

Utveckling av det brotts- förebyggande arbetet

RAPPORT 2025:3

Redovisning av ett regeringsuppdrag



Förord

Omvärldsläget har de senaste åren varit utmanande för både upphandlande organisationer och leverantörer. Covid-19-pandemin, kriget i Ukraina och det försämrade säkerhetsläget tillsammans med det ekonomiska läget är omständigheter som har satt tydliga avtryck även på de offentliga inköpen. Utöver det försämrade säkerhetspolitiska läget i världen finns även nationella utmaningar som i stor utsträckning påverkar både upphandlande organisationer och leverantörer, till exempel i form av arbetslivs-kriminalitet och välfärdsbrottslighet i upphandling. Att säkerställa att vi gör affärer med seriösa och pålitliga leverantörer och att skattepengarna inte går till kriminella aktörer har blivit en strategisk fråga för upphandlande organisationer. Det har också blivit en utmaning för många företag som genom denna osunda konkurrens stängs ute från de offentliga affärerna.

Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning behövs ett utökat stöd till upphandlande organisationer kring hur det brottsförebyggande perspektivet kan integreras i de offentliga inköpen, både i upphandlingsförfarandet och uppföljningsförfarandet. Upphandlingsmyndigheten vill bidra i detta viktiga arbete och skulle kunna fylla en roll om myndigheten ges ett utökat uppdrag och tillförs resurser i detta syfte. Genom ett instruktionsenligt och finansierat uppdrag kan Upphandlingsmyndigheten tillsammans med andra samhällsaktörer bidra till att värna våra skattemedel, främja sund konkurrens, och verka för att offentlig sektor och medborgarna kan dra nytta av näringslivets omställningsförmåga, innovationskraft och potential att effektivisera och utveckla det offentliga åtagandet.

Anja Clausin
Generaldirektör

Sammanfattning

År 2023 annonserade över 1 100 upphandlande myndigheter och upphandlande enheter 17 025 upphandlingar. Det sammanlagda totala värdet av den offentliga upphandlingen i Sverige år 2022 beräknades till 921 miljarder kronor, vilket utgör ungefär 18 procent av Sveriges bruttonationalprodukt. År 2025 fanns det även 437 valfrihetssystem i Sverige.

Vad gäller **Upphandlingsmyndighetens planerade och pågående insatser** så har myndigheten sedan tidigare ett regeringsuppdrag att under åren 2023–2025 genomföra insatser för att öka upphandlande myndigheters och enheters kunskaper om hur styrningen och organiseringen av inköpsarbetet kan utvecklas, inklusive hur det strategiska inköpsarbetet kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet. Aktiviteterna inom ramen för det uppdraget har skett parallellt med arbetet med denna rapport. Myndigheten har bland annat under 2025 publicerat ett nytt webbstöd om hur arbetslivskriminalitet kan motverkas i upphandling samt föreläst i en rad sammanhang om detta ämne.

Angående **Upphandlingsmyndighetens uppdrag** så har myndigheten enligt sin instruktion det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Myndigheten har dock ingen instruktionsenlig uppgift att inrikta sitt upphandlingsstöd specifikt på brottsförebyggande insatser. Givet myndighetens övergripande uppdrag att utveckla, förvalta och stödja upphandlande organisationer i genomförandet av deras upphandlingar är det klart att åtgärder för att motverka brottslighet i upphandling generellt ligger inom myndighetens uppdrag. Däremot så har för närvarande en rad andra statliga myndigheter regeringsuppdrag inom området enligt vilka dessa myndigheter ska inhämta erfarenheter från eller samråda med Upphandlingsmyndigheten. Sammanlagt blir myndighetens medverkan i dessa sammanhang relativt omfattande. Vidare har flera statliga utredningar, inte minst Delegationen mot arbetslivskriminalitet, framhållit att Upphandlingsmyndigheten bör ges en mer framträdande roll i arbetet mot arbetslivskriminaliteten. Det är Upphandlingsmyndighetens uppfattning att myndigheten har som bäst möjlighet att bidra till det brottsförebyggande arbetet genom upphandlingsstöd riktat till upphandlande organisationer, som syftar till att motverka att oseriösa aktörer tilldelas offentliga kontrakt.

I rapporten beskriver Upphandlingsmyndigheten med utgångspunkt i sitt budgetunderlag för 2026–2028 en rad **åtgärder och insatser som myndigheten skulle kunna bidra med i det brottsförebyggande arbetet**. Det handlar bland annat om fördjupningar av befintligt webbstöd, framtagande av branschspecifikt stöd och stöd kring inköpsaspekter i kommunernas brottsförebyggande arbete. Myndigheten har i sitt budgetunderlag för 2026–2028 föreslagit att en ny instruktionsenlig uppgift att bidra till att motverka arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet i upphandling finansieras med en utökning av förvaltningsanslaget. Upphandlingsmyndigheten har också lämnat förslag på flera tidsbegränsade och finansierade uppdrag till myndigheten. Det faktiska resursbehovet är beroende av den närmare utformningen av en eventuell instruktionsenlig uppgift. Den ytterligare finansiering som Upphandlingsmyndigheten efterfrågar framstår enligt myndighetens uppfattning som blygsam i förhållande till omfattningen av den offentliga upphandlingen, antalet berörda aktörer och problemens dignitet.

Vad slutligen gäller **behovet av författningsändringar i ett brottsförebyggande syfte** konstaterar Upphandlingsmyndigheten att det redan pågår en rad uppdrag och lagstiftningsinitiativ som rör behovet av regelreformer för att motverka osund konkurrens i upphandling, och myndigheten bidrar i rapporten med en överblick över dessa. Upphandlingsmyndigheten beskriver även i denna rapport några lagstiftningsåtgärder som skulle kunna bidra till att motverka korruption i offentlig upphandling. Även EU-kommissionens pågående översyn av upphandlingsdirektiven är av mycket stor betydelse för rättsutvecklingen. Mot denna bakgrund och med hänsyn till rättsområdets komplexitet har det inte varit möjligt för Upphandlingsmyndigheten att inom ramen för detta uppdrag ta fram egna författningsförslag.

Innehåll

1	Inledning.....	7
1.1	Det aktuella regeringsuppdraget	7
1.2	Den offentliga upphandlingen i Sverige	7
1.3	De offentliga inköpen i nationella strategier och handlingsplaner	8
1.4	Brottsförebyggande arbete inom de offentliga inköpen	9
2	Upphandlingsmyndighetens pågående och planerade insatser	11
2.1	Uppdraget att stimulera en utvecklad styrning och organisering av inköpsarbetet	11
2.2	Regeringsuppdrag till andra myndigheter.....	12
2.3	Upphandlingsmyndighetens slutsatser om myndighetens genomförda insatser	14
3	Upphandlingsmyndighetens brottsförebyggande uppdrag	15
3.1	Övergripande om myndighetens uppdrag	15
3.2	Andra pågående uppdrag till myndigheten.....	15
3.3	Utredningar som uttalat sig om Upphandlingsmyndighetens uppdrag	16
3.4	Upphandlingsmyndighetens slutsatser om myndighetens brottsförebyggande uppdrag. 17	
4	Redovisning av vilka åtgärder som Upphandlingsmyndigheten kan bidra med	19
4.1	Förslag på insatser i myndighetens budgetunderlag	19
4.2	Kostnadsberäkningar och kostnadseffektivitet.....	24
4.3	Upphandlingsmyndighetens slutsatser kring de brottsförebyggande åtgärder som myndigheten skulle kunna bidra med	26
5	Behovet av författningsändringar i ett brottsförebyggande syfte	27
5.1	Pågående regelreformer för att motverka osund konkurrens.....	27
5.2	Upphandlingsmyndighetens slutsatser om behovet av författningsändringar	31

1 Inledning

1.1 Det aktuella regeringsuppdraget

Regeringen gav den 12 december 2024 Upphandlingsmyndigheten och 23 andra statliga myndigheter i uppdrag att bidra till att utveckla det brottsförebyggande arbetet.¹ Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2025 och består, som myndigheten tolkar uppdraget, av fyra delar:

- En analys av och redogörelse för vilka åtgärder som myndigheten kan bidra med i det brottsförebyggande arbetet
- En beskrivning av pågående och planerade åtgärder
- En bedömning av om det finns behov av att definiera eller förtydliga myndighetens brottsförebyggande ansvar
- En redovisning av eventuella hinder i författningar för att vidta brottsförebyggande åtgärder.

Brå har inom ramen för uppdraget erbjudit rådgivning till myndigheterna, främst genom en webbutbildning samt ett rådslag som genomfördes den 21 maj 2025.

Upphandlingsmyndigheten har sedan tidigare ett regeringsuppdrag att under åren 2023–2025 genomföra insatser för att öka upphandlande myndigheters och enheters kunskaper om hur styrningen och organiseringen av inköpsarbetet kan utvecklas, inklusive hur det strategiska inköpsarbetet kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet (se avsnitt 2.1). Uppdraget delredovisades den 31 maj 2024 och ska slutredovisas senast den 20 december 2025. Aktiviteterna inom ramen för det uppdraget har skett parallellt med arbetet med detta uppdrag och rapport. De delvis överlappande uppdragen innebär dessutom att myndigheten under senhösten 2025 kommer att återkomma med ytterligare en redovisning av vårt arbete inom området. Vidare har Upphandlingsmyndigheten i arbetet med budgetunderlaget för 2026–2028 redan analyserat och presenterat vilka åtgärder myndigheten skulle kunna bidra med för att motverka arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet i upphandling samt uttalat oss om myndighetens uppdrag.² Rapporten bygger därför delvis även på detta underlag.

1.2 Den offentliga upphandlingen i Sverige

Med upphandling avses allmänt de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt. Huvudregeln enligt upphandlingslagarna är att anskaffningar sker genom att den upphandlande organisationen bjuder in till anbudsgivning genom publicering av en upphandlingsannons i en registrerad annonsdatabas. År 2023 annonserade över 1 100 upphandlande myndigheter och upphandlande enheter (hädanefter ”upphandlande organisationer”) 17 025 upphandlingar. Ungefär sju av tio upphandlingar annonserades av kommuner eller deras bolag och ytterligare ungefär 10 procent av regionerna. I genomsnitt inkom 5,8 anbud per upphandling. Det sammanlagda totala värdet av den offentliga upphandlingen i Sverige år 2022 beräknades

¹ Regeringen (Justitiedepartementet), *Uppdrag att bidra till det brottsförebyggande arbetet*, beslut den 12 december 2024, dnr Ju2024/02612.

² Upphandlingsmyndigheten, *Budgetunderlag 2026–2028* (UHM-2024-0352), s. 10–15.

till 921 miljarder kronor, vilket utgör ungefär 18 procent av Sveriges bruttonationalprodukt.

Vidare kan upphandlande organisationer enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) respektive lagen (2010:536) om valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen inrätta valfrihetssystem för vissa tjänster inom vård och omsorg och vissa tjänster som avser arbetsmarknadspolitiska insatser. Ett valfrihetssystem innebär förenklat att alla leverantörer som uppfyller kraven enligt systemet får en möjlighet att tillhandahålla sina tjänster, där brukaren sedan väljer vilken leverantör de vill använda. Ett valfrihetssystem som omfattas av LOV ska annonseras via annonsdatabasen Hitta LOV-uppdrag, som förvaltas av Upphandlingsmyndigheten.³ År 2025 fanns 437 valfrihetssystem i Sverige. Kommuner har inrättat flest valfrihetssystem där den vanligaste tjänsten avser hemtjänst.

1.3 De offentliga inköpen i nationella strategier och handlingsplaner

Offentlig upphandling och offentliga inköp nämns i flera av de handlingsplaner och nationella strategier som regeringen har beslutat under de senaste åren.

I regeringens *nationella strategi mot arbetslivskriminalitet* anges bland annat att kunskaper om att orimligt låga priser kan vara en följd av arbetslivskriminalitet kan påverka efterfrågan på sådana varor och tjänster, hos konsumenter och hos upphandlande myndigheter. Vidare beskrivs motståndskraftiga system för offentlig upphandling som ett sätt att minska utrymmet för kriminella aktörer på arbetsmarknaden. Av strategin framgår vidare att kunskapsnivån hos olika myndighetsföreträdare behöver stärkas, till exempel hos personer med strategiskt ansvar för upphandlingar eller uppföljning av dem.⁴

Offentliga inköp är ett av områdena i regeringens *handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan*.⁵ I den nämns bland annat att tjänstemän med ansvar för inköp ofta befinner sig i en utsatt position om företag eller andra externa aktörer försöker påverka upphandlingsprocessen på ett otillbörligt sätt. Vidare anges i handlingsplanen att korruption och otillåten påverkan i förlängningen kan leda till att seriösa företag konkurreras ut till förmån för oseriösa företag.

I regeringens *nationella strategi mot organiserad brottslighet* framhålls att offentlig upphandling är ett riskområde för kriminalitet som behöver uppmärksammas mer.⁶ Kriminella som agerar i företag betalar ofta inte skatter, avgifter eller löner. De följer inte heller andra arbetsrättsliga villkor och arbetsmiljölagar som övriga företag på marknaden. Därför kan de enligt regeringen hålla anbuden i upphandlingsförfarandet låga, vilket skapar en osund konkurrens. Det är samtidigt viktigt att upphandlande organisationer bedriver ett aktivt arbete med att kontrollera onormalt låga anbud och att de följer upp att det som avtalats också levereras samt vid behov avslutar kontrakt. Det

³ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hitta-lov-uppdrag/?query=&fetch=10>

⁴ Regeringen, *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet*, s. 6, 19, 35.

⁵ Regeringen, *Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027*, s. 3.

⁶ Regeringen, *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet*, skrivelse 2023/24:67, s. 21

kan enligt strategin även behövas uttalade brottsförebyggande uppgifter hos myndigheter som exempelvis upphandlar tjänster.⁷

De offentliga inköpen nämns inte uttryckligen i den *nationella säkerhetsstrategin*. Däremot framhålls i den bland annat att infiltration, korruption, hot och otillbörlig påverkan är växande och på sikt allvarliga hot mot integriteten hos våra offentliga institutioner, men också mot näringslivet.⁸ Vidare anges att offentliga aktörer måste upprätthålla ett adekvat skydd mot infiltration och korruption. Samarbetet mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner och näringsliv måste utvecklas i detta avseende.

Upphandlingsmyndigheten redogör för övervägande och förslag ur olika statliga utredningar i avsnitt 3.3.

1.4 Brottsförebyggande arbete inom de offentliga inköpen

I propositionen till lagen (2023:196) om kommuners ansvar för det brottsförebyggande arbetet anges att brottsförebyggande arbete syftar till att minska risken för att brott alls ska inträffa genom att påverka orsakerna till eller förutsättningarna för brottsligheten.⁹

Upphandlingsmyndigheten konstaterar inledningsvis att myndighetens uppdrag sannolikt skiljer sig från många av de andra statliga myndigheterna som fått det regeringsuppdrag som föranlett denna rapport genom att Upphandlingsmyndigheten är en stödmyndighet vars verksamhet syftar till att stödja och utveckla verksamhet som utförs av andra, främst offentliga aktörer. Upphandlingsmyndigheten har därför inte fokuserat på det brottsförebyggande arbetet i myndighetsutövning i form av handläggning av ärenden om förmåner, tillstånd eller tillsyn, eftersom detta är ett obetydligt inslag i myndighetens verksamhet. För att uttrycka det med terminologin i Brå:s matris har myndigheten störst möjligheter att bidra genom att *stödja lokalt, regionalt och nationellt brottsförebyggande arbete*, inte inom *myndighetens operativa verksamhet*. Vad gäller målområden och brottsområden inom samma matris är myndighetens möjligheter att påverka utvecklingen sannolikt som störst inom områdena *slå sönder den kriminella ekonomin, förebygga otillåten påverkan, samt effektiv informationsförsörjning*.

Som tidigare har framgått innefattar företeelser som betecknas *arbetslivskriminalitet* och *välfärdsbrottslighet* inte endast brott i straffrättslig mening, trots den vedertagna innebörden av dessa termer. Även systematiska avtalsöverträdelser eller överträdelser av myndighetsföreskrifter som inte är straffrättsligt sanktionerade är exempel på företeelser som behöver motverkas inom ramen för det brottsförebyggande arbetet i upphandling.¹⁰ Vidare ingår naturligtvis även åtgärder mot andra typer av oegentligheter i det brottsförebyggande arbetet i offentlig upphandling, främst korruption. Med det som bakgrund har Upphandlingsmyndigheten tolkat uppdraget brett och som att det inte är avgränsat

⁷ Regeringen, *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet*, s. 38.

⁸ Regeringen, *Nationell säkerhetsstrategi*, skrivelse 2023/24:163, s. 13, 16 och 22f.

⁹ Prop. 2022/23:43 s. 8.

¹⁰ Se Delegationen mot arbetslivskriminalitets förslag till definition av arbetslivskriminalitet i SOU 2022:36 s. 55, som även innefattar vissa förfaranden som strider mot bestämmelser i avtal. Det kan tilläggas att i det aktuella uppdraget nämns också välfärdsbrottslighet som ett område där regeringen redan vidtagit åtgärder.

till att förebygga företeelser som utgör just ”brott”, på motsvarande sätt som inom myndighetens uppdrag om strategisk organisering (se avsnitt 2.1).

Med det i åtanke ser Upphandlingsmyndigheten i princip inget behov av att avgränsa de företeelser som behöver motverkas i upphandlingar till att främst eller endast handla om sådana som normalt faller under begrepp såsom ”arbetslivskriminalitet” eller ”välfärdsbrottslighet”.¹¹ Många och delvis överlappande begrepp används för att beskriva brottslighet och andra överträdelser som anknyter till begreppet arbetslivskriminalitet i upphandlingar. Detta är även tydligt i de olika regeringsuppdrag som nämns i avsnitt 2.2, där begrepp som ”välfärdsbrottslighet”, ”kriminalitet”, ”osund konkurrens”, ”oseriösa leverantörer” eller ”oseriösa aktörer” tycks användas som synonyma och utbytbara begrepp.

Vidare framgår av det aktuella uppdraget att Upphandlingsmyndigheten ska bidra till att utveckla det brottsförebyggande arbetet (vår kursivering). Av uppdraget kan man utläsa att ”brottsförebyggande arbete” avser något annat än ”brottsbekämpande arbete” (s. 2), vilket även framgår tydligt i propositionen till lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.¹² Myndigheten har därför inom ramen för detta uppdrag inte övervägt insatser och åtgärder inom upphandling som skulle främja andra myndigheters brottsbekämpande insatser.

Avslutningsvis ska Upphandlingsmyndigheten även ge vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner. Inom detta område har flera myndigheter genom rapporter och analyser, och även regeringen genom nya lagförslag, lyft kopplingen mellan företagsstöd och olika typer av fusk och kriminalitet.¹³ Gemensamt för dessa förslag och rapporter är att de konstaterar att kommuners och regioners företagsstöd behöver utredas vidare. Upphandlingsmyndigheten delar bedömningen att mer kan göras för att öka transparensen och på annat sätt beivra kriminalitet med koppling till olika typer av företagsstöd. Upphandlingsmyndigheten anser att det bör övervägas om den samlade funktion för statsstöd som regeringen föreslår även bör få ett uppdrag just om att förbättra det brottsförebyggande arbetet kopplat till företagsstöd. Det bör finnas stora synergier med att samordna sådan vägledning med motsvarande vägledning om offentliga inköp.

Sammanfattningsvis är det Upphandlingsmyndighetens uppfattning att myndigheten har som bäst möjlighet att bidra till det brottsförebyggande arbetet genom upphandlingsstöd riktat till upphandlande organisationer och som syftar till att motverka att oseriösa aktörer tilldelas offentliga kontrakt. Därutöver kan Upphandlingsmyndigheten bidra i andra statliga myndigheters uppdrag inom området och vid regelreformer.

¹¹ Se ovan nämnd delredovisning s. 4–7.

¹² Se prop. 2022/23:43 s. 8.

¹³ Se Kvalificerad välfärdsbrottslighet SOU 2017:37, s. 271–276, Ds 2020:28 Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och – samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset. Slutrapport, s. 68–71 och Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer, Statskontoret 2023:19 s. 17 och 18, Lagrådsremissen Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag (2025), Finansdepartementet, Klimat och näringslivsdepartementets, promemoria En samlad myndighetsfunktion för ökad effektivitet och minskad sårbarhet i statens arbete med statsstöd (KN2025/00943).

2 Upphandlingsmyndighetens pågående och planerade insatser

Enligt uppdraget ska myndigheterna bland annat beskriva pågående åtgärder och åtgärder som myndigheten planerar att vidta inom befintliga ekonomiska ramar.

2.1 Uppdraget att stimulera en utvecklad styrning och organisering av inköpsarbetet

Upphandlingsmyndigheten fick i sitt regleringsbrev för 2023 i uppdrag att under 2023–2025 stimulera en utvecklad styrning och organisering av inköpsarbetet.¹⁴ Myndigheten ska inom ramen för uppdraget genomföra insatser för att öka upphandlande myndigheters och enheters kunskaper om hur styrningen och organiseringen av inköpsarbetet kan utvecklas, inklusive hur det strategiska inköpsarbetet kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet.

Upphandlingsmyndigheten delredovisade detta uppdrag den 31 maj 2024.¹⁵ Delredovisningen innehöll bland annat en probleminventering och en redogörelse för de övergripande utvecklingstendenserna för arbetslivskriminalitet i offentlig upphandling.

På grund av de omfattande utmaningarna med arbetslivskriminalitet och oseriösa aktörer i offentlig upphandling har myndigheten valt att vid utförandet av detta uppdrag fokusera just på denna aspekt av styrningen och organiseringen av inköpsarbetet. Myndigheten har därför prioriterat insatser för att öka upphandlande organisationers kunskaper om hur arbetslivskriminalitet kan motverkas i upphandling, inklusive genom strategiskt inköpsarbete. Uppdraget och delredovisningen av det överlappar i stor utsträckning det nu aktuella uppdraget. Delredovisningen ligger därför i stor utsträckning till grund för den aktuella rapporten.

2.1.1 Genomförda och pågående insatser

Inom ramen för det nämnda regeringsuppdraget har Upphandlingsmyndigheten genomfört en rad insatser:

- I april i år publicerade myndigheten ett omfattande webbstöd om hur arbetslivskriminalitet kan motverkas i upphandling.¹⁶ Webbstödet består av fyra delar:
 - Stöd för att arbeta med styrning och organisering för att motverka arbetslivskriminalitet
 - Stöd för riskbedömning av arbetslivskriminalitet
 - En verktygslåda för att motverka arbetslivskriminalitet

¹⁴ Regeringen (Finansdepartementet), *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Upphandlingsmyndigheten*, beslut den 22 december 2022, dnr Fi2022/03469.

¹⁵ Upphandlingsmyndigheten, *Utveckling av det strategiska inköpsarbetet med fokus på arbetslivskriminalitet i upphandling - Delredovisning av ett regeringsuppdrag*, promemoria den 31 maj 2024, dnr UHM-2023-0108.

¹⁶ *Vägledning för att motverka arbetslivskriminalitet i upphandling*.

- Åtgärder mot arbetslivskriminalitet vid entreprenadupphandling under byggprocessen (en fördjupningsdel för bygg- och anläggningsupphandling)
- Myndigheten har under första halvåret 2025 föreläst vid ett dussin seminarier, konferenser och nätverk om myndighetens stöd och om hur arbetslivskriminalitet kan motverkas under hela inköpsprocessen. Myndigheten har även en rad liknande aktiviteter inplanerade under hösten 2025.
- Upphandlingsmyndigheten har deltagit vid en rad möten med företrädare för andra statliga myndigheter som enligt regeringsuppdrag inom området ska inhämta erfarenheter från myndigheten (se avsnitt 2.2).
- Upphandlingsmyndigheten har under våren 2025 påbörjat ett arbete med att samla och tillgängliggöra myndighetens befintliga riskstöd, bland annat våra riskbedömningar per yrkesområde och riskindikatorer och en verktygslåda för att motverka arbetslivskriminalitet. Arbetet kommer dels resultera i en samlingssida med alla riskstöd, dels ett arbete med att göra sidorna i sig mer tillgängliga. Arbetet väntas vara slutfört i november 2025. Därutöver betraktar Upphandlingsmyndigheten även själva delredovisningen i maj 2024 som en leverans i sig.¹⁷ Detta eftersom den bland annat innefattar en probleminventering som utgår från omfattande underlag i form av betänkanden och rapporter från ett stort antal aktörer, utöver myndighetens egna erfarenheter.
- Upphandlingsmyndigheten har dessutom bidragit i uppdraget till Statskontoret att stödja arbetet mot korruption i offentlig förvaltning.¹⁸ Detta bland annat genom att i dialogen med Statskontoret lämna förslag på åtgärder mot korruption i offentlig upphandling.

Avslutningsvis har Upphandlingsmyndigheten under den aktuella perioden även lämnat en rad remissvar över underlag som innehåller övervägande och förslag som syftar till att motverka brottslighet.¹⁹

2.2 Regeringsuppdrag till andra myndigheter

Som ovan redovisats har Upphandlingsmyndigheten i dagsläget inget uttalat uppdrag att inrikta sitt upphandlingsstöd på brottsförebyggande åtgärder i upphandlingar. Enligt en lång rad regeringsuppdrag till andra myndigheter som rör välfärdsbrottslighet eller närliggande företeelser ska dessa emellertid inhämta erfarenheter från eller samråda med Upphandlingsmyndigheten. Detta gäller bland annat följande uppdrag:

- Läkemedelsverket har i uppdrag att kartlägga välfärdsbrottslighet inom apoteksverksamhet.²⁰ Läkemedelsverket ska när uppdraget utförs inhämta synpunkter från

¹⁷ Upphandlingsmyndigheten, *Utveckling av det strategiska inköpsarbetet med fokus på arbetslivskriminalitet i upphandling - Delredovisning av ett regeringsuppdrag*, promemoria den 31 maj 2024, dnr UHM-2023-0108.

¹⁸ Regeringen (Finansdepartementet), *Uppdrag till Statskontoret att stödja arbetet mot korruption i offentlig förvaltning*, beslut den 4 juli 2024, dnr F2023/03160 m.fl.

¹⁹ Till exempel över Promemorian *Utlämnande av uppgifter ur registret över verkliga huvudmän, Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet* (SOU 2025:20) och *Informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar* (SOU 2024:63).

²⁰ Regeringen (Socialdepartementet), *Uppdrag att kartlägga välfärdsbrottslighet inom apoteksverksamhet*, beslut den 5 juni 2024, dnr S2024/01160 (delvis).

bland annat Upphandlingsmyndigheten. Uppdraget ska slutredovisas den 25 september 2025.

- Brå har i uppdrag att studera hur bolag används som brottsverktyg av aktörer i den kriminella miljön.²¹ Enligt uppdraget ska Brå inom ramen för uppdraget samråda med bland annat Upphandlingsmyndigheten, som också vid behov ska bistå Brå i datainsamlingen. Uppdraget ska redovisas senast den 16 oktober 2025.
- Konkurrensverket har i uppdrag att motverka kriminalitet och osund konkurrens samt förbättra konkurrensen med kvalitet i offentliga upphandlingar.²² Konkurrensverket ska vid genomförandet av uppdraget ha en löpande dialog med Upphandlingsmyndigheten. Den del av uppdraget som rör onormalt låga anbud ska redovisas senast den 30 september 2025, medan delen som rör kvalitetskrav i upphandlingar ska redovisas senast den 30 november 2025.
- Konkurrensverket har även i uppdrag att motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer i valfrihetssystem.²³ Konkurrensverket ska vid genomförandet av uppdraget ha kontakt med relevanta aktörer, däribland Upphandlingsmyndigheten, för att samla in erfarenheter och diskutera förslag. Uppdraget ska senast redovisas den 22 december 2025.
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har i uppdrag att under 2024–2026 stärka och utveckla sitt arbete med att förebygga och motverka välfärdsbrottslighet och förekomsten av oseriösa aktörer inom omsorgen.²⁴ IVO ska inhämta synpunkter från Upphandlingsmyndigheten i frågor kopplade till offentlig upphandling. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 januari 2027.
- Socialstyrelsen har i uppdrag att utveckla och hålla samman ett nationellt forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården, tandvården samt socialtjänstverksamhet och verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.²⁵ Socialstyrelsen ska när uppdraget utförs föra dialog med myndigheter som berörs av arbetet mot välfärdsbrottslighet, däribland Upphandlingsmyndigheten. Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2027.
- Regeringen har även gett åtta myndigheter i uppdrag att gemensamt kraftsamla mot organiserad brottslighet och den kriminella ekonomin i välfärden.²⁶ Kunskap och erfarenheter ska inhämtas från Brå och Upphandlingsmyndigheten. Uppdraget ska delredovisas senast före utgången av november 2025 och före utgången av april 2026, och slutredovisas före utgången av september 2027.

²¹ Regeringen (Finansdepartementet), *Uppdrag att studera hur bolag används som brottsverktyg av aktörer i den kriminella miljön*, beslut den 4 april 2024, dnr Ju2024/00843.

²² Regeringen (Finansdepartementet), *Uppdrag till Konkurrensverket att motverka kriminalitet och osund konkurrens samt förbättra konkurrensen med kvalitet i offentliga upphandlingar*, beslut den 16 januari 2025, dnr Fi2025/00087.

²³ Regeringen (Finansdepartementet), *Uppdrag till Konkurrensverket att motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer i valfrihetssystem*, beslut den 26 juni 2025, dnr Fi2025/01465.

²⁴ Regeringen (Socialdepartementet), *Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen*, beslut den 11 januari 2024, dnr S2024/00041 (delvis).

²⁵ Regeringen (Socialdepartementet), *Uppdrag till Socialstyrelsen att bilda ett forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrottslighet*, beslut den 6 mars 2025, dnr S2023/03096 och S2025/00474 (delvis).

²⁶ Regeringen (Socialdepartementet), *Uppdrag att kraftsamla mot organiserad brottslighet i välfärden*, beslut den 28 maj 2025, dnr S2025/01085.

- Statskontoret har i uppdrag att stödja arbetet mot korruption i offentlig förvaltning.²⁷ Statskontoret ska även gemensamt med bland andra Upphandlingsmyndigheten utveckla arbetet i forumet för samverkan mot korruption. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 september 2027.
- Boverket har i uppdrag att förebygga att fel, brister och skador vid byggprojekt uppkommer.²⁸ Av uppdraget framgår bland annat att sådana insatser bör främja en sundare konkurrens i byggsektorn samt motverka arbetslivskriminalitet i sektorn. Boverket ska bistå Upphandlingsmyndighetens arbete med att stödja upphandlande organisationer i syfte att förebygga fel, brister och skador vid byggprojekt samt inhämta synpunkter från Upphandlingsmyndigheten. Uppdraget ska slutredovisas senast den 20 december 2030.

Därutöver hade Boverket under 2022 i uppdrag att motverka arbetslivskriminalitet, fel, brister och skador inom byggsektorn.²⁹ Enligt uppdraget skulle Boverket ta till vara den kunskap och erfarenhet om arbetslivskriminalitet i byggsektorn som finns hos Arbetsmiljöverket och Upphandlingsmyndigheten. Vidare hade Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga och analysera kommuners och regioners arbete mot välfärdsbrottslighet i hälso- och sjukvården.³⁰ Enligt uppdraget skulle Socialstyrelsen när uppdraget utfördes inhämta synpunkter från bland annat Upphandlingsmyndigheten.

2.3 Upphandlingsmyndighetens slutsatser om myndighetens genomförda insatser

Upphandlingsmyndigheten har som nämnts tidigare valt att inom sitt regeringsuppdrag stimulera en utvecklad styrning och organisering av inköpsarbetet prioriterat insatser för att öka upphandlande organisationers kunskaper om hur arbetslivskriminalitet kan motverkas i upphandling. Att Upphandlingsmyndigheten inte har något instruktionsenligt och finansierat uppdrag inom området har påverkat hur myndigheten har prioriterat insatserna (se vidare avsnitt 3.1 och 3.4).

Vad gäller Upphandlingsmyndighetens deltagande i andra statliga myndigheters regeringsuppdrag konstaterar myndigheten att dess medverkan är relativt omfattande. Myndighetens förutsättningar för att bidra även i framtida utredningar och uppdrag skulle väsentligt förbättras om myndigheten hade en instruktionsenlig och finansierad uppgift som avser motverkandet av arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet men även korruption. Vidare har myndigheten för avsikt att utvärdera genomförda insatser inom området under arbetet med den kommande slutredovisning som nämns i avsnitt 2.1.

²⁷ Regeringen (Finansdepartementet), *Uppdrag till Statskontoret att stödja arbetet mot korruption i offentlig förvaltning*, beslut den 4 juli 2024, dnr Fi2023/03160 m.fl.

²⁸ Regeringen (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), *Uppdrag till Boverket att förebygga att fel, brister och skador vid byggprojekt uppkommer och ändring av uppdraget om bättre projektkultur genom upphandling*, beslut den 13 mars 2025, dnr Li2023/00028 och Li2025/00219.

²⁹ Regeringskansliet (Finansdepartementet), *Uppdrag att motverka arbetslivskriminalitet, fel, brister och skador inom byggsektorn*, beslut den 30 juni 2022, dnr Fi2022/02180.

³⁰ Regeringen (Socialdepartementet), *Uppdrag till Socialstyrelsen att kartlägga och analysera kommuners och regioners arbete mot välfärdsbrottslighet i hälso- och sjukvården*, beslut den 23 november 2023, dnr S2023/03096 (delvis).

3 Upphandlingsmyndighetens brottsförebyggande uppdrag

Enligt uppdraget ska myndigheterna även bedöma om det finns behov av att definiera eller förtydliga myndighetens brottsförebyggande ansvar och hur det skulle kunna göras.

3.1 Övergripande om myndighetens uppdrag

Upphandlingsmyndigheten har enligt sin instruktion³¹ det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. I instruktionen nämns uttryckligen ett antal aspekter av de offentliga inköpen som upphandlingsstödet ska omfatta: myndigheten ska verka för en rättssäker, effektiv och socialt och miljömässigt hållbar upphandling samt främja innovativa lösningar (1 §). Vidare ska myndighetens upphandlingsstöd bland annat inriktas på att upphandlingar hanteras strategiskt, verka för ökad miljöhänsyn och social hänsyn samt utveckla och förvalta kriterier för sociala hänsyn, bidra till att hela inköpsprocessen kan genomföras elektroniskt och delta i standardiseringen med mera (2 §). Det brottsförebyggande arbetet nämns emellertid inte i instruktionen och inte heller något närliggande begrepp (såsom sund konkurrens eller oseriösa aktörer). Myndigheten har alltså ingen instruktionsenlig uppgift att inrikta upphandlingsstödet på brottsförebyggande insatser.

Däremot har Upphandlingsmyndigheten flera tidsbegränsade uppdrag som åtminstone indirekt rör det brottsförebyggande arbetet (se avsnitt 2.1 och avsnitt 3.2). Sådana uppdrag utgår alltså i Upphandlingsmyndighetens fall inte från någon grundläggande instruktionsenlig uppgift för myndigheten. Det påverkar myndighetens möjligheter att prioritera resurser, rekrytera medarbetare med särskild kompetens, arbeta metodiskt och långsiktigt samt att förvalta stöd och vägledning.

3.2 Andra pågående uppdrag till myndigheten

I det här avsnittet redovisar Upphandlingsmyndigheten två ytterligare uppdrag som tangerar frågan om brottsförebyggande uppgifter. Myndighetens uppdrag att stimulera en utvecklad styrning och organisering av inköpsarbetet beskrivs i avsnitt 2.1.

3.2.1 Uppdrag att främja kategoristyrd inköpsverksamhet

Upphandlingsmyndigheten fick i oktober 2024 i uppdrag att genomföra insatser för att främja utvecklingen av ett kategoristyrd inköpsarbete hos upphandlande organisationer, med fokus på kategoristyrd inköpsverksamhet.³² Kategoristyrning kan sägas vara en metod som innebär att inköpen delas in i kategorier, såsom till exempel transporter och städtjänster. Därefter sker planering, uppföljning och samordning av inköpen på kategorinivå i syfte att främja beslut om prioriteringar för olika inköpskategorier. Det kan även underlätta hantering av målkonflikter. Målet för en kategori kan exempelvis avse att

³¹ Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

³² Regeringen (Finansdepartementet), *Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att främja utvecklingen av kategoristyrd inköpsverksamhet*, beslut den 3 oktober 2024, dnr Fi2024/01912.

utestänga kriminella leverantörer och underleverantörer. Uppdraget att främja kategoristyrd inköpsverksamhet ska redovisas senast den 15 december 2025.

3.2.2 Uppdrag att genomföra nationella enkätundersökningar

Regeringen har i regleringsbrevet för 2025 gett Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att genomföra nationella enkätundersökningar som riktar sig till upphandlande organisationer och leverantör. Dessa ska vara jämförbara med de enkäter som myndigheten genomförde år 2022.

I de enkäter som genomfördes hösten 2022, och redovisades i Nationella upphandlingsrapporten 2023, ställde myndigheten en rad relevanta frågor för erfarenheterna av osund konkurrens i upphandlingar. Bland annat framgår att (endast) cirka 55 procent av de tillfrågade företagen anser att det inte förekommer jäv, korruption eller andra oegentligheter i upphandlingar.³³ Uppfattningarna skiljde sig dock starkt mellan olika kategorier av företag. Små företag har en betydligt mer negativ syn på upphandlingar än stora företag. Dessutom är det endast drygt 20 procent av företagen som anser att det sker tillräcklig uppföljning av upphandlade kontrakt, och 30 procent som anser att konkurrensen fungerar i upphandling. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att en uppföljande och jämförbar rapport kan vara ett sätt att mäta problemens omfattning och utveckling. Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2026.

3.3 Utredningar som uttalat sig om Upphandlingsmyndighetens uppdrag

En rad statliga utredningar med uppdrag att lämna förslag som ska motverka arbetslivskriminalitet, välfärdsbrottslighet eller andra former av kriminalitet har tillsatts under de senaste åren. Flera av dessa utredningar har framhållit att Upphandlingsmyndigheten bör ges en mer framträdande roll i arbetet mot arbetslivskriminaliteten, antingen generellt eller inom vissa branscher.

- Delegationen mot arbetslivskriminalitet har till exempel framfört att det finns utrymme för fler myndigheter, däribland Upphandlingsmyndigheten, att bidra i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminaliteten och har potential att ge mer stöd till upphandlande organisationer.³⁴ Delegationen instämmer bland annat i Upphandlingsmyndighetens bedömning att förstärkt stöd från myndigheten – utarbetat i samverkan med andra aktörer – skulle göra skillnad för myndighetens målgrupper.
- Vidare har Utredningen om förstärkt tillsyn över socialtjänsten föreslagit att Upphandlingsmyndigheten ska få i uppdrag att uppdatera och utveckla ett äldre stödmaterial som är särskilt inriktat på upphandling av tjänster inom vård och omsorg.³⁵ Utredningen ansåg även att myndighetens stöd bör utvecklas med hänsyn till bland annat de specifika risker som finns med oseriösa utförare i sektorn. Enligt förslaget behöver myndigheten minst en årsarbetskraft under 1,5–2 år och kostnaden kan uppskattas till 1 500 000 kronor per år i två år.

³³ Upphandlingsmyndigheten, *Nationella upphandlingsrapporten 2023*, rapport 2023:1, s. 85.

³⁴ Se SOU 2024:14 s. 29 och SOU 2025:25 s. 405, 413 och 419f.

³⁵ Se SOU 2024:25 främst s. 366f. och 387.

- Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering har föreslagit att Statens inköpscentral inordnas i Upphandlingsmyndigheten. Utredningen såg en potential i arbetet med att motverka att oseriösa näringsidkare erhåller kontrakt som leverantör till den offentliga förvaltningen, och ansåg att det särskilt borde övervägas hur ett sådant uppdrag borde formuleras.³⁶ Upphandlingsmyndigheten har tillstyrkt utredningens förslag, och anser att det skulle skapa en effektiv och ändamålsenlig organisering och möjliggöra ett än bättre stöd för de offentliga affärerna.³⁷

Därutöver har till exempel Socialstyrelsen redovisat att kommuner och regioner bland annat efterfrågar statligt stöd i form av utbildning, erfarenhetsutbyte och konkreta tips på arbetsmetoder, inklusive anpassade vägledningar från Upphandlingsmyndigheten för upphandling och avtalsuppföljning.³⁸

3.4 Upphandlingsmyndighetens slutsatser om myndighetens brottsförebyggande uppdrag

Upphandlingsmyndighetens övergripande uppdrag är att utveckla, förvalta och stödja upphandlande organisationer i genomförandet av deras upphandlingar. Därför är det klart att åtgärder för att motverka brottslighet i upphandling generellt ligger inom myndighetens uppdrag. Det är däremot inte ett av många perspektiv på de offentliga inköpen som särskilt lyfts fram i regeringens styrning av myndigheten. I budgetunderlaget för 2026–2028 har Upphandlingsmyndigheten därför föreslagit att myndigheten får en instruktionsenlig uppgift att bidra till att motverka arbetslivs-kriminalitet och välfärdsbrottslighet i upphandling.³⁹ I underlaget har vi utvecklat vilka åtgärder myndigheten skulle kunna bidra med (se vidare avsnitt 4).

Upphandlingsmyndigheten har även till Statskontoret föreslagit att regeringen ger Upphandlingsmyndigheten en särskild instruktionsenlig uppgift att verka mot korruption i offentlig upphandling, och tillgodoser behovet av finansiering för att möjliggöra genomförandet av en sådan uppgift.

Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering har föreslagit att Statens inköpscentral, idag en avdelning inom Kammarkollegiet, inordnas i Upphandlingsmyndigheten.⁴⁰ Utredningen såg i detta sammanhang en potential i arbetet med att motverka att oseriösa näringsidkare erhåller kontrakt som leverantör till den offentliga förvaltningen, och ansåg att det särskilt borde övervägas hur ett sådant uppdrag borde formuleras.⁴¹ Om förslaget genomförs så kan ett utvidgat och finansierat uppdrag till myndigheten som avser det brottsförebyggande arbetet även bidra rent operativt till att motverka oseriösa aktörer i upphandling.

³⁶ SOU 2025:13 s. 295.

³⁷ Upphandlingsmyndigheten, *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag* (SOU 2025:13), yttrande den 2 juni 2025, dnr UHM-2025-0159.

³⁸ Socialstyrelsen, *Uppdrag att kartlägga och analysera kommuners och regioners arbete mot välfärdsbrottslighet i hälso- och sjukvården och tandvården* (S2023/03096), Delredovisning 30 april 2024.

³⁹ Upphandlingsmyndigheten, *Budgetunderlag 2026–2028*, s. 11.

⁴⁰ *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag* (SOU 2025:13), s. 286.

⁴¹ SOU 2025:13 s. 295.

Avslutningsvis vill Upphandlingsmyndigheten framhålla att regeringen har ansett att kommuner, regioner och statliga myndigheter bör kunna få stöd i samband med upphandling, för att om möjligt tidigt identifiera anbudsgivare som har kriminella avsikter eller kopplingar till organiserad brottslighet.⁴² För många av den offentliga upphandlingens aktörer är det också naturligt att söka sådant stöd från just Upphandlingsmyndigheten.

⁴² Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet s. 21.

4 Redovisning av vilka åtgärder som Upphandlingsmyndigheten kan bidra med

Enligt uppdraget ska redovisningen innehålla en redogörelse av vilka åtgärder myndigheten kan bidra med i det brottsförebyggande arbetet.

4.1 Förslag på insatser i myndighetens budgetunderlag

Upphandlingsmyndigheten har i sitt budgetunderlag för 2026–2028 förslagit att myndigheten tillförs ytterligare resurser för att motverka arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet i upphandling. Myndigheten har även redovisat vad ett sådant utvidgat uppdrag bör omfatta, beroende på utformning av uppgiften, samhällsutvecklingen och identifierade behov samt vilka resurser som myndigheten tillförs.

För en rad insatser av mer tidsbegränsad karaktär har Upphandlingsmyndigheten i stället äskat särskilda anslag (se avsnitt 4.1.6–4.1.8). Det här avsnittet utgår därför från de aktiviteter som myndigheten redovisade i budgetunderlaget.

4.1.1 Fördjupningar av befintligt webbstöd

Upphandlingsmyndigheten skulle kunna vidareutveckla och fördjupa myndighetens befintliga webbstöd för att motverka arbetslivskriminalitet i upphandling. Brå har till exempel framhållit att det råder osäkerhet om vad man får kräva i avtalsmallar och förfrågningsunderlag, samt vad som är tillåtet vid granskning och sanktioner.⁴³ Ekobrottsmyndigheten har bedömt att för att genomföra bättre kontroller i samband med upphandling och uppföljning av avtal behöver kunskapen öka och resurser avsättas hos myndigheter, kommuner och regioner. Genom att öka kunskapen om hur avtal kan utformas och följas upp kan offentliga aktörer i högre utsträckning upptäcka och förebygga brott och andra brister.⁴⁴

Områden som myndigheten skulle kunna vägleda kring i ett fördjupat webbstöd är bland annat:

- En översikt över vilka typer av brister och överträdelser som kan motivera att en leverantör utesluts ur en upphandling med åberopande av *allvarligt fel i yrkesutövningen* (13 kap. 3 § 3 LOU).
- Under vilka omständigheter som olika former av konkurrenssnedvridande anbudsgivning kan utgöra grund för uteslutning ur upphandling med åberopande av att leverantören har ingått överenskommelser med andra leverantörer som syftar till att snedvrider konkurrensen (13 kap. 3 § 4 LOU).
- Hur upphandlande organisationer kan motverka användandet av styrelsemålvakter och bulvaner i upphandling, och hur leverantörsprövningen i upphandlingar kan

⁴³ Brå, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner – Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*, rapport 2022:1, s. 133.

⁴⁴ Ekobrottsmyndigheten *Ekonomisk brottslighet – Ekobrottsmyndighetens lägesbild 2025*, s. 30.

omfatta kontroll av anknutna aktörer och betydelsen av tidigare fel och brister hos sådana aktörer.

- Om och under vilka förutsättningar det är lagligt och lämpligt för upphandlande organisationer att begränsa leverantörers möjligheter att använda underleverantörer i upphandlingar.
- Om och under vilka förutsättningar det är lagligt och lämpligt för upphandlande organisationer att kräva att leverantörer är registrerade för F-skatt.

4.1.2 Utvecklat stöd kring avtalsuppföljning

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att den bristande avtalsuppföljningen i upphandling skapar en påtaglig sårbarhet för arbetslivskriminalitet.⁴⁵ Att generellt uppnå en mer ändamålsenlig uppföljning av avtal och leverantörer behöver vara en av hörnstenarna i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Ett utökat stöd för avtalsuppföljning från Upphandlingsmyndigheten skulle därför gynna det brottsförebyggande arbetet hos upphandlande organisationer. Mot denna bakgrund är bekymmersamt att uppföljningen generellt framstår som mycket eftersatt. I Nationella upphandlingsrapporten 2023 är det till exempel endast drygt 20 procent av leverantörerna som anser att det är tillräcklig uppföljning av vinnande kontrakt i upphandlingar.⁴⁶

Upphandlingsmyndigheten har nyligen publicerat webbstöd för avtalsuppföljning som motverkar arbetslivskriminalitet.⁴⁷ Detta stöd kan dock fördjupas, spridas och möjligen omsättas till exempelvis en webbutbildning. Myndigheten bedömer också att stödet skulle kunna utvecklas till att omfatta fler (risk) branscher.

4.1.3 Social hållbarhet och arbetsrättsliga villkor

Enligt 17 kap. 2–5 §§ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling gäller att en upphandlande myndighet, om det är behövligt, ska kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor om lön, semester och arbetstid som arbetstagarna som ska utföra arbetet enligt kontraktet minst ska tillförsäkras.⁴⁸ Utöver skyddet för arbetstagare syftar sådana villkor till att skötsamma leverantörer inte ska riskera att utsättas för illojal konkurrens av sådana leverantörer som vinner ekonomiska fördelar genom att konkurrera med undermåliga anställningsvillkor.⁴⁹ Betydelsen av arbetsrättsliga villkor för att motverka arbetslivskriminalitet berörs även i den nationella strategin mot arbetslivskriminalitet.⁵⁰ Det kan även tilläggas att Delegationen mot arbetslivskriminalitet och Byggmärknadskommissionen särskilt har lyft behovet av bättre uppföljning av särskilt arbetsrättsliga villkor i upphandling.⁵¹ En rapport från Statskontoret tyder på att krav på

⁴⁵ Se t.ex. Brå, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner – Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*, rapport 2022:1, s. 79, Svenskt Näringsliv, *Oseriösa företag i offentlig upphandling – fler borde göra mer*, 2022, s. 3, 4 och 33–34, och LO 2022 s. 22 för att nämna några exempel.

⁴⁶ Upphandlingsmyndigheten, *Nationella upphandlingsrapporten 2023*, s. 85.

⁴⁷ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/motverka-arbetslivskriminalitet/verktygsladan/avtalsuppfoljning-som-motverkar-arbetslivskriminalitet/>

⁴⁸ Motsvarande bestämmelser finns i 16 kap. 2–5 §§ lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och 14 kap. 2–5 §§ lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

⁴⁹ Se prop. 2016/17:163 s. 26.

⁵⁰ Regeringen, *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet*, s. 35f.

⁵¹ Byggmärknadskommissionen, *Från svart till vitt – Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen!*, slutrapport 2022, s. 180–181, Delegationen mot arbetslivskriminalitet, SOU 2023:8, s. 26 och 298.

arbetsrättsliga villkor i upphandling faktiskt har bidragit till att minska den osunda konkurrensen, bland annat i upphandling av städtjänster.⁵² Vidare kan tilläggas att Riksrevisionen för närvarande genomför en granskning av arbetsrättsliga villkor i upphandling, som syftar till att svara på om upphandlande myndigheter har vidtagit effektiva åtgärder för att se till att de som utför arbetet i offentliga upphandlingar har skäligen arbetsvillkor. Granskningen är planerad att publiceras i september 2025.⁵³

Upphandlingsmyndigheten har ett stöd som ska underlätta för upphandlande organisationer att ställa arbetsrättsliga villkor. Detta består av generellt stöd för tillämpningen av dessa bestämmelser, riskbedömningar⁵⁴ för olika branscher samt mallvillkor.⁵⁵ Framtagande och förvaltning av sådant stöd sker i samråd med arbetsmarknadens parter och är mycket resurskrävande. I Statskontorets rapport som nämndes innan framgår även att myndigheterna använder och uppskattar Upphandlingsmyndighetens befintliga stöd.⁵⁶

4.1.4 Nätverk och forum för operativt informationsutbyte

Upphandlingsmyndigheten skulle även kunna medverka i inrättandet och/eller deltagande i nätverk, samverkansforum eller andra sammanhang som skapar förutsättningar för operativt informationsutbyte mellan statliga tillsynsmyndigheter och upphandlande organisationer. Regeringen har till exempel framhållit att vad en myndighet upptäcker i sitt administrativa arbete också kan ha stor betydelse för en annan myndighet, region eller kommunal förvaltning.⁵⁷

4.1.5 Medverkan till digitalisering av inköpsprocesserna

Regeringen har ansett att takten i digitaliseringen av inköpsprocesserna behöver öka för att förbättra möjligheterna att upptäcka oegentligheter.⁵⁸ Mot denna bakgrund skulle det kunna ingå i Upphandlingsmyndighetens uppdrag att identifiera möjligheter att utveckla användandet av digitalisering, AI och öppna data för att motverka arbetslivskriminalitet i upphandling. Sådana aktiviteter kan även omfatta möjligheterna att utveckla informationsutbytet mellan upphandlande organisationer och statliga myndigheter i detta syfte. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att förutsättningarna för denna aktivitet förbättras om regeringen följer förslaget från Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering. Det vill säga att Myndigheten för digital

⁵² Statskontoret, *Statliga myndigheters upphandlingar med arbetsrättsliga villkor*, rapport 2020:24, s. 74.

⁵³ Pågående granskning: *Arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling*.

⁵⁴ I dagsläget har vi *Riskbedömningar – arbetsrättsliga villkor* för Byggarbetare, Flyttjänster, Godsförare, Måleritjänster, Skogsvårdare, Snöskottare på tak, Städtjänster, Taxiförare, Tvätteriarbetare samt Väg- och banarbetare.

⁵⁵ *Arbetsrättsliga villkor baserat på kollektivavtal*

⁵⁶ Statskontoret, idem, s. 90.

⁵⁷ Regeringen, *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet* s. 226.

⁵⁸ Se t.ex. Uppdrag att motverka arbetslivskriminalitet, fel, brister och skador inom byggsektorn, beslut den 30 juni 2022 (dnr Fi2022/02180), Uppdrag att kartlägga välfärdsbrottslighet inom apoteksverksamhet, beslut den 5 juni 2024 (dnr S2024/01160 [delvis]), Uppdrag att studera hur bolag används som brottsverktyg av aktörer i den kriminella miljön, beslut den 4 april 2024 (Ju2024/00843), Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen, beslut den 11 januari 2024 (dnr S2024/00041 [delvis]), Uppdrag till Socialstyrelsen att kartlägga och analysera kommuners och regioners arbete mot välfärdsbrottslighet i hälso- och sjukvården, beslut den 23 november 2023 (dnr S2023/03096 [delvis]).

förvaltnings (Digg) uppgift inom området elektronisk inköpsprocess överförs från Digg och inordnas i Upphandlingsmyndigheten.⁵⁹

4.1.6 Branschspecifikt stöd

Upphandlingsmyndigheten skulle kunna ges i uppdrag att ta fram och förvalta branschspecifikt stöd för hur upphandlande organisationer kan motverka arbetslivskriminalitet i olika branscher. Det finns ett behov av utvecklat branschspecifikt stöd inom vissa branscher, såsom städ- och transporttjänster, vård och omsorg, fastighetsnära tjänster och målgruppsanpassat stöd. Sådant stöd kan innefatta fördjupat och utvecklat branschspecifikt webbstöd. Regeringen har till exempel konstaterat att risken för välfärdsbrottslighet mot kommuner och regioner har uppmärksamats allt mer under senare år, däribland problemet med förekomsten av oseriösa aktörer inom personlig assistans, hemtjänst och som vårdgivare.⁶⁰ Regeringen har även framhållit betydelsen av att utnyttja potentialen i administrativa åtgärder för att motverka organiserad brottslighet.⁶¹ Vidare kan befintligt stöd om arbetsrättsliga villkor uppdateras och utvecklas.⁶² För uppdraget har myndigheten äskat ett särskilt anslag (se avsnitt 4.2.1).

4.1.7 Stöd kring inköpsaspekter i kommunernas brottsförebyggande arbete

Lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete trädde i kraft den 1 juli 2023. Syftet med lagen är att säkerställa att kommunerna arbetar på ett effektivt och kunskapsbaserat sätt i det brottsförebyggande arbetet. Upphandlingsfrågor nämns därutöver inte särskilt i lagen och berörs endast mycket kortfattat i dess förarbeten.⁶³ I propositionen till lagen nämns bland annat att brottsförebyggande åtgärder även kan aktualiseras vid inköp av varor och tjänster.⁶⁴ Regeringen har dock i ett annat sammanhang framhållit att det är angeläget att kommunerna höjer sin medvetenhet och kunskap om ekonomisk brottslighet och välfärdsbrottslighet, så att detta kan inkluderas i det systematiska förebyggande arbetet.⁶⁵ Brå har också konstaterat att det med anledning av lagen är troligt att funktioner med ansvar för exempelvis upphandling, bidragsgivning och näringslivsfrågor behöver få ett stöd i brottsförebyggande frågor av ”sina” myndigheter.⁶⁶ Även i regeringens socialpreventiva strategi mot kriminella nätverk och annan

⁵⁹ Se SOU 2025:13 s. 286 och 292 f. och 295 f.

⁶⁰ Regeringen, *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet* s. 21.

⁶¹ Regeringen, *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet* s. 26 och 27.

⁶² Det befintliga stödet togs fram när lagstiftningen var relativt ny, och skulle kunna bli mer användarvänligt efter en omstrukturering. Det har framförts att kunskapen om hur arbetsrättsliga villkor kan följas upp är låg. Med tanke på den annonserade lagpropositionen om förändrade möjligheter att behandla känsliga personuppgifter i samband med uppföljning samt uppdateringen av Upphandlingsmyndighetens avtalsmallar för arbetsrättsliga villkor finns förutsättningar för att åstadkomma ett mer effektivt och tillämpbart stöd.

⁶³ I direktivet till den utredningen som föregick lagen framhålls att kommunerna också kan förebygga och upptäcka ekonomisk brottslighet och andra missförhållanden genom väl utarbetade rutiner och kontroller vid inköp av varor och tjänster (dir. 2019:94 s. 6). I det betänkande som nämnd utredning resulterade i anges bland annat upphandling som exempel på kommunala verksamheter där det finns stora möjligheter att arbeta på ett sätt som förebygger ekonomisk brottslighet och välfärdsbrottslighet (SOU 2021:49 s. 204).

⁶⁴ Prop. 2022/23:43 s. 9.

⁶⁵ Regeringen, *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet* s. 21.

⁶⁶ Brå, *Förberedande åtgärder avseende införandet av ett lagstadgat ansvar för kommunerna för brottsförebyggande arbete*, Slutredovisning 2022, s. 25.

brottslighet framhålls att kommunerna har en central roll i det lokala brottsförebyggande arbetet och kan bidra med viktiga insatser inom bland annat offentlig upphandling.⁶⁷

Det kan tilläggas att Upphandlingsmyndigheten utifrån underlag från en rad aktörer dragit slutsatsen att små kommuner och regioner – liksom andra upphandlande organisationer – riskerar att möta samma kvalificerade kriminella aktörer som tidigare främst förekommit i storstadsregionerna.⁶⁸

Upphandlingsmyndigheten skulle mot denna bakgrund kunna ges i uppdrag att i dialog med bland annat Brå och kommunerna identifiera hur inköpen kan beaktas i kommuners brottsförebyggande arbete enligt den nya lagen. Till exempel kan kommunens inköp integreras i arbetet med de lägesbilder och åtgärdsplaner avseende brottsligheten inom kommunen som kommunerna ska ta fram enligt lagen (4–7 §§). För uppdraget har myndigheten äskat ett särskilt anslag (se avsnitt 4.2.1).

4.1.8 Utredning av förutsättningarna för leverantörsprövning i upphandling

Upphandlingsmyndigheten har i sitt remissvar över Leverantörskontrollutredningens betänkande anfört att det finns ett angeläget behov av fortsatt utredning och regelreformer inom området. Som alternativ till att en sådan översyn genomförs av en statlig utredning inom ramen för kommittéväsendet skulle Upphandlingsmyndigheten kunna ges i uppdrag att utreda och lämna förslag på de rättsliga förutsättningarna för att säkerställa att upphandlande organisationer kan genomföra en ändamålsenlig leverantörsprövning i upphandlingar (se vidare avsnitt 5.1.1). Myndigheten har äskat ett särskilt anslag även för detta tidsbegränsade uppdrag (se avsnitt 4.2.1).

4.1.9 Kompletterande insatser och aktiviteter

Som komplement till de insatser myndigheten redan har nämnt skulle Upphandlingsmyndigheten även, givet ett finansierat uppdrag, kunna genomföra följande aktiviteter:

- Identifiera och sprida lärande exempel från upphandlande organisationer som ligger långt fram i arbetet mot arbetslivskriminalitet i upphandling.
- Utöka stödet i vår Frågeservice för att kunna svara på relaterade frågor. Myndigheten förväntar sig att sådana kommer att öka, både till följd av ett ökat behov och som följdfrågor på utökning av stödet i övrigt.
- Leveranserna kan även ligga till grund för utarbetandet av utbildningar och workshoppar för att motverka arbetslivskriminalitet i upphandling. Framtagandet av en utbildning kring hur man kan motverka oseriösa aktörer i upphandlingar kan utformas som en distans- eller webbutbildning, vilket kan underlätta för framför allt upphandlare från mindre kommuner att delta.⁶⁹

⁶⁷ Regeringen, *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet*.

⁶⁸ Upphandlingsmyndigheten, *Utveckling av det strategiska inköpsarbetet med fokus på arbetslivskriminalitet i upphandling – Delredovisning av ett regeringsuppdrag*, s. 18–19.

⁶⁹ Se Upphandlingsmyndigheten, *Utveckling av det strategiska inköpsarbetet med fokus på arbetslivskriminalitet i upphandling – Delredovisning av ett regeringsuppdrag*, s. 17–18 med däri angivna referenser.

- Ovanstående leveranser kan även ligga till grund för olika former av externa aktiviteter. I detta ingår att delta på konferenser och seminarier samt fördjupad samverkan med Center mot arbetslivskriminalitet, partssamverkansgrupper, statliga myndigheter, branschorganisationer, fackförbund och naturligtvis upphandlande organisationer.

4.2 Kostnadsberäkningar och kostnadseffektivitet

Av uppdraget framgår att om myndigheten lämnar ytterligare förslag på nya åtgärder ska även dessa som utgångspunkt kunna genomföras inom befintliga ekonomiska ramar. För förslag som inte kan genomföras inom befintliga ekonomiska ramar ska myndigheten redovisa kostnadsberäkningar, inklusive en analys över förslagets kostnadseffektivitet. Vidare framgår att i den utsträckning det bedöms lämpligt och ryms inom befintliga ekonomiska ramar ska myndigheterna också påbörja genomförandet av identifierade åtgärder.

4.2.1 Äskanden i myndighetens budgetunderlag för 2026–2028

Upphandlingsmyndigheten har i sitt budgetunderlag för 2026–2028 föreslagit att en ny instruktionsenlig uppgift att bidra till att motverka arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet i upphandling finansieras med en utökning av vårt förvaltningsanslag med 2 000 tkr under 2026 samt 3 000 tkr under 2027 och 2028.

Upphandlingsmyndigheten har vidare föreslagit att myndigheten ges i uppdrag att ta fram och förvalta branschspecifikt stöd för hur upphandlande organisationer kan motverka arbetslivskriminalitet i olika branscher (se avsnitt 4.1.6). Myndighetens uppskattning är att sådant stöd förutsätter finansiering om 1 500 tkr under år 2026, 2 000 tkr under år 2027 och 1 000 tkr under år 2028.

Vidare har Upphandlingsmyndigheten föreslagit att myndigheten ges ett tidsbegränsat uppdrag att utreda behovet av regelreformer för att skapa bättre förutsättningar för leverantörsprövning i upphandling, inklusive hur ett system för samordnad registerkontroll i upphandling kan vidareutvecklas (se avsnitt 4.1.8 och 5.1.1). Uppdraget föreslås finansieras med 1 000 tkr under 2026.

Dessutom har Upphandlingsmyndigheten föreslagit att myndigheten ges i uppdrag att bidra till hur användande av privata aktörer inom välfärden kan beaktas i kommunernas brottsförebyggande arbete (se avsnitt 4.1.7). Uppdraget finansieras med 500 tkr under år 2026, 500 tkr under år 2027 och 300 tkr under år 2028.

Samtliga förstärkningar av vårt förvaltningsanslag finansieras inom Utgiftsområde 2, anslag 1:17.

4.2.2 Avsaknad av instruktionsenlig uppgift att bidra till det brottsförebyggande arbetet

Som framgått har Upphandlingsmyndigheten inom ramen för ett annat regeringsuppdrag genomfört och genomför en rad insatser som syftar till att motverka arbetslivskriminalitet i upphandling. Uppdraget är emellertid tidsbegränsat och ska slutredovisas i slutet av 2025. Som Upphandlingsmyndigheten tidigare har beskrivit har myndigheten inte heller något grundläggande instruktionsenligt uppdrag att myndighetens upphandlingsstöd ska

inriktas på att motverka arbetslivskriminalitet eller bidra till det brottsförebyggande arbetet. Ett utökat uppdrag att utveckla vårt brottsförebyggande arbete behöver därmed finansieras av skäl som myndigheten utvecklar nedan. Det kan tilläggas att i princip samtliga de uppdrag till andra myndigheter som beskrivs i avsnitt 2.2 är finansierade.

4.2.3 Upphandlingsområdets juridiska komplexitet

En aspekt av Upphandlingsmyndighetens möjligheter att ge stöd i det brottsförebyggande arbetet i upphandling är den ständigt pågående rättsutvecklingen. De fyra upphandlingslagarna omfattar idag sammanlagt över 1 300 paragrafer. Varje år avgörs dussintals upphandlingsmål i EU-domstolen och 3 000–4 000 mål av Sveriges nationella domstolar. Inte sällan har enskilda avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen och EU-domstolen större betydelse för rättsutvecklingen än regelreformer på unions- eller nationell nivå.⁷⁰ Därutöver uppkommer i det dagliga inköpsarbetet även en mängd frågor inom andra rättsområden, såsom avtalsrätt samt offentlighet och sekretess. På unionsnivå ser myndigheten även en pågående och bekymmersam rättsutveckling där många nya regelverk innehåller kompletterande förfaranderegler för upphandlingar. Konsekvensen av detta är att myndigheten måste ha kompetens och resurser att kontinuerligt följa rättsutvecklingen för att säkerställa att publicerat stöd beaktar rättspraxis i upphandlingsmål. Det inkluderar sådant som syftar till att främja det brottsförebyggande perspektivet i upphandlingar. Avsaknad av stöd som är särskilt framtaget för offentlig upphandling riskerar vidare att skapa osäkerhet kring de rättsliga förutsättningarna för att motverka arbetslivskriminalitet, vilket i sin tur kan få till följd att respekten för upphandlingsreglerna minskar.

4.2.4 Perspektivträngseln i de offentliga inköpen talar för ett samlat stöd

Utöver de växande juridiska utmaningarna kännetecknas de offentliga inköpen även av en strategisk, affärsmässig och organisatorisk komplexitet och inte minst en tilltagande perspektivträngsel, där allt fler aspekter och målsättningar ska beaktas av de upphandlande organisationerna. Bara under de senaste åren har arbetslivskriminalitet, försörjningstrygghet och beredskap tillkommit som nya aspekter för många upphandlande organisationer. Kring många av dessa perspektiv finns stöd och vägledning att få från andra statliga myndigheter eller andra aktörer, men inte inom upphandlings- och inköpsområdet som ligger inom Upphandlingsmyndighetens ansvarsområde. Avsaknaden av sammanhållet stöd kring dessa perspektiv riskerar dock att ge upphov till såväl ineffektivitet som målsättningskonflikter, men även att stödet inte beaktar det nämnda regelverket.

4.2.5 Förslagets kostnad i förhållande till deras nytta

Det är inom upphandlingsområdet mycket svårt att redovisa kostnadsberäkningar, inklusive en analys över förslagets kostnadseffektivitet. Upphandlingsmyndigheten har i arbetet med budgetunderlaget för 2026–2028 uppskattat kostnaden för olika insatser. Det faktiska resursbehovet är beroende av den närmare utformningen av en eventuell instruktionsenlig uppgift. Inte minst eftersom det finns klara synergieffekter mellan olika

⁷⁰ Upphandlingsmyndigheten, *Rapport om utvecklingen på upphandlingsområdet 2024*, rapport 2025:1, s. 17.

aktiviteter, men också eftersom flera av dem förutsätter att även andra insatser genomförs.

Den finansiering som Upphandlingsmyndigheten efterfrågar för detta utökade uppdrag framstår som blygsam i förhållandet till omfattningen av den offentliga upphandlingen (cirka 921 miljarder kronor), antalet berörda aktörer (cirka 1 100 upphandlande organisationer och tiotusentals företag) och problemens dignitet (okända men uppgår sannolikt bara inom den offentliga upphandlingen till tiotals miljarder varje år). Myndigheten förväntar sig att ovanstående insatser leder till följande effekter:

1. Förstärkt förmåga hos offentlig sektor att undvika, identifiera, och hantera oseriösa leverantörer och arbetslivskriminalitet.
2. Sundare och mer effektiv användning av skattemedel när de i minskad utsträckning går till oseriösa/kriminella leverantörer.
3. Enklare för mindre upphandlande organisationer att undvika arbetslivskriminalitet.
4. Utökade möjligheter för upphandlande organisationer att ställa krav som minskar risken för arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet.

Utöver det bör det också framhållas att Upphandlingsmyndighetens ovannämnda uppdrag att stimulera en utvecklad styrning och organisering av inköpsarbetet kommer att avslutas vid årsskiftet 2025–2026. Ytterligare insatser som avser arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet men även andra former av brottslighet som påverkar den offentliga inköpsprocessen kommer sannolikt inte att kunna prioriteras, vilket får följden att värdefulla erfarenheter, insikter och kontakter blir svåra att upprätthålla. Särskilt för små kommuner riskerar avsaknaden av stöd att medföra att de får sämre förutsättningar att motverka växande utmaningar med arbetslivskriminalitet. För kommuner kan dessutom avsaknaden av utbyggt stöd medföra att möjligheten att beakta upphandlingsfrågor i det brottsförebyggande arbetet försämras.

4.3 Upphandlingsmyndighetens slutsatser kring de brottsförebyggande åtgärder som myndigheten skulle kunna bidra med

Upphandlingsmyndigheten har redan haft anledning att analysera vilka insatser och aktiviteter myndigheten skulle kunna bidra med inom ramen för det brottsförebyggande arbetet. Det är myndighetens uppfattning att dessa svarar väl mot de behov som myndighetens målgrupper signalerar och de utmaningar som redovisats i olika strategier, betänkanden och rapporter med mera. Därtill kommer naturligtvis stöd till Regeringskansliet, fortsatt dialog med olika statliga myndigheter och utredningar och utarbetande av remissvar i närliggande frågor.

5 Behovet av författningsändringar i ett brottsförebyggande syfte

Enligt uppdraget ska myndigheterna redovisa hinder i författningar för att vidta brottsförebyggande åtgärder och vid behov föreslå författningsändringar.

5.1 Pågående regelreforming för att motverka osund konkurrens

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att behovet av regelreforming för att motverka oseriösa aktörer i upphandling redan har belysts i en mängd olika sammanhang.

5.1.1 Införandet av ett system för samordnad registerkontroll

Leverantörskontrollutredningen har föreslagit att Bolagsverket ska tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll i upphandling.⁷¹ I sitt regleringsbrev för 2025 fick Bolagsverket i uppdrag att utveckla ett IT-system för samordnad registerkontroll i enlighet med förslaget i betänkandet. Utvecklingen av systemet ska ske under 2025–2027 och systemet ska kunna tas i drift 2028. Införandet av systemet förutsätter regelreforming, inte minst av de författningar som styr tillgången till uppgifter ur belastningsregistret.

Upphandlingsmyndigheten anser att regeringen redan innan systemet har införts bör utreda möjligheterna att utvidga och utveckla systemet. Utredningens förslag är endast ett första steg i arbetet med att tillgodose en effektiv leverantörskontroll som motverkar att det offentliga anlitar oseriösa leverantörer. Upphandlingsmyndigheten ansåg därför i sitt remissvar att regeringen redan innan systemet är på plats bör tillsätta en utredning med uppdrag att utveckla möjligheterna till leverantörsprövning i upphandling.⁷² Det bör framhållas att flera andra remissinstanser hade liknande förslag:

- Sveriges Offentliga Inköpare (SOI) såg ett stort värde i att bygga ut kontrollerna till att omfatta fler delar.⁷³
- Sveriges kommuner och regioner (SKR) ansåg att det föreslagna systemet kunde utgöra en god grund till vilka andra ändamålsanpassade och mer effektiva verktyg kan knytas och att planeringen av nästa steg borde inledas omgående.⁷⁴
- Konkurrensverket ansåg att systemet för leverantörskontroll på sikt kan utvecklas till ett effektivt verktyg för att motverka arbetslivskriminalitet. De ansåg även att

⁷¹ SOU 2023:43 s. 107–237 (särskilt s. 119).

⁷² Upphandlingsmyndigheten, *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43), yttrande den 8 december 2023, dnr UHM-2023-0170, s. 2–4.

⁷³ SOI, *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* SOU 2023:43, yttrande den 13 december 2023.

⁷⁴ SKR, *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* SOU 2023:43, yttrande den 13 december 2023, s. 2–3.

man bör överväga att bredda användningen av systemet till andra områden, när systemet väl är på plats och fungerar.⁷⁵

- Även Ekobrottsmyndigheten har uttalat att kunna söka information om företag och dess företrädare på ett effektivt sätt är avgörande för att motverka ekonomisk brottslighet och stoppa kriminella vid upphandling och avtalsuppföljning.⁷⁶

Upphandlingsmyndigheten anser att det är angeläget att utveckla informationsutbytet mellan olika aktörer i syfte att motverka arbetslivskriminalitet i upphandling och avtal. Myndigheten konstaterar att behovet av att underlätta informationsutbytet mellan statliga myndigheter för att motverka brottslighet har uppmärksammats och utretts i flera sammanhang under de senaste åren.⁷⁷ Till exempel framhålls i Nationella säkerhetsstrategin att möjligheter att på ett rättssäkert och effektivt sätt dela relevant information är avgörande för att myndigheter, regioner och kommuner ska kunna agera effektivt i samverkan.⁷⁸ Däremot har behovet av att underlätta informationsutbytet mellan å ena sidan upphandlande organisationer och å andra sidan statliga myndigheter inte analyserats i samma utsträckning. SKR har framhållit att det behövs större möjligheter till informationsdelning mellan statliga myndigheter, men även mellan statliga myndigheter å ena sidan och kommuner och regioner å andra sidan.⁷⁹

Upphandlingsmyndigheten konstaterar vidare att omvärldsläget och rättsutvecklingen – inte minst en rad nya unionsrättsliga regelverk – medför ett behov av att kunna vidga leverantörsprovningen i upphandlingar till att även omfatta såväl underleverantörsled som de som äger och kontrollerar företag. Av Nationella strategin mot arbetslivskriminalitet framgår att bättre registerförfattningar och sekretessbestämmelser kan underlätta informationsutbytet, inte minst vid offentlig upphandling.⁸⁰ En sådan utredning skulle även kunna inkludera förslaget från Försöksverksamhetskommittén om en kartläggning av vilka myndigheter som bör ingå i en försöksverksamhet med informationsdelning i upphandlingar av tjänster inom individ- och familjeomsorgsområdet.⁸¹

Som alternativ till att en sådan översyn genomförs av en statlig utredning inom ramen för kommittéväsendet skulle Upphandlingsmyndigheten kunna ges i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur de rättsliga förutsättningarna för att säkerställa att upphandlande organisationer kan genomföra en ändamålsenlig leverantörsprovning i upphandlingar.⁸²

5.1.2 Uteslutningsgrunder i valfrihetssystem och rättsligt stöd för behandling av personuppgifter vid uppföljning av avtal

Utöver förslaget om samordnad registerkontroll lämnade Leverantörskontrollutredningen flera andra förslag, bland annat att det skulle införas nya uteslutnings-

⁷⁵ Konkurrensverket, *Betänkandet En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43), yttrande den 11 december 2023, dnr 595/2023.

⁷⁶ Ekobrottsmyndigheten, *Ekonomisk brottslighet – Ekobrottsmyndighetens lägesbild 2025*, s. 27.

⁷⁷ Se t.ex. *Informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar* (SOU 2024:63).

⁷⁸ Nationella säkerhetsstrategin s. 23.

⁷⁹ SKR, *Hemställan om åtgärder för att förebygga, upptäcka och motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvård samt tandvård*, den 15 december 2023, dnr SKR2023/02118, s. 3.

⁸⁰ Regeringen, *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet*, s. 36f.

⁸¹ SOU 2023:94 s. 336.

⁸² Upphandlingsmyndigheten, *Budgetunderlag 2026–2028* s. 13f.

grunder i lagen (2008:962) om valfrihetssystem och rättsligt stöd för behandling av personuppgifter vid uppföljning av avtal.

Enligt regeringens propositionsförteckning för våren 2025 ska en proposition om Uteslutningsgrunder i valfrihetssystem och rättsligt stöd för behandling av personuppgifter vid uppföljning av avtal överlämnas till riksdagen i september 2025.

5.1.3 Den pågående översynen av EU:s upphandlingsdirektiv

Hösten 2024 inledde kommissionen en översyn av EU:s upphandlingsdirektiv.⁸³ Upphandlingsmyndigheten har yttrat sig till kommissionen inom ramen för det öppna samråd som kommissionen genomförde under vintern 2025. Upphandlingsmyndigheten har i sitt yttrande⁸⁴ till kommissionen bland annat anfört att upphandlingsdirektiven måste ge bättre verktyg för att motverka osund konkurrens. Det innefattar bland annat följande:

- Uteslutningsgrunderna (även de obligatoriska) behöver formuleras om så att medlemsstaterna kan anpassa dem utifrån inte minst nationell, straffrättslig kontext.
- Längden för uteslutning på frivillig grund borde kunna vara lika lång som vid obligatorisk uteslutning.
- Det kan övervägas om det borde vara upp till de upphandlande myndigheterna om de vill tillåta *self cleaning* från leverantörer eller ej, det vill säga det kan övervägas att förändra reglerna så att de upphandlande myndigheterna inte är skyldiga att tillåta det, men att de har rätt att göra det.
- Uteslutningsgrunderna behöver bli mer träffsäkra utifrån behoven även vad gäller vilka företrädares (och andra aktörer som är kopplade till företaget) överträdelser som får beaktas, eftersom oseriösa leverantörer annars enkelt kan kringgå syftet med uteslutningsgrunderna. Jämför att de upphandlande myndigheterna uttryckligen ska ha rätt att utesluta företag även där informella företrädare/personer med faktiskt inflytande över ett företag har gjort sig skyldiga till vissa typer av överträdelser. En företrädares tidigare överträdelser borde också uttryckligen kunna "följa med" till ett nytt bolag när företrädaren ändrar sin tjänst och så vidare.
- För att motverka osund konkurrens bör det även bli mycket enklare för upphandlande myndigheter att förkasta anbud som de upplever som onormalt låga. Det bör uttryckligen vara tillåtet för upphandlande myndigheter att tillämpa golvpriser (det vill säga tillämpa en priströskel som anbudet inte får understiga) för att styra bort från osund konkurrens.

Regeringen (genom civilministern) har i sitt yttrande till EU-kommissionen anfört att noggrann uppmärksamhet bör riktas mot vilka ytterligare bestämmelser som är nödvändiga för att bland annat utesluta oseriösa och kriminella leverantörer. Bestämmelserna om onormalt låga anbud tillhör de som, i kombination med EU-

⁸³ För en sammanställning av relevant bakgrundsinformation se Upphandlingsmyndigheten, *EU-kommissionen inleder utvärdering av regelverket för upphandling*, nyhet publicerad den 14 november 2024, *Möjlighet att påverka EU:s upphandlingsdirektiv*, nyhet publicerad den 20 december 2024, och *Så tycker intressenterna om upphandlingsdirektiven*, nyhet publicerad den 10 juni 2025.

⁸⁴ Upphandlingsmyndigheten, *Öppet samråd – utvärdering av upphandlingsdirektiven*, dnr UHM-2025-0083.

domstolens rättspraxis, har vållat särskilda problem utifrån målsättningarna med upphandlingsdirektiven.⁸⁵

5.1.4 Ansvarsfördelning vid ägar- och ledningsprövning

Upphandlingsreglerna innehåller bestämmelser om leverantörsprövning, som i mångt och mycket har samma syfte som krav på ägar- och ledningsprövning i samband med tillståndsgivning i olika branscher. Upphandlingsmyndigheten anser att det finns ett behov av att skapa en mer genomtänkt uppgiftsfördelning och tydligare förväntningar på den prövning som görs av statliga myndigheter i samband med tillståndsgivning och tillsyn å ena sidan, och den leverantörsprövning som görs av upphandlande organisationer i samband med tilldelning av offentliga kontrakt å andra sidan. Till exempel anges i Sveriges nationella säkerhetsstrategi att regelverk och arbetssätt ska utformas så att oklara ansvarsförhållanden undviks.⁸⁶

Upphandlingsmyndigheten anser att nuvarande ordning riskerar att leda till såväl dubbelarbete för involverade aktörer – inklusive de privata aktörerna – som till luckor i kontrollen som kan utnyttjas av oseriösa företag. Detta behöver inte minst beaktas av lagstiftaren i samband med införande, förändring eller avveckling av krav på ägar- och ledningsprövning inom områden där det förekommer offentlig upphandling eller valfrihetssystem.

5.1.5 Åtgärder mot korruption och intressekonflikter i offentlig upphandling

Det finns även ett behov av att se över delar av upphandlingsreglerna utifrån deras funktion att motverka korruption och intressekonflikter i upphandling. Detta skulle kunna avse främst följande frågor:

- Sverige har inte genomfört artikel 24 i LOU-direktivet⁸⁷. Enligt artikeln ska medlemsstaterna se till att de upphandlande myndigheterna vidtar lämpliga åtgärder mot intressekonflikter under genomförandet av upphandlingsförfarandena.⁸⁸
- Upphandlingsmyndigheten har även föreslagit att regeringen ger en särskild utredare i uppdrag att analysera och ta ställning till att i författning reglera krav på att beakta särskilt utpekade målsättningar, såsom att motverka korruption, vid utformningen av riktlinjer för direktupphandling. Av förarbetena till upphandlingslagarna framgår bland annat att krav på riktlinjer vid direktupphandling, som är en nationell reglering som inte följer av upphandlingsdirektiven, kan användas i syfte att motverka korruption.⁸⁹

⁸⁵ Regeringen (Finansdepartementet), yttrande den 9 maj 2025, dnr Fi2025/00495, Upphandlingsmyndighetens översättning från engelska.

⁸⁶ Regeringen, *Nationell säkerhetsstrategi* s. 15.

⁸⁷ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG. Se även artikel 42 i Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG samt artikel 35 i Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

⁸⁸ Angående Sveriges överväganden vid genomförandet av dessa bestämmelser, se prop. 2015/16:195 del 1 s. 469–474.

⁸⁹ Se bland annat prop. 2023/24:3 s. 57.

- Två ytterligare frågor som regeringen skulle kunna utreda i lämpligt sammanhang är om det finns ett behov av att vidga kravet på åtalsanmälan i 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning till att omfatta alla upphandlande organisationer, samt om brottet tjänstefel (20 kap. 1 § brottsbalken) ska utvidgas till att omfatta handläggning av upphandlingar (som inte anses utgöra myndighetsutövning).

5.2 Upphandlingsmyndighetens slutsatser om behovet av författningsändringar

Som framgår av detta avsnitt har redan en rad lagstiftningsprocesser som rör möjligheterna för att motverka arbetslivskriminalitet och oseriösa aktörer i upphandlingar aviserats eller påbörjats.⁹⁰ Givet upphandlingsreglernas unionsrättsliga bakgrund är kommissionens pågående översyn av upphandlingsdirektiven av mycket stor betydelse. Vikten av att Sverige engagerar sig i den fortsatta processen får inte underskattas. Mot denna bakgrund, och på grund av rättsområdets komplexitet, har det inte varit möjligt för Upphandlingsmyndigheten att utan finansiering inom ramen för detta uppdrag, och parallellt med pågående utredningar och lagstiftningsarbete, ta fram egna författningsförslag.⁹¹ Att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda möjligheten att utveckla det kommande systemet för samordnad registerkontroll (se avsnitt 5.1.1) framstår emellertid som en prioriterad lagstiftningsåtgärd.

Avslutningsvis konstaterar Upphandlingsmyndigheten att utmaningarna med såväl arbetslivskriminalitet som andra former av brottslighet i offentlig upphandling är omfattande. Det är emellertid Upphandlingsmyndighetens uppfattning att med ett tydliggjort och finansierat uppdrag så kan myndigheten i samverkan med andra aktörer förstärka stödet inom området, och därigenom i ännu större utsträckning bidra till det brottsförebyggande arbetet.

⁹⁰ Det kan även tilläggas att Konkurrensverket för närvarande har flera regeringsuppdrag som syftar till att motverka oseriösa aktörer i upphandling, se avsnitt 2.2. Av dessa uppdrag följer bland annat att verket vid behov ska lämna nödvändiga författningsförslag.

⁹¹ För ordningens skull bör det möjligen nämnas att myndighetens förslag att det ska framgå av Upphandlingsmyndighetens instruktion att dess upphandlingsstöd även ska syfta till att motverka arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet (se avsnitt 3.4) i lagteknisk mening utgör ett förslag till författningsändring.

