

FINANSDEPARTEMENTET
103 33 STOCKHOLM

DATUM 2014-04-10
DNR 0058/14
ER REFERENS Fi2013/207

Remissyttrande över Minskat svartarbete i byggbranschen (Ds 2014:7)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade departementspromemoria på remiss och lämnar följande yttrande: Brå tillstyrker utredningens alternativa förslag med oannonserade kontrollbesök och personalliggare inom byggbranschen. När det gäller utredningens huvudförslag anser Brå att månadsuppgift i stället bör införas på ett generellt plan, inte som en särskild lösning för byggbranschen.

Ansvar är A och O

En särskild riskfaktor för svartarbete och bristande kvalitet inom byggbranschen är det ofta förekommande systemet med flera underentreprenörer. Skälet till att det utgör en riskfaktor är att ansvarsfördelningen blir otydlig. Det faktum att *branschen* förespråkar utvecklade kontrollsystem är dock ett tydligt tecken på att man vill ta ansvar och bekämpa svartarbete etc. Frågan är om utredningens huvudförslag är den lämpligaste vägen att gå?

Brå ställer sig frågande till att införa vad som närmast kan beskrivas som månadsuppgifter enbart för byggbranschen, när ett mer generellt förslag tagits fram (SOU 2011:40). Risken med reglering av detta slag som enbart gäller en bransch är att företag och Skatteverket får kostnader för att ta fram system, som sedan måste anpassas för att fungera för en möjlig framtida reglering som omfattar fler branscher. Dessutom riskerar alltid en särreglering för olika branscher att skapa kryphål som kan utnyttjas av skattebrottslingar. När det också finns exempel på att beställare av byggtjänster redan i dag kan ställa krav på skattedeklarationer på individnivå till Skatteverket på månadsbasis (s. 82) menar Brå att detta bör räcka för stunden, medan det troligen finns behov av en mer generell reglering på detta område. Även andra branscher har problem med svartarbete (Skatteverket 2008:1).

Fuskets sker på fältet

Avstämningar är förvisso möjliga mellan de uppgifter som finns i personalliggare och de som rapporteras till Skatteverket – men det är på fältet den avgörande kontrollen sker. När systemet med personalliggare infördes var syftet inte så mycket att få in fler uppgifter till Skatteverket som att förbättra effektiviteten av kontroller på fältet. Det viktiga är att Skatteverkets tjänstemän kommer ut på arbetsplatser och kontrollerar identiteter för att stämma av om personerna är uppskrivna i liggarna. Brås tidigare studier visar att de organisatörer som är verksamma inom svartarbete i byggbranschen har hög kompetens när det gäller att anpassa dokumentation för att dölja fuskets (se Brå 2007:27, Brå 2011:7). Utan fältkontroller där man faktiskt räknar in personerna och jämför deras legitimationer/tjänstekort med vilka som är införda i liggaren kommer svartarbetet rimligen inte att kunna upptäckas.

Det blir betydligt enklare för Skatteverket – och de som har ansvaret för att allt går rätt till på en byggarbetsplats – att göra sådana fältkontroller med obligatoriska tjänstekort. Utredningen konstaterar att obligatoriska id-kort finns i bland annat Island, Norge och Finland. Detta föreslås dock inte för Sveriges del eftersom detta enligt utredningen är alltför långtgående. Brå anser att obligatoriska ID-kort kopplade till sanktioner skulle öka Skatteverkets möjligheter att direkt agera vid misstänkt svartarbete, t.ex. när personer på byggarbetsplatsen vägrar att legitimera sig.

Särskilt om storskaliga skattebrott

Brås tidigare studier visar att vissa skattebrott är av sådan skala att gärningspersonerna som ligger bakom ett underentreprenörsföretag också har goda kontakter hos huvudentreprenören. Några gärningspersoner och flera myndighetspersoner pratar om hur man genom hot eller mutor påverkar platschefer hos huvudentreprenören, exempelvis för att de ska se till att man kommer efter med arbetet. När huvudentreprenören riskerar att bli försenad och åläggas viten minskar incitamenten att ställa kritiska frågor när någon kan få in ett stort antal arbetare med kort varsel (se vidare Brå 2011:7). I sådana fall kommer rimligen huvudentreprenörens och den som för personalliggarens version av vilka som arbetar stämma väl överens med varandra, men rimligen inte med verkligheten. Uppgifter finns också i samma undersökning om hur man arbetat svart i projekt med ID06. Detta har möjliggjorts eftersom kontroll som skett på plats inte varit prioriterad eller särskilt väl utförd. Det handlar om att faktiskt läsa på personernas id-kort, samt se till att platschefer och andra ansvariga är motiverade att motverka svartarbete.

Det föreslagna systemet kommer troligen framför allt att minska de minst organiserade formerna av svartarbete. Samtidigt gör Brå bedömningen att förslaget försvårar även för de mest organiserade, om än i mindre utsträckning – i synnerhet om Skatteverket faktiskt gör kontroller på fältet.

Minska svartarbetet inom byggbranschen

Avslutningsvis vill vi lyfta blicken lite, mot bakgrund av att organiserat svartarbete i byggbranschen berörs i en rad publicerade respektive pågående forskningsprojekt på myndigheten (se bl.a. Brå 2007:18, Brå 2007:27; Brå 2011:7, pågående projekten ARIEL och Intyget som dörröppnare till välfärden). Organiserat svartarbete i byggbranschen låter sig inte bekämpas endast med verktygen personalliggare och månadsuppgift. Tvärtom är det centralt att kombinera olika typer av kontroller för att öka osäkerheten om vad som väntar och försvåra för gärningspersonerna att parera dessa störningar (se vidare Brå 2011:7).

Ett viktigt verktyg för att störa verksamheten är att utnyttja penningtvättsregleringen. Personer som arbetar svart inom byggverksamheter betalas ofta kontant, främst för att minska transaktionernas spårbarhet. Ett sätt att få fram kontanter är att låta andra företag (s.k. fakturaskrivande företag) skriva falska fakturor som sedan betalas. Betalningen kan sedan tas ut i kontanter av s.k. gångare på mindre nogräknade växlingskontor eller i bankomater. I vissa fall har organisatörerna till och med startat egna finansbolag för att säkra kontantförsörjningen. Detta behov har uppstått eftersom skärpta rutiner hos banker och växlingskontor (med anledning av penningtvättslagen) gjort det svårare att få fram kontanter den vägen (se vidare Brå 2011:7). Att bli nekad uttag när arbetarna står och väntar på sina löner skapar stor stress och synliggör också svartarbetet, i den mån arbetarna börjar protestera. Det borde även göra det mindre attraktivt för byggarbetare att arbeta svart. Om man missar betalningar skadas förtroendet mellan gärningspersonerna, vilket ökar riskerna för samarbetssvårigheter. Det kan i sin tur exponera nätverken eftersom de behöver ta in oprövade kort, som kan brista i säkerhetsåtgärder (som att tala mer öppet om brottsligheten, ställa ut fakturor som ser misstänkta ut etc.). Sådana mer generella åtgärder har också fördelen att de samtidigt motverkar svartarbete och hantering av svarta pengar i andra branscher, som städbranschen.

Ytterligare en metod som fungerat är att myndigheterna har förbättrat sin registeranvändning, kontroll och sitt underrättelsearbete (Brå 2011:7). Följden har blivit att livslängden minskat för bolag som används för att skriva ut fakturorna. Inte nog med att det ökar kostnaderna för aktörer som behöver få fram betydligt fler bolag på ett år, det blir också krångligare.

Även ansvarsfrågan är central. Inom byggbranschen finns det många företag och organisationer som verkar aktivt mot svartarbete. Men det gäller att sådana ställningstaganden också blir till praktik på arbetsplatserna, så att inte svartarbete där tolereras. Faktum är att svartarbete – i vart fall på de större byggarbetsplatser som utredningens föreslagna reglering ska omfatta – är förhållandevis synligt. Det gäller dock att platschefer och annan personal både har kunskap om hur det tar sig uttryck och är motiverade att föra upp signaler om oegentligheter och brott högre upp i organisationerna samt till myndigheterna. Av särskilt stor vikt är att upptäcka brotten medan pengar fortfarande snurrar i de aktuella bolagen. När organisationerna upplever att myndigheterna är bolaget på spåret avyttras det till en eller flera efter varandra följande målvakter, vilket gör det svårt för myndigheterna att hitta huvudmän och pengar (Brå 2011:7). Därför behöver Skatteverket komma ut och göra oannonserade kontroller samt få signaler om oegentligheter från personer som arbetar på/ansvarar för byggarbetsplatserna.

Underrättelsearbete är också av stor betydelse för att upptäcka pågående brott. Men för att öka effektiviteten i kontrollerna på fältet är personalliggare ett beprövat och lämpligt verktyg. Exemplet ovan visar att dock det finns fler angreppspunkter i en svartarbetshärva än att enbart kontrollera vilka som befinner sig på själva byggarbetsplatsen. I synnerhet vid de mer storskaliga skattebrotten bör myndigheterna arbeta på flera punkter parallellt.

Det här yttrandet avges av undertecknad myndighetschef. Vid den slutliga handläggningen deltog utredaren Helena Rönnblom, enhetschefen Lars Korsell, verksjuristen Saadia Aitattaleb och enhetsrådet Johanna Skinnari, föredragande.

Erik Wennerström

Johanna Skinnari