

Utveckling av det strategiska inköpsarbetet med fokus på arbetslivskriminalitet i upphandling

Delredovisning av ett regeringsuppdrag

Innehåll

1.	Inledning.....	4
1.1	Uppdraget	4
1.2	Definitioner	4
1.3	Avgränsningar.....	7
1.4	Utredningar, uppdrag och pågående regelreformer	7
2.	Omfattningen av arbetslivskriminaliteten i upphandling.....	8
2.1	Omfattningen beskriven i kostnader	8
2.2	Nationella upphandlingsrapporten 2023.....	9
2.3	Problemen sprider sig till nya branscher	9
3.	Probleminventering.....	11
3.1	Den bristande avtalsuppföljningen	11
3.2	Sekretessen mellan myndigheter.....	12
3.3	Underleverantörer och ägarled.....	13
3.4	Utländsk arbetskraft och utländska företag.....	14
3.5	Företag som brottsverktyg	14
3.6	Prispress och onormalt låga anbud	15
3.7	Behov av kunskap och kompetens	16
4.	Utvecklingstendenser	17
4.1	Geografisk spridning – större problem för små kommuner	17
4.2	De kriminellas anpassningsförmåga fördjupar utmaningen	18
4.3	Risken för otillåten påverkan på inköpsprocessen ökar.....	19
4.4	Digitaliseringen medför risker – men även möjligheter	20
5.	Särskilt om arbetslivskriminalitet inom bygg- och anläggningsområdet	21
5.1	Bygg- och anläggningsbranschen är fortfarande ett problemområde.....	21
5.2	Flera branschinitiativ för sundare konkurrens.....	21
5.3	Prefabricering och produktion utanför Sverige	22
6.	Betydelsen av en ändamålsenlig inköpsledning	23
6.1	Styrning.....	23
6.2	Organisering	23
6.3	Inköpsorganisationers ansvar.....	24
7.	Genomförda aktiviteter	25
7.1	Aktiviteter i projektet	25

7.2	Angränsande aktiviteter	25
8.	Planerade aktiviteter i uppdraget	27
8.1	Utveckling av verktyg för bedömning av risker för arbetslivskriminalitet....	27
8.2	Framtagande av en generell operativ verktygslåda	27
8.3	Fördjupat stöd inom bygg- och anläggning	28
8.4	Informations- och utbildningsinsatser.....	28
9.	Avslutande reflektioner	29
9.1	Värna den offentliga affären	29
9.2	Utred ytterligare åtgärder mot arbetslivskriminalitet i upphandling	30
9.3	Upphandlingsmyndighetens uppdrag	31

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Enligt Upphandlingsmyndighetens regleringsbrev för 2023 ska myndigheten 2023–2025 genomföra insatser för att öka upphandlande myndigheters och enheters kunskaper om hur styrningen och organiseringen av inköpsarbetet kan utvecklas. Detta ska inkludera hur det strategiska inköpsarbetet kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet. Insatserna ska bland annat rikta sig till ledningen hos upphandlande myndigheter och enheter och bygg- och anläggningssektorn ska prioriteras vid genomförandet av uppdraget. Boverket ska enligt sitt regleringsbrev stödja Upphandlingsmyndigheten i utförandet av uppdraget. Uppdraget ska delredovisas senast den 31 maj 2024 och slutredovisas senast den 20 december 2025. Utifrån Upphandlingsmyndighetens problem- och behovsanalys i kombination med andra erfarenheter har myndigheten valt att under åren 2023–2024 fokusera på frågor kring arbetslivskriminalitet i upphandling. Detta utgör därför den huvudsakliga inriktningen i denna delrapport. I någon mening utgör även denna delrapport en leverans i sig, eftersom den innehåller en probleminventering och ett avsnitt om utvecklingstendenser. Dessa avsnitt har inte särskilt fokuserat på det strategiska inköpsarbetet eller bygg- och anläggningssektorn, även om dessa områden kommer att vara i fokus under det fortsatta arbetet i projektet.

1.2 Definitioner

Det förekommer idag en mängd olika begrepp som används för att beteckna utmaningar med olika former av regelöverträdelse och snedvridning av konkurrensen i upphandlingar. Något bör därför sägas om innebörden av dessa olika begrepp och hur de förhåller sig till varandra.

Figur 1. Fyra begrepp som betecknar problemen



1.2.1 Arbetslivskriminalitet

I uppdraget till Upphandlingsmyndigheten används som redan nämnts begreppet ”arbetslivskriminalitet”, vilket därmed i huvudsak används i denna delrapport. Någon beskrivning eller definition av företeelsen innehåller dock inte uppdraget. Delegationen mot arbetslivskriminalitet föreslog år 2022 följande definition:¹

Arbetslivskriminalitet är kvalificerade förfaranden

- som strider mot bestämmelser i författningar eller avtal, och
- som rör arbetslivet.

Vid bedömningen av om ett förfarande är kvalificerat ska särskilt beaktas om förfarandet

- innebär att arbetstagare utnyttjas,
- innebär att konkurrensen snedvrids,
- utförs i organiserad form eller systematiskt, eller
- är av allvarlig eller omfattande karaktär.

Regeringen hänvisar till delegationens definition i den nationella strategin mot arbetslivskriminalitet.² Regeringen anger vidare att arbetslivskriminalitet handlar om brottslighet och regelöverträdelser som kan leda till att arbetstagare utnyttjas eller riskerar att skadas i arbetet. Det handlar också om osund konkurrens på arbetsmarknaden.³ I forskningen har det anförts att betoningen på arbetslivskriminalitet – i stället för på svartarbete – i hög grad kan vara ett nytt sätt att påtala problemet med svart arbetskraft, men med ett vidare fokus och med arbetstagaren i centrum.⁴ Delegationen mot arbetslivskriminalitet har bland annat framhållit att brott mot avtalsvillkor om arbetsrättsliga förhållanden i upphandling omfattas av delegationens förslag till definition av arbetslivskriminalitet.⁵

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att oavsett innebörden bör det framhållas att begreppet även omfattar just förfaranden som strider mot *avtal*, utan att utgöra överträdelser av författningar eller brott i straffrättslig mening. I praktiken finns en gråzon mellan brott och medvetna överträdelser av regler och avtal å den ena sidan, och brister som snarare beror på slarv och bristande kompetens å den andra.

1.2.2 Välfärdsbrottslighet

Idag förekommer detta begrepp för att beteckna samma eller närliggande företeelser som arbetslivskriminalitet. Till exempel har regeringen gett Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga och analysera kommuners och regioners arbete mot välfärdsbrottslighet i hälso- och sjukvården.⁶ Regeringen har uttalat att för att välfärdsbrottslighet ska anses

¹ Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge (SOU 2022:36) s. 55.

² Regeringskansliet, *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet*, 2022, dnr A2022/00996, s. 7 f.

³ Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet s. 5.

⁴ Brottsförebyggande rådet (Brå), *Ekonomisk brottslighet – Kriminalpolitik, brottsutveckling och brottsbekämpning från 1980-talet till idag*, 2023, s. 17.

⁵ SOU 2022:36 s. 84.

⁶ Regeringen (Socialdepartementet), *Uppdrag till Socialstyrelsen att kartlägga och analysera kommuners och regioners arbete mot välfärdsbrottslighet i hälso- och sjukvården*, dnr S2023/03096 (delvis), beslut den 23 november 2023.

ha koppling till arbetslivskriminalitet måste missbruket av systemen anses röra arbetslivet. Vålfärdsbrottslighet är alltså ett bredare begrepp och i det ingår arbetslivskriminalitet som då syftar på de överträdelser som har koppling till just arbetslivet.⁷ Enskilda personers överutnyttjande eller brott mot olika bidrags- och välfärdssystem kan mot denna bakgrund ofta betecknas som välfärdsbrottslighet men inte som arbetslivskriminalitet. Brå har definierat välfärdsbrottslighet som att begreppet inkluderar bidragsbrott och vissa bedrägerier och ibland sker parallellt med skattebrott. Brotten riktas mot välfärdssystemets utbetalningssystem och centrala beslutsprocesser.⁸

1.2.3 Organiserad brottslighet

Vartannat år publicerar 12 statliga myndigheter en lägesbild över den organiserade brottsligheten i Sverige.⁹ Med ”organiserad brottslighet” i det sammanhanget avses att minst två personer varaktigt över tid begår allvarliga brott i samarbete i syfte att uppnå ekonomisk vinning. Begreppet används även i andra sammanhang.¹⁰ Begreppet saknar därför formell koppling till såväl näringsverksamhet som till offentlig upphandling. Däremot innehåller lägesbilderna bådeobservationer och slutsatser som enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning är relevanta även när det gäller utvecklingen av arbetslivskriminaliteten i offentliga upphandlingar.

1.2.4 Ekonomisk brottslighet

Med detta begrepp avses normalt brott som sker inom ramen för en legalt bedriven näringsverksamhet.¹¹ En mer detaljerad definition finns i Ekobrottsmyndighetens (EBM) instruktion¹² (och det kan tilläggas att enligt EBM är skattebrott och bokföringsbrott de två vanligaste ekobrotten).¹³

1.2.5 Andra begrepp

Utöver dessa begrepp förekommer i olika sammanhang en rad andra, såsom ”osund konkurrens” och ”oseriösa aktörer”. Till exempel så har Svenskt Näringsliv föreslagit att begreppet ”arbetsmarknadskriminalitet” används i stället för arbetslivskriminalitet, för att understryka företagens utsatthet och problemens påverkan på konkurrensen.¹⁴

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att många och delvis överlappande begrepp används för att beskriva brottslighet och andra överträdelser som anknyter till begreppet arbetslivskriminalitet i upphandlingar. Generellt har inte detta inneburit

⁷ Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet. 10.

⁸ <https://bra.se/crimeproofing> - hämtat den 30 april 2024. Se även Brå 2022 s. 18–19.

⁹ Se Polismyndigheten med flera, *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet*, 2023.

¹⁰ Se bland annat Rostami, Amir och Mondani, Hernan, *Kriminella entreprenörer – en studie av den organiserade brottslighetens kopplingar till näringslivet*, 2024, Sieps, *Gränsöverskridande organiserad brottslighet i EU*, rapport 2024:3, s. 11, och Rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet

¹¹ Brå 2023 s. 7

¹² Se 1 och 9 §§ förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

¹³ <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/om-ekobrott/>, hämtat den 11 april 2024.

¹⁴ Svenskt Näringsliv, *Arbetsmarknadskriminalitet – hur påverkas företagen och vad behöver göras?*, 2023, s. 3.

några utmaningar i uppdraget, och myndigheten har i arbetet med denna rapport dragit slutsatser från underlag där alla dessa begrepp har använts.

1.3 Avgränsningar

Upphandlingsmyndighetens arbete mot arbetslivskriminalitet är brett men avgränsat utifrån myndighetens uppdrag. Det betyder att denna delredovisning och arbetet i övrigt i första hand behandlar arbetslivskriminalitet som har en koppling till upphandling eller valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). En konsekvens är att utmaningar med till exempel bidragsbrottslighet eller överutnyttjande av den nationella taxan inom sjuk- och tandvården i princip inte ingår i myndighetens arbete.

En annan avgränsning i projektet är att det inte omfattar andra former av osund konkurrens i upphandlingar, såsom konkurrensbegränsande samarbeten (anbudskarteller) eller korrupcion (se dock avsnitt 4.3 om otillåten påverkan på inköpsprocessen).

1.4 Utredningar, uppdrag och pågående regelreformer

Gängkriminaliteten och den grova organiserade brottslighet har fått stort utrymme i både medierapporteringen och i regeringens och riksdagens arbete. Som ett exempel bland många kan nämnas att ”organiserad brottslighet” enligt den senaste SOM-undersökningen är den samhällsfråga om oroar flest svenskar.¹⁵ En konsekvens är att regeringen har tillsatt en mängd utredningar och även gett en rad uppdrag till olika myndigheter. Vidare har även ett stort antal lagstiftningsaktiviteter vidtagits som påverkar arbetet mot arbetslivskriminalitet i upphandling.

Samtidigt har omvärldsläget försämrats, främst genom kriget i Ukraina. Som en följd av den sistnämnda utvecklingen har även frågor om bland annat behovet av säkerhetsskydd i upphandling kommit att uppmärksammas i större utsträckning. Denna utveckling har betydelse för Upphandlingsmyndighetens förståelse för myndighetens roll i kampen mot arbetslivskriminalitet. Omvärldsbevakning av händelser i skärningspunkten mellan arbetslivskriminalitet och upphandling har därför utgjort en hörnsten i arbetet med myndighetens uppdrag under 2023–2024.

¹⁵ SOM-institutet vid Göteborgs universitet, *Svenska trender 1986-2023, 2024*, s. 17.

2. Omfattningen av arbetslivskriminaliteten i upphandling

Det finns inga specifika beräkningar eller uppskattningar av omfattningen av arbetslivskriminaliteten i offentlig upphandling. Däremot har olika försök gjorts att uppskatta omfattningen av välfärdsbrottslighet, arbetslivskriminalitet och felaktiga utbetalningar ur välfärdssystemen. I detta avsnitt beskriver Upphandlingsmyndigheten omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige utifrån tillgängliga underlag.

2.1 Omfattningen beskriven i kostnader

Under senare år har flera försök gjorts att uppskatta kostnaderna för arbetslivskriminalitet och närliggande företeelser:

Skatteverket har uppskattat kostnaden för de svarta arbetsinkomsterna i till totalt 91 miljarder kronor i genomsnitt per år för perioden 2010–2016.¹⁶ Delegationen mot arbetslivskriminalitet har uppskattat kostnaderna för arbetslivskriminaliteten i Sverige under år 2021 enligt följande tabell:¹⁷

Tabell 1. Kostnader för arbetslivskriminalitet

Olika typer av kostnader för arbetslivskriminalitet	Uppskattad kostnad
Oredovisade löneinkomster kopplade till arbetslivskriminalitet	81–94 miljarder kronor
Arbetsolyckor som kan relateras till arbetslivskriminalitet	14,8–22,5 miljarder kronor
Otillåtet utnyttjandet av välfärdssystemen med koppling till arbetslivskriminalitet	0,36–1,4 miljarder kronor
Kostnader för människohandel och människoexploatering	ca 1 miljard kronor
Summa:	Ca 97–119 miljarder kronor

Ekonomistyrningsverket (ESV) har uppskattat omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen under år 2021 till mellan 13 och 16,3 miljarder kronor.¹⁸ Upphandlingsmyndigheten noterar att av de välfärdssystem som ingår i uppskattningen är det sannolikt endast en mycket liten del som går att räkna till offentlig upphandling, nämligen assistansersättningen (där felet beräknas uppgå till 1,1–2,9 miljarder kronor).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att omfattningen av arbetslivskriminaliteten beskriven på detta sätt är givetvis i sig anmärkningsvärd och visar på omfattande problem. Det är dock svårt att uppskatta hur stor andel av kostnaden som är kopplad till offentlig upphandling. Samtidigt utgör dessa uppskattningar endast ett försök att beskriva kostnaden *i pengar*. Andra konsekvenser av arbetslivskriminaliteten i form av mänskligt lidande och påverkan på konkurrensen ingår inte. Ett viktigt förhållande ur upphandlingssynpunkt är att dessa dessutom fokuserar på kostnaderna för *staten*.

¹⁶ Skatteverket, *Skattefelsrapport 2022, 2023*, s. 58.

¹⁷ Se SOU 2023:8 s. 239.

¹⁸ ESV, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 2023:22, s. 20 och 22.

Det saknas alltså i princip kunskapsunderlag om vilka kostnader – och andra konsekvenser – som arbetslivskriminaliteten i upphandlingar ger upphov till för kommuner och regioner men även för näringslivet. Det kan till exempel nämnas att i en studie uppskattades brottslighetens direkta och indirekta kostnader för svenska företag till drygt 90 miljarder kronor.¹⁹

2.2 Nationella upphandlingsrapporten 2023

Ett annat sätt att uppskatta omfattningen av arbetslivskriminalitet i upphandlingar är att utgå från de enkätundersökningar som Upphandlingsmyndigheten och andra aktörer genomför. I de enkätundersökningar som ligger till grund för Nationella upphandlingsrapporten 2023 framgår till exempel att (endast) drygt 50 procent av de tillfrågade företagen anser att det inte förekommer jäv, korruption eller andra oegentligheter i upphandlingar.

Uppfattningarna skiljde sig dock starkt mellan olika kategorier av företag, där små företag har en betydligt negativare syn på upphandlingar än stora. Dessutom är det endast ca 20 procent av företagen som anser att det är tillräcklig uppföljning av upphandlande kontrakt, och 30 procent som anser att konkurrensen fungerar i upphandling. Som framgår av rapporten i övrigt är det dessutom vanligt förekommande att offentlig upphandling framhålls som ett problemområde i sammanhang där arbetslivskriminalitet och oseriösa aktörer nämns. Det saknas dock ofta någon form av kvantifiering av problemen.

2.3 Problemen sprider sig till nya branscher

Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning kan erfarenheter och upplevelser av arbetslivskriminalitet i upphandling i olika branscher översiktligt sammanfattas enligt följande. Under 2000-talets första år fokuserade diskussionen i stor utsträckning på byggbranschen och handlade mycket om svartarbetets påverkan på konkurrensen i branschen. För 12–15 år sedan uppmärksammade framför allt fackföreningarna att problemen hade spridit sig till branscher med ”låga trösklar”, såsom persontransporter och städbranschen. Diskussionen om upphandling kom då även belysa (ofta utländska) arbetstagares utsatthet. Under de senaste åren har det varit ett stort fokus på problem inom vård och omsorg. Upphandlingsmyndigheten anser att det är särskilt allvarligt att arbetslivskriminaliteten verkar ha spridit sig till sådana vård- och omsorgstjänster som utförs direkt till enskilda patienter och brukare.

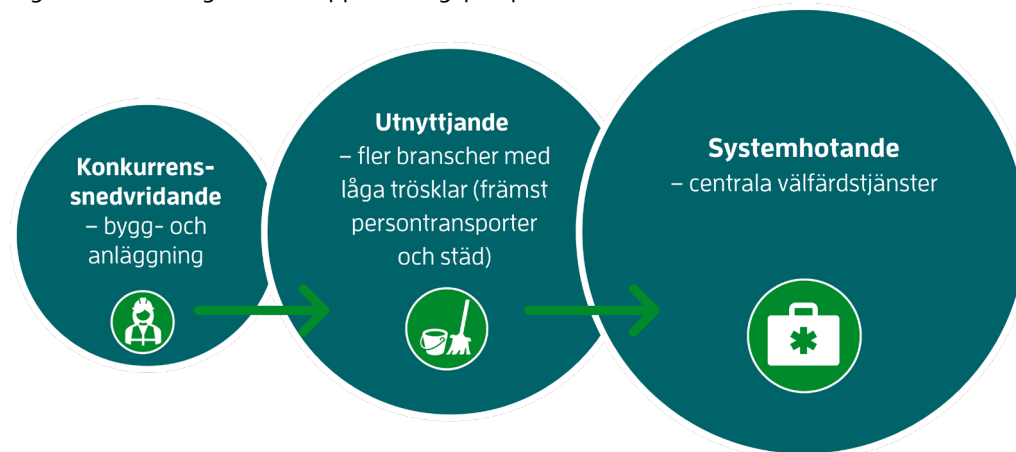
Under arbetet i regeringsuppdraget har det bland annat framkommit exempel på kommuner som väljer att inte använda valfrihetssystem för att tillhandahålla välfärdstjänster med hänsyn till problem med oseriösa aktörer.

Upphandlingsmyndigheten noterar vidare att Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden år 2017 ansåg att LOV inte skulle beröras av utredningens uppdrag. Utredningen skulle heller inte omfatta brott som har samband med tjänster som har upphandlats, exempelvis hem för vård och boende

¹⁹ Rostami, Amir och Mondani, Hernan, 2024, s. 68.

(HVB-hem) eller hemtjänst.²⁰ I den senaste myndighetsgemensamma lägesbilden (2023) framhålls i stället att kommuner och regioners välfärdsutbetalningar nu angrips, exempelvis vårdcentraler, HVB-hem, skyddade boenden och familjehem.²¹

Figur 2. Utvecklingen ur ett upphandlingsperspektiv



Denna beskrivning av utvecklingen har sannolikt inte helt stöd i de olika undersökningar och analyser som gjorts under denna tid. Däremot speglar den hur Upphandlingsmyndigheten har uppfattat hur problembilden i just upphandlingar beskrivs. Förekomsten av arbetslivskriminalitet i upphandling verkar även ha ökat under det senaste decenniet. Som ett exempel kan nämnas att problem med oseriösa aktörer inte hade en framträdande plats i Upphandlingsutredningen 2010:s arbete, trots att utredningen hade ett brett uppdrag att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv.²² Problem som idag betecknas som arbetslivskriminalitet nämns i princip inte heller i regeringens nationella upphandlingsstrategi.

²⁰ SOU 2017:37 s. 95.

²¹ Myndighetsgemensam lägesbild 2023, s. 10.

²² Se dock nedan om avtalsuppföljning.

3. Probleminventering

För att identifiera orsakerna till arbetslivskriminalitet i offentlig upphandling har Upphandlingsmyndigheten gått igenom ett antal utredningar, rapporter och andra underlag som rör utvecklingen i Sverige. Fokus har varit på underlag som publicerats under de senaste två åren och de har kompletterats med Upphandlingsmyndighetens egna erfarenheter av utvecklingen. Avsnittet är generellt och beskriver inte den närmare utvecklingen inom olika branscher, och följs av ett avsnitt där myndigheten utifrån dessa underlag försöker beskriva hur utvecklingen kan se ut på ett par års sikt.

3.1 Den bristande avtalsuppföljningen

Den kanske tydligaste sårbarheten som framträder i såväl olika rapporter som i Upphandlingsmyndighetens egna kontakter är den bristfälliga avtalsuppföljningen i upphandlingar.²³ LO-distriktet i Stockholms län konstaterade i en rapport år 2020 att nio av tio kommuner i länet uppgav att de inte hade tillräckliga resurser för att följa upp de krav som ställts i avtalen. Enligt rapporten upplevde också nära två av tre att de saknade tillräckliga resurser för att göra tillfredsställande kontroller av att de företag som upphandlats följer lagar och förordningar.²⁴ Redan för över tio år sedan konstaterade Upphandlingsutredningen 2010 att bristande uppföljning resulterar i att mindre nogräknade företag tilldelas kontrakt och slår ut de seriösa företagen.²⁵ I vissa fall lyfts behovet av bättre uppföljning av särskilt arbetsrättsliga villkor i upphandling.²⁶

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det mot denna bakgrund är bekymmersamt att uppföljningen generellt framstår som mycket eftersatt. Som ett exempel kan nämnas att i Nationella upphandlingsrapporten 2023 är det endast drygt 20 procent av leverantörerna som anser att det är tillräcklig uppföljning av vinnande kontrakt i upphandlingar.²⁷ Upphandlande organisationer tycks dock själva anse att de följer upp affärsrelationen, leverantörstrohet och leveransavvikelser i betydligt större utsträckning.²⁸ Att få till stånd en ändamålsenlig uppföljning av avtal och leverantörer måste uppenbarligen bli en av hörnstenarna i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Att följa upp att arbetstagare får de arbetsvillkor de är berättigade till bidrar också till att motverka utnyttjande av arbetstagare. Upphandlingsmyndigheten noterar i sammanhanget att det nyligen föreslagits att kommuners och regioners ansvar för att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten ska tydliggöras.²⁹

²³ 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.

²⁴ LO-distriktet i Stockholms län, *Upphandlingsindex Stockholms län 2020 – En granskning av kommunernas rutiner för inköp och upphandling*, 2020, s. 6, 23 och 24.

²⁵ SOU 2013:12 s. 155 f.

²⁶ Byggnadsnadskommissionen, *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.

²⁷ Nationella upphandlingsrapporten 2023, s. 85.

²⁸ Nationella upphandlingsrapporten 2023, s. 104.

²⁹ Ds 2024:10 s. 33.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att behovet av utvecklad avtalsuppföljning har diskuterats länge. Det har dock blivit tydligare att bristande avtalsuppföljning även ökar risken för arbetslivskriminalitet i upphandling. Detta utgör argument för att upphandlande organisationer generellt behöver utveckla sin avtalsuppföljning, i många branscher gäller detta särskilt underleverantörsleden.

3.2 Sekretessen mellan myndigheter

Näst efter den bristande avtalsuppföljningen lyfts problem med sekretesshinder mellan myndigheter.³⁰ I dessa sammanhang nämns ibland särskilt behovet av utbyte av information för att kunna motverka arbetslivskriminalitet i upphandlingar.³¹ Sveriges kommuner och regioner (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.³²

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att lagstiftaren har vidtagit en rad åtgärder för att komma till rätta med problematiken. I mars 2024 föreslog regeringen en ny lag som innebär en skyldighet för vissa offentliga aktörer att lämna uppgifter till en rad angivna offentliga aktörer i syfte att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.³³ I propositionen anges att minskade problem med sådana företeelser väntas leda till en mer rättvis konkurrens bland företag i stort, inte minst vid offentliga upphandlingar.³⁴ Lagförslaget omfattar dock inte uttryckligen behovet av uppgifter för leverantörsprovning eller uppföljning i upphandlingar eller i valfrihetssystem.³⁵ Det kan tilläggas att inrättandet av de regionala centrumen mot arbetslivskriminalitet är en åtgärd som bland annat syftar till att underlätta informationsdelning mellan statliga myndigheter.³⁶ En särskild utmaning är tillgång till tillförlitlig information om utländska leverantörer och underleverantörer.

Upphandlingsmyndigheten har bland annat inom ramen för samverkan i Stora branschgruppen länge argumenterat för att det måste bli enklare för myndigheter att utbyta information med varandra. Ett exempel på denna problematik är tillgång till uppgifter ur belastningsregistret för leverantörsprovning i upphandling. I mångt och mycket kvarstår dock utmaningarna för upphandlande organisationer att på ett enkelt

³⁰ Byggmarknadscommissionen, 2022, s. 9; LO, *Arbetslivskriminalitet – Kampen för ordning och reda*, 2022, s. 19; Ds 2022:13 *Utökad informationsutbyte*, s. 184; Fair Play Bygg, *Årsrapport 2023*, s. 8.

³¹ Se till exempel Ds 2022:13 s. 184.

³² 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.

³³ Prop. 2023/24:85.

³⁴ A. prop. s. 76.

³⁵ I en delrapport som ingår i Ds 2022:13 *Utökad informationsutbyte* nämns att under utredningens arbete har det även lyfts ett behov av informationsutbyte inför beslut om utbetalningar till företag som utför välfärdstjänster efter upphandling, men att detta inte omfattas av utredningens uppdrag (se s. 184–185).

³⁶ Regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet), *Uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, beslut den 18 december 2017, dnr A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM. Detta ursprungliga beslut har därefter följts av en rad andra genom vilka samverkan har fördjupats och förlängts.

sätt få tillgång till information från statliga myndigheter. Verktyg såsom det tekniska systemet för gränsöverskridande utbyte av bevis kommer sannolikt att ta lång tid att genomföra på upphandlingsområdet, och kommer inte lösa tillgången till relevant information om företag från tredjeländ.³⁷

Upphandlingsmyndigheten anser att regeringen bör utreda förutsättningarna för utvecklad informationsdelning mellan framför allt statliga myndigheter och upphandlande organisationer.

3.3 Underleverantörer och ägarled

Omfattande underleverantörsled beskrivs i det närmaste genomgående som en utmaning i arbetet mot arbetskriminalitet.³⁸ Detta gäller i synnerhet inom bygg- och anläggningsbranschen, även om användandet av underleverantörer naturligtvis förekommer även i andra branscher.³⁹ I en vidare mening kan även utmaningar med oseriösa aktörer som äger eller kontrollerar leverantörer som deltar i upphandlingar (eller underleverantörerna till dessa) anses vara en del av samma problem.⁴⁰ I båda fallen handlar det om att kontrollen av företagen måste utvidgas till andra än den juridiska person som formellt är anbudsgivare eller avtalspart.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att såväl målvakter och bulvaner som långa underleverantörsled inte är nya företeelser. Det som möjligen har tillkommit under de senaste åren är ett stadigt ökat fokus på just offentlig sektors leveranskedjor – och detta ur olika perspektiv och av olika anledningar. Behovet av att motverka att leverantörer till offentlig sektor kontrolleras av kriminella aktörer, liksom att oegentligheter döljs i underleverantörsleden har alltså kompletterats med ett behov av att öka insyn i och kontroll över leveranskedjorna även av en mängd andra anledningar.

Detta är till exempel framträdande aspekter av sanktionerna mot Ryssland och Belarus, hållbarhetshänsyn i upphandlingar, EU:s handelspolitik gentemot tredjeländ och ökande krav på säkerhetsskydd i upphandlingar. Dessa exempel visar på behovet av att vidga synen på vem eller vad som är den upphandlande organisationens affärspartner i de offentliga inköpen (se även avsnitt 3.5).

Upphandlingsmyndigheten anser att inom branscher som kännetecknas av långa underleverantörsled bör upphandlande organisationer vara medvetna om att leverantören i sig är en upphandlande aktör. Vidare bör regeringen utreda om och hur lagstiftningen kan anpassas för att möjliggöra en vidgad leverantörsprövning i upphandling.

³⁷ Se artikel 14–15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösnings-tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

³⁸ Brå 2023 s. 247, Brå 2022 s. 50–51, LO 2022 s. 22.

³⁹ SOU 2023:26 s. 136–141.

⁴⁰ Se till exempel Svenskt Näringsliv, *Oseriösa företag i offentlig upphandling*, 2022, 12.

3.4 Utländsk arbetskraft och utländska företag

En annan utmaning som återkommande beskrivs i olika sammanhang är användandet av såväl utländska företag som utländsk arbetskraft.⁴¹ Att utländskt företagande och arbetskraft beskrivs som komplicerande faktorer vad gäller arbetslivskriminaliteten i upphandlingar är heller inget nytt, men utmaningen fördjupas av säkerhetsläget och risken för påverkan av främmande makt. Denna utmaning är dock mångfacetterad och kan handla om så olika företeelser som validering av utländska legitimationer inom vården,⁴² utländska företags brott mot cabotagereglerna,⁴³ och bristande rapportering till utstationeringsregistret.⁴⁴

Upphandlingsmyndigheten konstaterar samtidigt att det framgår av nationella upphandlingsstatistiken att utländska juridiska personer endast står för ungefär 1 procent av kontrakterade anbud i offentliga upphandlingar. Slutsatsen blir därmed att utländska företag, i den utsträckning de är involverade i upphandlingar, utgör underleverantörer till den kontrakterade leverantören.⁴⁵ Ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv tillkommer att det ursprungliga syftet med upphandlingsdirektiven just är att öppna upp för konkurrens om offentliga kontrakt på den inre marknaden.

Upphandlingsmyndigheten anser att det tekniska systemet för gränsöverskridande automatiskt utbyte av bevis, som utgör en del av SDG-förordningen, bör integreras i en funktion för samordnad registerkontroll i upphandling.

3.5 Företag som brottsverktyg

Delegationen mot arbetslivskriminalitet framhåller att kännetecknande för arbetslivskriminaliteten är att en verksamhet, exempelvis ett företag eller en stiftelse, används som brottsverktyg.⁴⁶ Aktiebolag beskrivs emellanåt till och med som ett nödvändigt redskap eller plattform för att begå brott med direkt eller indirekt vinning.⁴⁷ I en studie konstaterades till exempel att av de 12 768 individer som Polismyndigheten bedömer vara en del av den organiserade brottsligheten i Sverige så har ungefär en tredjedel haft företagsengagemang som att till exempel vara styrelseledamöter i företag.⁴⁸ Vidare har Riksrevisionen konstaterat att möjligheten för små aktiebolag att välja bort revisor kan ha underlättat ekonomisk brottslighet och skatteundandragande,⁴⁹ och Ekobrottsmyndigheten förespråkar att revisionsplikt återinförs för små aktiebolag.⁵⁰

⁴¹ Svenskt Näringsliv, 2023, s. 11; LO 2022, s. 8 och 21, SOU 2024:14 s. 34;

⁴² SKR, hemställan 2023, s. 8 f., Fair Play Bygg, 2023, s. 10; Myndighetsgemensam lägesbild 2023, s. 25;

⁴³ Sveriges Television, *Trots lagskärpning – hundratals lastbilar kör illegala transporter i Sverige*, inslag den 1 juni 2021. Se även Regeringskansliet, *Otillåten cabotagetransport och beställansvar*, promemoria 2021, och *En effektivare och mer rättssäker klampning*, promemoria 2024, s. 99.

⁴⁴ Byggmärknadskommissionen 2022, s. 35 och 38.

⁴⁵ Se även SOU 2024:14 s. 100.

⁴⁶ SOU 2022:36 s. 61.

⁴⁷ Brå 2023 s. 7

⁴⁸ Rostami, Amir och Mondani, Hernan 2024 s. 22 och 69.

⁴⁹ Riksrevisionen 2017. Se även SOU 2023:34 s. 119–120.

⁵⁰ EBM, remissvar över betänkandet *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag* (SOU 2023:34), yttrande den 5 december 2023, dnr EBM2023-809 s. 1.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det är problematiskt ur ett upphandlingsperspektiv att juridiska personer används som brottsredskap. Anledningen är att regelverket i mångt och mycket fokuserar på den juridiska person som (oftast) är anbudsgivare och avtalspart, och inte de fysiska personer som leder, äger eller deltar i verksamheten.

Upphandlingsmyndigheten anser att även problemen med företag som brottsverktyg talar för att det behöver tillsättas en utredning som lämnar förslag på åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet i upphandling. Vidare avser myndigheten att bidra i Brås regeringsuppdrag att studera hur bolag används som brottsverktyg, inklusive hur dessa aktörer genom bolagen tillförskansar sig offentliga medel.⁵¹

3.6 Prispress och onormalt låga anbud

Prispress i upphandlingar nämns återkommande inte bara som en grogrund för oseriösa aktörer utan även som en orsak till att seriösa företag inte vill delta i upphandling.⁵² Av Nationella strategin mot arbetslivskriminalitet framgår att om upphandlande organisationer har kunskap om att orimligt låga priser kan bero på arbetslivskriminalitet kan det påverka deras efterfrågan på varor och tjänster med sådan prissbild.⁵³ Under utvärderingen av entreprenöransvaret lyfte företrädare för företag som ofta uppträder som huvudentreprenör i svenska bygg- och anläggningsentreprenader att vissa beställare alltför lättvindigt väljer att tilldela kontrakt till den som erbjuder lägsta pris. Detta gäller särskilt när det handlar om offentlig upphandling.⁵⁴

Både leverantörer och deras branschorganisationer har länge framhållit prispress som en utmaning i upphandlingar. Inför Nationella upphandlingsrapporten 2023 skickades det ut en enkät till leverantörer. I den uppgav färre än 10 procent att det inte är för stort fokus på pris vid tilldelning av offentliga kontrakt.⁵⁵ I en undersökning presenterad av Almega 2021 svarade närmare 60 procent av företagen som deltar i upphandlingar att de ogärna eller ganska ogärna deltar i upphandlingar med starkt pridfokus.⁵⁶ I en annan undersökning som genomfördes av Svenskt Näringsliv 2019 ansåg ungefär hälften av företagen att det är för stort fokus på låga priser.⁵⁷

Upphandlingsmyndighetens uppfattning är att upphandlare inte generellt är omedvetna om de negativa konsekvenserna med prispressen i vissa branscher. Samtidigt ska upphandlande organisationer värna användandet av våra skattemedel och priset kommer sannolikt alltid ha stor betydelse i upphandlingar, oavsett hur utvärderingen går till. Det bör även framhållas att rättsutvecklingen har begränsat

⁵¹ Regeringen (Justitiedepartementet), *Uppdrag att studera hur bolag används som brottsverktyg av aktörer i den kriminella miljön*, beslut den 4 april 2024, dnr Ju2024/00843.

⁵² Svenskt Näringsliv 2022 s. 3–5 och 20–21, LO 2022 s. 22; Brå 2023 s. 247.

⁵³ Nationella strategin mot arbetslivskriminalitet s. 6.

⁵⁴ SOU 2023:26 s. 91.

⁵⁵ Nationella upphandlingsrapporten 2023 s. 58.

⁵⁶ Almega, *Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling*, rapport 2021, s. 3.

⁵⁷ Svenskt Näringsliv, 2019, s. 6.

upphandlares möjligheter att förebygga och förkasta anbud med onormalt låga priser i upphandlingar. Rättspraxis i överprövningsmål som gäller såväl möjligheterna att använda golvpriser som förutsättningarna att förkasta onormalt låga anbud upplevs sannolikt som ett hinder mot att stävja användandet av oseriös prissättning i upphandlingar.

Upphandlingsmyndigheten anser att upphandlande organisationer bör ha i åtanke att användandet av kvalitetskrav och kvalitetskriterier i upphandlingen kan motverka arbetslivskriminalitet, så länge kraven och kriterierna följs upp. Samtidigt bör såväl branschorganisationer som statliga myndigheter beakta de utmaningar som upphandlande organisationer ofta möter när de utarbetar utvärderingsmodeller eller ifrågasätter onormalt låga anbud.

3.7 Behov av kunskap och kompetens

Det finns ett behov av utvecklad kunskap och kompetens kring hur man motverkar arbetslivskriminalitet i upphandlingar. I forskningen har det framhållits att minimering av organiserad brottslighet i huvudsak handlar om specialisering, metodutveckling och om att bedriva ett arbete som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.⁵⁸ Ur ett upphandlingsperspektiv kan det handla om ökade kunskaper hos upphandlare, tydligare styrning, ändamålsenligare rutiner samt förbättrad intern och extern samverkan.⁵⁹ Mer konkret har Brå framhållit att det råder osäkerhet om vad man får kräva i avtalsmallar och förfrågningsunderlag, samt vad som är tillåtet vid granskning och sanktioner.⁶⁰ Även bristande resurser och rädsla för överprövning har framhållits som en utmaning.⁶¹ Detta är även en bild som delas i de externa kontakter Upphandlingsmyndigheten har haft i detta uppdrag.

Ovanstående och andra erfarenheter har medfört att Upphandlingsmyndigheten inom ramen för detta uppdrag avser att prioritera att ta fram praktiskt stöd till upphandlande organisationer om hur man motverkar arbetslivskriminalitet i upphandlingar (se avsnitt 8.2). Det bör dock framhållas att även stöd kring andra aspekter av offentlig upphandling kan ha stor betydelse för att motverka arbetslivskriminalitet, till exempel att använda kvalitetskriterier och avtalsuppföljning. Det bör även nämnas att ändamålsenligt utformade avtal och en förbättrad avtalsuppföljning effektivt kan motverka arbetslivskriminalitet i upphandling. Till exempel beskrivs "avtalslös" vård ibland medföra särskilda utmaningar för regioner eftersom de då inte har några sanktionsmöjligheter mot oseriösa aktörer.

Upphandlingsmyndigheten anser att stödet till upphandlande organisationer om hur arbetslivskriminalitet kan motverkas i upphandlingar bör förstärkas. Vidare bör ledningen inom upphandlande organisationer säkerställa att inköpsfunktioner har nödvändiga resurser för att motverka arbetslivskriminalitet, framför allt för att utveckla den viktiga avtalsuppföljningen.

⁵⁸ ESO 2023, s. 85.

⁵⁹ Se till exempel Fair Play Bygg, *Årsrapport 2023*, s. 9, och SOU 2024:25 avsnitt 9.11.

⁶⁰ Brå, 2022, s. 133.

⁶¹ Svenskt Näringsliv, *Arbetsmarknadskriminalitet – hur påverkas företagen och vad behöver göras*, 2023, s. 6.

4. Utvecklingstendenser

4.1 Geografisk spridning – större problem för små kommuner

I den myndighetsgemensamma lägesbilden om organiserad brottslighet konstateras att flera kriminella entreprenörer och nätverk söker nya marknadsandelar utanför storstadsområden, och att detta troligen kommer att bli en utmaning för kommuner, inte minst små sådana. Staten har hittills varit det huvudsakliga målet men nu angrips även kommuner och regioners välfärdsutbetalningar.⁶² Privata utförare med offentliga medel på den lokala nivån har framhållits som ett särskilt problemområde för organiserad brottslighet.⁶³ Vidare tyder forskning på att ekonomisk brottslighet i mindre utsträckning än andra brott är förknippad med en viss geografisk plats, vilket också kan göra det lättare för brottslingar att begå brott över hela landet.⁶⁴ I forskningen har det även framhållits att de flesta studier om organiserad brottslighet är inriktade på statliga myndigheter.⁶⁵ Brå har lyft att kommuner och stat tycks agera inom olika sfärer och att kommunerna inte kunnat dra nytta av det fokus på informationsutbyte och samverkan som funnits bland de statliga myndigheterna sedan några år.⁶⁶ Det är även tydligt att regeringens Nationella strategi mot arbetslivskriminalitet är fokuserad på regelreformer och de statliga myndigheternas arbete. Nästan samtliga åtgärder i strategin handlar om lagstiftningsaktiviteter eller uppdrag till statliga myndigheter och endast ett fåtal riktar sig till kommuner och regioner. Även Brå har framhållit att det är angeläget att förutsättningarna för kommunernas brottsförebyggande arbete stärks.⁶⁷ Det kan tilläggas att det även har framhållits att även företagen systematiskt bör inkluderas i dialogen och informationsutbytet med polis och kommun, just eftersom de ofta har djup förståelse för lokala problembilder, inklusive den organiserade brottslighetens omfattning och karaktär.⁶⁸

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att Sverige karaktäriseras av en decentraliserad förvaltningsstruktur, där mycket av välfärden tillhandahålls av regioner och kommuner. Upphandlingsmyndighetens erfarenheter från arbetet i detta uppdrag är i linje med de som beskrivs ovan. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att en möjlig konsekvens för upphandlingsområdet är att små kommuner och regioner – liksom andra upphandlande organisationer – riskerar att möta samma kvalificerade aktörer som tidigare främst förekommit i storstadsregionerna. Detta är oroande, eftersom Brå genom en enkätundersökning konstaterat att sannolikheten att en kommun arbetar med förebyggande och kontrollerande insatser mot välfärdsbrott är större ju större kommun det handlar om.⁶⁹

⁶² Myndighetsgemensam lägesbild 2023 s. 10 och 19–20.

⁶³ Sieps 2024, s. 23.

⁶⁴ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, *Kriminella på kartan – en ESO-rapport om den organiserade brottslighetens geografi*, rapport 2023:3, s. 87.

⁶⁵ Gunnarsson, Carina, *Den sårbara staten – En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun*, 2023, SNS Förslag, s. 11.

⁶⁶ Brå, 2022, s. 136–136.

⁶⁷ Brå, *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – Nuläge och utvecklingsbehov 2023, 2024*, s. 60.

⁶⁸ Rostami, Amir och Mondani, Hernan, 2024, s. 71.

⁶⁹ Brå 2022:1, s. 80.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att kommunsektorns förutsättningar för att motverka arbetslivskriminalitet i upphandlingar till exempel skulle kunna öka genom att Upphandlingsmyndigheten får ett förstärkt och finansierat uppdrag att ge stöd kring hur arbetslivskriminaliteten kan motverkas i upphandlingar (se vidare avsnitt 9.4 nedan).

Avslutningsvis har Upphandlingsmyndigheten noterat att lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete 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.⁷⁰ I propositionen till lagen nämns bland annat att brottsförebyggande åtgärder även kan aktualiseras vid inköp av varor och tjänster.⁷¹ Enligt lagen ska kommunerna ta fram en lägesbild och åtgärdsplan avseende brottsligheten inom kommunen (4–7 §§).

Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning vore det värdefullt om kommunerna beaktar risken för arbetslivskriminalitet i upphandling i de lägesbilder och åtgärdsplaner som de ska ta fram enligt lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Detta får även till följd att andra aktörer, såsom SKR och Brå, bör överväga att beakta kommunernas inköp i framtagande av stöd och vägledning kring den nya lagen.

4.2 De kriminellas anpassningsförmåga fördjupar utmaningen

I den myndighetsgemensamma lägesbilden beskrivs den organiserade brottsligheten som en alltmer kvalificerad motståndare, som använder metodutveckling, långsiktig planering och alltmer affärsmässiga brottsupplägg.⁷² Även aktörerna inom den ekonomiska brottsligheten visar prov på god anpassningsförmåga som justerar och anpassar befintliga brottsupplägg.⁷³ I andra sammanhang lyfts att samhällsutvecklingen har gett upphov till nya utmaningar som kräver kontinuerligt uppdaterade kunskapsbilder.⁷⁴ Mer generellt framhålls ofta att oseriösa och kriminella aktörer ofta ligger ”steget före”.⁷⁵ I en rapport framhölls att medan den organiserade brottsligheten har visat sig vara snabbt anpassningsbar till nya omständigheter, samt skickliga på specialisering, har de brottsbekämpande aktörerna inte riktigt uppvisat samma förmågor.⁷⁶

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att denna utveckling utgör en utmaning för såväl upphandlande organisationer som de statliga myndigheter som har ett särskilt

⁷⁰ 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).

⁷¹ Prop. 2022/23:43 s. 9.

⁷² Myndighetsgemensam lägesbild 2023 s. 14 och 20.

⁷³ Brå 2023 s. 7. Se även Sieps 2024 s. 54.

⁷⁴ Rostami, Amir och Mondani, Hernan, 2024, s. 66.

⁷⁵ Fair Play Bygg, Årsrapport 2023, s. 9.

⁷⁶ ESO 2023 s. 85.

ansvar för att motverka arbetslivskriminalitet. För Upphandlingsmyndigheten innebär det att insatser mot arbetslivskriminalitet i upphandling måste följa samhällsutvecklingen, men också samverka med andra aktörer i syfte att säkerställa att stödet är uppdaterat och effektivt.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det behövs förstärkt stöd till upphandlande organisationer för att hantera att kriminella utgör en alltmer kvalificerad motståndare. Detta gäller framför allt behovet av samverkan, kunskaps- och erfarenhetsöverföring mellan statliga myndigheter och upphandlande organisationer. På ett mer övergripande plan innebär den även att upphandlande organisationer måste utveckla sitt strategiska inköpsarbete för att kunna hantera utmaningen över tid.

4.3 Risken för otillåten påverkan på inköpsprocessen ökar

I den myndighetsgemensamma lägesbilden beskrivs otillåten påverkan som en av de allvarligaste komponenterna i hotbilden.⁷⁷ Infiltration kan till exempel få till följd att myndighetsbeslut påverkas, att utredningar eller anmälningar försvinner, att kontroller inte genomförs som de ska och att aktörer förvarnas inför kontroller.⁷⁸ Det har också framhållits att myndighetspersoner riskerar att bli mer intressanta måltavlor för brottsligheten som så kallade insiders.⁷⁹ Mer konkret har Fair Play Bygg fått tips om att bland annat myndighetspersoner och kommunala handläggare uppges arbeta för kriminella nätverk.⁸⁰ Det finns även exempel på att insiders har använts för att vinna upphandlingar.⁸¹

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att infiltration av inköps- eller beställarorganisationer skulle kunna leda till att personer som står arbetslivskriminella aktörer nära påverkar beslut som avser val av eller uppföljning av leverantörer i offentlig upphandling. I bygg- och anläggningsbranschen är detta en risk även i huvudentreprenörens inköpsorganisation. Denna problematik har fram tills nu inte haft en framträdande plats i arbetet med uppdraget, även om det sedan länge är känt att upphandling är ett riskområde för korruption. Risken för att brottslingar har makt att påverka inköp, underleverantörer och direkt i organisationerna, såväl privata som offentliga, har dock nämnts som en möjlig utveckling.⁸² Upphandlingsmyndigheten konstaterar att givet den ständiga metodutveckling som många inom den organiserade brottsligheten ägnar sig åt – se föregående avsnitt – framstår detta som en reell risk.

Upphandlingsmyndigheten anser att upphandlande organisationer bör beakta att riskerna för otillåten påverkan på och infiltration av inköpsprocessen kan komma att öka. Detta kan bland annat göras genom att upprätta ändamålsenliga funktioner för visselblåsning, men även i organisationernas arbete mot korruption mer generellt.

⁷⁷ Myndighetsgemensam lägesbild 2023, s. 13.

⁷⁸ Gunnarsson, Carina, 2023 s. 12, 56 och 79.

⁷⁹ Brå 2023 s. 7

⁸⁰ Fair Play Bygg, Årsrapport 2023, s. 11.

⁸¹ Brå, 2023. s. 236.

⁸² Brå 2023 s. 195 och 267.

4.4 Digitaliseringen medför risker – men även möjligheter

Teknisk utveckling och digitalisering av transaktioner innebär nya och växande utmaningar.⁸³ FOI har konstaterat att den svenska digitala infrastrukturen förutsätter att privata aktörer ansvarar för vitala delar av infrastrukturen, och att statliga myndigheter och kommuner investerar i den och utövar tillsyn.⁸⁴

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att detta är en utveckling på gott och ont. Digitaliseringen skapar också möjligheter att motverka arbetslivskriminalitet, förutsatt att de utnyttjas av lagstiftare och andra aktörer. Det kan röra sig om informationsutbyte och andra verktyg. Till exempel har Säpo framhållit att den snabba tekniska utvecklingen, inte minst inom AI, medför såväl nya hot och sårbarheter som möjligheter.⁸⁵ ESV har framhållit att inköpsanalys kan utgöra ett stöd för myndigheten att identifiera risker i inköpsverksamheten, inklusive för att upptäcka eller motverka korruption.⁸⁶ Svenskt Näringsliv har lyft andra förslag som utnyttjar digitaliseringen i kampen mot arbetslivskriminaliteten.⁸⁷

Upphandlingsmyndigheten anser att regeringen bör gå vidare med Leverantörskonstrollutredningens förslag men även utreda möjligheterna att vidareutveckla det föreslagna systemet för samordnad registerkontroll. Vidare bör regeringen utreda lagstiftning som möjliggör insamling och publicering av inköpsvärden som öppna data.

⁸³ Myndighetsgemensam lägesbild 2023 s. 10, Brå 2022 s. 265–267.

⁸⁴ FOI, *Digitaliseringens fallgropar i gråzon och krig*, 2024, s. 16.

⁸⁵ Säpo, *Lägesbild 2023–2024*, s. 9 och 46–47. Se även s. 40 om digitaliseringens möjligheter.

⁸⁶ ESV, *Inköpsanalyser effektiviserar statlig inköpsverksamhet*, rapport 2023:48, s 45.

⁸⁷ Svenskt Näringsliv 2023 s. 24.

5. Särskilt om arbetslivskriminalitet inom bygg- och anläggningsområdet

5.1 Bygg- och anläggningsbranschen är fortfarande ett problemområde

Oseriösa aktörer har länge ansetts vara ett problem i bygg- och anläggningsupphandlingar, och även om problemen över tid spridit sig till fler branscher så finns det anledning att beskriva problembilden i den branschen särskilt.

Byggmarknadskommissionen⁸⁸ uttrycker att det råder en bred enighet i byggsektorn om att det finns omfattande problem med fusk och kriminalitet i branschen. Ur ett upphandlingsperspektiv kan man notera att entreprenadupphandling sällan sker genom ramavtal. Vidare sker projektspecifik offentlig upphandling inom bygg- och anläggning sällan inom ramen för den övergripande inköpsorganisationens verksamhet utan i specialiserade delar av organisationen eller inom offentliga bolag. Detta medför en risk att arbets sätt skiljer sig åt mellan de olika delarna av organisationen.

I denna bransch upphandlar den offentliga upphandlande organisationen i praktiken ofta en inköpsorganisation i form av en huvudentreprenör. Entreprenörens inköpsorganisation upphandlar under avtalstiden i sin tur de underleverantörer som i stor utsträckning bemannar och försörjer byggprojektet. Framväxten av den stora omfattningen i bruket av underleverantörer i Sverige beskrivs av Byggmarknadskommissionen⁸⁹ och har lett till att vi nu sitter fast i leverantörsstruktur som är svår att förändra. I stora entreprenader är det i dagsläget ofta inte möjligt att begära att underentreprenörerna ska vara kända redan i anbudet. Eftersom en stor del av riskerna kopplat till arbetslivskriminalitet finns i underleverantörsleden behöver problematiken även angripas genom säkerställande av förmågan hos entreprenörens egen inköpsfunktion. Detta förhållande har i viss utsträckning förbisetts i olika vägledningar med mera, och utgör något Upphandlingsmyndigheten avser utveckla i sitt stöd inom området (se avsnitt 8.1). Att entreprenörens upphandlingar sker under avtalstiden ställer även ytterligare krav på beställarens uppföljning.

5.2 Flera branschinitiativ för sundare konkurrens

En rad branschinitiativ har uppstått för att motverka problematiken. Den ideella organisationen Rättvist byggande⁹⁰ har tagit fram en operativt inriktad arbetsmodell som fått stor spridning. Flera leverantörer erbjuder systemlösningar för kontroll av underleverantörskedjor, lösningar som i vissa fall även kan fungera som strategiskt hjälpmedel för styrning både hos byggherre och entreprenör.

⁸⁸ Byggmarknadskommissionen 2022, s. 33

⁸⁹ Byggmarknadskommissionen 2022, s. 28 och 68

⁹⁰ [Om Rättvist byggande - Rättvist Byggande \(rattvistbyggande.se\)](https://om.rattvistbyggande.se)

Bankinitiativet för en hållbar byggbransch⁹¹ har tagit fram riktlinjer för kreditgivning inom bygg och fastighetssektorn som inriktar sig på att minska risken för ekonomisk brottslighet, skapa trygga byggarbetsplatser och säkerställa rimliga arbetsvillkor. Byggföretagen driver ID06⁹², ett system för att kunna identifiera personer på arbetsplatsen och koppla varje person till en arbetsgivare, och håller genom initiativet Sunda byggen⁹³ på att ta fram ett förslag på kriterier och en praktisk vägledning. Flera leverantörer⁹⁴ erbjuder numera lösningar för digital kontroll och spårbarhet av leveranskedjor kopplat till underentreprenörer och anställda individer som vistas på byggarbetsplatsen. Fair Play Bygg⁹⁵ är ett initiativ i Stockholmsområdet som tillhandahåller en samordnad tipstjänst för misstänkt brottslighet i byggbranschen. Svensk Byggtjänst⁹⁶ tillhandahåller inom ramen för standarden för administrativa föreskrifter flera standardparagrafer som syftar till att underlätta utformningen av krav och villkor mot arbetslivskriminalitet i entreprenadavtal.

5.3 Prefabricering och produktion utanför Sverige

Det behöver framhållas att arbetslivskriminalitet på byggarbetsplatsen är nära sammankopplat med arbetslivskriminalitet inom prefabricerad produktion på annan geografisk plats. Ju högre prefabriceringsgrad, desto större riskförskjutning mot tillverkande industri. Risken för arbetslivskriminalitet är heller inte direkt kopplat till vilket land som produktionen sker i, det är till exempel inte ovanligt att även tillverkande industri i Sverige använder sig av utländska bemanningsföretag.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att kontroll av projektspecifik produktion i utlandet medför både ökad komplexitet och kostnader för kontroll. Den offentliga upphandlaren kan behöva säkerställa entreprenörens avsikt och förmåga att genomföra dessa kontroller.

⁹¹ [Bankinfrastruktur | Hållbar byggbransch](#)

⁹² [ID06 | Byggföretagen \(byggforetagen.se\)](#)

⁹³ [Sund konkurrens | Byggföretagen \(byggforetagen.se\)](#)

⁹⁴ [Skanskas verktyg för att förbättra kontrollmöjligheterna på byggarbetsplatser | Upphandlingsmyndigheten](#)

⁹⁵ [Startsida \(fairplaybygg.se\)](#)

⁹⁶ [Svensk Byggtjänst | Byggbranschens ledande kunskapsföretag \(byggtjanst.se\)](#)

6. Betydelsen av en ändamålsenlig inköpsledning

Det finns gott om stöd för argumentet att en väl utvecklad inköpsledning minskar riskerna för arbetslivskriminalitet.⁹⁷ Upphandlingsmyndigheten delar i Nationella upphandlingsrapporten⁹⁸ upp begreppet *inköpsledning* i två delområden: *styrning av inköp* och *organisering av inköp*. Rapporten drar slutsatsen att ju mer ändamålsenlig inköpsledningen i en organisation är desto bättre blir de interna förutsättningarna för träffsäkra inköp. I begreppet *träffsäkra inköp* ingår flertalet indikatorer för uppföljning av avtal, leverantörer och krav på desamma. Som bland annat Brå konstaterar⁹⁹ och som även påpekats tidigare i denna rapport, är uppföljning ytterst viktig för att minska risken för arbetslivskriminalitet. Det finns förstås många skäl för upphandlande organisationer att arbeta med en ändamålsenlig inköpsledning och minska risken för arbetslivskriminalitet är absolut ett av dem.

6.1 Styrning

Styrning är det ena av två delområden av inköpsledning. Styrning av inköp tar framförallt sikte på ändamålsenligheten inom de tre delarna *strategier*, *planering* och *uppföljning*. Vad gäller strategidelen inom styrning är det i sammanhanget viktigt att poängtera vikten av organisationens politiska målsättningar.¹⁰⁰ För kommuner och regioner ger det en naturlig utmaning då bekämpning av arbetslivskriminalitet inte tillhör det huvudsakliga uppdraget inom dessa organisationer (även om kommuners ansvar för att förebygga brottslighet tydliggjordes under 2023, se avsnitt 4.1). Ett sätt att komma till rätta med en sådan utmaning är använda sig av ett *instrumentellt mål*. Ett naturligt politiskt mål för exempelvis en kommun är *ett sunt lokalt näringsliv*. En strategi som syftar till detta politiska mål kommer samtidigt att ge en i detta sammanhang viktig bieffekt; *minskad arbetslivskriminalitet*. På så sätt kan ett politiskt mål i en organisation användas för att styra inköpen mot minskad arbetslivskriminalitet.

Vad gäller uppföljning inom inköpsstyrning är det centralt att ledningen efterfrågar indikatorer som syftar till att mäta måluppfyllelsen.¹⁰¹ Dessa styrsignaler behöver omfatta arbetslivskriminalitet eller ett politiskt mål där arbetslivskriminalitet tjänar som ett instrumentellt mål. Färre än hälften av landets upphandlande organisationer har mått för att bedöma en sådan måluppfyllelse.¹⁰² Sämst är resultatet för små kommuner vilket är oroande då dessa i framtiden i än större utsträckning riskerar att bli utsatta för arbetslivskriminalitet (se avsnitt 9.2).

6.2 Organisering

Det andra delområdet som utgör inköpsledning är organisering. Upphandlingsmyndigheten kan konstatera att den för arbetslivskriminalitet så

⁹⁷ Exempelvis Brå 2022:1, s. 105–106, SKR, *Välfärdsbrott och otillåten påverkan*, rapport 2021 s. 23

⁹⁸ Upphandlingsmyndigheten 2023:1

⁹⁹ Brå, 2022:1, s. 81

¹⁰⁰ ESV 2023:48, s. 49 och SKL, *Mål och resultat*, rapport 2014 s. 8

¹⁰¹ UHM 2023:1, s.25

¹⁰² UHM 2023:1, s. 27

centrala uppföljningen av avtal och leverantörer har vissa brister vad gäller organisering.¹⁰³ Det är helt enkelt alltför otydligt hur ansvarsfördelningen är vad gäller förvaltningen av avtal. Särskilt kommuner uppvisar brister i ansvarsfördelningen inom detta viktiga område.¹⁰⁴ De allra flesta kommuner och regioner tycks ha ett mer utvecklat arbete för att granska företag i samband med avtalsskrivning, än för att följa upp överenskommelserna.¹⁰⁵ För ett ramavtal som ska gälla i fyra år eller i en byggtreprenad som kan pågå under lång tid är det förstås viktigt att fortsätta kontrollera avtalsefterlevnad under *hela* kontraktstiden.

Upphandlingsmyndigheten rekommenderar upphandlande organisationer att förtydliga ansvarsfördelning och mandat inom området för att mer effektivt kunna bekämpa arbetslivskriminalitet. Flera utredningar och forskningsresultat pekar i samma riktning. I forskningsöversikten *Den sårbara staten – En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun* framgår att den politiska ledningen i varje kommun tydligt behöver ge stöd och mandat till de chefer och tjänstepersoner som ska arbeta mot kriminalitet.¹⁰⁶ Brå är inne på samma linje och framhåller vikten av stöd från första chefsledet upp till kommun- eller regionstyrelsen som en viktig förutsättning i arbetet med bekämpning av arbetslivskriminalitet.¹⁰⁷ Även den nationella strategin mot arbetslivskriminalitet tar sikte mot kunskapsnivån hos personer med strategiskt ansvar för eller uppföljning av upphandlingar.¹⁰⁸

6.3 Inköpsorganisationers ansvar

Offentliga upphandlare framhålls ofta som centrala grindvakter mot arbetslivskriminaliteten. Samtidigt utgör arbetslivskriminaliteten endast ett bland många perspektiv som upphandlare idag förväntas ta hänsyn till i de offentliga inköpen. Arbetslivskriminalitet har inte heller en framträdande plats i Nationella upphandlingsstrategin eller i de indikatorer som Europeiska unionen mäter offentlig upphandling mot. Upphandlande organisationer har vidare, till skillnad från tillsynsmyndigheter och andra aktörer, sällan som sitt huvuduppdrag att motverka kriminalitet och andra överträdelser.

Mot bakgrund av utvecklingen behöver den offentliga upphandlingen bli mer motståndskraftig mot arbetslivskriminalitet. För detta behöver de upphandlande organisationerna bättre stöd och mer resurser. Inte minst måste samverkan med sådana statliga myndigheter som särskilt har som sin uppgift att motverka arbetslivskriminalitet utvecklas. Det behövs en tydligare arbetsfördelning inom offentlig sektor och inte minst bättre möjligheter att utbyta information mellan statliga myndigheter, upphandlande organisationer och andra samhällsaktörer.

¹⁰³ UHM 2023:1, s. 40

¹⁰⁴ Utöver UHM 2023:1 s. 40 se även Brå 2022:1, s. 83.

¹⁰⁵ Brå, 2022:1, s. 79.

¹⁰⁶ Gunnarsson, Carina, 2023, SNS Förlag, s. 14.

¹⁰⁷ Brå 2022:1, s. 84.

¹⁰⁸ Nationella strategin mot arbetslivskriminalitet, s. 35.

7. Genomförda aktiviteter

7.1 Aktiviteter i projektet

7.1.1 Föreläsningar och seminarier

Upphandlingsmyndigheten har under projekttiden deltagit i en 20-tal seminarier och föreläsningar som rör arbetslivskriminalitet i upphandling. En del av dessa har specifikt rört bygg- och anläggningsbranschen, medan andra har rört mer horisontella utmaningar med insyn i och kontroll över leveranskedjor i upphandlingar. Syftet har varit att bidra med kunskap inom området och samtidigt att fånga upp erfarenheter kring den aktuella problematiken. Myndigheten har även genomfört en serie intervjuer i syfte att identifiera områden där den kan göra skillnad genom att motverka arbetslivskriminalitet för upphandlande organisationer.

7.1.2 Behovsinventering stöd bygg- och anläggning

Upphandlingsmyndigheten anlät under 2023 konsultbolaget PwC för att utreda vilket stöd våra målgrupper skulle behöva från Upphandlingsmyndigheten för att kunna stävja en osund konkurrens och tillse att oseriösa leverantörer inte vinner offentliga kontrakt. Utredningen gjordes genom ett antal djupintervjuer och mynnade ut i en behovsanalys. Målet för uppdraget var att stödja myndighetens kunder i arbetet att motverka arbetslivskriminalitet i olika delar av inköps- och byggprocessen av offentlig upphandling. I resultatet av arbetet identifierades 8 insiktsområden för Upphandlingsmyndigheten att arbeta vidare med i projektet – de flesta i linje med de problemområden som beskrivits i avsnitt 3 ovan. Idéer och förslag som ligger till grund för hur innehållet i arbetet av det planerade stöden kommer att tas fram.

7.1.3 Kontakter med utredningar och andra myndigheter

Upphandlingsmyndigheten har under uppdraget haft ett antal kontakter med andra myndigheter och utredningar. Det gäller bland annat andra statliga myndigheter och utredningar med uppdrag som avser arbetslivskriminalitet, bland annat Arbetsmiljöverket, Utredningen om en effektivare tillsyn över socialtjänsten och Socialstyrelsen.

7.2 Angränsande aktiviteter

7.2.1 Stöd kring arbetsrättsliga villkor

Ett sätt att motverka arbetslivskriminalitet i upphandling är att verka för att de som utför upphandlade avtal har schyssta arbetsvillkor.¹⁰⁹ I regeringens Nationella strategi mot arbetslivskriminalitet ingår att utveckla stöd för kravställning om arbetsrättsliga villkor vid bygg- och anläggningsupphandlingar.

Under 2023 har Upphandlingsmyndigheten uppdaterat de arbetsrättsliga villkor som myndigheten tidigare tagit fram inom områden där nya kollektivavtal har tecknats.

¹⁰⁹ Prop. 2016/17:163 s. 26.

I sammanhanget kan även nämnas att en rad aktörer i olika sammanhang har nämnt att den bristande uppföljningen av arbetsrättsliga villkor utgör ett hinder för att motverka arbetslivskriminalitet i upphandling. Statskontoret har påpekat att en av de största svårigheterna med att ställa arbetsrättsliga villkor är att följa upp om leverantörerna följer de arbetsrättsliga villkoren, eftersom myndigheterna ofta saknar resurser för uppföljningen.¹¹⁰ Delegationen mot arbetslivskriminalitet har framhållit att det är viktigt att upphandlande statliga och kommunala myndigheter, i egenskap av avtalsparter, följer upp att krav om arbetsrättsliga villkor i upphandlingsavtalen efterlevs.¹¹¹ I sammanhanget kan nämnas att av den Nationella upphandlingsrapporten 2023 framgår att endast ca 30 procent av de upphandlande organisationerna följer upp arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att förutsättningarna för att följa upp krav på arbetsrättsliga villkor i upphandlingar försvårats att det varit oklart vilket lagstöd som finns för att behandla sådana personuppgifter som behövs för att följa upp dem.¹¹² Myndigheten välkomnar därför Leverantörskontrollutredningens förslag på att sådant uttryckligt lagstöd införs i upphandlingslagarna och i LOV.¹¹³

7.2.2 Remissvar Leverantörskontrollutredningen

Upphandlingsmyndigheten har i sitt remissvar över Leverantörskontrollutredningens betänkande tillstyrkt att ett nytt system för samordnad registerkontroll inrättas. Myndigheten har även framhållit behovet av ytterligare åtgärder för att åstadkomma en effektiv leverantörskontroll i upphandlingar. Bland annat är det angeläget med en översyn av uteslutningsgrunderna för att se över hur utformningen kan anpassas i syfte att motverka arbetslivskriminalitet.

7.2.3 Revidering webbstöd säkerhetsskyddad upphandling

Säkerhetsskydd är förebyggande åtgärder för att skydda Sveriges säkerhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott. I propositionen till säkerhetsskyddslagen (2018:585) nämns grov gränsöverskridande brottslighet som ett säkerhetspolitiskt hot eller hot med potentiellt säkerhetspolitiska konsekvenser.¹¹⁴ Säpo har även uttalat att innan man ger en annan aktör tillgång till säkerhetskänslig verksamhet bör beakta om den andra aktören har varit delaktig i brottsliga handlingar eller i övrigt kan antas ha kopplingar till exempelvis kriminella nätverk som skulle kunna påverka aktörens tillförlitlighet.¹¹⁵ Att utländsk makt använder sig av olika former av ombud beskrivs också återkommande som en sårbarhet.

Det finns mot bakgrund av ovanstående en koppling mellan att motverka arbetslivskriminalitet och upprätthålla säkerhetsskyddet i upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten har tidigare med anledning av skärpningar av säkerhetsskyddslagen tagit fram ett webbstöd om säkerhetsskyddad upphandling, som reviderades under 2023 och publicerades 2024.

¹¹⁰ Statskontoret, *Statliga myndigheters upphandlingar med arbetsrättsliga villkor*, rapport 2020:24, s. 88.

¹¹¹ SOU 2023:8 s. 298.

¹¹² Upphandlingsmyndigheten, *Behandling av personuppgifter i samband med uppföljning av sociala åtaganden i offentliga kontrakt*, Skrivelse till Finansdepartementet den 18 december 2019 (dnr UHM-2019-0284).

¹¹³ SOU 2023:43 s. 270.

¹¹⁴ Prop. 2017/18:89 s. 34.

¹¹⁵ Säpo, *Vägledning i säkerhetsskydd – Skyldigheter vid exponering av säkerhetskänslig verksamhet*, 2023, s. 45.

8. Planerade aktiviteter i uppdraget

8.1 Utveckling av verktyg för bedömning av risker för arbetslivskriminalitet

Upphandlingsmyndigheten har flera verktyg för att bedöma risker i upphandling. Riskanalystjänsten¹¹⁶ lanserades 2018 som ett verktyg för att identifiera hållbarhetsrisker för högriskprodukter med globala leveranskedjor inom nio produktområden. Inom varje produktgrupp bedöms fyra riskområden (mänskliga rättigheter, arbetares rättigheter, miljöskydd och korruption) som låg, medel eller hög risk. I riskanalysen ingår också en genomgång av produktens ursprung och leveranskedja.

Ett annat verktyg för riskhantering för arbetsrättsliga villkor som myndigheten erbjuder är riskbedömningar per yrkesområde¹¹⁷. Det här är ett verktyg som avser tjänster utförda i Sverige. Upphandlingsmyndigheten har genomfört riskanalyser inom 17 yrkesområden. I varje riskbedömning bedöms åtta riskindikatorer: utbildningsnivå, kollektivavtalsäckning, reglering, leveranskedja, utstationerad arbetskraft, konkurrens, brott mot arbetstidslagen och arbetsmiljö.

Förutom dessa två verktyg ser Upphandlingsmyndigheten ett behov av att skapa ett metodstöd för riskhantering kopplat till arbetslivskriminalitet. Syftet med metodstödet är att upphandlande organisationer ska kunna göra egna riskbedömningar, utan att förlita sig på de analyser som Upphandlingsmyndigheten eller andra myndigheter har gjort. Ett sådant metodstöd ska utgå från riskfaktorer och liknande som andra organisationer har identifierat, men göra dessa mer tillgängliga för upphandlande organisationer.¹¹⁸ Myndigheten överväger därutöver att samla de befintliga riskverktygen samt det nyutvecklade metodstödet så att det blir tydligare vad de olika stöden avser.

8.2 Framtagande av en generell operativ verktygslåda

Upphandlingsmyndigheten har påbörjat arbetet med nytt webbstöd för upphandlande organisationer om hur de kan motverka arbetslivskriminalitet i upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att en sådan aktivitet i och för sig ryms inom såväl myndighetens uppdrag som det aktuella regeringsuppdraget. Samtidigt har det aktuella uppdraget fokus på det strategiska – och inte det operativa – inköpsarbetet. Mot bakgrund av de stora utmaningar med arbetslivskriminalitet i upphandlingar som många aktörer beskriver, i kombination med en efterfrågan på praktiskt tillgängligt stöd, har myndigheten valt att prioritera en sådan aktivitet. Avsikten är vidare att detta stöd ska kunna bilda utgångspunkt för ytterligare aktiviteter inom det aktuella regeringsuppdraget, men även kunna utgöra en basplatta i eventuella framtida

¹¹⁶ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/riskanalyser/>

¹¹⁷ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/publicerade-riskbedomningar/>

¹¹⁸ Inklusive till exempel Brås stöd kring regelverksanalys för att förebygga välfärdsbrott ("Crime proofing"), EBM:s vägledning och SKR:s stöd kring välfärdsbrottslighet.

aktiviteter inom området.¹¹⁹ Innehållet i detta stöd utgår från Upphandlingsmyndighetens problemanalys i denna rapport. Utgångspunkten är att myndigheten ska utgå från stöd och praktiska exempel från andra aktörer (såsom Ekobrottsmyndigheten, branschorganisationer och upphandlande organisationer) men göra dessa mer tillgängliga för upphandlande organisationer – framför allt mindre sådana.

8.3 Fördjupat stöd inom bygg- och anläggning

Upphandlingsmyndigheten har vidare för avsikt att komplettera det generella stöd som nämns ovan med ett fördjupat stöd inom bygg- och anläggning. Eftersom snarligt utvecklingsarbete syftande till operativt upphandlingsstöd pågår parallellt hos Byggföretagen och Bankinitiativet, utreds möjligheten att samordna framtagandet inom fördjupningen. Utöver detta planeras framtagande av upphandlingsstöd riktat mot förberedelsefasen i entreprenadupphandling. Det bör till exempel vara möjligt att genom anbudsutvärdering eller kvalificering säkerställa entreprenörens avsikt och förmåga att motverka arbetslivskriminalitet i deras eget inköpsarbete.

Boverket planerar att tillsammans med Upphandlingsmyndigheten utveckla sitt stöd för god projektkultur så att det även omfattar arbetslivskriminalitet och angränsande frågor för att underlätta att fastställda krav och prioriteringar vidmakthålls genom hela byggprojektet.

8.4 Informations- och utbildningsinsatser

När ovan nämnt stöd är färdigställt under 2024 avser Upphandlingsmyndigheten övergå till en mer utåtriktad fas där myndigheten bland annat genomför riktade informations- och utbildningsinsatser till upphandlande organisationer. Myndigheten avser även använda stödet i det fortsatta arbetet med att stimulera en utvecklad styrning och organisering av inköpsarbetet. Parallellt deltar vi även fortsatt i föreläsningar och seminarier samt i olika former av samverkan.

¹¹⁹ Se till exempel Utredningen om en effektivare tillsyn över socialtjänstens förslag om uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att utveckla stödet för vård- och omsorgssektorn, inklusive utifrån risker med oseriösa aktörer (SOU 2024:25 s. 366).

9. Avslutande reflektioner

9.1 Värna den offentliga affären

Arbetslivskriminalitet leder till exploatering av människor, uteblivna skatteintäkter och felaktiga utbetalningar samt att konkurrensen snedvrids. Brott mot välfärdsystemen kan även medföra att tilliten till samhället hotas bland företag och medborgare. Välfärdsbrottslighet och arbetslivskriminalitet beskrivs idag som systemhotande och riskerar att urholka förtroendet för offentlig sektor. Samtidigt kan motåtgärder inom just offentlig upphandling vara ett effektivt sätt att motverka arbetslivskriminalitet och ekonomisk brottslighet. Detta eftersom ekonomisk vinst är huvudmotivet bakom många av de företeelser som beskrivs i denna rapport.¹²⁰ Att inte ge oseriösa aktörer tillträde till marknaden har ibland framhållits som den effektivaste åtgärden.¹²¹

Arbetslivskriminalitet beskrivs återkommande som ett stort och ofta växande problem i offentlig upphandling. Dessa uppfattningar kan dock ha flera olika orsaker:

- Företag, medborgare och media har högre förväntningar på offentliga köpare än på andra aktörer i samma situation (både kommersiella och privata köpare).
- Större möjligheter till insyn i offentlig verksamhet, genom såväl upphandlingsregler som offentlighetsprincipen, bidrar sannolikt till att enskilda exempel på arbetslivskriminalitet uppmärksammas i större utsträckning.
- Offentliga köpare har inte samma utrymme att agera på omvärldsbevakning, kontakter och magkänsla som privata köpare. Det krävs helt enkelt mer av en upphandlare för att i en upphandling kunna välja bort ett företag som förknippas med dessa företeelser, särskilt såsom kraven på bevisning i överprövningsmål om till exempel onormalt låga anbud och uteslutning har utvecklats.

Detta medför även att det behövs ett större fokus på just arbetslivskriminaliteten i offentlig upphandling. Det kan till exempel nämnas att regeringens Nationella strategi mot arbetslivskriminalitet endast innehåller två åtgärdsområden avseende offentlig upphandling, och dessa är redan genomförda.¹²² Delegationen mot arbetslivskriminalitet har framhållit att offentlig upphandling har en nyckelroll för att förebygga och motverka arbetslivskriminalitet.¹²³ Även Brå har framhållit att om större möda lades ner på säkrare upphandlingar borde det få stor betydelse för att minska den ekonomiska brottsligheten.¹²⁴

¹²⁰ Sieps 2024 s. 54, Rostami, Amir och Mondani, Hernan, 2024, s. 35, Myndighetsgemensam lägesbild 2023 s. 9–12, och Brå 2023 s. 8.

¹²¹ Brå 2022 s. 9.

¹²² Regeringskansliet, *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet*, 2022, dnr A2022/00996, se särskilt *Översyn av upphandlingsregelverk för effektivare leverantörskontroll vid tilldelning av offentliga kontrakt* (åtgärd 7) och *Utveckla stöd för kravställning om arbetsrättsliga villkor vid bygg- och anläggningsupphandlingar* (åtgärd 36).

¹²³ SOU 2023:8 s. 299.

¹²⁴ Brå 2023 s. 12.

Det är även tydligt att det vid analyser kring införande och utformning av krav på ägar- och ledningsprövning så behöver lagstiftaren i större utsträckning beakta om det inom det aktuella området förekommer offentlig upphandling eller valfrihetsystem. Syftet skulle vara att säkerställa en tydlig ansvarsfördelning mellan tillsynsmyndigheter och upphandlande organisationer, men också att regelverk inte överlappar varandra. Detta gäller i synnerhet vad gäller vård- och omsorgstjänster.¹²⁵ Ett mer sömlöst system för prövning av sådana företags seriositet skulle sannolikt åtminstone delvis öka tillgången till information om företag som varit föremål för olika typer av åtgärder. Detta är något som enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning ofta efterfrågas av kommuner och regioner.

9.2 Utred ytterligare åtgärder mot arbetslivskriminalitet i upphandling

Arbetslivskriminaliteten i upphandling är komplex och berör i princip samtliga upphandlande organisationer samt en rad statliga myndigheter, fackförbund och branschorganisationer och andra aktörer. Upphandlingsmyndigheten anser att det är angeläget att informationsutbytet mellan olika aktörer i syfte att motverka arbetslivskriminalitet i upphandling utvecklas. Upphandlingsmyndigheten har i sitt remissvar över Leverantörskontrollsutredningens betänkande anført att det föreligger ett angeläget behov av fortsatt utredning och regelreformer inom området, och att en sådan översyn bör avse såväl obligatoriska som fakultativa utslutningsgrunder. Myndigheten har även anført att det vore värdefullt om en utredning tillsätts redan under arbetet med att införa systemet. Liknande synpunkter har framförts av andra remissinstanser.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar vidare att omvärldsläget och rättsutvecklingen – inte minst en rad nya unionsrättsliga regelverk – medför ett behov av att kunna vidga leverantörsprövningen i upphandlingar till att även omfatta såväl underleverantörsled som de som äger och kontrollerar företag. Det handlar till exempel om att skapa rättsliga förutsättningar för att kunna beakta betydelsen av leverantörens nationalitet eller vilka aktörer med anknytning till leverantören som ska och får kontrolleras vid tillämpning av de olika utslutningsgrunderna. Även detta kan medföra behov av regelreformer av såväl upphandlingslagarna som av annan lagstiftning. Att regelverk kan behöva utvecklas för att skapa motståndskraftiga system för offentlig upphandling framhålls även i Nationella strategin mot arbetslivskriminalitet.¹²⁶

Upphandlingsmyndigheten konstaterar mot denna bakgrund att regeringen bör tillsätta en utredning med ett brett uppdrag att skapa rättsliga förutsättningar för att säkerställa att upphandlande organisationer kan genomföra en ändamålsenlig leverantörsprövning i upphandlingar. En sådan utredning skulle även kunna inkludera förslaget från Försöksverksamhetskommittén om en kartläggning av vilka

¹²⁵ Se till exempel SKR, hemställan 2023, s. 7–8.

¹²⁶ Nationella strategin mot arbetslivskriminalitet s. 19.

myndigheter som bör ingå i en försöksverksamhet med informationsdelning i upphandlingar av tjänster inom individ- och familjeomsorgsområdet.¹²⁷

9.3 Upphandlingsmyndighetens uppdrag

Arbetslivskriminaliteten i upphandling har länge beskrivits som omfattande, och Upphandlingsmyndigheten har som en följd upplevt ett ökat behov av stöd från upphandlande organisationer kring hur man motverkar denna. Utvecklingen ställer allt högre krav på offentliga upphandlande organisationer att hantera de offentliga inköpen mer strategiskt. Med anledning av den nyligen införda lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete har Brå konstaterat att det är troligt att funktioner med ansvar för exempelvis upphandling, bidragsgivning och näringslivsfrågor behöver få ett stöd i brottsförebyggande frågor av "sina" myndigheter.¹²⁸ Även flera statliga utredningar har framhållit att Upphandlingsmyndigheten kunde ges en mer framträdande roll i arbetet mot arbetslivskriminaliteten.¹²⁹ I regeringsuppdragen till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg angående välfärdsbrottsligheten inom vård- och omsorg har också angetts att myndigheterna ska inhämta synpunkter från Upphandlingsmyndigheten.¹³⁰ Socialstyrelsen har 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.¹³¹

Det är Upphandlingsmyndighetens uppfattning att förstärkt stöd från myndigheten – utarbetat i samverkan med andra aktörer – skulle göra skillnad. Detta i synnerhet om myndigheten fick resurser att utarbeta branschspecifika stöd. Upphandlingsmyndigheten har därför äskat medel för detta i budgetunderlaget för åren 2025–2027, men även förslagit att regeringen klargör myndighetens roll i arbetet mot arbetslivskriminaliteten.

¹²⁷ SOU 2023:94 s. 336.

¹²⁸ Brå, *Förberedande åtgärder avseende införandet av ett lagstadgat ansvar för kommunerna för brottsförebyggande arbete*, Slutredovisning 2022, s. 25.

¹²⁹ Till exempel SOU 2024:14 s. 29 och SOU 2025:24 s. 366–367.

¹³⁰ 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), och *Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen*, beslut den 11 januari 2024, dnr S2024/00041 (delvis). Se även ovan nämnt regeringsuppdrag till Brå att studera hur bolag används som brottsverktyg av aktörer i den kriminella miljön.

¹³¹ Socialstyrelsen, *Uppdrag att kartlägga och analysera kommuners och regioners arbete mot välfärdsbrottslighet i hälso- och sjukvården och tandvården (S2023/03096)*, Delredovisning 30 april 2024.