinære banker.

Risikolån skiller seg tydeligere fra ordinære banklån ved at de er utformet som offentlige virkemidler for å nå næringspolitiske mål, ikke som kommersielle kredittprodukter. Lånene inneholder elementer av statsstøtte. Formålet er å bidra til innovasjon, verdiskaping, omstilling og næringsutvikling i tilfeller der markedet alene ikke tilbyr tilstrekkelig eller hensiktsmessig finansiering.[59] Mens ordinære banker i hovedsak vurderer lønnsomhet, betalingsevne og sikkerhet, kan Innovasjon Norge i større grad vektlegge utviklingspotensial og forventede samfunnseffekter.

Dette innebærer at Innovasjon Norge kan finansiere prosjekter med høyere risiko og fleksible krav til sikkerhet, særlig i tidlig fase, som private banker ofte ikke anser som kommersielt forsvarlige.[60]

Ettersom en betydelig andel av virksomhetene i populasjonen driver næringsvirksomhet er det ikke overraskende at det er utbetalt store summer fra Innovasjon Norge i perioden. Innovasjon Norge har som formål å finansiere og stimulere næringsutvikling, og forvalter flere ordninger med store enkeltutbetalinger. Særlig vil låneordningene innebære store utbetalinger. Ordningene fra Innovasjon Norge har også et bredt nedslagsfelt, på tvers av bransjer og regioner. Eksempelvis utbetaler de egne regionale distriktsmidler med særskilte vurderingskriterier, der formålet i tillegg til utvikling og innovasjon også er å bidra til verdiskapning og aktivitet i distriktene. I perioden 2020-2025 ble det utbetalt 39 millioner kroner i slike distriktsutviklingstilskudd til virksomheter i populasjonen.

Store summer til frivillige og ideelle organisasjoner og tros- og livssynssamfunn

Videre er det utbetalt store summer til frivillige og ideelle organisasjoner, gjennom merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner og midlertidig tilskudd til frivillighetssektoren som følge av covid-19-utbruddet (tilskudd fra **Lotteri- og stiftelsestilsynet**). NTAES kan ikke fastslå i hvilken grad disse tilskuddsordningene er tildelt på uriktig grunnlag. Vi ser imidlertid at noen av nettverkene i populasjonen er omhandlet i tidligere etterretningsprodukter om misbruk av kompensasjonsordninger for koronapandemien. Ett av nettverkene vurderes å utvise en generelt stor evne og vilje til å tilpasse seg endringer i samfunnet for å oppnå økonomisk vinning. I nyere tid er disse i tillegg

59 Innovasjon Norge (2024) Virkemidler og finansiering. [Lesedato 19.04.26].
60 Innovasjon Norge (2026). *Lån*. [Lesedato 18.06.26]

kjent for trygde- og lånebedrageri, skatte- og avgiftskriminalitet, arbeidslivskriminalitet og hvitvasking.

Betydelige summer er også utbetalt til tros- og livssynssamfunn, i all hovedsak forvaltet av **Barne- og familiedepartementet**. Politiet har informasjon som indikerer at minst tre av virksomhetene i populasjonen som har mottatt tilskudd til tros- og livssynssamfunn, tidligere har begått bedrageri av bistandsmidler. Utover dette vet ikke NTAES hvilken grad disse tilskuddsordningene misbrukes. Det vi imidlertid ser, er at personer i populasjonen har ledende roller i trossamfunn, samtidig som de har mye historikk knyttet til seg i politiets etterretningsregister.

Andre forvaltere med store utbetalinger

Som vist i Tabell 8 har virksomheter i populasjonen mottatt 35 millioner kroner i **Enova**-støtte. Enova forvalter en rekke tilskuddsordninger for virksomheter, blant annet til energi- og klimatiltak, energieffektivisering og utvikling og innføring av ny teknologi. Støtten gis til utrednings-, pilot- og investeringsprosjekter og omfatter virksomheter i ulike næringer. Dataene fra Enova inneholder ikke informasjon om hvilke ordninger eller prosjekter midlene gjelder, utover organisasjonsnummeret til virksomheten som mottok støtten. Det er derfor ikke mulig å spesifisere populasjonens treff på ulike tilskuddsordninger eller prosjektformål nærmere.

Videre har populasjonen mottatt støtte til anlegg for idrett og fysisk aktivitet gjennom **Kultur - og likestillingsdepartementet**, tilskudd til lokale lag og foreninger gjennom **Norges idrettsforbund** og penger til grasrotandelen gjennom **Norsk Tipping**. Av **Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)** har de mottatt tilskudd til nasjonale ressursmiljøer på integreringsfeltet, tilskudd til integreringsarbeid og tilskudd til informasjonstiltak om korona.

Fiskeribransjen er største mottaker av tilskudd og lån

Fiskeribransjen[61] skiller seg tydelig ut ved at de fem nettverkene som har mottatt de største beløpene i tilskudd og lån fra det offentlige, alle er knyttet til denne bransjen.[62] Et av disse beskrives under. Mange av de store virksomhetene i fiskerinæringen har kontroll over store deler av verdikjeden, fra produksjon og fangst til bearbeiding og salg av ferdige produkter.

At næringen mottar store summer gjennom offentlige ordninger, er likevel ikke overraskende. I 2025 eksporterte Norge sjømat for over 181 milliarder kroner, noe som gjør sjømatnæringen til landets nest største eksportnæring. Næringen er viktig både for nasjonal verdiskaping og for sysselsetting og bosetting i mange kystsamfunn. Utvikling av fiskeri- og havbruksnæringen har over tid vært et sentralt næringspolitisk mål, og staten forvalter derfor en rekke tilskuddsordninger som skal bidra til innovasjon, omstilling og verdiskaping i sektoren.

61 Fiskerinæringen omfatter kommersiell fangst av fisk, skalldyr og andre marine organismer, samt aktivitetene som følger av dette, herunder mottak, industriell bearbeiding og eksport. Havbruksnæringen (også representert i populasjonen, men ikke like fremtredende) omfatter oppdrett og dyrking av organismer i fersk- og saltvann, som fisk, skalldyr og alger.

62 I analysene vil utbetalinger til en virksomhet der en person har roller/eierskap inngå i alle disse nettverkene personen er knyttet til. Det blir derfor misvisende å oppgi totalsum per nettverk. Totalsum per nettverk er likevel så høye at vi med sikkerhet kan si at fiskerinæringen er bransjen som mottar mest i populasjonen.



Foto: iStock

Det er imidlertid godt kjent at det foregår ulike former for kriminalitet innenfor havbruks- og fiskerinæringen.[63, 64, 65] NTAES' rapport *Havbruk og fiskeri – verdikjeder, ansvar og lovbrudd*[66] avdekket at det forekommer kriminalitet i flere ledd av næringene og viste blant annet hvordan utstrakt egenrapportering og manuell registrering gir et handlingsrom for økonomisk kriminalitet. Registrering og landing av fangst foregår stort sett manuelt, noe som gjør det utfordrende for kontrollmyndighetene å verifisere de oppgitte opplysningene. Mangelfull eller uriktig rapportering kan legge til rette for skatte-, avgifts- og tollunndragelser og kan gi betydelige økonomiske fordeler. I tillegg er både fiskeri- og havbruksnæringen preget av omfattende bruk av utenlandsk arbeidskraft, underleverandører og bemanningsforetak. Kombinert med lav organisasjonsgrad i deler av næringene kan dette øke risikoen for lovbrudd knyttet til arbeidslivskriminalitet, herunder lønns- og arbeidsvilkår. Når kriminelle aktører oppnår økonomiske fordeler gjennom slike regelbrudd, bidrar dette til konkurransevridning på bekostning av virksomheter som etterlever regelverket.

Nettverk fra populasjonen: «Nettverk Fiskeri»

Nettverket som har fått utbetalt de aller største summene i tilskudd og lån, har i perioden 2020–2025 mottatt om lag 350 millioner kroner. Utbetalingene stammer fra 12 ulike låne- og tilskuddsordninger, med lån fra Innovasjon Norge som den største posten, med 337 millioner kroner. Ni personer og 14 virksomheter er knyttet til disse utbetalingene.

Seks av disse ni personene er knyttet til straffesaker innenfor miljøkriminalitet og økonomisk kriminalitet. Dette inkluderer saker om bedrageri/utroskap, skattebedrageri, underslag og falsk anmeldelse/falsk forklaring.

Nettverket driver virksomhetene sine på en måte som utkonkurrerer andre seriøse virksomheter. De kan knyttes til svart omsetning, feilrapportering og systematisk utnyttelse av sårbare arbeidstakere gjennom juks med timeregistrering og lønnsutbetalinger. I tillegg er det mistanke om bruk av innsidere og tilretteleggere for å forberede og gjennomføre kriminaliteten.

NTAES kan ikke vurdere om utbetalingene er mottatt på uriktig grunnlag. Det vi derimot ser, er at dette er et nettverk som er godt kjent for politiet og Skatteetaten, og som har en tydelig økonomisk motivasjon for å begå kriminalitet. De disponerer store økonomiske ressurser både gjennom kriminell og legal virksomhet. Kriminaliteten foregår gjennom den legale virksomheten i nettverket. De har bygget en omfattende selskapsstruktur og utnytter sin markedsposisjon for å øke fortjenesten.

63 Fiskeribladet (2026). Karlsøybruket. [lesedato 18.8.26]
64 NRK (2026). Mild dom for alvorlig fiskekriminalitet etter at politiet lot saken ligge [lesedato 18.8.26]
65 NRK (2026). Politiet: Mistanken styrket mot North Tandem [lesedato 18.8.26]
66 NTAES (2021). *Havbruk og fiskeri – verdikjeder, ansvar, lovbrudd.*

Barnevern

For enkelte sektorer eller ansvarsområder kan det få særlig alvorlige konsekvenser dersom kriminelle aktører får fotfeste eller utkonkurrerer seriøse virksomheter. Barnevernssektoren er en av disse.

I Sverige har man de siste årene sett at kriminelle aktører har etablert seg i deler av den private barneverns- og omsorgssektoren.[67, 68] Dette er særlig bekymringsverdig med tanke på risikoen for rekruttering av sårbare personer og for kvaliteten i tjenestene som tilbys. Manglende kvalitet kan skje gjennom bruk av ukvalifisert arbeidskraft, ulovlig lav bemanning eller et generelt misforhold mellom hva som er avtalt og hvordan tjenestene faktisk drives.

Når offentlige midler som skal ivareta barn og unge i sårbare livssituasjoner misbrukes eller kanaliseres til kriminelle aktører, rammer ikke dette bare det offentlige økonomisk. Det svekker også samfunnets evne til å ivareta noen av sine mest sårbare barn og unge. Konsekvensene kan strekke seg langt utover den enkelte tjenesten. En utrygg oppvekst øker risikoen for sosialt utenforskap, psykiske og fysiske helseplager og svakere tilknytning til skole og arbeidsliv senere i livet.[69] Misbruk av offentlige tilskuddsmidler på dette området kan dermed bidra til økte behov for helse- og velferdstjenester og betydelige samfunnsøkonomiske kostnader på lengre sikt.

Det siste året har norske medier omtalt flere saker der private leverandører innen helse-, omsorgs- og barnevernssektoren har levert tjenester av så lav kvalitet at det har fått konsekvenser for liv og helse.[70, 71] I flere av sakene har Arbeidstilsynet avdekket alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven i drift av tiltakene, blant annet knyttet til manglende risikovurdering, manglende opplæring, manglende tiltak mot volds- eller trusselsituasjoner og manglende forsvarlighetsvurdering av at ansatte er alene på jobb.[72]

I august 2026 ble det også kjent at A-krimsenteret i Tønsberg hadde avdekket at kriminelle aktører hadde sentrale roller i flere private virksomheter som leverer tjenester til barnevernet. En av virksomhetene fikk senere trukket godkjenningen til å drive barnevernsinstitusjon.

Det er ikke mulig å fastslå hvor mange av virksomhetene i populasjonen som driver innenfor barnevernssektoren, basert på de innhentede dataene. Dette skyldes at næringskodene er for brede til å identifisere virksomheter som opererer innenfor denne sektoren. Det er dermed heller ikke mulig å avklare hvor mange tilskuddsmottakere som driver innenfor barnevern, eller hvor store beløp som er utbetalt til slike virksomheter. Vi ser likevel at det er utbetalt tilskuddsmidler til nettverk som er kjent for etatene og som knyttes til alvorlig kriminalitet. Ett av nettverkene beskrives på neste side.

67 SVT (2025) *Polisen i rapport: Flera HVB-hem drivs av kriminella* [Lesedato 15.06.26]
68 BRÅ (2025). *Företag som brottsverktyg*. Rapport 2025:20
69 NOU (2024). *Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester.* NOU 2024:17
70 Drammens Tidene (2026). *Omsorgstjeneste konkurs og politietterforsket: – Svertekampanje* [lesedato 15.06.26]
71 NRK (2025). Drapet på Kampen: Gemt AS får flengende kritikk av Arbeidstilsynet. [15.06.26]
72 NRK (2025). Drapet på Kampen: Gemt AS får flengende kritikk av Arbeidstilsynet. [15.06.26]

Nettverk fra populasjonen: «Nettverk Barnevern»
Nettverket har i perioden 2020–2025 fått utbetalt flere millioner kroner i tilskudd fra det offentlige. Personer i nettverket har eierskap og sentrale roller i en rekke ulike virksomheter, og de mottatte tilskuddene knyttes til én av disse. Tilskuddene er utbetalt fra fire tilskuddsforvaltere gjennom fem ulike tilskuddsordninger. I tillegg har virksomhetene knyttet til nettverket samlet sett også mottatt om lag 50 millioner kroner fra én offentlig oppdragsgiver for leveranse av private barnevernstjenester.

Nettverket startet som tilbydere av et lavterskeltilbud for ungdom og har gradvis beveget seg inn i større leveranser innenfor barnevernssektoren. Over tid har de bygget opp en forretningsmodell bestående av virksomheter som fremstår som lovlige og ryddige, med legitimitet, inntekter og markedsposisjoner, tilsynelatende innenfor formelt lovlige rammer. Nettverket har hatt en omfattende aktivitet knyttet til søknader om offentlige tilskudd og tilbud på tjenester til det offentlige, og har hatt en stor økning i profitt gjennom virksomhetene sine.

Nettverket knyttes til virksomheter som er godt kjent for politiet og hvor flere av disse er mistenkt for økonomisk kriminalitet, og innblanding i narkotikakriminalitet. Majoriteten av personene i nettverket har en straffehistorikk med saker om vold, og skadeverk, og over halvparten av personene er registrert med rapporter om mistenkelige forhold. Informasjon viser at de har forbindelser til en rekke andre kriminelle nettverk. Også mange av de ansatte i nettverkets virksomheter er omhandlet med kriminalitet og knyttes til andre kriminelle nettverk.

Tilgjengelig informasjon indikerer bruk av tilretteleggere for å utnytte ulike støtte- og tilskuddsordninger. I tillegg har nettverket tilpasset seg krav og pålegg fra kontrollmyndighetene ved at de eksempelvis har brukt sine egne virksomheter til å levere opplærings-, HMS- og sikkerhetstjenester til seg selv.

En liten krets personer opptrer (samtidig) som eiere, daglige ledere, styreledere, styremedlemmer og ansatte i ulike stillinger i nettverkets virksomheter. Flere av de samme personene innehar nøkkelposisjoner, som HR, HMS og institusjonsledelse, på tvers av virksomhetene.

Måten nettverket opererer på er særlig alvorlig fordi de, gjennom tjenestene de utfører for det offentlige, kan få en reell påvirkning på ivaretakelsen av sårbare ungdommer. Dette kan få svært alvorlige konsekvenser for ungdommene.

Sårbarheter knyttet til tilskuddsforvaltningen

Statlige tilskuddsordninger fremstår som attraktive mål for økonomisk kriminalitet, der en rekke forhold kan skape sårbarheter som muliggjør uriktig tilegnelse av offentlige midler. Analysene viser at tilskuddsordninger kan utnyttes systematisk av kriminelle aktører og nettverk når kontrollmekanismene er svake, forvaltningen er fragmentert og tillitsbaserte prosesser dominerer. Utnyttelse kan pågå over tid uten å bli avdekket, særlig i tilfeller der utbetaling skjer forskuddsvis eller der etterkontrollen er begrenset og lite risikobasert.

Riksrevisjonen har de siste årene gjennomført flere revisjoner av den offentlige tilskuddsforvaltningen. Selv om enkelte områder i hovedtrekk ser ut til å fungere etter hensikt ved at mottakere angivelig bruker midlene slik de er ment å brukes,[73] pekes det likevel på betydelige mangler og svakheter i både utforming, forvaltning og oppfølging av offentlige tilskudd.[74, 75, 76] Et av hovedfunnene på tvers av tilskuddsområder er at det mangler presise mål og tydelige kriterier for måloppnåelse i en del av ordningene. I tillegg kritiseres forvalterne for i liten grad å ha etablert tilstrekkelige risikovurderinger og kontrollordninger.

Fragmentert forvaltningslandskap

En sentral sårbarhet er at det ikke finnes en helhetlig oversikt over forvaltere, ordninger eller mottakere på tilskuddsområdet. Tilskuddsforvaltningen er delegert fra departementer til statlige virksomheter. I tillegg har fylkeskommuner og kommuner også ansvar for deler av forvaltningen.[77] Manglende oversikt over hvem som mottar tilskudd gjør det krevende å identifisere sammenhenger mellom mottakere, ordninger og pengestrømmer. Dermed blir det også vanskeligere å oppdage at de samme aktørene mottar midler fra flere kilder. Dette svekker muligheten til å avdekke systematisk misbruk.

Den fragmenterte forvaltningen innebærer også at ansvaret for risikovurdering, kontroll og oppfølging ligger hos den enkelte tilskuddsforvalter. Her vil ulikheter i kompetanse og tilgjengelige ressurser medføre ulik praksis i risikovurderinger, kontroll og etterlevelse.

Sårbarheter knyttet til vurdering av risiko og kontroll

Samtalene med forvalterne viser flere sårbarheter knyttet til risikovurdering og kontroll. Et gjennomgående tema er at man hverken har tilstrekkelig kapasitet eller kompetanse til å vurdere risiko og kontroll, eller til å være i stand til å oppdage avvik.

En av forvalterne peker på kapasitet som det største problemet. Vedkommende oppgir at de har tilgang til relevante opplysninger og dokumenter slik som regnskap, revisjon og bilag, men at en grundig kontroll kan kreve to–tre måneders arbeid for én saksbehandler. Ressursbruken setter dermed grenser for hvor mange saker som kan kontrolleres.

---

73 Riksrevisjonen (2022). *Revisjonsrapport for 2022 om tilskudd til organisasjoner.* Rapportert i Dokument 1 (2022–2023).

74 Riksrevisjonen (2024). *Revisjonsrapport for 2023 om tilskudd til klimatiltak.* Rapportert i dokument 1 (2024–2025).

75 Riksrevisjonen (2024). *Tilskudd til ressurskrevende helse og omsorgstjenester.* Rapport i dokument 1 (2024–2025).

76 DFØ (2026). *DFØs forvaltning av økonomiregelverket i 2025*. DFØ-rapport 2026:3

77 Tilskudd som forvaltes av kommunene inngår ikke i datagrunnlaget i rapporten

En annen beskriver at mange søknader er vanskelig å vurdere og at økonomisk kompetanse hos saksbehandlerne har betydning for evnen til å oppdage avvik i søknader og dokumentasjon. Forvalteren forteller at da de begynte å trekke økonomifunksjonen inn i opplæringen av saksbehandlerne, identifiserte de flere avvik.

Vanskelig å verifisere opplysninger

Noen av forvaltere vi har snakket med understreker at det gjøres mange kontroller og at en del av disse resulterer i at tilskuddene kreves tilbake. Likevel trekkes det frem at det er enkelt å forfalske dokumenter hvis man virkelig prøver, og at kriminelle aktører som har et virkelig godt system også vil utstyre seg med personer som kan bekrefte den forfalskede dokumentasjonen. Dette peker mot en mer overordnet problemstilling, nemlig at de kriminelle ser ut til å ha endret fremgangsmåte og at de tilpasser seg kontroll fra tilsynsmyndighetene. På denne måten gjør de det vanskeligere for en saksbehandler å oppdage avvik mellom hva som oppgis i søknaden og hva som rent faktisk er tilfellet.

Enkelte forvaltere forteller for eksempel at de ser en dreining i at tilskuddsmottakere nå i større grad utnytter gråsoner og det at det gjøres skjønnsmessige vurderinger i saksbehandlingene. Der man før for eksempel så en overrapportering av medlemmer, antall lokallag eller antall kurs som var påstått gjennomført, ser man nå at midlene for eksempel brukes på å kjøpe tjenester/arbeid fra en nærstående, eller at midler brukes på reiser eller matutgifter, noe som gjør det mer komplisert å vurdere om midlene brukes til private formål.

En annen fremgangsmåte er å benytte seg av tilretteleggere. Enova opplyser at de tidligere hovedsakelig avdekket fakturasvindel. Nå ser de i større grad saker der de mistenker at energirådgivere[78] opptrer som tilretteleggere. Rådgiverne bistår søkere med å forfalske dokumentasjon for å oppnå støtte på uriktig grunnlag. Enova erfarer at energirådgiverne samarbeider med byggefirmaer og driver en kombinasjon av svart og hvit virksomhet, noe som gjør det spesielt vanskelig å verifisere de faktiske opplysningene som ligger til grunn for søknadene. NTAES er kjent med flere tidligere straffesaker som knyttes til mistanke om omfattende dokumentforfalskning og misbruk av tilskudd fra Enova. NTAES har ikke grunnlag for å vurdere i hvilken grad slikt misbruk treffer vår populasjon.

Et politisk mål at pengene skal ut

Tilskuddsordninger er etablert for å nå politiske mål, og forvaltningen må derfor balansere hensynet til at midlene skal være tilgjengelige og nå frem til målgruppen, mot behovet for å gjøre en tilstrekkelig grad av kontroll av mottakere. Flere av tilskuddsforvalterne vi har snakket med peker på denne balansen. En av forvalterne peker på dette som et tydelig motsetningsforhold; det er et ønske at man skal være effektiv, smidig og legge til rette for at næringslivet skal lykkes, samtidig som man forventes å ha gode rapporteringskrav og kontrollmuligheter. Vedkommende hevder at dagens regelverk er til hinder for at de ulike aktørene i det næringsrettede virkemiddelapparatet kan dele opplysninger som er nødvendig for å oppdage, forfølge og forhindre misbruk av offentlige midler.

78 For enkelte av Enovas støtteordninger inngår energirådgiver som en del av grunnlaget for søknaden. Rådgiveren kartlegger bygningens energitilstand og foreslår aktuelle tiltak og opplysningene brukes til å dokumentere at vilkårene for støtte er oppfylt.

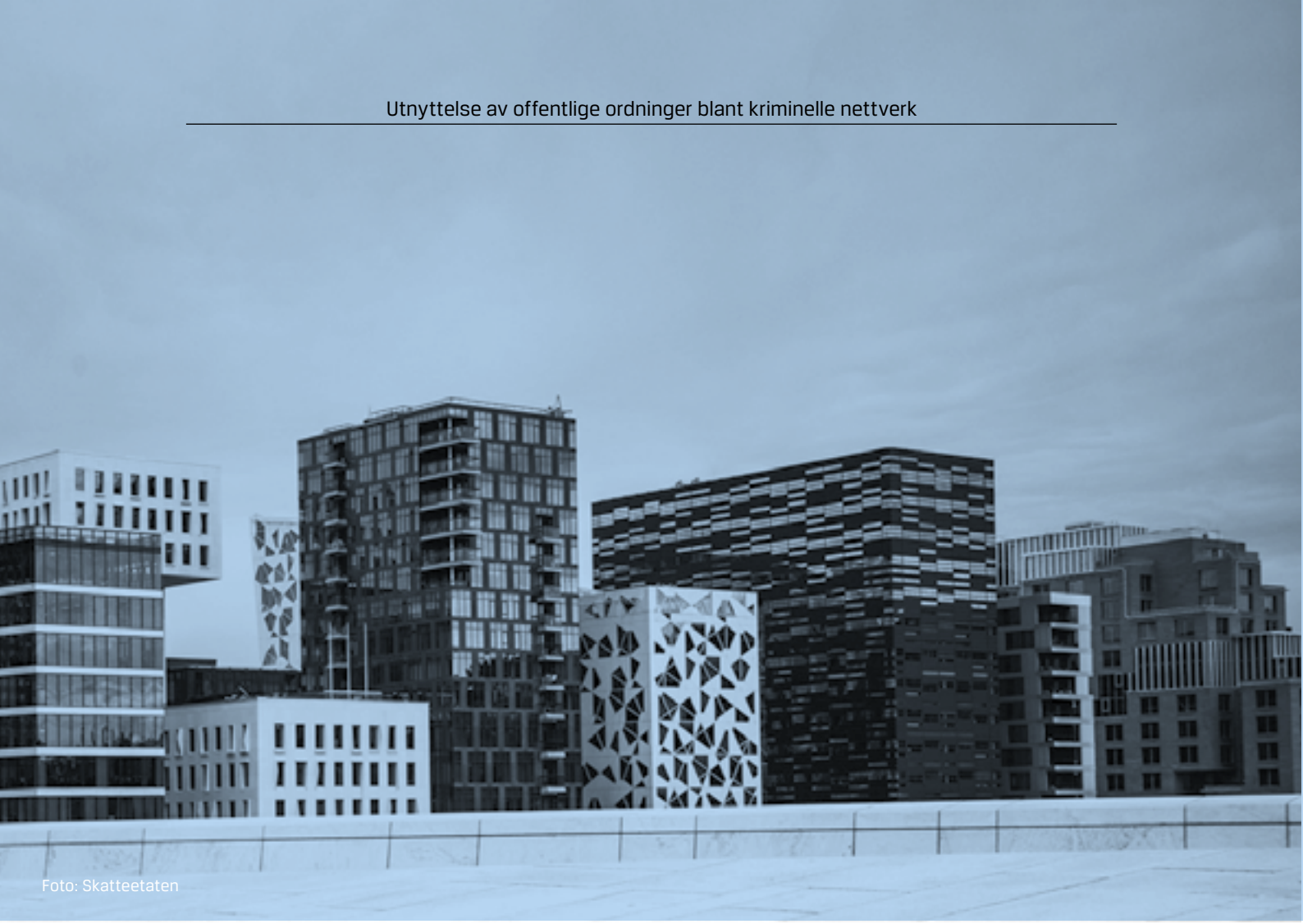


Foto: Skatteetaten

En annen forvalter beskriver hvordan denne avveiningen blir særlig tydelig i enkelte tilskuddsordninger. Eksempelvis finnes det ordninger rettet mot gründere eller små og nyoppstartede virksomheter, der det politiske målet nettopp er å legge til rette for etablering og vekst og å redusere risiko i oppstartsfasen. Omfattende krav til dokumentasjon og kontroll kan i slike tilfeller motvirke selve formålet med ordningen, fordi de gjør det vanskeligere for virksomheter i målgruppen å få tilgang til støtten.

Få sanksjonsmuligheter

Flere av tilskuddsforvalterne peker på utfordringer knyttet til å forfølge mulig misbruk av ordningene. Det beskrives som ressurskrevende å utrede og undersøke slike saker, samtidig som saker som anmeldes, ofte blir henlagt. Som nevnt over kan én enkelt sak kreve betydelige ressurser. Dette kan gjøre det krevende å prioritere oppfølging av mistanker om misbruk.

En av tilskuddsforvalterne sier at det å forfølge misligheter i et straffe- eller sivilrettslig spor også vil reise spørsmål om de selv har gjort en god nok jobb eller vært tydelig nok til ikke å kunne misforstås. Disse spørsmålene vil være en sentral del av den konkrete vurderingen av prosessrisiko man må gjøre i den enkelte sak.

En ytterligere utfordring er at det ikke alltid finnes effektive virkemidler for å kreve inn midler dersom mottakeren ikke betaler frivillig. Ikke alle forvalterne har avtale med statens innkrevingssentral. Konsekvensen kan være at offentlige midler ikke tilbakeføres, selv om det foreligger et gyldig tilbakebetalingskrav.



Foto: iStock



07

Kontrakter med det offentlige

Formål og datagrunnlag

I dette kapittelet undersøker vi om populasjonen har inngått kontrakter med det offentlige i 2024 og 2025. Formålet er å belyse hvordan anskaffelsesprosesser kan være utsatt for utnyttelse og hvilke sårbarheter som muliggjør dette.

Kontrakter med det offentlige fremstår som attraktive mål for økonomisk kriminalitet. Dette skyldes at anskaffelsesprosessen er en viktig kanal for overføringer av offentlige midler til private aktører. I tillegg kan disse kontraktene gi tilgang til sentral infrastruktur, tjenester og systemer.

Analysen bygger på data om tildelinger av offentlige kontrakter for 2024 og 2025, hentet fra den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser (Doffin). Analysen omfatter kun virksomheter der personer i vår populasjon har hatt roller eller eierskap innenfor et tidsrom på to år før eller etter kontraktsinngåelse.

Offentlige virksomheter må ivareta et bredt spekter av oppgaver og behov for å sikre gode og helhetlige tjenester til befolkningen. Oppgavene kan utføres i egen regi eller gjennom kjøp av varer og tjenester fra private leverandører. Kjøp av varer og tjenester skjer gjennom anskaffelsesprosesser, der offentlige oppdragsgivere planlegger, gjennomfører konkurranser og inngår kontrakter med leverandører. Offentlige anskaffelser er regulert gjennom lov og tilhørende forskrifter om offentlige anskaffelser. Formålet er å sikre effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser, samtidig som man fremmer konkurranse, likebehandling og åpenhet i markedet. Regelverket skal sikre tillit til prosessen, motvirke favorisering og korrupsjon, ivareta sikkerhets- og beredskapshensyn og gjøre det mulig å kontrollere at midlene brukes riktig.[79]

I 2024 utgjorde offentlige innkjøp om lag 835 milliarder kroner,[80] noe som tilsvarer 16 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP). De store pengestrømmene kombinert med komplekse anskaffelsesprosesser, begrenset tilgang til data og et stort antall oppdragsgivere, skaper muligheter som kriminelle aktører kan utnytte. Svak kontroll, fragmentert informasjonsdeling og komplekse leverandørkjeder gir handlingsrom for å fremstå som seriøse virksomheter, vinne kontrakter og skjule ulovlig aktivitet. Dette kan blant annet skje gjennom overfakturering, fiktive leveranser, skjulte eierskapsstrukturer og bruk av stråpersoner og selskaper.[81, 82, 83]

I tillegg er offentlige anskaffelser et område som er særlig utsatt for infiltrasjon og korrupsjon.[84, 85, 86] Tildeling av kontrakter til kriminelle aktører kan svekke konkurransen ved at useriøse virksomheter oppnår markedsandeler og vinner oppdrag på bekostning av virksomheter som driver på lovlig måte.[87] I tillegg kan offentlige kontrakter gi kriminelle aktører legitimitet og bidra til varig posisjon i enkelte markeder. I ytterste konsekvens kan kriminelle aktører få innflytelse over samfunnskritisk infrastruktur. Når kriminelle aktører vinner offentlige kontrakter gjennom regelbrudd, uriktige opplysninger eller andre former for misbruk, kan det svekke tilliten til at offentlige midler forvaltes på en forsvarlig måte.

Funn for populasjonen

I dag blir om lag en tredjedel av alle kontraktstildelinger kunngjort på den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser (Doffin). Dette til tross for at alt over terskel-

79 Anskaffelsesloven (2016) Lov 17. juni 2016, nr 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven), 1 § Formål. Formålsbestemmelse i lov om offentlige anskaffelser

80 Statistisk sentralbyrå (2026). Offentlige innkjøp (mill.kr) 1995-2025. SSBs statistikk om offentlige innkjøp omfatter utgifter til varer, tjenester og bruttorealinvesteringer i statlig og kommunal forvaltning, samt tilsvarende innkjøp foretatt av statlig og kommunal forretningsdrift. Innkjøp foretatt av offentlig eide foretak ellers (ASA/AS, SF m. fl) er ikke med i statistikken.

81 Europol (2024). *Leveraging legitimacy: How the EU's most threatening criminal networks abuse legal business structures,* Publications Office of the European Union, Luxembourg.

82 NTAES (2022). *Leverandører til det offentlige*.

83 Økokrim (2024). *Trusselvurdering 2024.*

84 Gunnarson, Carina (2023). *Den sårbara staten. En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun.* SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

85 EU-kommisjonen. (2024). *High-risk areas of corruption in the EU: a mapping and in-depth analysis*. Publications Office of the European Union

86 (2026) Dom i straffesak 26-047016AST-FROS. Dommen er anket til Høyesterett og per 4.8.26 ikke rettskraftig.

87 NTAES (2022). *Leverandører til det offentlige.*

verdi skal kunngjøres, jf. Anskaffelsesloven. Den begrensede offentliggjøringen gjør det vanskelig å få en fullstendig oversikt over hvilke leverandører som har offentlige kontrakter. I tillegg er det ingen krav om å offentliggjøre underleverandører. For vår analyse innebærer dette at vi har begrenset innsikt i hvor mange kontrakter aktørene i populasjonen faktisk har vunnet.

Dataene fra Doffin viser at i perioden 2024–2025 har 19 virksomheter fra populasjonen vunnet 60 kontrakter med det offentlige. Over en tredjedel av kontraktene er innenfor bygg- og anleggssektoren. Dette er i hovedsak arbeidsintensive bransjer som er sårbare for økonomisk kriminalitet, herunder også arbeidslivskriminalitet. De resterende kontraktene er innenfor følgende bransjer: barnevernsinstitusjon, utdanning, industri, transport, og drift av eiendom.

Personene er kjent for politiet

19 personer har hatt formelle roller eller eierskap i virksomhetene som har vunnet kontrakter med det offentlige. Flere av disse er kjent for politiet ved at de har føringer i etterretningsregisteret med mistanke eller involvering i ulike typer kriminalitetsforhold. Dette gjelder blant annet narkotikakriminalitet, seksuallovbrudd, ulovlig avfallsdeponering og ulike former for økonomisk kriminalitet som arbeidslivskriminalitet, konkurskriminalitet, bedrageri av lønnsgarantiordningen og hvitvasking.

Tre av personene har en *omfattende* straffehistorikk. De er registrert som mistenkt, siktet eller domfelt for blant annet narkotikakriminalitet, heleri, dokumentforfalskning, regnskapsovertredelser og overtredelser av bokføringsloven.

Knytninger til transnasjonale nettverk

Tre av personene har knytninger til transnasjonale kriminelle nettverk med forgreininger til Norge, enten som medlemmer eller samarbeidspartner. Særlig én knytning fremstår som spesielt alvorlig. Saken gjelder en person som er godt kjent for politiet innenfor narkotikakriminalitet og hvitvasking. Vedkommende har et tett samarbeid og en sentral posisjon i et transnasjonalt narkotikakriminelt nettverk som utgjør en høy trussel nasjonalt.[88] I tilfellet det gjelder ble det inngått en delkontrakt innen bygg- og anlegg med en norsk kommune med en samlet verdi på 120 millioner kroner.

Når personer med kriminell erfaring og et omfattende kriminelt kontaktnettverk vinner offentlige kontrakter, øker risikoen for korrupsjon, økonomisk kriminalitet og infiltrasjon i den lovlige økonomien. Dette understøttes av forskning fra Italia som viser at virksomheter med tilknytning til hierarkisk organisert kriminalitet har høyere sannsynlighet for å vinne offentlige kontrakter enn sammenlignbare virksomheter uten slike knytninger.[89] Annen forskning på organisert kriminalitet og offentlige anskaffelser viser også at kriminelle nettverk bygger komplekse relasjoner mellom personer i den kriminelle og den lovlige økonomien, herunder næringsliv, offentlige tjenestemenn og profesjonelle tilretteleggere.[90] Slike relasjoner kan gi tilgang til informasjon, beslutningstakere og markeder som gjør det lettere å påvirke anskaffelsesprosesser og etablere seg i den lovlige økonomien.

88 Kripos (2020), (2021), (2022), (2023), (2024), (2025). *Nasjonal trusselvurdering av kriminelle nettverk*

89 Bafundi et al. (2026). *The mafia influence in the business context: Infiltration of criminal firms in the public procurement market.* Journal of Management and Governance, 1-30.

90 Mazza, C. (2016). *How Criminals Infiltrate Public Procurement: Organised Crime and Corruption in Legal Markets and Public Sectors.* Central European Journal of International & Security Studies, 10(1).



Foto: Shutterstock

Profesjonelle tilretteleggere og virksomhetsstruktur

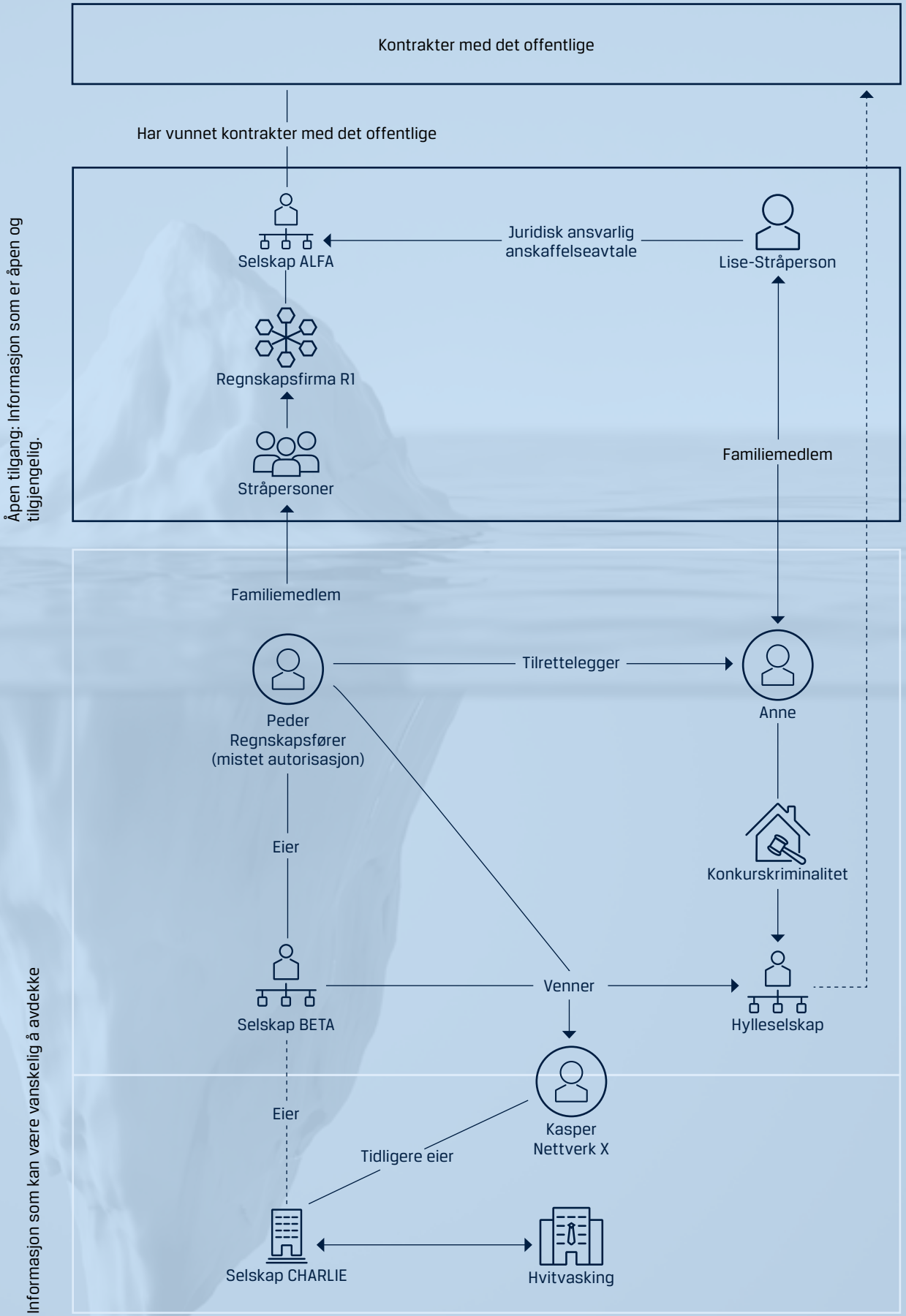
I en gjennomgang av de 19 virksomhetene ser vi at flere av dem bruker regnskapsfirma og revisjonsselskap som er kjent for politiet.[91] Disse er mistenkt for å tilrettelegge for arbeidsmiljølovbrudd, skattekriminalitet, mva-bedrageri, bokføringsbrudd, regnskapskriminalitet, konkurskriminalitet og hvitvasking.

I ett av tilfellene er både regnskapsfører og revisor mistenkt for de samme lovbruddene, herunder konkurskriminalitet, hvitvasking, regnskapsovertredelser og ulovlig avfallsdeponering. Tilfellet utpeker seg ved at regnskapsføreren har flere sammenfallende mønstre som indikerer en organisert struktur som tilrettelegger for en effektiv gjennomføring av økonomisk kriminalitet. På neste side er saken anonymisert og beskrevet.

Leseguide: Nettverk ALFA bruker virksomheter, tilretteleggere og stråpersoner til å skjule kriminalitet og tilsløre ansvarsforhold. Dette gjør det vanskelig å avdekke hva som faktisk foregår. Organiseringen skaper flere lag av informasjon, samtidig som relevante opplysninger er spredt mellom ulike myndigheter. Nettverk ALFA viser hvordan denne organisering kan skjule kriminalitet og komplisere arbeidet for politiet og kontrolletatene.

91 Seks revisorer og tre regnskapsførere

Nettverk ALFA



Byggeselskapet **ALFA** har vunnet flere kontrakter med kommunale og statlige oppdragsgivere i 2024. I kontraktene står **Lise** oppført som kontaktperson og juridisk ansvarlig for ALFA. Ifølge foretaksregisteret er det imidlertid Lises mor **Anne** som er styreleder og daglig leder av ALFA. ALFA bruker regnskapsfirma **R1**.

Anne er mistenkt for ulovlig avfallshåndtering, kjøp av dopingmidler, konkurskriminalitet, bedrageri av lønnsgarantiordningen og utnyttelse av lærlingordningen.

Politiet mistenker at regnskapsfirma R1 er registrert på en stråperson. Regnskapsføreren **Peder** skal etter mistanken ha den reelle kontrollen over regnskapsfirmaet. Peder er fradømt retten til å drive regnskapsførsel og økonomiforvaltning for all tid. Han er også mistenkt for å være en profesjonell tilrettelegger og for å styre en rekke virksomheter gjennom stråpersoner.

Virkemidler
Anne benytter seg av konkurser som et sentralt virkemiddel for økonomisk kriminalitet. Anne planlegger for konkurs i selskaper i bygg- og anleggsbransjen. I forkant av konkurs hentes det inn en proforma daglig leder fra utlandet og det ansettes en rekke personer i selskapene. Formålet med ansettelsene skal være å misbruke lønnsgarantiordningen. Etter at byggeoppdragene er utført, slår hun selskapene konkurs. I ett av tilfellene har Anne unndratt seg gjeld på flere millioner kroner gjennom konkurs i ett enkelt selskap.

Peder, som er reell eier av R1, er også reell eier av selskapet **BETA**. BETA er et selskap som selger hylleselskaper. Hylleselskaper er ferdigregistrerte selskaper uten aktivitet som står «på hylla» og venter på en kjøper. Profesjonelle tilretteleggere med tilgang til hylleselskaper kan bruke disse til å etablere komplekse selskapsstrukturer. Hylleselskapene kan blant annet gjøre det enklere å skjule reelle eierskapsforhold og legge til rette for konkurskriminalitet.

BETA eier et annet selskap, **CHARLIE**. CHARLIE er et selskap som mistenkes for å være opprettet med et primært formål om å hvitvaske penger fra kriminalitet. CHARLIE og R1 er tidligere eid av Kasper. Kasper er en av hovedpersonene i Nettverk X, som beskrives i kapittel 10. Kasper og Peder er nære samarbeidspartnere.

Hypotese
Basert på tilgjengelig informasjon om involverte personer og selskaper, er NTAES' hypotese: **Annes** virksomhet **ALFA** vinner kontrakter med det offentlige fordi hun kan tilby kunstig lave priser. **Anne** begår bedrageri av lønnsgarantiordningen, arbeidslivskriminalitet og skattekriminalitet før hun slår selskapene konkurs. **Peder** forsyner så **Anne** med nye, ferdigregistrerte virksomheter fra **BETA**. Fra selskapet **CHARLIE** sendes hvitvaskede penger til **Annes** nye byggeselskaper, og hun blir styrket med kapital. Kriminaliteten fortsetter, og staten blir påført gjentatte tap. Den systematiske kriminaliteten svekker konkurranse, reduserer leveransesikkerhet og undergraver tilliten til offentlige anskaffelser.

Sårbarheter knyttet til offentlige anskaffelser

Innkjøpspraksis: kompetanse, kapasitet og etterlevelse

I Norge er offentlige anskaffelser i hovedsak desentralisert organisert, med flere tusen oppdragsgivere som har svært varierende forutsetninger for å gjøre gode innkjøp. Enkelte oppdragsgivere har store og profesjonelle innkjøpsmiljøer. Andre har én ansatt som jobber deltid med innkjøp, og har både begrenset med ressurser og kompetanse. Den desentraliserte organiseringen innebærer at hver enkelte virksomhet selv har ansvaret for å planlegge, gjennomføre og følge opp sine anskaffelser. Samtidig finnes det flere initiativer for samordning av offentlige innkjøp gjennom både formelle og uformelle innkjøpssamarbeid.

Offentlige anskaffelser har de siste årene fått en stadig viktigere rolle som virkemiddel for å fremme samfunnsmål knyttet til blant annet klima og miljø, innovasjon, seriøst arbeidsliv og menneskerettigheter. Offentlige oppdragsgivere må derfor ivareta flere hensyn gjennom anskaffelsesprosessen, noe som gjør det mer komplekst og øker behovet for kompetanse, kapasitet og oppfølging.[92]

Begrensninger i kompetanse og kapasitet hos oppdragsgivere kan skape sårbarheter som kriminelle aktører kan utnytte. Når oppdragsgiver ikke i tilstrekkelig grad kan gjennomføre risikovurderinger, kontrollere leverandører og følge opp kontrakter, blir det vanskeligere å avdekke regelbrudd, falsk dokumentasjon, stråpersoner og andre forsøk på å omgå regelverket. Riksrevisjonen har ved flere anledninger de siste årene avdekket alvorlige svakheter i statlige virksomheters anskaffelsespraksis. Blant annet peker en revisjon fra 2024 på at Forsvaret har kjøpt varer og tjenester for langt over 700 millioner kroner på utløpte rammeavtaler.[93]
En revisjon fra 2022 avdekket også sterkt kritikkverdige forhold knyttet til manglende kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, med fare for sosial dumping, hos leverandører innen bygg- og anleggsarbeid.[94]

Manglende oversikt over leverandører til det offentlige

I Norge skal offentlige oppdragsgivere kunngjøre konkurranser og kontraktstildelinger over terskelverdi i samsvar med regelverket.[95] I arbeidet med ny lov om offentlige anskaffelser understreker utvalget verdien av åpenhet ved at allmennheten skal ha innsyn i hvem som tildeles offentlige kontrakter.[96]

I praksis er oversikten over hvem som mottar offentlige kontrakter likevel begrenset. Selv om regelverket legger til rette for åpenhet, blir bare 30 prosent av kontraktstildelingene i dag publisert.[97] Dette innebærer at tilgjengelige kontraktsdata bare gir et delvis bilde av hvilke virksomheter som tildeles offentlige kontrakter. Et eksempel fra

92 DFØ (2024). *Anskaffelsesundersøkelsen*.
93 Riksrevisjonen (2024) *Oppfølging og kontroll av rammeavtaler i forsvarssektorens virksomheter.*
94 Riksrevisjonen (2022) *Statlige virksomheters oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelser.*
95 DFØ (2026) Anskaffelsesregelverk – Terskelverdi for offentlige anskaffelser: Terskelverdiene er sentrale når det skal gjennomføres en anskaffelse. De avgjør hvilke deler av anskaffelsesregelverket som gjelder. Terskelverdiene påvirker dermed hvilke prosedyrer som er tillatt og hvilke regler som skal følges for den aktuelle anskaffelsen. Regelverket består av både EØS-rettslige og nasjonale bestemmelser
96 NOU (2024) *Ny lov om offentlige anskaffelser. Andre delutredning*, avgitt Nærings- og fiskeridepartementet 16 mai 2024, forslag til 1-1 § Formål
97 Anskaffelser.no (2026) Kunngjøring av kontrakt. [Lesedato 15.06.26]



Foto: Shutterstock

populasjon illustrerer dette. I analysene av mottatte tilskudd (kapittel 6) identifiserte vi et nettverk som har etablert seg innenfor barnevernssektoren. Dette nettverket får ingen treff i det innhentede datamaterialet over inngåtte kontrakter. Ytterligere undersøkelser gjennom elnnsyn hos én statlig virksomhet viser imidlertid at nettverket har mottatt utbetalinger på over 50 millioner kroner.

Når informasjon om leverandører ikke er offentlig tilgjengelig blir det vanskeligere å identifisere mønstre der de samme useriøse leverandørene går igjen, avdekke interessekonflikter eller avdekke forbindelser mellom leverandører og kriminelle nettverk. Samtidig vil ikke fullstendig offentliggjøring nødvendigvis avdekke hvem som reelt kontrollerer virksomhetene. Kriminelle aktører kan skjule sin involvering gjennom underleverandører, stråpersoner og komplekse selskapsstrukturer. Utvalget for ny lov om offentlige anskaffelser fremhever derfor aksjonærregisteret og registeret over reelle rettighetshavere som viktige virkemidler for økt transparens.

Dokumentasjon som beslutningsgrunnlag

Oppdragsgivere vurderer leverandører ut fra dokumentasjon og opplysninger som leverandørene selv fremlegger. Dokumentasjonen danner grunnlag både for kvalifisering av leverandører, tildeling av kontrakter og oppfølging av kontraktsforpliktelser.

Anskaffelsesregelverket gir oppdragsgiver flere muligheter til å innhente informasjon om leverandørene, men pålegger i begrenset grad å undersøke eller verifisere at de oppgitte opplysningene er korrekte. Dersom leverandørene fremlegger falsk, fiktiv eller villedende dokumentasjon og opplysningene i liten grad blir verifisert, kan dette føre til at kontrakter tildeles på feil grunnlag. Konsekvensen er økt risiko for misbruk av offentlige midler, arbeidslivskriminalitet og annen økonomisk kriminalitet.

Et eksempel på dokumentasjon som kan benyttes for å kontrollere leverandører, er politiattest. Oppdragsgiver kan etter anskaffelsesregelverket kreve politiattest fra virksomheter og nøkkelpersoner som knytter seg til forberedelsen eller utførelsen av oppdrag. Attesten kan gi grunnlag for å avvise leverandører dersom den avdekker forhold som omfattes av avvisningsreglene.

Politiattesten har imidlertid klare begrensninger som kontrollverktøy. En politiattest gir kun et øyeblikksbilde av en persons vandel, og inneholder ingen mekanisme for løpende oppdatering. Dette innebærer at en attest raskt kan bli utdatert, og oppdragsgivere har ingen garanti for at nye forhold blir fanget opp etter utstedelsen. Attesten gir som hovedregel heller ingen opplysninger om pågående straffesaker der en person er mistenkt eller siktet, eller opplysninger om straffbare forhold som personen er domfelt for i utlandet.

Kontrollen kan dessuten også omgås ved at leverandører med tilknytning til kriminelle forhold benytter stråpersoner eller andre personer uten slike tilknytninger i sentrale roller. På bakgrunn av dette har Økokrim påpekt behovet for å modernisere dagens ordning for utstedelse og kontroll av politi- og vandelsattester.[98]

Plikt til å avvise og kontrollere leverandører

Offentlige oppdragsgivere har et særskilt ansvar for å fremme seriøsitet gjennom sine

98 Anmodning sendt fra Økokrim til POD 29.08.25.

anskaffelser. Gjennom krav til leverandører og oppfølging av kontrakter påvirker de hvilke aktører som får tilgang til markedet. Ved å stille tydelige krav, gjennomføre risikobaserte vurderinger og aktivt avvise eller følge opp leverandører som ikke etterlever regelverket, kan offentlige oppdragsgivere bidra til å redusere handlingsrommet for arbeidslivskriminalitet, beskytte arbeidstakere og styrke tilliten til både markedet og offentlige institusjoner.

Dette samfunnsansvaret kommer til uttrykk i anskaffelsesregelverket, som pålegger offentlige oppdragsgivere å vurdere, avvise og følge opp leverandører gjennom hele anskaffelsesprosessen. Oppdragsgivers evne til å avvise og kontrollere leverandører er avhengig av tilgang til relevant informasjon, tilstrekkelig kapasitet og nødvendig kompetanse. Mangler på ett eller flere av disse områdene kan redusere muligheten til å identifisere og håndtere useriøse eller kriminelle aktører.

Plikt og rett til å avvise useriøse leverandører

Anskaffelsesregelverket stiller både en plikt og en rett til å avvise leverandører. Oppdragsgiver **skal** avvise en leverandør dersom det foreligger en dom eller et forvaltningsvedtak som fastslår at leverandøren ikke har oppfylt sine forpliktelser knyttet til skatt, avgift eller trygdeavgift. Det samme gjelder dersom leverandøren er dømt eller ilagt forelegg for blant annet deltakelse i en kriminell organisasjon, korrupsjon, bedrageri eller hvitvasking. Regelverket gir også oppdragsgivere en **rett** til å avvise leverandører dersom det kan dokumenteres at de ikke har oppfylt sine forpliktelser til å betale skatt og avgifter, konkurs eller gjenstand for insolvensbehandling. Adgangen til å avvise omfatter også tilfeller der det kan dokumenteres at leverandøren har begått alvorlige eller gjentatte brudd på bestemmelser om miljø, arbeidsforhold eller sosiale forhold.[99]

Flere av avvisningsgrunnene er skjønnsbaserte og krever konkrete vurderinger av dokumentasjon, alvorlighetsgrad og forholdsmessighet. Dette stiller betydelige krav til oppdragsgivers kompetanse og kapasitet. Samtidig kan bruk av stråpersoner, tilretteleggere og komplekse selskapsstrukturer gjøre det vanskeligere for offentlige oppdragsgivere å identifisere leverandører som skulle vært avvist.[100] Offentlige oppdragsgivere skal heller ikke etterforske kriminelle forhold, men skal gjennomføre anskaffelser for å utføre sine samfunnsoppdrag.

Plikt til å kontrollere leverandører og underleverandører

Oppdragsgiver har også plikt til å kontrollere at leverandører og underleverandører etterlever krav til lønns- og arbeidsvilkår i inngåtte kontrakter.[101] Kontrollen skal motvirke arbeidslivskriminalitet, sikre like konkurransevilkår og bidra til et seriøst arbeidsliv.

Kontrollplikten innebærer at oppdragsgiver må gjennomføre risikovurderinger av leverandører og underleverandører som utfører arbeid under kontrakten. Ved høy risiko skal oppdragsgiver gjennomføre dokumentbaserte kontroller. Dette omfatter blant annet innhenting og vurdering av arbeidsavtaler, lønnsslipper, timelister og arbeidsplaner. Oppdragsgiver kan også kontraktfeste muligheten til å innhente dokumentasjon som viser at lønn er utbetalt via bank. Dette styrker muligheten til å verifisere opplysninger ved at kontrollen bygger på

99 Anskaffelsesforskriften (2016) Forskrift 12 august 2016 nr 974 om offentlige anskaffelser § 24-2.

100 NTAES (2022). *Leverandører til det offentlige*

101 Anskaffelsesloven (2016) Lov 17. juni 2016, nr 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) §§ 5e og 5f, jf. § 5i

informasjon fra en uavhengig tredjepart, og ikke bare på dokumentasjon fremlagt av leverandøren selv.

Slike kontroller krever ofte annen kompetanse enn tradisjonell innkjøpskompetanse. Oppdragsgiver må blant annet kunne vurdere arbeidsrettslige forhold, lønnsdokumentasjon og indikatorer på arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Manglende kompetanse kan redusere kontrollens evne til å avdekke useriøse eller kriminelle leverandører.

Informasjon som forutsetning for effektiv avvisning og kontroll

Erfaringer fra fagmiljøer i Skatteetaten viser at samarbeid og kunnskapsdeling er sentrale virkemidler for å identifisere, avvise og utestenge useriøse og kriminelle leverandører. Skatteetaten har inngått samarbeidsavtaler med 30 av landets største offentlige innkjøpere for å redusere handlingsrommet til useriøse aktører. Gjennom avtalene får oppdragsgiver tilgang til oppdaterte og kvalitetssikrede opplysninger om virksomhetenes etterlevelse av skatte- og avgiftsregelverket. Tilgang til verifisert informasjon styrker oppdragsgivers beslutningsgrunnlag og gir bedre forutsetninger for å bruke avvisningsreglene og følge opp leverandører i kontraktsperioden. Samarbeidet har gitt konkrete resultater. I perioden 2023–2025 har over 200 useriøse leverandører blitt avvist eller mistet oppdrag som en direkte følge av samarbeidet mellom Skatteetaten og avtalepartene.

Samtidig viser erfaringene at regelverket og de tilgjengelige kontrollvirkemidlene ikke alene er tilstrekkelig. Kriminelle aktører tilpasser seg kontrolltiltak ved å fremstå som seriøse, utnytte begrensninger i informasjonsdeling og flytte aktivitet nedover i leverandørkjeden der kontrollen ofte er svakere.

I tillegg kan begrenset kapasitet, manglende kompetanse og prispress gjøre det krevende for oppdragsgivere å gjennomføre systematiske kontroller og konsekvent avvise useriøse leverandører. Dette kan redusere effekten av kontroll- og avvisningsmekanismer, som ellers er sentrale virkemidler for å hindre at useriøse aktører får tilgang til offentlige kontrakter. For at slike virkemidler skal fungere etter hensikten, kreves det tilgang til relevant informasjon, tilstrekkelig kompetanse og kapasitet, samt systematisk oppfølging av leverandører gjennom hele leverandørkjeden.



Foto: Skatteetaten



08

SkatteFUNN

Formål og datagrunnlag

I dette kapittelet undersøker vi om populasjonen har fått innvilget SkatteFUNN. Formålet er å belyse hvordan SkatteFUNN-ordningen kan utnyttes og hvilke sårbarheter som gjør dette mulig.

I kapittelet bruker vi data fra Forskningsrådet om virksomheter som har fått innvilget SkatteFUNN siden 2002. Analysen omfatter virksomheter der personer i vår populasjon har hatt roller eller eierskap innenfor et tidsrom på to år før eller etter SkatteFUNN-prosjekt er innvilget.

Vi har valgt å bruke data for hele perioden SkatteFUNN har eksistert. Dette gjør vi for å få et mest mulig komplett bilde av populasjonens tilknytning til ordningen.

SkatteFUNN er en rettighetsbasert støtteordning med formål om å styrke forskning og utvikling (FoU) i næringslivet.[102] Ordningen gir virksomheter skattefradrag for kostnader som er knyttet til godkjente FoU-prosjekter. At ordningen er rettighetsbasert betyr at alle prosjekter som oppfyller vilkårene har rett på støtte.[103,104]

Norges forskningsråd og Skatteetaten forvalter ordningen sammen. Virksomheter som søker støtte sender søknad til Forskningsrådet, som vurderer og godkjenner prosjektene. Forskningsrådet har også ansvar for å følge opp prosjektrapporteringen. Skatteetaten kontrollerer at kostnadene til godkjente prosjekter oppfyller vilkårene for støtte og utbetaler støtten.[105] Virksomheter med godkjente prosjekter får et skattefradrag på 19 prosent av godkjente FoU-kostnader. Fradraget gjelder for kostnader på inntil 25 millioner kroner per inntekstår, noe som gir en maksimal årlig støtte på 4,75 millioner kroner. Ved skattemessig overskudd kommer støtten til fratrekk på den skatten selskapet skal betale. Ved skattemessig underskudd kommer hele støttebeløpet til utbetaling. Ifølge Finansdepartementet blir om lag 80 prosent av all støtte gitt som utbetaling til støttemottakerne og ikke som et fradrag i skatt.[106]

I 2025 utgjorde støtten gjennom SkatteFUNN om lag 3,9 milliarder kroner. Dette tilsvarer nesten en tredel av de samlede offentlige bevilgningene til FoU, innovasjon og energieffektiviserende tiltak i næringslivet.[107] Tall fra Norges forskningsråd viser at 77 prosent av innsendte prosjektsøknader blir godkjent.

Tilgjengelighet og kontroll

SkatteFUNN-ordningen er utformet for å stimulere til økt forskning og utvikling i næringslivet og er derfor innrettet med en relativt lav terskel for deltakelse. Ordningen skal være enkel og tilgjengelig å bruke, særlig for små og mellomstore virksomheter. Forskning og utvikling innebærer ofte betydelig økonomisk risiko og usikre kommersielle resultater. En sentral begrunnelse for ordningen er derfor å redusere disse barrierene og gjøre det mer attraktivt for virksomheter å investere i forsknings- og utviklingsprosjekter.

Som rettighetsbasert skattefradragsordning skiller SkatteFUNN seg fra mange tradisjonelle tilskuddsordninger der virksomheter konkurrerer om begrensede midler og gjennomgår mer omfattende faglige vurderinger. Denne utformingen innebærer en avveining mellom tilgjengelighet og kontroll. Selv om dette bidrar til høy bruk av ordningen, kan det også øke risikoen for feilrapportering, uønskede tilpasninger og misbruk. Flere av sårbarhetene under kan følgelig forstås som en konsekvens av politiske avveininger mellom tilgjengelighet og kontroll.

---

102 Ordningen er forankret i Skattelovens § 16-40, forskrift for SkatteFUNN.

103 Ordningen er for bedrifter i alle størrelser, næringer og selskapsformer som er registrert i Brønnøysundregistrene, så lenge virksomheten er skattepliktig til Norge.

104 Kriteriene er at prosjektet må være avgrenset og målrettet og fremskaffe ny kunnskap eller nye ferdigheter som antas nyttige for utvikling av nye eller bedre varer, tjenester eller produksjonsprosesser, jf. skattelovforskriften § 16-40-2.

105 Kostnadene som utgjør grunnlaget for støtten må oppfylle tre selvstendige vilkår: 1) Kostnaden må være dirkete knyttet til prosjektet, 2) Kostnaden må være fradragsberettiget etter skattelovens kap.6. 3) Kostnadene må være omfattet av en av de syv kategoriene som er oppgitt i Gruppeunntaksforordningen.

106 Høringsnotat – endringer i Skattefunn, saksnr. 26/2498. 2026.

107 SSB (2026) *Nærings- og forskningspolitiske virkemidler* [lesedato 12.08.26]

Misbruk av SkatteFUNN-ordningen

De siste årene har flere saker vist at SkatteFUNN-ordningen kan misbrukes gjennom uriktige opplysninger om forsknings- og utviklingsaktiviteter og tilhørende kostnader. I 2025 aksjonerte Økokrim, etter flere anmeldelser fra Skatteetaten, mot en rekke personer med mistanke om systematisk misbruk av ordningen. Totalt ble 16 personer siktet for skatteunndragelser på ca. 30 millioner kroner knyttet til registrering av uriktige opplysninger om kostnader.[108]

At ordningen er sårbar for misbruk understrekes også av myndighetenes egne vurderinger. Våren 2026 sendte Finansdepartementet høringsforslag til endringer i SkatteFUNN-ordningen. I høringsnotatet beskrives ordningen som sårbar for systematisk misbruk og uheldige tilpasninger. Blant årsakene trekkes det frem at ordningen er rettighetsbasert og kan gi betydelige skattefradrag, inkludert direkte utbetalinger til foretak som ikke er i skatteposisjon.[109]

Fagpersoner i Skatteetaten vurderer også risikoen for misbruk som høy. En viktig årsak er at ordningen i stor grad bygger på dokumentasjon som virksomhetene selv utarbeider, og som i mange tilfeller er krevende å kontrollere. Fiktiv eller falsk dokumentasjon kan være vanskelig og ressurskrevende å avdekke og verifisere, både for revisor og Skatteetaten. I mange tilfeller krever kontrollen omfattende undersøkelser, blant annet sikring og analyse av elektronisk bevismateriale. Dette kan redusere oppdagelsesrisikoen for aktører som misbruker ordningen.

For kriminelle aktører kan misbruk av SkatteFUNN gi betydelige økonomiske fordeler. Mottatt støtte vil gi bedre likviditetseffekt, regnskapsmessige resultat, egenkapital, utbyttegrunnlag og estimerte selskapsverdi. Samtidig er støtten ikke skattepliktig inntekt. En virksomhet som mottar én million kroner gjennom ordningen kan dermed forbedre det regnskapsmessige resultatet tilsvarende uten at støttebeløpet i seg selv utløser skatt.

Misbruk av SkatteFUNN kan også føre til konkurransevridning. Offentlige støtteordninger skal bidra til å nå politiske mål uten å gi enkelte aktører ubegrunnede konkurransefordeler. Dersom støtte som er ment å finansiere forskning og utvikling i stedet brukes til markedsføring, drift eller annen virksomhet, kan foretak oppnå en konkurransefordel de ellers ikke ville hatt. I et av sakskompleksene som Skatteetaten har utredet de siste årene tyder mye på at midler fra SkatteFUNN ble brukt til markedsføring av et produkt fremfor forskning og utvikling. Dette kan ha gitt virksomheten en urettmessig konkurransefordel og bidratt til at produktet i dag er godt etablert i markedet.

Revisors rolle

Revisor har en kontrollfunksjon i SkatteFUNN ved at de skal attestere kostnadsgrunnlaget som ligger til grunn for virksomhetens krav om skattefradrag. Attestasjonen skal bidra til at kostnadene som inngår i grunnlaget er korrekte og dokumenterte. Dersom attestasjonen bygger på uriktige opplysninger eller utilstrekkelige kontrollhandlinger kan revisor, med eller uten forsett, bidra til at virksomheter mottar støtte de ikke har krav på. Revisors attestasjon kan da gi uriktige kostnadsgrunnlag en legitimitet som gjør misbruk vanskeligere å avdekke.

---

108 Økokrim (2025). Pressemelding. *Økokrim har aksjonert flere steder i landet i stor skattesviksak*

109 *Høringsnotat – endringer i Skattefunn*, saksnr. 26/2498. 2026.

Finanstilsynet har de senere årene behandlet flere tilsynssaker knyttet til revisors attestasjon av SkatteFUNN. Sakene illustrerer at slike oppdrag kan være krevende, særlig når revisor ikke har løpende revisjon av virksomheten og i stor grad må basere seg på dokumentasjon virksomheten selv utarbeider. Finanstilsynet har blant annet pekt på manglende profesjonell skepsis, utilstrekkelige kontrollhandlinger og attestasjoner avgitt uten tilstrekkelige revisjonsbevis.[110]

Erfaringer fra fagmiljøer i Skatteetaten peker i samme retning. I flere saker har etaten registrert at revisor ikke har reagert på høye rapporterte FoU-kostnader og omfattende bruk av interne ressurser på tvers av selskaper i samme konsern. Til tross for dette har den ordinære driften og de økonomiske resultatene i selskapene fremstått som upåvirket. Det finnes også eksempler der en ny revisor har attestert betydelige FoU-kostnader kort tid etter at forrige revisor fratrådte på grunn av vesentlige mangler ved regnskapet.

Et voksende konsulentmarked

Et sentralt mål med SkatteFUNN-ordningen er at den skal være enkel å bruke. Dette understøttes av en evaluering av ordningen fra 2018,[111] der et flertall av virksomhetene oppga at SkatteFUNN var den enkleste støtteordningen å søke på sammenlignet med andre relevante virkemidler. Til tross for dette har det vokst frem et omfattende kommersielt marked av konsulenter som bistår virksomheter med søknader, prosjektbeskrivelser og dokumentasjon knyttet til ordningen.

Fagpersoner fra Forskningsrådet beskriver at konsulentene ofte utarbeider prosjektbeskrivelser med generelle og lite presise formuleringer. Søknadene omtales som «såpestykkeprosjekter» fordi det kan være vanskelig å få tak i akkurat hva virksomheten faktisk skal utvikle. Søknader som får avslag gjenbrukes typisk i andre prosjekter, helt frem til minst én blir godkjent.

Fagpersoner i Skatteetatens erfarer at enkelte konsulenter bistår langt utover selve søknadsprosessen. De har funnet e-poster som viser bistand til blant annet prosjektregnskap, timelister og annen dokumentasjon. I enkelte tilfeller er timelister generert kort tid før revisjon, selv om slik dokumentasjon skal føres løpende.

Flere fagpersoner beskriver også et marked der konsulentselskaper aktivt oppsøker potensielle søkere og tilbyr bistand med SkatteFUNN-søknader. Enkelte benytter resultatbaserte betalingsmodeller der virksomheten først betaler dersom søknaden blir godkjent. Honoraret beregnes ofte som en prosentandel av støttebeløpet og kan i enkelte tilfeller utgjøre opptil 20 prosent. Betalingsmodellen gir konsulentene et økonomisk insentiv til å få flest mulig prosjekter godkjent, samtidig som en betydelig del av støtten kan tilfalle konsulenthonorarer fremfor forsknings- og utviklingsaktivitet.

Fagpersoner i Skatteetaten mistenker at disse oppsøkende konsulentene bidrar til at virksomheter som ellers ikke ville søkt SkatteFUNN, søker om støtte. Etter etatens vurdering ser flere av virksomhetene som har mottatt støtte på uriktig grunnlag ut til å være ordinære bedrifter uten tidligere kriminell historikk. Sett i sammenheng kan dette tyde på at konsulentmarkedet ikke bare bidrar til å senke terskelen for å søke

110 Finanstilsynet (2024). *Tilsynsrapport*.

111 Samfunnsøkonomisk analyse (2018). *Evaluering av SkatteFUNN.*

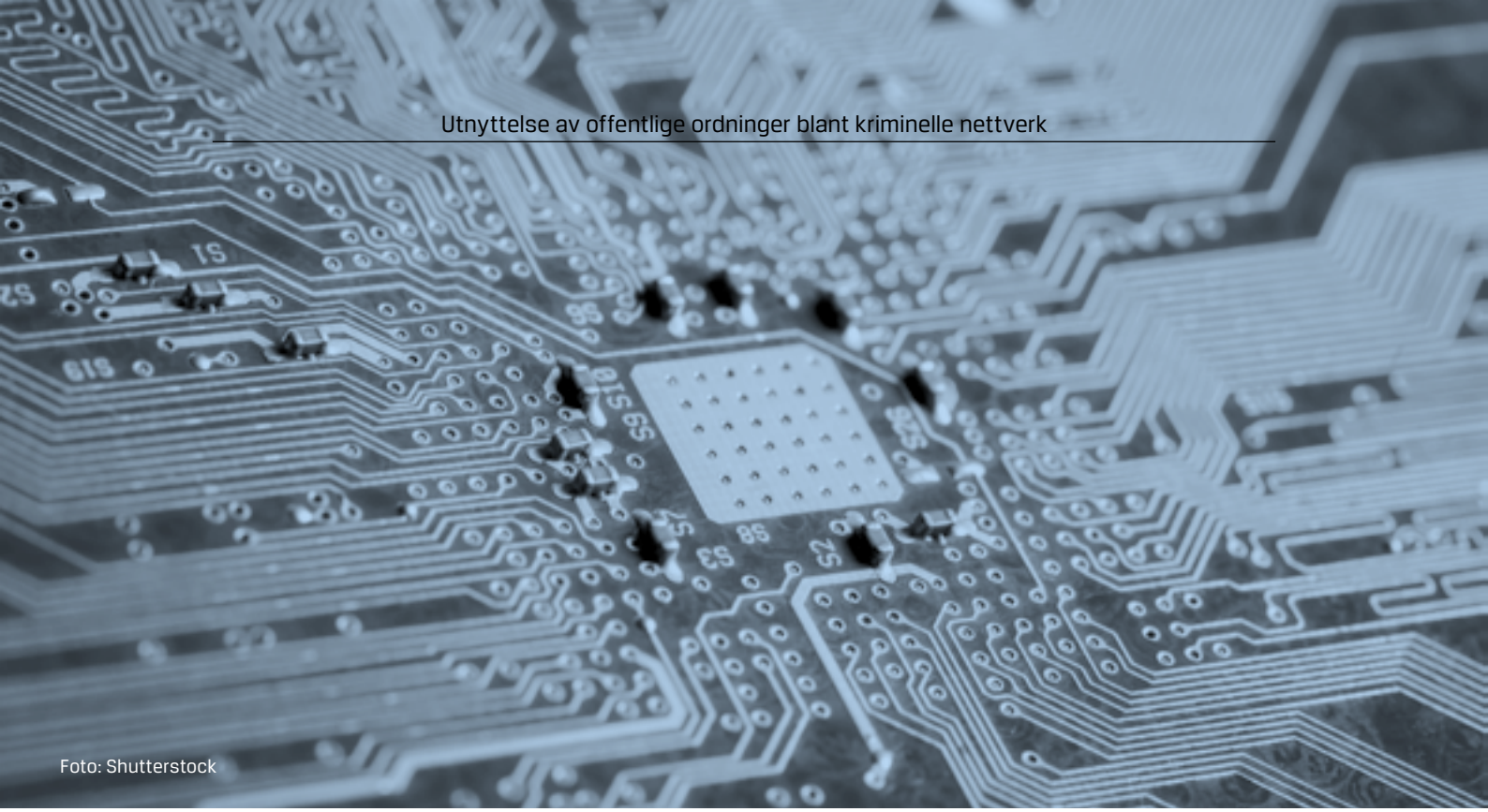


Foto: Shutterstock

SkatteFUNN, men også kan legge til rette for at virksomheter oppnår skattefradrag eller utbetalinger på uriktig grunnlag.

Funn for populasjonen

62 nettverk har fått innvilget SkatteFUNN siden 2001. Dette utgjør totalt 594 SkatteFUNN-prosjekter til 256 unike virksomheter. Virksomhetene er særlig konsentrert innen IT, teknisk og administrativ rådgivning, sjømatnæringen og industri. Flere av bransjene er kunnskaps- eller teknologiintensive og kan derfor ha aktivitet som naturlig faller innenfor SkatteFUNNs formål. Skattemeldingsopplysninger for 2023–2025 viser at virksomhetene samlet har fått 109 millioner kroner i fradrag eller utbetalinger i denne perioden. Hoveddelen av beløpet er utbetalt.

Når vi ser på tall tilbake til 2001, ser vi at en stor andel av virksomhetene er kjent for etatene:

- 75 prosent av virksomhetene har minst én person med straffehistorikk
- 15 prosent av virksomhetene har straffehistorikk.
- 20 prosent av virksomhetene er knyttet til personer som Skatteetaten har anmeldt.
- 16 personer knyttet til virksomhetene har hatt konkurskarantene i perioden 2017–2026. De har i hovedsak rollene daglig leder, kontaktperson eller styreleder.

Sårbarheter

To forvaltere: Skatteetaten og Forskningsrådet

Samtaler med fagpersoner i Skatteetaten og Forskningsrådet tyder på at den delte forvaltningen av SkatteFUNN skaper sårbarheter i oppfølgingen av ordningen. Forskningsrådet behandler og godkjenner prosjektsøknader, mens Skatteetaten kontrollerer om virksomheten oppfyller vilkårene for skattefradrag og utbetaler støtten.

Forskningsrådet opplyser at de i hovedsak legger til grunn opplysningene virksomheten selv oppgir i søknaden og den løpende rapporteringen. Så lenge prosjektet oppfyller de formelle vilkårene har de begrensede muligheter til å avslå eller senere trekke tilbake en godkjenning.

Fagpersoner i Skatteetaten opplever på sin side at de gjennom kontrollarbeidet kan avdekke nye opplysninger som tilsier at vilkårene for godkjenning ikke var oppfylt. Ifølge både Skatteetaten og Forskningsrådet kan

dagens regelverk gjøre det vanskelig å trekke tilbake en allerede gitt prosjektgodkjenning, selv når det fremkommer nye opplysninger. Dette kan skape et handlingsrom mellom godkjenning og kontroll som kriminelle aktører kan utnytte.

Verifisering av opplysninger er ressurskrevende

Skatteetatens kontrollarbeid handler om å verifisere at opplysningene en virksomhet har oppgitt samsvarer med de faktiske forholdene.

Skatteetaten gjennomfører både formelle og utvidede kontroller. Formelle kontroller retter seg mot om dokumentasjonen oppfyller regelverkets krav, for eksempel at prosjektregnskap, timelister og revisors attestasjon foreligger og er korrekt utfylt.

Utvidede kontroller kan blant annet omfatte uvarslede stedlige kontroller, intervjuer med virksomhetens ledelse, innhenting av regnskapsmateriale og speiling av elektronisk materiale. Slike kontroller kan være svært ressurskrevende.

Fagpersoner i Skatteetatens erfarer at misbruk sjelden avdekkes gjennom formelle kontroller alene. I mange saker fremstår prosjektregnskap, timelister og øvrig dokumentasjon som korrekt. Det er først når etaten undersøker de faktiske forholdene bak dokumentasjonen at misbruk avdekkes. Slike kontroller forutsetter ofte uanmeldte stedlige kontroller og sikring av elektronisk bevismateriale.

Ordinær drift fremstilles som forskning og utvikling

En sentral sårbarhet i SkatteFUNN-ordningen er at det kan være vanskelig å skille mellom ordinær drift og reelle forsknings- og utviklingsprosjekter. Prosjektgodkjenning bygger i hovedsak på mottakers egen beskrivelse av prosjekt og rapportering. Først ved omfattende kontroller kan Skatteetaten avdekke logiske brister mellom prosjektbeskrivelse og virksomhetens faktiske drift.

Fagpersoner i Skatteetatens erfarer at ordningen blir misbrukt ved at ordinære driftskostnader, det vil si kostnader virksomheten ville hatt uavhengig av SkatteFUNN-prosjektet, bokføres som forsknings- og utviklingskostnader. Dette skjer blant annet ved at mottaker utarbeider prosjektbeskrivelser og rapportering som gir inntrykk av at aktiviteten oppfyller vilkårene for støtte. Et gjennomgående trekk er at virksomheten rapporterer omfattende FoU-aktivitet, samtidig som den ordinære driften og omsetningen fortsetter på samme nivå som før. I ett tilfelle oppga eksempelvis en virksomhet at samtlige arbeidet fullt ut med et FoU-prosjekt, uten at dette syntes å påvirke den ordinære driften.

Skatteetaten ser også flere tilfeller med omfattende timeføring på SkatteFUNN-prosjekter som ikke står i forhold til virksomhetens faktiske aktivitet. I andre saker økes fradragsgrunnlaget ved at selskaper fakturerer hverandre tilsvarende beløp, slik at kostnadsgrunnlaget øker uten at det oppstår en reell merkostnad. Slike forhold er ofte vanskelige å avdekke gjennom dokumentkontroll alene. Først gjennom omfattende kontroller kan Skatteetaten avdekke brister mellom prosjektbeskrivelsen og virksomhetens faktiske drift.



Foto: Shutterstock

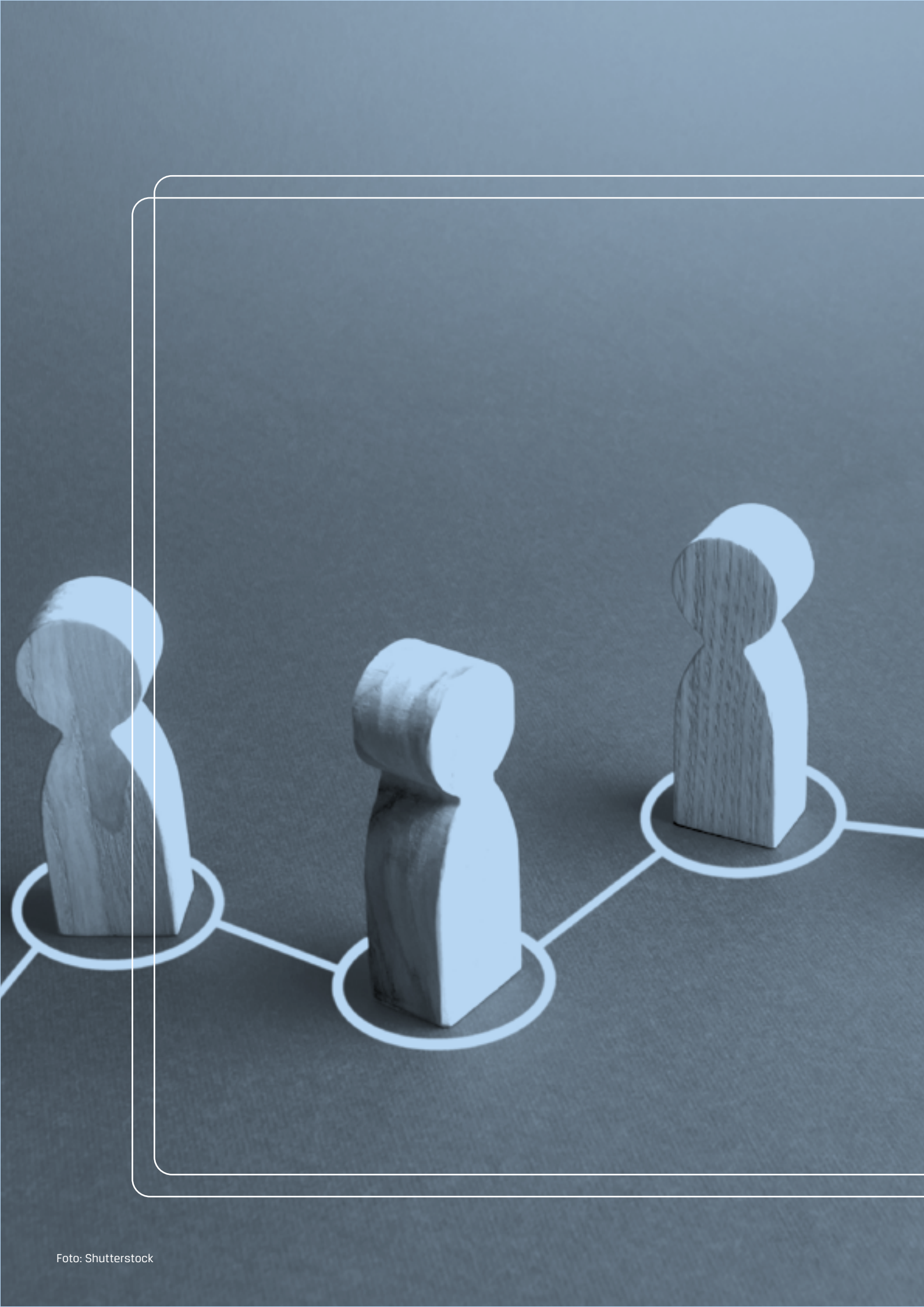
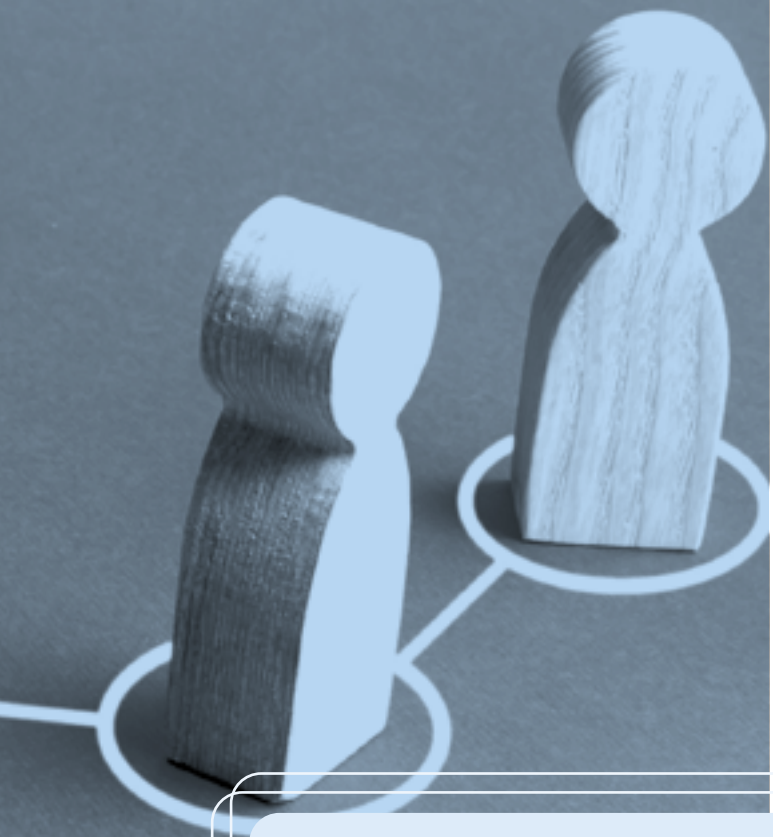


Foto: Shutterstock

09



Virkemidler for å oppnå økonomisk vinning

Formål og datagrunnlag

I dette kapittelet tar vi for oss konkrete virkemidler vi ser at brukes for å tilegne seg offentlige midler på uriktig grunnlag. Virkemidlene brukes i ulike faser av den kriminelle verdikjeden (jf. kapittel 2). Noen brukes primært som en forberedende handling, mens andre primært brukes som en tilslørende aktivitet. De ulike virkemidlene kan overlappe, benyttes parallelt og påvirke hverandre. I vår analyse ser vi primært på forberedende handlinger.

Formålet med kapittelet er å vise hvordan kriminelle aktører bruker ulike virkemidler på tvers av ordningene som er presentert i de foregående kapitlene.

For å lykkes i å tilegne seg offentlige midler på uriktig grunnlag må en kriminell aktør skape et inntrykk av at vilkårene for støtte, utbetaling eller kontraktstildeling er oppfylt. Dette innebærer å presentere et uriktig bilde av de faktiske forholdene, en *påstått virkelighet*, til en saksbehandler eller andre som forvalter offentlige midler. Dersom den påståtte virkeligheten fremstår som troverdig (eller for vanskelig eller ressurskrevende å ettergå), vil de uriktige opplysningene kunne resultere i utbetalinger eller tildelinger som ellers ikke ville blitt foretatt.

Som regel vil det ikke være nok bare å oppgi uriktige opplysninger for å lykkes i å bygge en overbevisende fortelling. Kriminelle aktører benytter seg derfor av ulike verktøy eller virkemidler for å gjøre den påståtte virkeligheten troverdig. Under viser vi hvordan bruk av profesjonelle tilretteleggere, registermanipulasjon, ID-misbruk og konkurskriminalitet kan være effektive virkemidler for urettmessig å tilegne seg offentlige midler.

Tilretteleggere

Tilretteleggere er personer som i kraft av sin profesjon, kunnskap og kompetanse medvirker til kriminalitet eller til å tilsløre kriminalitet. *Profesjonelle tilretteleggere* utøver sin tjeneste til kriminelle som en del av sin profesjon eller yrke. Disse besitter en bestemt ekspertise og har et samfunnsansvar som innebærer høy grad av tillit og etiske forpliktelser. Eksempler på profesjonelle tilretteleggere er leger, advokater, regnskapsførere og revisorer.[112] Som nevnt i kapittel 2, ser vi primært på profesjonelle tilretteleggere i analysene.

Profesjonelle tilretteleggere kan være effektive virkemidler for å oppnå økonomisk vinning på grunn av den tilliten, autoriteten og legitimiteten som følger med profesjonen deres. Verdien ligger ikke bare i den faglige kompetansen de besitter, men også i den troverdigheten rollen deres gir overfor en saksbehandler eller kontrollmyndighet. Opplysninger som er utarbeidet, attestert eller formidlet av slike aktører vil ofte bli tillagt betydelig vekt. Dette kan bidra til å skape legitime fasader rundt en kriminell virksomhet og å redusere sannsynligheten for at kriminaliteten fanges opp. Resultatet kan være kriminelle nettverk som både blir mer motstandsdyktige mot kontroll og mer effektive i gjennomføringen av kriminaliteten.[113,114,115]

Både politiet og Skatteetaten rapporterer om at kriminelle bruker profesjonelle tilretteleggere som et ledd i sin virksomhet.[116,117] Kjente tilfeller omfatter regnskapsførere som gir næringsdrivende kunnskap om hvordan de kan tappe virksomheter for verdier og begå konkurskriminalitet. De kan også bistå kriminelle med å skjule fiktiv fakturering, noe som kan legge til rette for skatte- og avgiftsunndragelse og uberettiget tilbakebetaling av merverdiavgift.[118] Andre tilfeller gjelder

112 Økokrim (2024). *Trusselvurdering 2024.*
113 Mccarthy-Jones, A & Turner, M. *Dark networks, transnational Crime and Security: The critical Role of Brokers.* Journal of Illicit Economies and Development, 5 (1).
114 BRÅ (2024). *Facilitators of Criminal Networks.*
115 Levi, M. *Making sense of professional enablers involvment in laundering organized crime proceeds and og their regulations.* Trends in organized crime, 24(1), pp 96-110.
116 (SS) Skatteetaten. Etterretningsrapport. Tilretteleggere som trusselaktører i eksterne trusselvurderinger
117 Politiet (2026). *Politiets trusselvurdering 2026*
118 Økokrim. (2024). *Trusselvurdering 2024*

advokater som stiller klientkontoer til disposisjon og på denne måten bidrar til hvitvasking eller ulovlig overføring av kryptovaluta.

Funn fra populasjonen

Analysene viser flere eksempler på mistanke om bruk av tilretteleggere i populasjonen.

Personer med tilknytning til kriminelle nettverk har en særlig tilgang på ressurser, erfaringsdeling, spesialisert kompetanse og lojalitet, nettopp gjennom relasjonene i nettverkene. I analysene ser vi at nettverkene benytter nærstående og egne nettverksmedlemmer når de begår økonomisk kriminalitet. Dette kan være ansettelser i egne virksomheter, oppstart av egne regnskapsfirmaer eller bruk av kjente profesjonelle tilretteleggere.

Arbeidsgivere som tilretteleggere for misbruk av Nav-ytelser

Analysene av ytelser fra Nav viser flere tilfeller der arbeidsgiver og arbeidstaker synes å samarbeide om misbruk av ytelser. Arbeidsgiveren kan da fungere som en tilrettelegger ved å rapportere feilaktige eller fiktive arbeids- og inntektsforhold. De feilaktige eller fiktive opplysningene danner grunnlag for framtidige ytelser fra Nav. Tilfellene gjaldt primært virksomheter der arbeidsgiver og arbeidstaker hadde en familierelasjon.

Leger som tilretteleggere for misbruk av Nav-ytelser

Analysene viste at flere personer i populasjonen ble behandlet av leger som er kjente både for Nav, Skatteetaten og politiet. Politiet har opplysninger som knytter disse legene til mulig tilrettelegging for utnyttelse av Nav, blant annet gjennom salg av fiktive legeerklæringer. Politiets informasjon viser også at tre fastleger skal ha tilbudt en pakkepris på sykmeldinger og dokumentasjon som potensielt kan gi uføretrygd.

Regnskapsfører og revisor

I kapittel 7 om offentlige anskaffelser viste vi hvordan en regnskapsfører kan fungere som en profesjonell tilrettelegger gjennom å bidra med effektive virkemidler som kan skjule eierskapsforhold, tilsløre ulovlig aktivitet i virksomheter og gi et skinn av legitimitet.

En analyse av alle nåværende regnskapsførere og revisorer for virksomhetene i populasjonen (2026), viser at 250 regnskapsførere og 50 revisorer er knyttet til rapporter om mistenkelige forhold (MF-rapporter). Dette gir ikke i seg selv grunnlag for å fastslå at de har medvirket til kriminalitet. En gjennomgang av flere av aktørene viser likevel at de går igjen i virksomheter knyttet til kriminelle nettverk med samme kriminalitetsmønster. Blant annet forekommer dette i saker som gjelder arbeidslivskriminalitet, skattekriminalitet, hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet.[119] Eksempelvis ble det funnet kriminelle nettverk som har tydelige funksjoner for å håndtere og hvitvaske utbytte, som knyttes til de samme profesjonelle tilretteleggerne.

I et kriminalitetsbekjempelsesperspektiv har profesjonelle tilretteleggere en posisjon mellom kriminelle nettverk som gjør dem til viktige observasjonspunkter for å forstå kriminelle nettverks relasjoner, organisering og hvilke virksomheter de benytter.

Registermanipulasjon og ID-misbruk

De neste virkemidlene for økonomisk vinning vi trekker frem, er registermanipulasjon og ID-misbruk.

119 Økokrim. (2025). Rapport om profesjonelle tilretteleggere. FIU. [rapporten er H2/F]

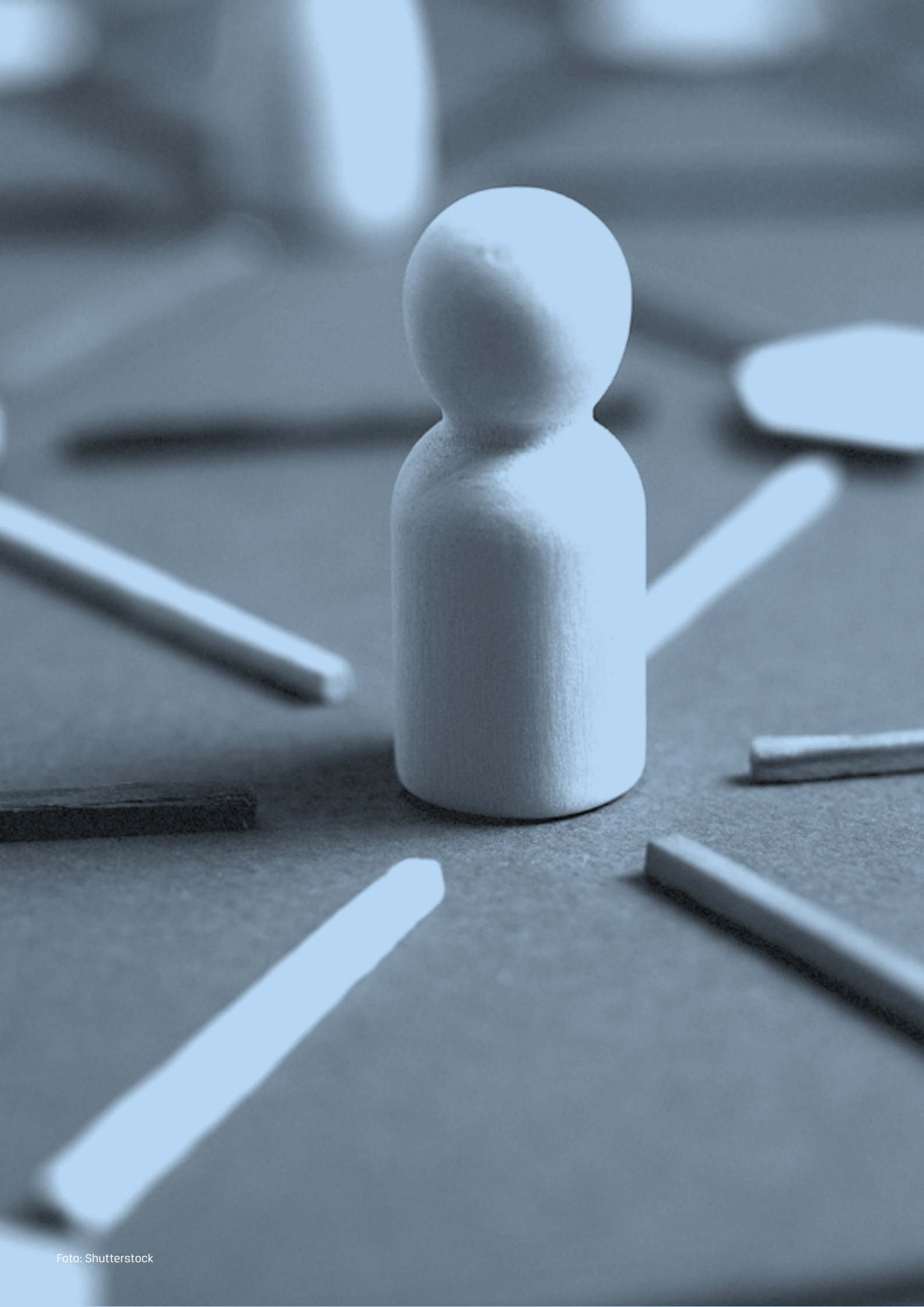


Foto: Shutterstock

Registermanipulasjon er en samlebetegnelse for bevisst manipulering av opplysninger i registre som forvaltes av offentlig sektor. Kriminelle aktører kan endre, skjule eller konstruere opplysninger om både personer og virksomheter for å påvirke hvilke beslutninger som fattes på grunnlag av de registrerte opplysningene. Manipulasjonen kan omfatte endring av personopplysninger som identitet, lønns- og arbeidsforhold, og virksomhetsopplysninger som regnskap, roller, eierskap og adresser.

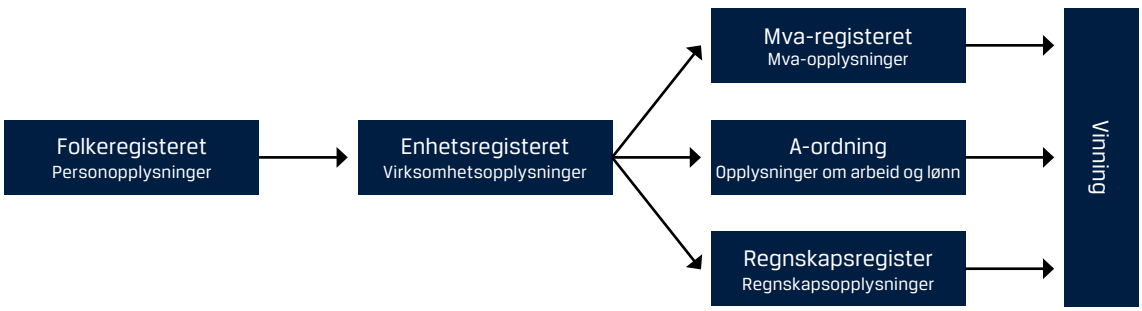
Konsekvensene av registermanipulasjon strekker seg langt utover det enkelte registeret. Som illustrert i figur 4 henger opplysninger i offentlige registre tett sammen. De samme opplysningene gjenbrukes i behandling av ulike søknader, kontroller og annen saksbehandling. Feil eller manipulerte opplysninger i ett register kan derfor skape følgefeil i en rekke andre registre og i forvaltningen av offentlige ordninger. Mange offentlige registre og ordninger gjenbruker eksempelvis opplysninger fra Folkeregisteret. Feil opplysninger her kan derfor forplante seg videre og danne grunnlag for misbruk av en rekke offentlige ordninger.

ID-misbruk er en sentral forutsetning for mange former for registermanipulasjon, Som nevnt i kapittel 2 kan ID-misbruk (falske, stjålne, misbruk av eID) brukes til å etablere virksomheter, registrere fiktive arbeidsforhold eller dokumentere aktivitet som ikke er reell. Dette kan gi tilgang til uberettigede utbetalinger og samtidig gjøre det vanskeligere å avdekke hvem som står bak virksomheter og handlinger.

Hvordan foregår registermanipulasjon?

Kriminelle kan manipulere opplysninger for å oppnå uberettigede utbetalinger, redusere skatte- og avgiftsbetaling, få innvilget lån eller kreditt eller skjule kriminalitet og utbytte fra straffbare handlinger.

Manipulasjonen kan ha ulik grad av organisering og planlegging. Enklere, mer situasjonsbetingede former for manipulasjon kan innebære mindre endringer i reelle opplysninger, for eksempel ved å justere beløp på en faktura eller inntekt i en a-melding eller å endre et arbeidsforhold, for å oppnå en økonomisk fordel. I tilfeller med større grad av planlegging og systematikk kan kriminelle konstruere et fullstendig fiktivt hendelsesforløp der personer, virksomheter, arbeidsforhold eller transaksjoner i liten eller ingen grad har rot i virkeligheten.[121]



Figur 4. Verdikjede registermanipulasjon.

120 Nasjonalt ID-senter og Kripos. (2026). *ID: 26. Status, trusler og sårbarheter i den norske ID-forvaltningen.*
121 NTAES (2024). *Registermanipulasjon.*

Registermanipulasjon skjer både på personnivå og virksomhetsnivå.

Manipulering av personopplysninger
Kriminelle kan misbruke identiteter for å skjule hvem som faktisk står bak eierskap og roller i en virksomhet. Formålet er å påvirke offentlige myndigheters vurderinger. I en anskaffelsesprosess kan dette eksempelvis føre til at oppdragsgiver ikke avdekker forhold som etter anskaffelsesregelverket skulle ha ført til avvisning, og at en virksomhet dermed tildeles kontrakter den ellers ikke ville fått.

Videre kan kriminelle misbruke andres identiteter for å opprette eller overta bankkontoer som brukes til hvitvasking eller til å føre verdier ut av landet. I enkelte tilfeller kan kriminelle endre navn for å gjøre koblinger til tidligere kriminalitet vanskeligere å avdekke.[122] I en sak fra populasjonen finner vi at en persons ID er misbrukt for å få urettmessige utbetalinger av ytelse fra Nav. I sammenheng med dette ID-misbruket er det mistanke om at personen er brukt som stråperson for selskaper som har gått konkurs.

Kriminelle kan også manipulere opplysninger om lønnsinntekt for å fremstå som mer kredittverdig og oppnå lån som ellers ikke ville blitt innvilget. Slike uriktige opplysninger om inntekt, og om arbeidsforhold, kan på samme måte manipuleres for å få innvilget Nav-ytelser de ikke har krav på, for å oppnå høyere utbetalinger eller for å unngå avkorting av ytelser.[123]

Manipulering av virksomhetsopplysninger
På virksomhetsnivå kan kriminelle manipulere regnskaps-, eier- og andre virksomhetsopplysninger for å skape et uriktig bilde av virksomhetens økonomi eller aktivitet. Regnskap kan endres for å fremstå som kredittverdig og dermed oppnå lån eller kreditt på uriktig grunnlag. De samme opplysningene kan brukes til å få innvilget offentlige tilskudd eller andre økonomiske fordeler.

Videre kan opplysninger om omsetning, lønn og arbeidsforhold manipuleres for å redusere skatte- og avgiftsbetaling, blant annet gjennom uriktige merverdiavgiftsoppgaver. Registermanipulasjon kan også brukes til å skjule spor etter kriminalitet og gjøre det vanskeligere for myndighetene å avdekke sammenhenger mellom personer, virksomheter og økonomiske disposisjoner. Ved konkurser kan falske lønns- og arbeidsforhold rapporteres inn for å utløse utbetalinger fra lønnsgarantiordningen.[124,125]

Konsekvensene er uberettigede utbetalinger fra det offentlige, reduserte skatte- og avgiftsinntekter, konkurransevridning, feil i offentlige anskaffelser, misligholdte lån og hvitvasking. I tillegg svekkes kvaliteten på offentlige registre, noe som igjen reduserer myndighetenes mulighet til å fatte riktige beslutninger og gjennomføre effektive kontroller.

NTAES har ikke mulighet til å anslå hvor utstrakt registermanipulasjon og ID-misbruk er i populasjonene. Vi har imidlertid informasjon om personer og nettverk i populasjonen som både er kjent for, og tidligere domfelt for, dokumentforfalskning, bedragerier, og identitetskrenkelse. Vår vurdering er at vår populasjon har en utstrakt bruk av registermanipulasjon og ID-misbruk. Ett av nettverkene beskrives på neste side.

122 Økokrim (2024). *Trusselvurdering 2024.*
123 NTAES (2024). *Registermanipulasjon.*
124 NTAES (2024). *Registermanipulasjon.*
125 Nasjonalt ID-senter og Kripos. (*2026). ID: 26. Status, trusler og sårbarheter i den norske ID-forvaltningen.*

Nettverk fra populasjonen: «Nettverk ID-misbruk»

Nettverk ID-misbruk er godt kjent for politiet, Nav og Skatteetaten for å utnytte velferdsordninger og begå grov økonomisk kriminalitet. Etatene i NTAES-samarbeidet har undersøkt både overlappende og ulike deler av nettverket. Samlet sett peker funnene i samme retning.

Hos etatene er de knyttet til saker som gjelder bedrageri, hvitvasking, skatte- og avgiftskriminalitet og arbeidslivskriminalitet. De har gjennom en årrekke vist en særskilt evne til å tilpasse seg endringer i samfunnet. De identifiserer nye muligheter og tilhørende sårbarheter, og tilpasser deretter virkemidler og kriminaliteten etter dette. De er teknologisk kyndige og har gjennom en periode på mer enn ti år opparbeidet seg inngående kompetanse innen registermanipulasjon og ID-misbruk. De to sistnevnte er nettverkets sentrale virkemidler for å kunne oppnå kriminell profitt.

Nettverkets omfattende ID-misbruk gjør det vanskelig å fastslå hvor mange personer som faktisk inngår i nettverket og hvilke aktiviteter de er involvert i. Personene er domfelt for bedrageri av lønnsgarantiordningen, mistenkt for fiktiv innberetning av lønn via a-melding og manglende innberetning av lønn. I tillegg skal de ha rettet seg mot andre trygdeordninger fra Nav og mot Lånekassen. Hos Lånekassen skal de ha fått utbetalt utdanningsstøtte på grunnlag av uriktige opplysninger om identiteter og forfalskede bekreftelser på studieplass.

Vår analyse viser at nettverket i hovedsak mottar personrettede ytelser i form at stønader fra Nav, samt noe fra Lånekassen. Virksomhetene som nettverket disponerer, er i liten grad mottakere av virksomhetsrettede offentlige ordninger. Dette kan skyldes nettverkets avanserte og utstrakte ID-misbruk, der bruk av stråpersoner bidrar til å tilsløre nettverkets reelle aktivitet. Manipulasjon av virksomhetsopplysninger gir et ufullstendig og misvisende bilde av nettverkets størrelse og organisering. Dette gjør det svært krevende å følge omfanget og utviklingen over tid.

Oppsummert representerer Nettverk ID-misbruk et eksempel på et kriminelt nettverk som gjennom sine virkemidler har klart å skjule deler av kriminaliteten og dermed begrenset myndighetenes innsyn i nettverkets aktiviteter. Nettverket ser ut til å ha lykkes med å skjule hvem som faktisk mottar eller kontrollerer midler fra offentlige ordninger. Dette gjør det krevende å avdekke hvor mye midler nettverket mottar, hvor midlene ender opp, og om de brukes til å finansiere annen kriminell virksomhet.

Hvilke sårbarheter utnyttes?

Registermanipulasjon forutsetter at det eksisterer sårbarheter i offentlige systemer og prosesser som gjør det mulig å registrere, endre eller opprettholde uriktige opplysninger. Tidligere rapporter fra blant annet politiet, kontrolletatene, Nasjonalt ID-senter og NTAES beskriver en rekke slike sårbarheter som kan gjøre dette mulig.

Personer med tilknytning til kriminelle nettverk har bedre forutsetninger enn enkeltaktører for å utnytte disse sårbarhetene. De kan benytte tilretteleggere, fagpersoner og personer med autorisasjoner for å gi uriktige opplysninger et skinn av legitimitet. De kan også bruke stråpersoner og komplekse selskapsstrukturer for å skjule hvem som faktisk kontrollerer virksomheter, og etablere eller overta virksomheter som kan brukes til å begå økonomisk kriminalitet. Samlet gir dette økt mulighet til å oppnå uberettiget vinning fra offentlige ordninger.

Sårbarheter knyttet til etablering av grunnidentitet

For at offentlige registre skal være pålitelige må det være en sikker og entydig kobling mellom en fysisk person og identiteten vedkommende er registrert med. Likevel er det i dag mulig å få utstedt enkelte elektroniske identiteter (eID) uten fysisk oppmøte. Selv om disse har et lavere sikkerhetsnivå, kan ordningen øke risikoen for at identiteter blir stjålet, kjøpt, overtatt eller tiltvunget av kriminelle bakmenn.[126]

Ved utstedelse av eID på høyere sikkerhetsnivå, stilles det krav om fysisk oppmøte. Ved utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort gjennomføres det biometrisk kontroll og personens registrering i Folkeregisteret får status som «unik». Dette etablerer en sikker kobling mellom den fysiske personen, identifikasjonsnummeret i Folkeregisteret og det utstedte identitetsbeviset. En slik sikker grunnidentitet er en viktig forutsetning for at offentlige myndigheter kan legge opplysningene i registrene til grunn.[127]

Sårbarheter knyttet til bruk av identiteter

Når en identitet først er etablert, skjer det i begrenset grad løpende kontroll av hvem som faktisk benytter den. Dette gjelder særlig ved bruk av elektroniske identiteter (eID), der mange tjenester kan benyttes uten fysisk kontakt med offentlige myndigheter. Manglende verifisering over tid kan gjøre det mulig å misbruke, overta eller benytte andres eID uten å bli oppdaget. Ifølge en artikkelserie i Dagens Næringsliv[128] har politiet kjennskap til et kriminelt nettverk med kontroll over 90 eID-er. Tilgangen til disse identitetene har gitt nettverket mulighet til å etablere virksomheter i en rekke personers navn. Dette illustrerer hvordan kriminelle nettverk bruker ID-misbruk systematisk, og understreker sårbarheten som utnyttes som følge av mangelfull kontroll med bruken av eID.

Sårbarheter knyttet til registrering av opplysninger

Mange offentlige registre og ordninger bygger på egenfastsetting, egenerklæringer, selvrapportering eller tredjepartsrapportering. I flere registre er det også vid adgang til å registrere og endre opplysninger. Dette innebærer at offentlige myndigheter i stor grad må legge til grunn opplysninger som i begrenset grad er verifisert og som de

126 Skatteetaten m.fl. (2025). *Potensial for misbruk i offentlige ordninger. Konkretisering av tiltak.* (Unntatt offentlighet)

127 Skatteetaten m.fl. (2025). *Kartlegging av potensial for misbruk i offentlige ordninger.* (Unntatt offentlighet).

128 Dagens Næringsliv (DN) (2024). *Slik tapper kriminelle statskassen for milliarder*.

dermed ikke nødvendigvis vet om samsvarer med de faktiske forholdene.[129]

Muligheten til å verifisere opplysningene kan dessuten begrenses av taushetsplikt, manglende hjemler for informasjonsdeling og en fragmentert forvaltning. Dette kan gjøre det enda vanskeligere å avdekke uriktige opplysninger og registermanipulasjon.

Konkurs

Det siste virkemiddelet for økonomisk vinning vi tar for oss, er konkurs. Konkurs kan åpnes når en virksomhet er insolvent, det vil si når den er varig ute av stand til å betale gjelden sin ved forfall og når gjelden overstiger verdien av eiendelene. Når en virksomhet går konkurs, overtar en bostyrer disposisjonsretten over virksomhetens eiendeler og økonomi for å forsøke å dekke mest mulig av kreditorenes krav. Konkurs er et lovlig og nødvendig virkemiddel for å avslutte en virksomhet som ikke lenger er økonomisk bærekraftig, og det foreligger en forpliktelse til å begjære oppbud når virksomheten er insolvent. Konkurs kan imidlertid også fungere som et effektivt virkemiddel i økonomisk kriminalitet, både for å unndra seg opparbeidet gjeld, skatt og avgifter og for å tilegne seg offentlige midler på uriktig grunnlag.

Unndragelse av gjeld og andre økonomiske forpliktelser

Konkurs kan brukes for å unndra opparbeidet gjeld og økonomiske forpliktelser i en virksomhet, samtidig som selve aktiviteten i virksomheten videreføres i nye selskapsstrukturer. Før konkursen inntreffer, tappes virksomheten for verdier. Dette kan skje ved at midler tas ut gjennom kunstig høye lønnsutbetalinger, overføring av omsetning til privatkonto, overføringer til nærstående eller andre handlinger som reduserer verdiene som ellers ville vært tilgjengelige for kreditorene. Resultatet kan være at virksomheten etterlates med ubetalte krav fra ansatte, leverandører, långivere eller offentlige myndigheter. Eksempel på unndragelse av krav til offentlige myndigheter er merverdiavgift og skatt (forskuddstrekk), som er oppkrevd på vegne av Skatteetaten.

Kriminelle kan også kvitte seg med lån og kreditt ved å kjøpe opp selskaper med god likviditet og deretter ta opp store lån og kjøpe varer på kreditt, uten hensikt om tilbakebetaling. Når kredittverdigheten er svekket og forpliktelsene har hopet seg opp, slås selskapet konkurs. I mange tilfeller flyttes verdiene ut av landet.

Ved å kombinere konkurs med andre virkemidler som registermanipulasjon, kan reelle rollehavere hindre ansvarliggjøring. Dette kan skje både gjennom ID-misbruk og gjennom at stråpersonen selv er kjent med eller medvirker til ordningen. Gjenbruk av d-nummer til personer som står registrert som utvandret er også gjentagende. Slik kan kriminelle aktører skjule sin tilknytning til virksomheten samtidig som de kan fortsette aktiviteten gjennom nye selskaper. Fremgangsmåten er utbredt i konkursrelatert kriminalitet og gjenspeiler også hva man ser av modus i Sverige. I rapporten *Företak som brottsverktyg*[130] finner Brå at kriminelle aktører som knyttes til konkurskriminalitet sjeldent selv sitter i styreverv når virksomheten deres slås konkurs.

Et annet modus er at nærstående settes inn i sentrale roller i de nye virksomhetene. Det

129 Skatteetaten m.fl. (2025). *Kartlegging av potensial for misbruk i offentlige ordninger.* (Unntatt offentlighet). Kapittel 5.1.

130 BRÅ (2025). *Företag som brottsverktyg.* Rapport 2025:20

finnes også tilfeller av arbeidstakere som samarbeider om å gjennomgå konkurser, og som strategisk endrer på hvem som står oppført som bestemte rollehavere i nyoppførte virksomheter uten at de reelle aktivitetene deres endres.

Bedrageri av lønnsgarantiordningen

Kriminelle aktører kan også utnytte konkursinstituttet for å tilegne seg midler på uriktig grunnlag via *lønnsgarantiordningen*. Formålet med ordningen er å sikre arbeidstakere betaling for lønn og annet vederlag som det ikke er dekning for i konkursboet. Også daglig leder og styremedlemmer kan få innvilget lønnsgaranti. Ordningen forvaltes av Nav.

Ifølge Nav er det stor variasjon i kompleksitet blant sakene som behandles i lønnsgarantiordningen. I flertallet av sakene er det ikke mistanke om kriminalitet. Det finnes likevel tilfeller der saksbehandlerne ser planlagt virksomhetsoverdragelse før en konkurs, virksomheter uten reell drift, bruk av stråpersoner, uryddige drifts- og ansettelsesforhold, fiktiv dokumentasjon, og samarbeid mellom arbeidstaker og arbeidsgiver om uriktige lønnskrav.

Konkurs i populasjonen

Personene i populasjonen er registrert med roller eller eierskap i 9153 næringsvirksomheter i perioden 2020–2025 (AS/ENK). Per juni 2026 er 23 prosent av disse gått konkurs eller blitt tvangsoppløst.

NTAES har ikke mulighet til å anslå hvor utstrakt konkurskriminalitet er i populasjonen, og har heller ikke tilgang til ytterligere informasjon eller vurderinger om de gitte konkursene eller tvangsoppløsningene. Vi har imidlertid tilgang på data som viser at konkurs brukes som et virkemiddel for å drive økonomisk kriminalitet:

Gjentatte konkurser og konkurskarantene

471 av personene har, minst to ganger de siste fem årene, opplevd konkurs eller tvangsoppløsning i virksomheten de er knyttet til.

265 av personene i populasjonen har i løpet av de siste ti årene vært ilagt konkurskarantene.[131] Dette tilsvarer 8 % av samtlige personer som er ilagt konkurskarantene de siste ti årene. En ilagt konkurskarantene innebærer at retten har vurdert at det etter Konkursloven § 142 er mistanke om straffbar handling eller uforsvarlig forretningsførsel.

Konkurs for å unndra seg lån og kreditt

Enkelte nettverk i populasjonen ser ut til å bruke konkurs som en del av sin kriminelle fremgangsmåte. Analysene viser eksempler på nettverk som gjennomfører omfattende lånebedragerier ved å ta ut varer av høy verdi på kreditt og deretter la virksomhetene gå konkurs. I disse tilfellene forekommer også skatteunndragelser.

Lønnsgarantiordningen

I vårt datamateriale har syv personer mottatt utbetalinger fra lønnsgarantiordningen. Dette er et relativt lavt antall personer, sett i sammenheng med antallet konkurser i populasjonen. Datamaterialet inkluderer imidlertid ikke ansatte i populasjonens virksomheter. Dette innebærer at vi ikke har en fullstendig oversikt over alle utbetalinger av lønnsgarantiordningen. I tillegg kan kravene til notoritet og dokumentasjon, samt at en ekstern bostyrer skal gjennomgå opplysningene, kan gjøre ordningen mindre utsatt for utnyttelse.

131 Data over samtlige ilagte konkurskarantener siste ti år er hentet fra konkursregisteret (Brønnøysundregisteret).

I dybdeanalysen av Nav-ytelser (se kapittel 5), inkluderte vi også familiemedlemmer som var ansatt i populasjonens virksomheter. Her finner vi tilfeller der personer setter opp en rekke fiktive ansettelsesforhold for så å kreve inn lønnsgaranti når virksomheten deres blir slått konkurs. Vi finner også tilfeller der personer har mottatt lønnsgaranti fra egen virksomhet.

Sårbarheter som muliggjør utnyttelse av konkursinstituttet

NTAES har hatt samtaler med bostyrere i Konkursrådet og med fagpersoner innenfor temaet konkurs. Sårbarheter som muliggjør utnyttelse, har vært et sentralt tema i samtalene.

Bostyrers mulighet til å forfølge mistanke om kriminalitet

En overordnet sårbarhet er knyttet til de praktiske og økonomiske begrensningene bostyrerne står overfor når det foreligger mistanke om økonomisk kriminalitet. Bostyrers arbeid finansieres i utgangspunktet av konkursboet og dermed indirekte av det som finnes av tilgjengelige verdier som kan komme kreditorene til gode. De fleste konkursbobehandlinger finansieres gjennom at Skatteetaten betaler rekvirentansvaret, dvs. lovpålagte omkostninger ved bobehandlingen. Dersom virksomheten er tømt for midler før konkursen, vil det være begrensede ressurser både til å dekke utestående krav og til å gjennomføre nødvendige undersøkelser av mistenkelige forhold. For å motvirke dette finnes det en særskilt statlig ordning som skal finansiere granskning av mulig konkurskriminalitet og gjøre det mulig for bostyrere å følge opp saker der konkursboet selv mangler midler. Rammen for ordningen var i 2026 satt til 33 millioner kroner, og ifølge Kapital var rammen i praksis nådd allerede i mai.[132]

Manglende mulighet til å forfølge mistanke om kriminalitet vil også påvirke eventuelle lønnsgarantikrav, som følgelig vil kunne være for svakt utredet.

Tilgang på nødvendig informasjon

Videre er det utfordringer knyttet til tilgang på nødvendig informasjon. Ifølge bostyrerne vi har snakket med, ligger mye nødvendig dokumentasjon lagret i skytjenester som de i utgangspunktet ikke har tilgang til og som det er kostbart å få hentet ut. Dette kan være dokumentasjon av forretningsvirksomheten, regnskap etc. Manglende tilgang til relevant dokumentasjon påvirker mulighetene til å verifisere opplysninger og å forfølge eventuelle mistanker om økonomisk kriminalitet. I tillegg er det en utfordring at Skatteetatens delingsadgang med bostyrer er begrenset.

Opplysninger om styremedlemmer eller daglig leders personlige inntekt og formue er beskyttet av taushetsplikten i skatteregelverket, og bostyrer får derfor ikke automatisk innsyn i disse opplysningene ved en konkurs.

For Nav som skal behandle søknader om lønnsgaranti er det et problem at de mangler tilgang til informasjon om konkursgjengangere og personer som søker i flere konkursbo. I tillegg peker de på generelle utfordringer knyttet til informasjonsinnhenting i egen etat.

132 Kapital (2026). *Fritt frem for kriminelle.* (22/2026).



Foto: iStock



10

Analyse på tvers av ordninger

Formål og datagrunnlag

Frem til nå har vi undersøkt populasjonens mottak av offentlige ordninger i separate analyser. I dette siste kapittelet analyserer vi det samlede datamaterialet.

Kapittelet er strukturert i tre deler. I del 1 undersøker vi om personene og virksomhetene i populasjonen mottar midler fra flere offentlige forvaltere samtidig. I del 2 presenterer vi to forretningsmodeller for utnyttelse av offentlige ordninger, basert på funn fra det overordnede datamaterialet. I del 3 viser vi hvordan tre nettverk fra populasjonen inngår i ett større nettverk. Sammenstillingen avdekker forbindelser, sammenhenger og mønstre som i begrenset grad har vært fanget opp tidligere.

DEL 1: Deskriptiv analyse av nettverkenes bruk av offentlige ordninger

I denne første delen av kapittelet sammenstiller vi funn fra ordningene som er analysert tidligere i rapporten. Formålet er å undersøke hvilke offentlige ordninger nettverkene retter seg mot, og hva som kjennetegner nettverk med ulik innretning mot offentlige ordninger.

Selv om analysene omfatter et begrenset utvalg offentlige ordninger, viser sammenstillingen flere tydelige mønstre. Nettverk der virksomheter spiller en sentral rolle for mottak av offentlige midler, har flere kjennetegn på planlegging og komplekse virksomhetsstrukturer enn øvrige nettverk. I materialet ser vi derfor et spenn fra situasjonsbetinget til strategisk utnyttelse, jf. kapittel 2.

Personrettede ordninger

Offentlige pengestrømmer går ikke bare fra staten til nettverkene, men også motsatt vei. Nettverkenes samhandling med offentlige ordninger handler ikke bare om mottak av offentlige midler, men også om krav staten ikke har fått innbetalt.

Utbetalinger fra det offentlige

Personene i populasjonen mottok 662 millioner kroner i ytelser[133] fra Nav i 2025, se figur 1 og kapittel 5. I tillegg mottok de 15 millioner kroner i bostøtte fra Husbanken.

Arbeidsavklaringspenger og uføretrygd utgjorde de største utbetalingene, med 348 millioner kroner til sammen i 2025.

I en fjerdedel av nettverkene mottok over 30 prosent av personene AAP eller uføretrygd. I disse nettverkene er det også en høyere andel som mottar bostøtte og økonomisk sosialhjelp.[134] Dette kan indikere at disse nettverkene har en svakere tilknytning til arbeidslivet og en større konsentrasjon av levekårsutfordringer enn øvrige nettverk. Vi ser også at disse nettverkene har en omfattende straffehistorikk og mange registreringer i politiets etterretningssystemer. Som beskrevet i kapittel 5 kan personer med omfattende straffehistorikk oftere ha levekårsutfordringer knyttet til blant annet psykisk helse, rus, boforhold, utdanning og tilknytning til arbeidslivet. Dette kan bidra til å forklare hvorfor en del mottar behovsprøvde ytelser som bostøtte og økonomisk sosialhjelp. Tilgjengelig informasjon fra etatene tilsier at dette i mange tilfeller kan ha legitime årsaker, for eksempel helseutfordringer eller belastninger knyttet til krig, konflikt eller flukt. Samtidig kan høy bruk av behovsprøvde ytelser ikke uten videre forstås som et uttrykk for sårbarhet. Funnene reiser også spørsmål om enkelte personer eller nettverk bevisst tilpasser seg ordningene for å oppnå økonomiske fordeler.

Samtidig ser vi at disse nettverkene utpeker seg ved å ha flere kontrollsaker hos Nav, samt flere tilbakebetalingskrav, anmeldelser og dommer for trygdebedrageri. Selv om mange trolig mottar ytelser på riktig grunnlag, viser dette at misbruk av ytelser fra Nav også er mer utbredt i disse nettverkene enn i øvrige nettverk. Dette må ses i sammenheng med funnene i kapittel 5, hvor vi beskriver hvordan uføretrygd kan utgjøre en stabil og

133 Tallet omfatter alle ytelser utbetalt til enkeltpersoner fra den statlige delen av Nav.

134 Vi bruker mottak av økonomisk sosialhjelp og bostøtte som indikatorer på økonomisk sårbarhet. Ordningene er behovsprøvde og kan derfor si noe om personenes økonomiske situasjon. Økonomisk sosialhjelp kan tyde på at personen i en periode ikke hadde tilstrekkelige midler til å dekke nødvendige utgifter. Bostøtte kan indikere at personen inngår i en husstand med lav inntekt sett opp mot boutgiftene.

forutsigbar inntektskilde over tid, og dermed fremstå som et svært attraktivt mål for misbruk.

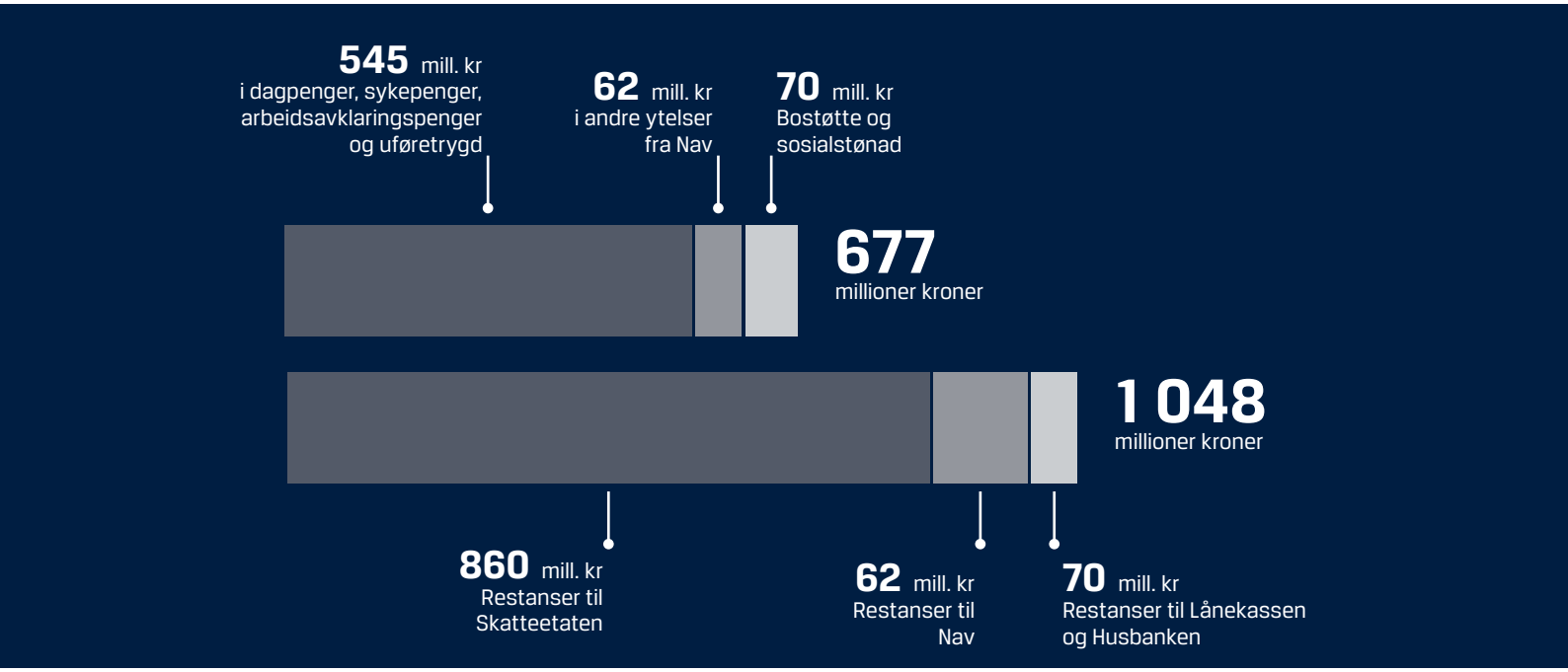
Nettverkene har derimot noe færre registreringer hos Skatteetaten enn øvrige nettverk. De har også færre virksomheter og en lavere andel aksjeselskaper. Samtidig har de flere personer med konkurskarantene.

Materialet viser også en tendens til sterke slektskapsbånd i nettverkene, der flere personer er knyttet sammen gjennom slektskap og tilhører samme utvidede familie. Flere av nettverkene er knyttet til geografiske områder der klanstrukturer står sterkt. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere hvilken betydning dette har for mønstrene som beskrives i rapporten.

Restanser til det offentlige

Personene i populasjonen har over én milliard kroner i restanser til Skatteetaten, Nav, Lånekassen og Husbanken. *Restanser* omfatter ubetalte krav som har forfalt, for eksempel restskatt, tilleggsskatt og tvangsmulkt. Restansene viser at nettverkenes samhandling med offentlige ordninger ikke bare handler om mottak av offentlige midler, men også om krav staten ikke har fått innbetalt. Restanser kan være en indikasjon på betalingsutfordringer, men kan også skyldes manglende betalingsvilje.

I populasjonen har 210 personer fra 101 ulike nettverk minst ett misligholdt lån fra Lånekassen eller Husbanken som er sendt til særskilt innkreving. NTAES har ikke vurdert de enkelte sakene, men ser at for enkelte nettverk, inngår misligholdte lån som en del av en bredere fremgangsmåte for å tilegne seg offentlige midler. Nettverk ID-misbruk, som er beskrevet i kapittel 9, er blant annet kjent for å ha rettet seg mot Lånekassen. Ifølge politiets informasjon skal nettverket ha mottatt utdanningsstøtte på grunnlag av uriktige opplysninger om identiteter og forfalskede bekreftelser på studieplass.



Figur 1: Personrettede pengestrømmer mellom det offentlige og personene i populasjonen. Utbetalinger fra det offentlige i 2025 (øverst) og registrerte restanser til det offentlige (nederst).

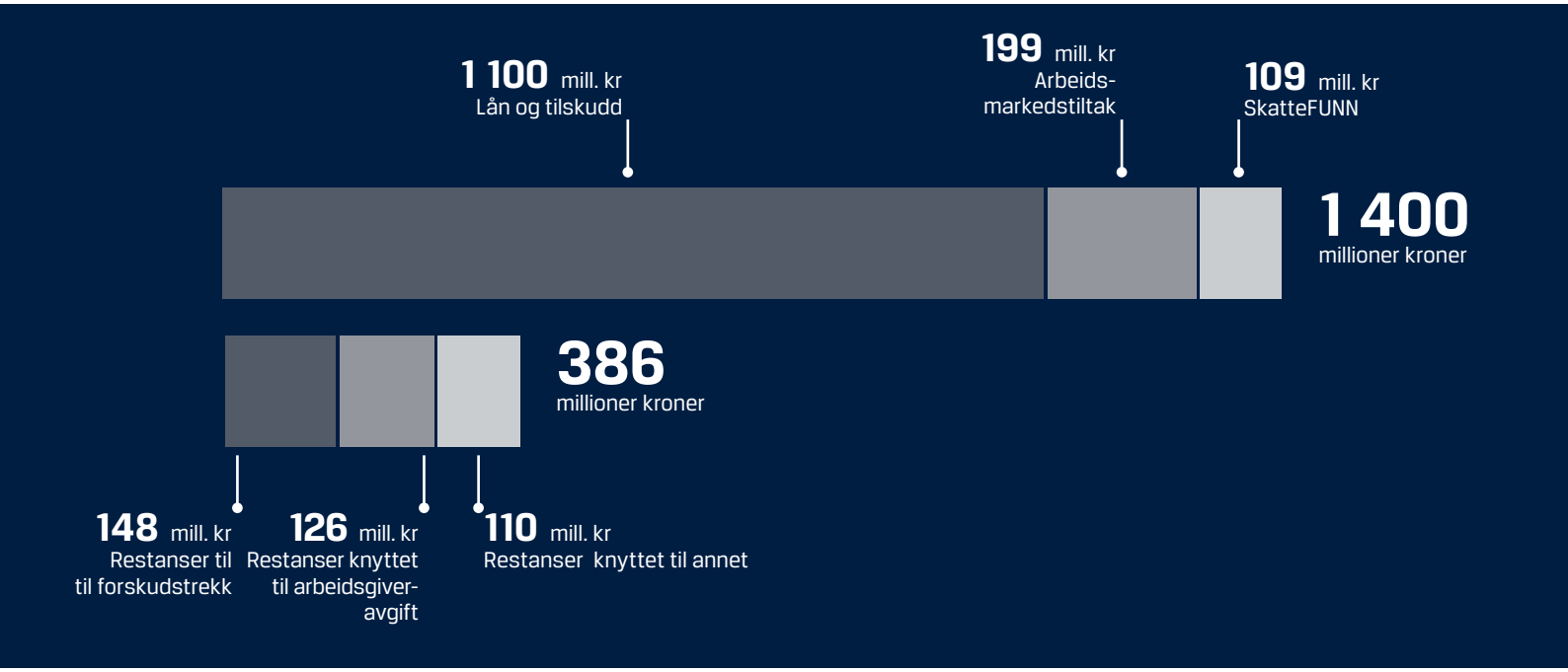
Virksomhetsrettede ordninger

Utbetalinger fra det offentlige

Virksomhetene i populasjonen har mottatt om lag 1,4 milliarder kroner gjennom SkatteFUNN, tilskudd, lån og arbeidsmarkedstiltak,[135] se figur 2 og kapittel 5, 6 og 8. I tillegg mottar flere virksomheter store beløp gjennom kontrakter med det offentlige. Disse er ikke inkludert i beløpet på 1,4 milliarder kroner.[136]

Beløpet må forstås som et minimumsanslag. Det bygger på et begrenset utvalg virksomhetsrettede ordninger og omfatter blant annet ikke offentlige kontrakter, kjent skatte- og avgiftsunndragelse, restanser til andre enn Skatteetaten eller utbetalinger til virksomheter der eierskapet er skjult gjennom stråpersoner.

NTAES har ikke vurdert grunnlaget for de enkelte utbetalingene. Analysene viser imidlertid at mange av nettverkene er godt kjent for politiet og kontrolletatene, blant annet for forhold knyttet til økonomisk kriminalitet. Sammen med annen etterretning er vår vurdering at flere av nettverkene som mottar offentlige midler, har en profil som tilsier en betydelig risiko for misbruk av offentlige ordninger.



Figur 2: Virksomhetsrettede pengestrømmer mellom det offentlige og virksomhetene i populasjonen. Utbetalinger fra offentlige ordninger (øverst) og registrerte restanser til Skatteetaten (nederst).

135 Tidsperiode for SkatteFUNN (2023–2025), arbeidsmarkedstiltak (2020–2025) og lån- og tilskuddsordninger (2020–2025).

136 Tilgjengelige data gir ikke en fullstendig oversikt over hvilke virksomheter som leverer varer og tjenester til det offentlige, og opplysninger om underleverandører er ikke tilgjengelige. I tillegg viser de kunngjorte kontraktsverdiene som regel estimerte rammer, og ikke faktisk forbruk. Kontraktene i datamaterialet varierer fra mindre rammeavtaler på om lag 6-7 millioner kroner over fire år, til enkeltkontrakter med verdier på flere hundre millioner kroner. På bakgrunn av dette har vi ikke grunnlag for å beregne den samlede verdien av kontrakter med det offentlige, knyttet til populasjonen.

Gruppe	Beskrivelse	Antall nettverk	Andel nettverk
Ingen ordninger	Nettverk uten registrert mottak fra de undersøkte ordningene	270	57 %
Én ordning	Nettverk med mottak fra én ordning	121	25 %
To eller flere ordninger	Nettverk med mottak på tvers av ordninger	86	18 %

Tabell 9: Fordeling av nettverk etter antall virksomhetsrettede ordninger de er knyttet til (n=477). Ordningene som inngår i tabellen er SkatteFUNN, tilskudd, offentlige kontrakter og arbeidsmarkedstiltak.

Tabell 9 viser fordelingen av nettverk etter antallet virksomhetsrettede ordninger de mottar i vårt datamateriale. Det er tydelige forskjeller mellom nettverkene. Over halvparten mottar verken lån, tilskudd, midler til arbeidsmarkedstiltak eller SkatteFUNN, og har heller ikke kontrakter med det offentlige. 18 prosent mottar to eller flere av disse ordningene. Særlig interessant er det at åtte nettverk alene mottar nesten 75 prosent av det totale beløpet som er utbetalt, noe som viser en sterk konsentrasjon i mottaket av virksomhetsrettede ordninger.

Nettverkene som er knyttet til to eller flere virksomhetsrettede ordninger skiller seg ut fra de øvrige nettverkene på flere måter. De har flere virksomheter per person og en høyere andel aksjeselskaper.

Videre er det flere av personene innad i nettverkene som er godt kjent for politiet, gjennom straffehistorikk og informasjon i etterretningssystemene, sammenlignet med de øvrige nettverkene. Det er også flere av disse nettverkene som har virksomheter med én eller flere føringer i Tolletatens etterretningssystem. Nettverkene har også hatt flere tilsyn med reaksjoner fra Arbeidstilsynet.

Samtidig ser vi at de i mindre grad mottar personrettede ytelser: AAP, uføretrygd, bostøtte og økonomisk sosialhjelp er mindre utbredt blant disse nettverkene. Forekomsten av sykepenger er derimot noe høyere.

Restanser til det offentlige

Flere av nettverkene er registrert med betydelige krav som staten ikke har fått innbetalt. Virksomhetene i populasjonen har til sammen 386 millioner kroner i restanser til Skatteetaten.

Del 2: To forretningsmodeller for utnyttelse av offentlige ordninger

Analysene over synliggjør at nettverkene innretter seg ulikt mot offentlige ordninger. Det tydeligste skillet mellom dem er hvilken rolle virksomheter spiller i nettverkenes tilgang til offentlige ordninger.

Funnene viser konturene av to forretningsmodeller for utnyttelse av offentlige ordninger, som vi omtaler som *situasjonsbetinget* og *strategisk* utnyttelse. Modellene tar utgangspunkt i skalaen for situasjonsbetinget og strategisk utnyttelse av offentlige ordninger som ble presentert i kapittel 2, der ytterpunktene representerer ulik grad av planlegging og systematikk i utnyttelsen.

Forretningsmodellene bygger på gjennomgående funn i datamaterialet. For å utdype og konkretisere modellene bruker vi nettverkene som er presentert med egne nettverksbeskrivelser underveis i rapporten (*Narkotika, Fiskeri, Barnevern, Alfa* og *ID-misbruk*). Disse beskrivelsene gir et mer detaljert grunnlag for å vise hvordan forretningsmodellene kan komme til uttrykk i praksis. Nettverkene har utpekt seg på ulike måter i analysene, blant annet når det gjelder modus og virkemiddelbruk. De egner seg derfor til å belyse variasjonen i hvordan kriminelle aktører kan innrette seg mot offentlige ordninger. En oversikt over de nevnte nettverkene vises i tabell 10 nedenfor.

De to forretningsmodellene som beskrives under, er verken absolutte eller gjensidig utelukkende. Personer og nettverk vil ikke nødvendigvis passe entydig inn i én av modellene, og måten de innretter seg på, kan endre seg over tid.

Forretningsmodell 1: Situasjonsbetinget utnyttelse

Situasjonsbetinget utnyttelse kjennetegnes av at aktører utnytter konkrete muligheter i offentlige ordninger når de oppstår. Planleggingen har gjerne en kort tidshorisont og er rettet mot å oppnå en umiddelbar økonomisk gevinst. Utnyttelsen rettes oftere mot personrettede ordninger enn mot virksomhetsrettede ordninger. Personene mottar oftere arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, bostøtte og økonomisk sosialhjelp.

Nettverkene har færre virksomheter per person, en lavere andel aksjeselskaper og en høyere andel enkeltpersonforetak. Virksomhetene har også kortere levetid. Virksomhetene er registrert i næringer med forhøyet risiko for arbeidslivskriminalitet, blant annet servering, lotteri og gambling, bilpleie og dagligvarehandel.

Personene mottar i liten grad støtte, tilskudd eller lån gjennom virksomhetene i nettverket. De er også i liten grad tildelt offentlige kontrakter. Det vi derimot ser, er at virksomhetene brukes til å sikre grunnlag for personrettede ordninger for familiemedlemmer, urettmessige refusjoner av merverdiavgift og annen arbeidslivskriminalitet. Utnyttelsen synes i hovedsak å være knyttet til en spesifikk næring. Virksomhetsstrukturene fremstår gjennomgående som mindre komplekse.

Også konkurskriminalitet er mer fremtredende innenfor denne forretningsmodellen. Nettverkene har flere konkurser og tvangsoppløsninger, og flere personer med konkurskarantene. Virksomhetene har i stor grad vært gjenstand for kontroll hos Skatteetaten, i hovedsak innen arbeidslivskriminalitet, arbeidsgiverkontroll, nærståendeforhold og konkurs.

Oppsummert tyder dette på at virksomhetene i større grad brukes til kortsiktig utnyttelse av offentlige ordninger.

Nettverk Narkotika (kapittel 5) illustrerer flere av kjennetegnene ved forretningsmodellen. Personene i nettverket mottar i stor grad arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, samtidig som flere er registrert med alvorlig og omfattende kriminalitet. Nettverket disponerer virksomheter innen blant annet bilsalg og bilpleie, og det er mistanke om skatteunndragelse og hvitvasking gjennom virksomhetene. Mange av virksomhetene er senere konkurs eller tvangsoppløst. Nettverket illustrerer hvordan virksomheter kan inngå som virkemiddel i den kriminelle virksomheten, uten at virksomhetsstrukturene fremstår som omfattende eller langsiktig oppbygget.

At utnyttelsen av offentlige ordninger er situasjonsbetinget, betyr ikke at nettverkene mangler kapasitet eller evne til å utnytte

ordningene målrettet og gjentakende. Nettverk *ID-misbruk* (kapittel 9) er et konkret eksempel på dette. Nettverket har over tid vist evne til å identifisere og utnytte sårbarheter i offentlige ordninger, blant annet gjennom ID-misbruk og registermanipulasjon. De skal også aktivt ha rettet seg mot Lånekassen og mottatt studiestøtte på uriktig grunnlag. Aktiviteten fremstår som målrettet og gjentakende, og har gitt betydelige økonomiske gevinster.

I vårt datamateriale ser vi likevel at de virkelig store beløpene, ikke er utbetalt til nettverk som faller inn under denne forretningsmodellen. Nettverkene representerer likevel en betydelig trussel mot samfunnet. Gjennom arbeidslivskriminalitet kan de bidra til konkurransevridning, utkonkurrere seriøse virksomheter og svekke tilliten til både markedet og offentlige ordninger. Samtidig kan virksomhetene legge til rette for økt profesjonalisering i nettverkene, over tid.

Forretningsmodell 2: Strategisk utnyttelse

Strategisk utnyttelse kjennetegnes av at aktører innretter seg mer planlagt, langsiktig og omfattende mot offentlige ordninger. Offentlige ordninger fremstår som økonomiske forretningsmuligheter som aktivt identifiseres, utnyttes, og i enkelte tilfeller påvirkes gjennom deltakelse i prosesser knyttet til utformingen av ordningen.

Nettverkene synes å rette kriminaliteten mot ordninger der det er store økonomiske verdier. Virksomheter spiller en sentral rolle i utnyttelsen av offentlige ordninger. Nettverkene benytter ofte komplekse virksomhetsstrukturer med flere selskaper, kryssende roller og indirekte eierskap, noe som kan gjøre det vanskelig å identifisere den reelle kontrollen og pengestrømmene. Utnyttelsen kjennetegnes også av en omfattende og sammensatt virkemiddelbruk, der flere virkemidler benyttes i kombinasjon. Tilretteleggere, stråpersoner, registermanipulasjon og konkurskriminalitet kan inngå som ledd i fremgangsmåten.

Virksomhetsstrukturene kan gi tilgang til flere ordninger, redusere risikoen for avdekking og bidra til å gi aktivitetene et legitimt preg. Nettverkene kan både benytte virksomheter med reell aktivitet og fiktive hendelsesforløp der personer, virksomheter, arbeidsforhold eller transaksjoner i liten eller ingen grad har rot i virkeligheten. I ytterste konsekvens kan virksomhetene få en sterk posisjon i næringslivet og overfor offentlige myndigheter. Dette kan styrke nettverkets legitimitet, utvide handlingsrommet og øke muligheten til å påvirke omgivelsene.

Forretningsmodellen er særlig kjennetegnet ved at aktørene investerer tid og ressurser i å bygge langsiktige strukturer som gir vedvarende tilgang til offentlige ordninger og økonomiske verdier. Nettverk Fiskeri (kapittel 6) illustrerer hvordan offentlige ordninger kan inngå som én av flere inntektskilder i en bredere og langsiktig strategi, støttet av komplekse virksomhetsstrukturer. Nettverket har de siste årene mottatt om lag 350 millioner kroner gjennom offentlige lån og tilskudd. I tillegg har virksomhetene vunnet offentlige kontrakter, fått innvilget SkatteFUNN-prosjekter og mottatt midler til arbeidsmarkedstiltak.

Nettverket har bygget opp en omfattende selskapsstruktur og disponerer betydelige ressurser gjennom både legal og kriminell virksomhet.

Kriminaliteten synes i stor grad å foregå gjennom virksomheter med reell aktivitet. Flere av virksomhetene drives på en måte som gir konkurransefortrinn overfor seriøse aktører. De knyttes til svart omsetning, feilrapportering og systematisk utnyttelse

av sårbare arbeidstakere. Det foreligger også mistanke om bruk av innsidere og tilrettelegger for å begå kriminalitet. Nettverket er godt kjent for politiet og Skatteetaten.

Nettverk mellom ytterpunktene

Som nevnt over, representerer de to forretningsmodellene analytiske ytterpunkter av planlegging og systematikk i utnyttelse av offentlige ordninger. I praksis ser vi at mange nettverk befinner seg mellom disse ytterpunktene og har trekk fra begge modellene.

Nettverk ALFA (kapittel 7), som har vunnet flere kontrakter med det offentlige, er i stor grad innrettet mot umiddelbar økonomisk gevinst gjennom arbeidslivskriminalitet og konkurskriminalitet. Samtidig benytter nettverket profesjonelle tilretteleggere, stråpersoner og hylleselskaper for å bygge strukturer som skjuler aktivitetene og reduserer risikoen for avdekking. Nettverket illustrerer hvordan gjentatt og systematisk kriminalitet kan bidra til økt kompleksitet og profesjonalitet over tid.

	Personrettede ordninger (2025)						Virksomhetsrettede ordninger				
Nettverk	Familierelasjoner	Andel på AAP eller uføretrygd	Andel på dagpenger	Andel på sykepenger	Bostøtte	Økonomisk sosialhjelp	Anskaffelser	SkatteFUNN	Tilskudd	Arbeidsmarkedstiltak	Antall virksomheter
Narkotika (n=22)	JA	50 %	9 %	36 %	JA	JA	NEI	NEI	NEI	NEI	23
ID-misbruk (n=32)	JA	31 %	6 %	25 %	JA	JA	NEI	NEI	JA	NEI	58
Barnevern (n=13)	JA	38 %	0 %	31 %	JA	JA	NEI	NEI	JA	JA	7
ALFA (n=19)	JA	5 %	16 %	32 %	NEI	NEI	JA	NEI	NEI	JA	69
Tilrettelegger (n=10)	NEI	10 %	0 %	20 %	NEI	JA	NEI	JA	JA	JA	102
Fiskeri (n=19)	JA	0 %	5 %	16 %	NEI	NEI	JA	JA	JA	JA	208
Finans (n=44)	JA	16 %	5 %	18 %	JA	JA	JA	JA	JA	JA	312
Kapital (n=77)	JA	6 %	5 %	22 %	NEI	NEI	JA	JA	JA	JA	345

Tabell 10: Oversikt over utvalgte nettverk

Nettverk Barnevern (kapittel 6) illustrerer hvordan kriminelle aktører gradvis kan bygge kapasitet og legitimitet gjennom formelt lovlige virksomheter. Nettverket har utviklet seg fra et lavterskeltilbud for ungdom til en større leverandør av offentlig finansierte barnevernstjenester. Samtidig har de bygget opp en struktur der institusjonsdrift, eiendom, bemanning og støttetjenester er fordelt på flere virksomheter kontrollert av en liten personkrets.

Nettverkets struktur gjør at de kan kjøpe tjenester internt, styrke virksomhetenes legitimitet og tilpasse seg offentlige krav. Strukturen gjør det også vanskeligere å vurdere den reelle kontrollen, pengestrømmene og hvilke tjenester som faktisk leveres. Tilgjengelig politiinformasjon knytter flere sentrale personer til kriminelle miljøer og indikerer mangler ved virksomhetenes leveranser.

Virksomhetsinfo			Registreringer hos etatene								
Andel selskap (AS)	Andel tvangsoppløst eller konkurs	Antall personer med konkurskarantene	Antall MF-rapporter på person (totalt)	Antall forhold i straffesaksregisteret på person (totalt)	Antall personer anmeldt av Skattetaten	Andel med restanser til Skatteetaten over 100 000 kroner	Kontrollsaker hos Nav på person	Kontrollsaker hos Skatteetaten på virksomhet	Antall tilsyn fra Arbeidstilsynet	Etterretning hos Tolletaten på virksomhet	Regnskapsfører har MF-rapporter
65 %	30 %	2	46	1093	0	23 %	NEI	Medium	3	JA	JA
43 %	34 %	11	281	1824	6	47 %	JA	Mange	6	JA	JA
86 %	14 %	0	21	521	0	8 %	NEI	Få	1	NEI	JA
90 %	36 %	1	12	48	2	5 %	NEI	Mange	8	NEI	JA
79 %	12 %	1	245	251	1	30 %	NEI	Mange	3	JA	JA
78 %	1 %	0	28	133	1	5 %	JA	Mange	13	JA	JA
78 %	23 %	3	634	6792	5	32 %	JA	Mange	14	JA	JA
77 %	4 %	0	68	92	0	1 %	NEI	Mange	11	JA	JA

** Vi har kun inkludert virksomheter som har eksistert i perioden 2020–2026*



Foto: iStock

Del 3: Nettverk X

I denne siste delen viser vi hvordan tre nettverk fra populasjonen inngår i ett større nettverk.

Det vi i det følgende omtaler som *Nettverk X* kom til syne gjennom analysene av de tre nettverkene *Finans, Kapital* og *Tilrettelegger.* Sammenstillingen av informasjon viste at de tre nettverkene har knytninger på tvers, og danner et samlet, stort nettverk. Ved å analysere tilgjengelige data på tvers av etatene har vi avdekket sammenhenger som i begrenset grad har vært fanget opp tidligere.

Flere av personene i det som danner Nettverk X er profesjonsutdannede, og nettverket har en betydelig tilgang på personer med både formelle og uformelle ressurser. Analysen viser at nettverket har skapt økonomisk aktivitet, og dannet det som forstås som en parallell, finansiell infrastruktur. Nettverk X gir således en ny innsikt og forståelse av profesjonelle tilretteleggere i Norge. Profesjonelle tilretteleggere opererer ikke bare i randsonen av kriminalitet som enkeltvise «hjelpere», men også som strategiske bakmenn som fungerer som sentrale og kritiske knutepunkt for kriminelle nettverk.

Nettverk X ser ut til å utnytte offentlige ordninger gjennom både situasjonsbetingede og strategiske fremgangsmåter. Fremgangsmåtene kan opptre side om side. Størrelsen på nettverket og den samlede kompetansen de besitter, tilsier at de har en evne til å kontinuerlig identifisere og utnytte nye muligheter, både for seg selv og andre kriminelle nettverk. Samtidig har de evne til å skjule hvordan kriminaliteten er organisert, blant annet gjennom bruk av virkemidler. Virkemidlene beskrives nærmere under. Enkelte handlinger kan derfor fremstå som situasjonsbetingede, selv om de inngår i en mer strategisk form for kriminalitetsutøvelse. Analysen av Nettverk X har bidratt til en bredere forståelse av hvordan offentlige ordninger kan utnyttes, og synliggjør et mer omfattende risikobilde.

Nettverk fra populasjonen: Nettverk X

Nettverk X består av over 130 personer, som til sammen er tilknyttet over 700 virksomheter. Personene innehar betydelig formell kompetanse på tvers av flere profesjoner, som advokater, regnskapsførere, økonomer, revisorer og leger. Nettverket synes å ha kontinuerlig tilgang på personer med både formelle og uformelle ressurser, samtidig som kontaktnettverket strekker seg utover landegrensene.

Personene i nettverket har mottatt offentlige ordninger både på individnivå og gjennom næringsvirksomhet. Virksomhetene er den klart viktigste kanalen for mottak av midler. Til sammen har nettverket mottatt om lag 250 millioner kroner gjennom virksomhetsrettede ordninger i perioden 2020–2025. Av dette utgjør 140 millioner kroner arbeidsmarkedstiltak. Nettverket har en samlet person- og virksomhetsgjeld på nærmere 125 millioner kroner.

Nettverket tilbyr uregistrert utlånsvirksomhet, investering og flytting av penger utenom det regulerte finanssystemet, både til personer innad i nettverket og til kriminelle utenfor. Fordi transaksjoner og lån går utenom det regulerte banksystemet, forstås organiseringen som en parallell finansiell infrastruktur. Infrastrukturen fremstår som et særlig effektivt virkemiddel for å flytte og skjule verdier, og for å unngå kontroll.

Kjernen

Nettverk X har en kjerne med personer som knyttes sammen gjennom familiebånd, vennskap, pengetransaksjoner og roller i hverandres virksomheter. Disse har begått kriminalitet sammen i mer enn tjue år og samarbeider om konkrete, tidsavgrensede kriminelle prosjekter. Samarbeidsmønsteret fremstår stabilt. En av disse personene innehar en posisjon med politisk innflytelse i en norsk kommune. Vedkommende har tette relasjoner til personer og virksomheter som mistenkes for å være involvert i, og styrt av statlige aktører.

Personene som inngår i nettverkets kjerne har en omfattende og lang straffehistorikk. De er dømt for ulike former for bedragerier, økonomisk utroskap, grovt underslag, uriktig bokførsel, dokumentforfalskninger, grovt heleri, grov hvitvasking og narkotikabruk.

Tilgjengelige informasjon indikerer at den såkalte kjernen samarbeider med et bredt nettverk av personer. Relasjonen til samarbeidspartnerne og hvem som samarbeider med hvem, varierer etter situasjon og behov. Det er uvisst om alle samarbeidspartnerne er kjent med den kriminelle aktiviteten. Flere av samarbeidspartnerne har stillinger som innebærer et særlig ansvar og en høy grad av tillit. En av personene innehar for eksempel en sentral stilling i offentlig sektor.

Nettverkets sammensetning, kapasitet og økonomiske aktivitet indikerer en betydelig evne til å håndtere og skjule store verdier. Basert på tidligere straffesaker, avdekkede bedragerisummer og pengetransaksjoner, kan det anslås at Nettverk

X har vært involvert i hvitvasking av kriminelt utbytte i milliardklassen. Tilgjengelig informasjon antyder at enkelte av personene som inngår i nettverket har flyttet verdiene sine til skatteparadiser og virksomheter i utlandet.

Bindeledd
Minst fire personer i Nettverk X fremstår som bindeledd mellom ulike kriminelle nettverk. De har tilgang til omfattende menneskelige og materielle ressurser, erfaring og kompetanse, og bidrar til å etablere og opprettholde relasjoner mellom personer og grupper som ellers ikke ville hatt kontakt. Slike bindeledd kan ha stor betydning for nettverkenes kapasitet og motstandskraft.

Måten disse fire personene opererer på, illustrerer hvordan personer i næringslivet og i kriminelle miljøer utenfor næringslivet kan knyttes sammen. Bindeleddene deler aktivt kunnskap om hvilke virkemidler som kan effektivisere og skjule kriminalitet, og bistår med å flytte verdier gjennom virksomheter. De fire personene har fått fiktive navn for å tydeliggjøre handlingene og forbindelsene mellom dem:

Sander er en viktig kontaktperson mellom kriminelle som skal hvitvaske penger og personer i næringslivet som kan bistå med dette. Sander får provisjon for hver kontaktetablering han gjennomfører. **Selma** arrangerer jevnlige samlinger for nettverksbygging. Under disse arrangementene legger hun til rette for at personer som har behov for lån utenfor det regulerte banksystemet, eller som har behov for hvitvasking, kan møte personer som bistår med det. **Kasper** deler aktivt kunnskap med kriminelle miljøer om registermanipulasjon, metoder for skatteunndragelse og hvordan kriminelle kan tilegne seg skattefordeler på uriktig grunnlag. Kasper styrer regnskapsvirksomheter som kriminelle bruker i sine virksomheter. **Kaja** fungerer som et knutepunkt mellom Nettverk X og kriminelle som hovedsakelig står for den direkte og praktiske gjennomføringen av kriminaliteten. Kaja har en særlig evne til å skjule spor og utbytte som stammer fra kriminalitet, og tilbyr også rådgivning til andre kriminelle om dette. Kaja er en godt kjent aktør for flere kriminelle miljøer.

Tilknyttede kriminelle nettverk
Nettverket disponerer egne revisor- og regnskapsvirksomheter som inngår i nettverkets finansielle infrastruktur. Disse fungerer som profesjonelle tilretteleggere for økonomisk kriminalitet. Virksomhetene ser ut til å fungere som tilretteleggere for andre nettverk i vår øvrige populasjon. I analysene av den øvrige populasjonen som behandles i rapporten, finner vi at de tilretteleggende virksomhetene er knyttet til ytterligere seks nettverk.

Ett av disse seks nettverkene har mottatt betydelige summer gjennom offentlige ordninger, både på individ- og virksomhetsnivå. Nettverket har vokst betraktelig i størrelse og omfang over en relativ kort tidsperiode, og består i dag av over 70 personer tilknyttet over 200 virksomheter.

Veksten i dette nettverket, sett sammen med nettverkets tilgang til Nettverk Xs tilretteleggende virksomheter, kan tyde på nettverket har en økende grad av profesjonalisering. Dette kan indikere at Nettverk X tilbyr spesialiserte tjenester og kompetanse som kan fungere som kapasitetsforsterkere for kriminelle nettverk.

Nettverk Xs bruk av virkemidler

Nettverk X bruker virksomheter og stråpersoner som sentrale virkemidler for å oppnå økonomisk vinning. Fagpersoner i Skatteetaten har vurdert at det er stor sannsynlighet for at en rekke virksomheter i nettverket er konstruert på en måte som skal vanskeliggjøre muligheten til å følge eierskap, pengestrømmer og verdier. Nav vurderer at nettverkets selskapsstrukturer, der roller fordeles mellom flere personer, bidrar til å tilsløre reell kontroll eller aktivitet i virksomhetene. En person kan for eksempel stå registrert som daglig leder i ett selskap, styremedlem i et annet, og med arbeidsforhold i et tredje.

Den reelle trusselen

Personene i Nettverk X begår selv lovbrudd, herunder økonomisk kriminalitet, og samarbeider om tidsavgrensede kriminelle prosjekter. Det er imidlertid ikke dette som utgjør den største trusselen fra nettverket. Den reelle trusselen er den parallelle finansielle infrastrukturen de har bygget opp, og i det omfattende nettverket av relasjoner, ressurser og kompetanse de kan mobilisere for andre nettverk.

Nettverk X kan dermed sette flere kriminelle nettverk i stand til å samarbeide på tvers, håndtere større økonomiske verdier og utvikle mer komplekse organisatoriske strukturer. Dette kan gjøre det mulig å utnytte offentlige ordninger mer systematisk, samtidig som sannsynligheten for at kriminaliteten blir avdekket, reduseres.

I et kriminalitetsbekjempelsesperspektiv er kunnskap om slike felles strukturer og tilretteleggere særlig viktig. Innsikt i hvordan slike strukturer fungerer, kan gi et bedre grunnlag for å identifisere og bekjempe økonomisk kriminalitet.

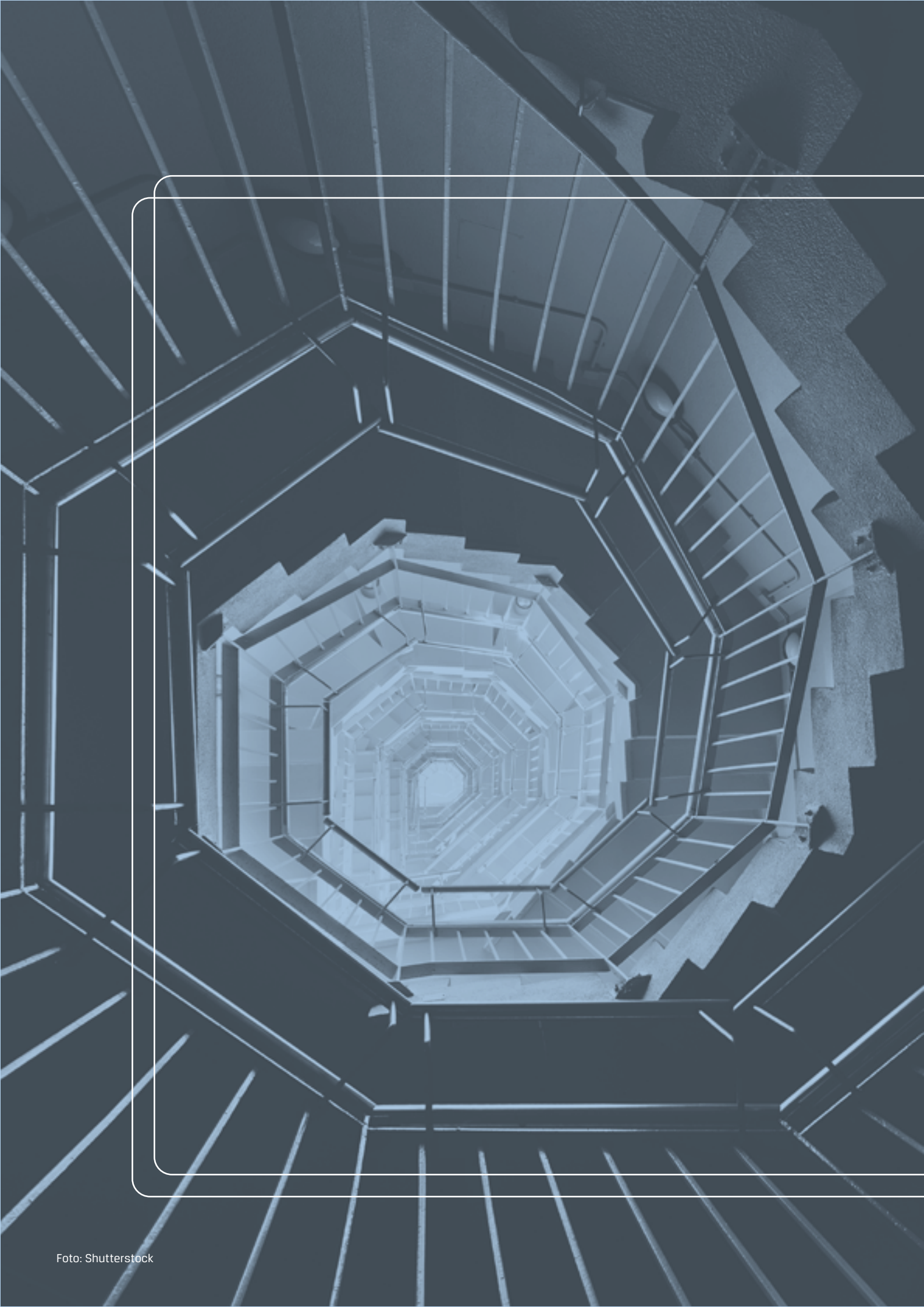


Foto: Shutterstock

11

Sårbarheter på tvers av ordninger

Formål og datagrunnlag

I dette kapittelet samler vi trådene fra de foregående analysene og sammenstiller sårbarheter som går igjen på tvers av offentlige ordninger. Med sårbarheter mener vi mangler eller svakheter som kan gjøre det mulig for kriminelle aktører å utnytte offentlige ordninger. Fremstillingen bygger på forhold som allerede er belyst i de foregående analysekapitlene. For en mer utførlig beskrivelse viser vi til de aktuelle analysekapitlene.

Kapittelet er strukturert rundt tre hovedkategorier av sårbarheter: sårbarheter på *systemnivå*, sårbarheter knyttet til *verifisering av opplysninger* og sårbarheter på *forvaltningsnivå*. Inndelingen er gjort for å synliggjøre hvor sårbarhetene oppstår, og hvilke etater eller organisasjoner som har mulighet til å redusere dem.

Sårbarheter på systemnivå

Analysene i rapporten synliggjør flere sårbarheter på systemnivå som knyttes til hvordan offentlige ordninger er utformet, organisert og regulert.

Virkemidler for å nå politiske mål

Offentlige ordninger er først og fremst virkemidler for å nå politisk fastsatte mål. Dette preger både innretningen av ordningene og hvordan de forvaltes. Mange ordninger er innrettet slik at de skal være enkle å bruke, ha lave terskler for deltakelse eller sikre rask utbetaling. En slik utforming legger føringer for hvilke kontrollmekanismer som kan bygges inn uten at det går på bekostning av ordningenes formål. Denne avveiningen kan skape sårbarheter som kriminelle aktører utnytter.

Tilgjengelighet utfordrer det offentliges kontrollrutiner

SkatteFUNN-ordningen illustrerer denne avveiningen godt. For å stimulere til forskning og utvikling er ordningen utformet slik at også små og mellomstore bedrifter enkelt skal kunne benytte den. Enkle søknadsprosesser og relativt lave dokumentasjons- og rapporteringskrav reduserer den administrative belastningen for virksomhetene. Samtidig gjør denne utformingen det vanskeligere for myndighetene å kontrollere at vilkårene faktisk er oppfylt. Analysene viser hvordan dette kan gi kriminelle aktører et handlingsrom til å tilpasse prosjektbeskrivelser, timelister og kostnader.

Avveiningen mellom tilgjengelighet og kontroll kommer også til uttrykk i forvaltningen av offentlige tilskuddsordninger. Tilskuddsordninger er utformet for å gjøre det enkelt for målgruppen å søke og motta støtte, samtidig som midlene skal utbetales raskt for å oppnå de politiske målene med ordningen.

Sårbarheten ligger ikke i at ordningene i seg selv er enkle og tilgjengelige, men i at myndighetene i liten grad bruker risikobaserte og proaktive metoder for å kontrollere tildelingen av midler. Personvernet setter samtidig grenser for systematisk og kontrollert deling og sammenstilling av informasjon på tvers av myndigheter.

Anskaffelsesregelverket skal ivareta flere formål

Hovedformålet med offentlige anskaffelser er å dekke det offentliges behov for varer og tjenester gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser. Anskaffelser har over tid imidlertid utviklet seg fra å være et rent innkjøpsverktøy til også å være et sentralt virkemiddel for å nå politiske mål. I tillegg til å sikre effektive innkjøp skal regelverket blant annet bidra til klima- og miljøhensyn, innovasjon og et seriøst arbeidsliv.

Denne utviklingen innebærer at oppdragsgivere må ivareta flere hensyn samtidig gjennom hele anskaffelsesprosessen. Når regelverket skal ivareta stadig flere formål, øker kompleksiteten i både konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging. Oppdragsgiver må foreta flere skjønnsmessige vurderinger og prioritere mellom ulike hensyn, som utfordrer kapasiteten til de enkelte innkjøpsmiljøene.

Sårbarheten ligger i at oppdragsgiver må ivareta et stadig bredere sett av hensyn gjennom anskaffelsesprosessen. Når flere formål skal oppfylles samtidig, kan dette begrense muligheten for tilstrekkelig kontroll og oppfølging i de enkelte innkjøpsmiljøene. Dette kan øke risikoen for at useriøse og kriminelle aktører får tildelt kontrakter med det offentlige.

Fragmentert forvaltning

En gjennomgående sårbarhet på tvers av flere ordninger er at de har en fragmentert forvaltning. Når ansvar for forvaltning, kontroll og oppfølging er fordelt mellom mange virksomheter, blir informasjon spredt og den helhetlige oversikten redusert. Dette kan gi kriminelle aktører flere innganger til offentlige midler og gjøre det vanskeligere å avdekke misbruk på tvers av ordninger og forvaltere.

Analysene avdekker flere sårbarheter knyttet til fragmentert forvaltning. I kapittelet om SkatteFUNN viser vi hvordan ansvarsdelingen mellom Forskningsrådet og Skatteetaten kan svekke koblingen mellom godkjenning og kontroll, og dermed gi kriminelle aktører et handlingsrom for utnyttelse. I kapittelet om Nav-ytelser peker vi på hvordan ansvarsdelingen mellom statlig og kommunal del av Nav kan gjøre det mer krevende å dele informasjon som er nødvendig for å gjøre en tilstrekkelig kontroll av ytelser.

Manglende helhetlig oversikt over forvaltere, ordninger og mottakere

Den fragmenterte organiseringen av tilskudds- og anskaffelsesområdet gjør at informasjon er spredt mellom mange forvaltere, både på tvers av sektorer og mellom ulike forvaltningsnivåer. Ingen enkeltaktør har en fullstendig oversikt over hvilke tilskudd som finnes, hvem som forvalter dem eller hvilke virksomheter som mottar offentlige midler eller leverer varer og tjenester til det offentlige. Dette gjør det vanskelig å identifisere mønstre, samordne kontroll og avdekke i hvilket omfang virksomheter mottar tilskudd og har kontrakter med det offentlige.

På tilskuddsområdet er dette først og fremst en systemutfordring. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 6. På anskaffelsesområdet er utfordringen derimot knyttet til manglende etterlevelse. Selv om anskaffelsesregelverket legger til rette for offentliggjøring av kontrakter og leverandører på en felles plattform, blir dette i liten grad fulgt i praksis. Konsekvensen er at offentlig tilgjengelige data ikke gir et fullstendig bilde av hvem som forvalter og mottar midler fra det offentlige.

Utfordringen illustreres godt i en av nettverksbeskrivelsene i kapittel 6. Der beskriver vi en virksomhet som driver et privat barnevernsforetak og som mottar tilskudd fra det offentlige. Våre egne analyser ga ingen treff på tildelte kontrakter med det offentlige.[137] Via innsyn i leverandørreskontroen hos én offentlig oppdragsgiver kom det imidlertid frem at virksomheten hadde mottatt 50 millioner kroner de to siste årene. Informasjon viser at virksomheten i tillegg har kontrakter med flere kommuner i samme region. Saken illustrerer hvordan mangel på offentliggjøring av leverandører begrenser muligheten til å identifisere mottakere av offentlige midler. Det aktuelle tilfellet er særlig alvorlig fordi det viser hvordan aktører tilknyttet kriminelle nettverk kan motta betydelige lovlige inntekter fra salg av barnevernstjenester uten at det er mulig å få en helhetlig oversikt over omfanget på tvers av virksomheter og oppdragsgivere.

Sårbarheten som ligger i den manglende helhetsoversikten forsterkes av at kriminelle aktører kan samarbeide på tvers av personer og virksomheter. Nettverk kan fordele roller og aktiviteter mellom flere personer og virksomheter, og benytte komplekse selskapsstrukturer og stråpersoner for å skjule hvem som i realiteten kontrollerer virksomhetene.

137 Data over tildelinger av offentlige kontrakter, 2024–2025, hentet fra Doffin.no



Foto: iStock

Likevel, selv med større transparens om hvem som mottar offentlige midler, kan det være krevende å avdekke at de samme aktørene mottar midler fra flere ordninger eller leverer varer og tjenester til flere offentlige oppdragsgivere. Sammen med en fragmentert, tillitsbasert og reaktiv forvaltning reduserer dette myndighetenes mulighet til å få en helhetlig oversikt, identifisere risiko og forebygge misbruk. Konsekvensen er økt risiko for at offentlige midler tilfaller kriminelle aktører uten at dette avdekkes.

Rettslige rammer

Forvaltningens mulighet til å forebygge og følge opp misbruk av offentlige ordninger avhenger av hvilke rettslige virkemidler den har til rådighet. Regelverket setter rammer for hvilke opplysninger som kan deles og sammenstilles og hvordan misbruk kan følges opp. Analysen viser at disse rammene på enkelte områder kan begrense forvaltningens handlingsrom.

Rettslige rammer for informasjonsdeling

Taushetsplikt og hjemler om behandling og deling av personopplysninger skal beskytte den enkelte og ivareta rettssikkerheten. Samtidig setter de rammer for hvilke opplysninger offentlige virksomheter kan dele med hverandre. Riksrevisjonen har pekt på at juridiske problemstillinger fortsatt er en betydelig barriere for deling og gjenbruk av data i offentlig sektor. Regelverket er komplekst, nødvendige juridiske avklaringer kommer ofte sent og taushetsplikten tolkes i enkelte tilfeller strengere enn regelverket tilsier.[138] Forskning viser at eksisterende handlingsrom i lovverket ikke utnyttes fullt ut.[139] Utfordringen handler dermed både om hvilke hjemler som finnes og om hvordan regelverket forstås og praktiseres. Dette kan begrense forvaltningens mulighet til å sammenstille informasjon for å vurdere risiko, kontrollere opplysninger og avdekke misbruk.

Analysen viser flere eksempler på at forvaltere ikke har enkel tilgang til informasjonen de trenger for å verifisere opplysninger og vurdere søknader. SkatteFUNN illustrerer denne problemstillingen. Forvaltningen av ordningen er delt mellom Forskningsrådet og Skatteetaten, men taushetsbelagte opplysninger har i begrenset grad blitt utvekslet mellom etatene. Det pågår arbeid med å redusere denne sårbarheten. Finansdepartementet har i høringen om tiltak mot misbruk av SkatteFUNN foreslått å utvide adgangen til å utveksle opplysninger mellom Forskningsrådet og skattemyndighetene.

Tilsvarende utfordringer gjør seg gjeldende på tilskudds- og anskaffelsesområdet. Den enkelte tilskuddsforvalter eller offentlige oppdragsgiver har begrenset tilgang til opplysninger om forhold som er kjent hos andre offentlige virksomheter. På tilskuddsområdet er det i tillegg mer uklart hvilket hjemmelsgrunnlag forvalterne har for å innhente, sammenstille og oppbevare opplysninger fra andre forvaltere og offentlige virksomheter. Dette kan gjøre det vanskeligere å identifisere at en søker representerer forhøyet risiko, eller at samme aktør allerede har vært gjenstand for kontroll eller reaksjoner hos andre offentlige myndigheter. Når informasjon forblir sektorvis, reduseres muligheten til å se aktører, virksomheter og aktiviteter på tvers av ordninger. Dette kan igjen gjøre det vanskeligere å avdekke systematisk utnyttelse av offentlige ordninger og samordne kontrollinnsatsen.

138 Riksrevisjonen. (2023). *Myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen*.
139 Skatteforsk (2025). *Frå visjon til virkelighet.*

Begrensede muligheter for å kreve tilbake midler

En annen rettslig sårbarhet er at det for enkelte forvaltere kan være vanskelig å kreve tilbake midler som er utbetalt på feil grunnlag. Flere tilskuddsforvaltere beskriver at muligheten til å inndrive tilbakebetalingskrav varierer mellom ordningene og avhenger av om kravet har tvangsgrunnlag og om forvalteren har tilgang til offentlige innkrevingsløsninger. For kriminelle aktører kan dette redusere den økonomiske risikoen ved å misbruke offentlige ordninger.

Sårbarheter knyttet til verifisering av opplysninger

En grunnleggende del av forvaltningen av offentlige ordninger er at en forvalter må vurdere om en søknad innfrir vilkårene for den aktuelle ordningen. Vurderingene baseres på dokumentasjon og opplysninger fra tredjepart eller opplysninger som er rapportert av søkerne selv. De egenrapporterte opplysningene kan gi inntrykk av at søker innfrir vilkårene, uten at dette nødvendigvis gjenspeiler de faktiske forholdene.

Verifisering av egenrapporterte opplysninger

En gjennomgående sårbarhet er at enkelte egenrapporterte opplysninger kan være krevende å verifisere. Dette gjelder både opplysninger som ligger til grunn for en søknad eller en kontraktsinngåelse, og opplysninger som rapporteres i forbindelse med senere oppfølging og etterkontroll. Slike opplysninger kan for eksempel omfatte beskrivelser av planlagte aktiviteter, kostnader eller andre forhold som gir grunnlag for støtte, ytelser og kontraktstildeling.

Ved mistanke om at søkers opplysninger er uriktige, må forvaltningen kunne dokumentere eller sannsynliggjøre at de faktiske forholdene avviker fra de innrapporterte forholdene før de kan avslå en søknad eller legge andre faktiske forhold til grunn. I mange tilfeller krever dette omfattende undersøkelser og kontroll. Samtidig er forvaltningens kontrollressurser begrensede. Jo mer tid og ressurser som må brukes på å verifisere den enkelte opplysning, desto mer begrenses også omfanget av kontrollen og hvor grundig den kan gjennomføres. Dette øker risikoen for at uriktige opplysninger ikke blir avdekket.

Analysene illustrerer hvordan denne sårbarheten kan oppstå i praksis. I kapittelet om SkatteFUNN viser vi for eksempel at det kan være krevende å ettergå om kostnader som knyttes til forskning og utvikling faktisk er av slik karakter eller om de i realiteten gjelder ordinær drift. Utfordringen forsterkes av at søknader i økende grad utformes med bistand fra konsulenter med spesialisert kompetanse på SkatteFUNN-ordningen. Også på tilskuddsområdet er det vanskelig å kontrollere om midlene brukes i tråd med formålet. Kriminelle aktører kan for eksempel tilpasse opplysninger på en måte som gjør det vanskelig for forvaltningen å ettergå dem. Dette kan for eksempel gjelde kjøp av tjenester fra nettverkets egne virksomheter. Et annet eksempel er utgifter til reiser og bespisning, der det kan være krevende å avgjøre om kostnadene reelt er knyttet til ordningens formål eller helt eller delvis dekker private utgifter.

Kunstig intelligens som tilrettelegger for misbruk av offentlige ordninger

Sårbarheten knyttet til verifisering av opplysninger, forsterkes av teknologisk utvikling. En problemstilling som har fått økt oppmerksomhet i trusselvurderinger fra både offentlige og private aktører, er kriminelles bruk av kunstig intelligens (KI). DnB har pekt på at den raske utviklingen innen KI, kombinert med økt digitalisering av offentlige tjenester, kan forsterke samfunnets sårbarhet for registermani-

pulasjon og dermed øke risikoen for betydelige økonomiske tap.[140]

Bekymringen deles av internasjonale politimyndigheter. Europol har over flere år understreket at KI fungerer som en kapasitetsforsterker for organisert kriminalitet ved å automatisere oppgaver og gjøre avanserte teknologiske verktøy tilgjengelige for kriminelle.[141,142,143,144] Europol beskriver KI som en teknologi som kan tilrettelegge for kriminalitet, blant annet ved at kriminelle aktører kan utføre handlinger raskere, mer effektivt og i større skala enn tidligere.

I en velferds- og forvaltningskontekst kan dette få betydelige konsekvenser. Automatisert saksbehandling og økt brukervennlighet kan gjøre det enklere å teste offentlige ordninger og identifisere smutthull og kontrollpunkter. KI kan blant annet brukes til å analysere regelverk og kartlegge hvilke vilkår og dokumentasjonskrav som må oppfylles for å oppnå ulike offentlige ytelser. På bakgrunn av dette kan teknologien brukes til å konstruere falske identiteter, forfalskede dokumenter og andre opplysninger som fremstår troverdige og konsistente. Dette kan gjøre det enklere å omgå kontrollmekanismer og øke sannsynligheten for at uriktige søknader og krav blir godkjent. En slik utvikling kan senke terskelen for at kriminelle misbruker offentlige ordninger.

Den teknologiske utviklingen forsterker samtidig sårbarheten knyttet til verifisering av opplysninger. Dokumentkontroll alene kan bli mindre effektivt når teknologisk utvikling gjør det enklere å produsere dokumentasjon som fremstår troverdig, men bygger på uriktige opplysninger. Forvaltningen kan derfor i større grad bli avhengig av å verifisere opplysninger mot andre kilder eller gjennom stedlige kontroller.

Gjenbruk av uriktige opplysninger på tvers av offentlig sektor

Digitaliseringen av offentlig sektor bygger på at opplysninger som allerede finnes hos én offentlig virksomhet, skal gjenbrukes av andre offentlige virksomheter. Formålet er å redusere behovet for at en person må levere de samme opplysningene flere ganger og at saksbehandlingen blir mer effektiv. [145,146]

Denne utviklingen innebærer en kjent sårbarhet knyttet til registermanipulasjon: *Opplysninger som allerede er registrert hos én offentlig virksomhet blir lagt til grunn av andre offentlige virksomheter uten at de verifiseres på nytt.*[147] I tillegg er det slik at mange opplysninger i offentlige registre bygger på egenrapportering av informasjon. Dersom opplysningene er uriktige eller manipulerte, kan feilen forplante seg og føre til feil beslutninger hos andre som gjenbruker opplysningene.

140 DnB (2026). *DNB Finansiell Trygghet: Når virkeligheten utfordres.*

141 Europol (2024), *Decoding the EU's most threatening criminal networks*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

142 Europol (2026), *Decoding the EU's most threatening criminal networks - Issue 2: The blueprint of criminal opportunism*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

143 Europol (2025), *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment - The changing DNA of serious and organised crime*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

144 Europol (2025). *The Europol Podcast*. *How crime is accelerated by AI*. 2025.

145 NOU (2024). *Med lov skal data deles*. NOU 2024:14

146 Riksrevisjonen. (2023). Myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen.

147 NTAES (2024). *Registermanipulasjon.*

I kapittelet om offentlige anskaffelser beskriver vi hvordan kriminelle aktører kan registrere stråpersoner i sentrale roller for å gi et uriktig bilde av hvem som kontrollerer. Konsekvensen er at en leverandør som skulle vært avvist (jf. anskaffelsesregelverket) kan bli tildelt kontrakter med det offentlige. Dette kan gi useriøse og kriminelle aktører tilgang til offentlige midler, svekke konkurransen og øke risikoen for at offentlige kontrakter bidrar til videre kriminell virksomhet.

Opplysninger underbygget av autoriserte fagpersoner

Sårbarheten knyttet til verifisering av opplysninger forsterkes når erklæringer fra autoriserte fagpersoner eller andre med formell godkjenning, inngår som en del av beslutningsgrunnlaget. Dette kan være opplysninger fra revisorer, regnskapsførere eller helsepersonell. Slike erklæringer tillegges stor vekt i en saksbehandling fordi de bygger på faglige vurderinger og formell autorisasjon. Dette gir opplysningene høy legitimitet. Forvaltningen vil derfor normalt legge slike erklæringer til grunn uten å foreta en selvstendig etterprøving av de faglige vurderingene.

Sårbarheten oppstår når kriminelle aktører utnytter den høye tilliten som knytter seg til erklæringer fra autoriserte fagpersoner. Dette kan de gjøre ved aktivt å involvere autoriserte fagpersoner for å legitimere uriktige opplysninger. Fagpersonene kan enten opptre som bevisste profesjonelle tilretteleggere eller som uvitende tilrettelegger for kriminelle aktører.

Analysene viser flere eksempler som illustrerer denne sårbarheten. I kapittelet om anskaffelser viste vi for eksempel hvordan regnskapsførere kan bidra til å tilsløre ulovlig virksomhet og å gi virksomheter et skinn av legitimitet i en anskaffelsesprosess. Konsekvensen kan være at kontrakter inngås på feilaktig grunnlag. Videre viste analysene av Nav-ytelser at flere personer i populasjonen behandles av leger som både av Nav og politiet er kjente som mulige tilretteleggere for utnyttelse av offentlige ordninger, blant annet gjennom salg av fiktive legeerklæringer. Selv om analysene ikke gir grunnlag for å fastslå at de aktuelle personene mottar ytelser på uriktig grunnlag, viser de at forutsetningene for å utnytte denne sårbarheten er til stede.

Sårbarheter på forvaltningsnivå: kapasitet, kompetanse og prioriteringer

Analysene viser flere gjennomgående sårbarheter knyttet til kapasitet, kompetanse og prioriteringer i forvaltningen av offentlige ordninger. Forvaltningens evne til å forebygge og avdekke misbruk avhenger ikke bare av regelverk og kontrollmuligheter, men også av hvordan risiko- og kontrollarbeidet organiseres og prioriteres. Sårbarhetene kommer både til uttrykk i den løpende behandlingen av enkeltsaker og i virksomhetenes overordnede styring av kontrollarbeidet.

Kompetanse og kapasitet i saksbehandling og kontroll

I SkatteFUNN-ordningen er utfordringen særlig knyttet til Skatteetatens mulighet til å kontrollere de faktiske forholdene bak den innsendte dokumentasjonen. Misbruk vil i mange tilfeller først kunne avdekkes gjennom utvidede, stedlige kontroller. Slike kontroller kan være svært ressurskrevende og begrenset kapasitet setter dermed grenser for prioritering av slike kontroller. Samtidig kan det kreves særskilt kompetanse for å vurdere om dokumentasjonen gir et riktig bilde av virksomhetens faktiske aktivitet.

Tilsvarende sårbarheter finnes på tilskuddsområdet. Begrenset kapasitet setter grenser

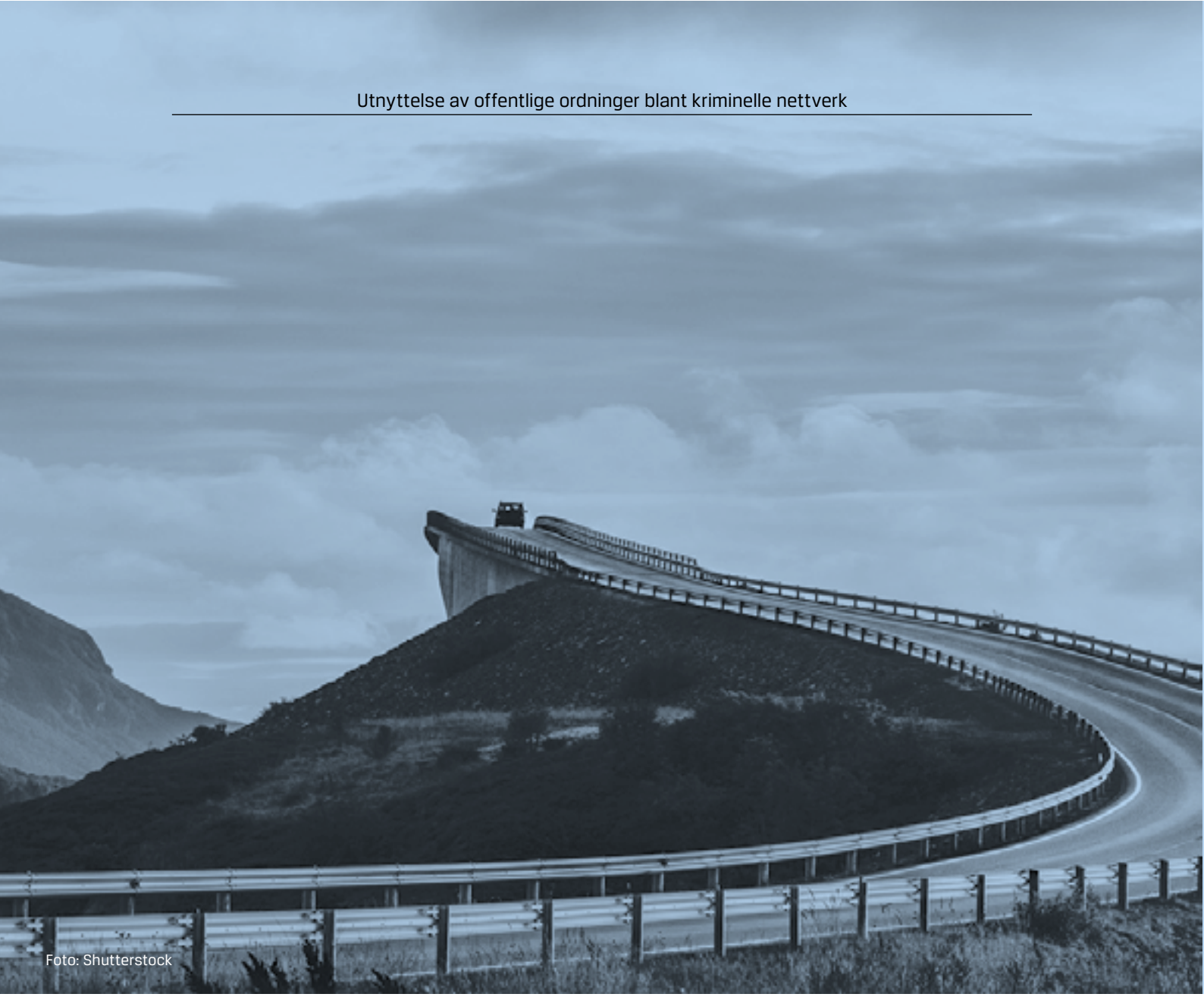


Foto: Shutterstock

for hvor mange saker som kan kontrolleres, mens manglende kompetanse på relevante fagområder kan gjøre det vanskeligere å oppdage avvik.

På anskaffelsesområdet har oppdragsgivere etter anskaffelsesregelverket både rett og i enkelte tilfeller plikt til å avvise leverandører. Flere av avvisningsgrunnene bygger imidlertid på skjønnsmessige vurderinger av dokumentasjon og forhold hos leverandørene. Dette stiller krav til kapasitet, informasjon og kompetanse som kan gå utover tradisjonell innkjøpskompetanse. Oppdragsgivers primære oppgave er samtidig å gjennomføre anskaffelser, ikke å etterforske mulig kriminalitet. Begrenset kompetanse og tilgang til informasjon kan derfor gjøre det vanskeligere å identifisere forhold som tilsier at en leverandør bør avvises.

Styring og prioritering

Sårbarhetene handler imidlertid ikke bare om kapasiteten og kompetansen i den enkelte saksbehandling eller kontroll. Hvordan virksomhetene organiserer og prioriterer kontrollarbeidet, har betydning for evnen til å forebygge og avdekke misbruk. Gode rutiner, systematiske risikovurderinger og bruk av erfaringer fra tidligere saker er nødvendig for å rette kontrollinnsatsen mot områder med høy risiko. Det er avgjørende å ha med risikoperspektivet fra start ved utforming av nye ordninger, samt ved (videre)utvikling av systemer og arbeidsprosesser for kontroll.

12

Vedlegg

Vedlegg 1: Data og datainnhenting

Data fra politiet

NTAES har gått gjennom samtlige lokale trusselvurderinger som er rapportert inn til OP KN i perioden 2021–2024. Personopplysningene omfatter navn, fødselsnummer eller d-nummer, samt personens rolle eller antatt rolle i nettverket. For personer uten norsk identifikasjon ble navn, fødselsdato (6 siffer) og eventuelle andre identifikatorer registrert (DUF-nummer, SPSS-nummer eller utenlandske identitetsnumre).

For å effektivisere datainnhentingen og redusere risikoen for feil, ble opplysningene i hovedsak hentet ut via programvare (Adobe pro). I enkelte tilfeller ble det benyttet et semi-automatisert regneark for å strukturere og kvalitetssikre uttrekkene. Enkelte opplysninger lot seg ikke hente ut ved hjelp av disse metodene og måtte derfor registreres manuelt.

Data fra Nav

I tillegg til å hente inn informasjon om personer med tilknytning til nettverk til selve populasjonen, har NTAES også innhentet ytterligere opplysninger om den totale populasjonen fra Nav. Det har blitt gjennomført uttrekk fra Nav to ganger for å sikre at hele populasjonen og tilknyttede personer er dekket. Perioden det er hentet informasjon for er fra 01.01.2021 t.o.m. 31.12.2025.

For å undersøke populasjonens tilknytning til Nav, er det innhentet oversikt over ytelseshistorikk og utbetalinger, som inkluderer:

- periode og størrelse på utbetaling
- inntektsgrunnlag for ytelsene der det er aktuelt
- informasjon om hvorvidt det har vært en kontrollsak eller tips om mulig trygdesvindel på personene, herunder resultat av kontrollsaken, eventuell feilutbetalingssak og om det har vært ilagt renter på tilbakebetalingen, om det har vært en anmeldelse og resultatet av denne.
- data om virksomheter har mottatt utbetalinger knyttet til arbeidsmarkedstiltak.

Data og informasjon fra Navs systemer kan ikke gi et entydig svar på om det er utbetalt uberettigede ytelser til personene i populasjonen. Dette kan kun slås fast i de sakene som har ført til dom. Informasjonen fra Nav kontrolls saksarkiv kan imidlertid i ulik grad gi indikasjoner på om det har foregått utnyttelse av Navs ordninger. Saker der det har vært en kontrollsak i Nav kontroll, som har ført til tilbakekreving av ytelse med rentetillegg på ti prosent, er en sterk indikasjon på at det har vært utbetalt uberettiget ytelse. Dette fordi rentetillegget kun kan ilegges dersom Nav mener at det foreligger forsett eller grov uaktsomhet hos den som kravet retter seg mot.

Vedlegg 2: Inkluderte roller i virksomheter

NTAES har innhentet data om populasjonens roller, eierskap og ansettelser i registrerte virksomheter. Analysen omfatter selskaper, stiftelser, foreninger og enkeltpersonsforetak og alle formelle roller i systemet. Dette inkluderer alt fra daglig leder, styreleder, innehaver, styremedlem, observatør til kontaktperson.

Vedlegg 3: Formål og vilkår Nav-ytelser

Dagpenger

Dagpenger skal sikre inntekt ved arbeidsløshet eller permittering. For å ha rett til dagpenger må du blant annet ha hatt en viss arbeidsinntekt før du ble arbeidsledig, være reell arbeidssøker og aktivt søke arbeid.

Sykepenger

Sykepenger skal kompensere for bortfall av arbeidsinntekt når du ikke kan arbeide på grunn av sykdom eller skade. Du må som hovedregel være arbeidsufør på grunn av sykdom og oppfylle krav til medlemskap og opptjening.

Arbeidsavklaringspenger (AAP)

Arbeidsavklaringspenger skal sikre inntekt mens du får aktiv behandling, deltar på arbeidsrettede tiltak eller får annen oppfølging for å komme i arbeid. Arbeidsevnen må være nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom eller skade.

Uføretrygd

Uføretrygd skal sikre inntekt til personer som har varig nedsatt inntektsevne på grunn av sykdom eller skade. Det er et vilkår at arbeidsevnen er varig nedsatt og at mulighetene for arbeid og behandling er vurdert.

Arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltak skal hjelpe personer som har vanskeligheter med å få eller beholde arbeid. Deltakelse vurderes ut fra den enkeltes behov, arbeidsevne og muligheter på arbeidsmarkedet. Støtte knyttet til arbeidsmarkedstiltak utbetales til arbeidsgiver.

Lønnsgaranti

Lønnsgarantiordningen skal sikre at arbeidstakere får utbetalt lønn og enkelte andre arbeidsvederlag når arbeidsgiver ikke kan betale som følge av konkurs. For å omfattes av ordningen må kravet som hovedregel være knyttet til et arbeidsforhold og oppfylle vilkårene i lønnsgarantiloven.

Sosial stønad

Økonomisk sosialhjelp skal bidra til at personer som ikke kan sørge for livsoppholdet sitt gjennom arbeid, inntekt eller andre ytelser, får nødvendig økonomisk støtte. Ytelsen er behovsprøvd, og både inntekter, utgifter og formue vurderes.

Bostøtte

Bostøtte skal hjelpe husstander med lave inntekter og høye boutgifter til å beholde en egnet bolig. Retten til bostøtte avhenger blant annet av husstandens inntekt, boutgifter og boligens forhold.

Koronastøtte

Koronastøtte var en midlertidig ytelse eller støtteordning innført som følge av koronapandemien for å kompensere for inntektsbortfall eller andre økonomiske konsekvenser av smitteverntiltakene. Vilkårene varierte mellom de ulike ordningene, men var blant annet knyttet til dokumentert inntektsbortfall, tilknytning til arbeidslivet eller virksomhetsdrift i den perioden ordningene gjaldt.

Vedlegg 4: Tilskudd

NTAES har innhentet data fra følgende kilder og forvaltere:

Tilskudd.no gir en oversikt over statlige tilskudd til ideelle og frivillige organisasjoner. Oversikten inkluderer hvilke tilskuddsordninger som finnes, når tildelinger foregår og hvem som er tilskuddsmottakere. Data over mottatte tilskudd for årene 2021–2025 ble lastet ned fra tilskudd.no 12.01.26.

Innovasjon Norge forvalter statlige tilskuddsordninger rettet mot næringsutvikling, innovasjon og omstilling i norsk næringsliv. Ordningene skal bidra til økt verdiskaping, konkurransekraft og bærekraft. Tilskudd gis blant annet til utviklingsprosjekter, internasjonalisering og grønn omstilling. Data over mottatte tilskudd for årene 2016–2025 ble lastet ned fra innovasjonnorge.no 12.01.26.

ENOVA forvalter statlige støtteordninger som skal bidra til energiomlegging, redusert klimagassutslipp og utvikling av energieffektive og klimavennlige løsninger. Støtteordningene er rettet mot både næringsliv, kommuner og privatpersoner. Data over mottatte tilskudd for årene 2008–2025 ble mottatt fra Enova 15.01.26.

IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) forvalter tilskudd til kommuner, fylkeskommuner, arbeidsgivere og frivillige organisasjoner. Tilskuddene skal blant annet stimulere arbeidsgivere til større bevissthet om etnisk mangfold som ressurs, støtte tiltak for økt rekruttering av innvandrere og bedre bruken av deres kompetanse. Data over mottatte tilskudd for årene 2021–2025 ble mottatt fra IMDi 23.01.26.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) forvalter en rekke ulike tilskuddsordninger knyttet til blant annet kompetanseutvikling i arbeidslivet og i utdanningssektoren (inkl. voksenopplæring og karriereveiledning). Data over mottatte tilskudd for årene 2021–2025 ble mottatt fra HK-dir 27.01.26.

Utlendingsdirektoratet (UDI) administrerer tilskuddsordninger som skal støtte opp under integrering, bosetting og inkludering av personer i målgruppen for utlendingsforvaltningen (særlig asylsøkere og flyktninger). Data over mottatte tilskudd (drift av asylmottak og noen få andre tilskuddsordninger der tilskuddene er knyttet til asylmottak) i perioden 2020–2025 ble mottatt fra UDI 29.01.26.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) administrerer en rekke tilskuddsordninger innenfor barne-, familie- og likestillingsfeltet. Data over mottatte tilskudd på barnevernsområdet (Drift av organisasjoner i barnet og Utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet) i perioden 2020–2025 ble mottatt fra Bufdir 05.02.26.

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES)
c/o Økokrim
Postboks 2093 Vika
N-0125 Oslo