

Ert datum:
2025-05-15

Datum:
2025-09-05

Er ref:
Fi2025/00822

Diarienummer:
UHM-2025-0200

fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.ofa.k.remisser@regeringskansliet.se

Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner (Statskontoret 2025:7)

Inledning

Upphandlingsmyndigheten har getts möjlighet att lämna ett yttrande över rapporten Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner (Statskontoret 2025:7).

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Upphandlingsmyndigheten är dessutom statistikmyndighet på upphandlingsområdet och ger vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner. Yttrandet avgränsas utifrån Upphandlingsmyndighetens uppdrag.

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten anser att förslagen till ändringar i kommunallagen¹ är bra, men anser samtidigt att det torde vara tydligt att dessa inte ensamma är tillräckliga för att uppnå regeringens mål. Upphandlingsmyndigheten tillstyrker därför rapportens förslag att regeringen närmare bör utreda vad som hindrar tjänstepersoner i kommuner och regioner från att anmäla välfärdsbrott och att regeringen bör ta fram åtgärder för att i större utsträckning styra mot att sådan brottslighet anmäls.

Upphandlingsmyndigheten ställer sig däremot tveksam till förslaget att staten ska komplettera granskningen av den kommunala och regionala verksamheten i syfte att

¹ Förslaget till tillägg till 6 kap. 1 § (i kursiverad text). "Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet, *inbegripet deras kontroll och uppföljning av skötseln av kommunala angelägenheter som genom avtal lämnats över till privata utförare*. Styrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § eller enligt annan lag eller författning."

Förslaget till ny bestämmelse i 10 kap. 10 §. "Styrelsen ska årligen till fullmäktige rapportera om sin uppsikt enligt 6 kap. 1 § över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders kontroll och uppföljning av verksamhet som genom avtal lämnats över till privata utförare."

Ert datum:
2025-05-15Datum:
2025-09-05Er ref:
Fi2025/00822Diarienummer:
UHM-2025-0200

motverka välfärdsbrottslighet och anser istället att de formella hinder av skilda slag som hindrar eller begränsar kommuners och regioners möjligheter att agera på egen hand identifieras och så långt möjligt undanröjs.

Rapporten belyser även ett behov av åtgärder utöver ändringar i kommunallagen. Det handlar bland annat om att möjliggöra ett effektivare informationsutbyte inom och mellan upphandlande myndigheter samt mellan upphandlande myndigheter och vissa statliga myndigheter. Rapporten påvisar också att det finns ett behov av att se över delar av upphandlingsreglerna utifrån deras funktion att motverka korruption och intressekonflikter i upphandling. Upphandlingsmyndigheten delar synen på detta behov.

Även om det i och för sig finns andra ändringar inom andra rättsområden som kan bli eller kommer att bli lag² och som tillsammans med Statskontorets förslag i någon mån kan öka kommunernas möjligheter att på ett effektivt sätt följa upp och kontrollera privata utförare, är effekterna av dessa förslag ännu osäkra och de ändrar därmed inte Upphandlingsmyndighetens uppfattning enligt ovan.

Övergripande synpunkter

Syftet med det regeringsuppdrag som redovisas i rapporten är att förstärka kommunsektorns kontroll och uppföljning, när kommuner och regioner anlitar privata utförare, allt i syfte att motverka välfärdsbrottslighet, oseriösa aktörer och korruption. Statskontorets bedömning är att kommuner och regioner bör överväga om deras kontroll av privata utförare behöver prioriteras högre än i dag.

I sin studie av kommuners och regioners program för mål, inriktning och uppföljning av privata utförare tillfrågade Statskontoret 30 kommuner och regioner, varav 28 svarade. Av svaren från de slutliga respondenterna visar det sig att elva kommuner och sex regioner har ett program med mål och riktlinjer för privata utförare för den innevarande mandatperioden. Av dem har däremot endast två kommuner och tre regioner i sina programinnehåll med mål att motverka välfärdsbrott, korruption och oseriösa aktörer. Mot bakgrund av att urvalet motsvarar mindre än tio procent av Sveriges kommuner och regioner, och att endast två kommuner och tre regioner i detta urval i sina program har innehåll med mål att motverka välfärdsbrott, korruption och oseriösa aktörer, framstår regeringens uppdrag redan där som angeläget. Å andra sidan kan det vara så – som även kan uttolkas av Statskontorets studie – att flera kommuner och regioner i detta programinnehåll inkluderar andra styrdokument, riktlinjer och policies i syfte att minska och effektivisera den administrativa bördan av att ha parallella program och styrande strukturer. program och styrande strukturer, program och styrande strukturer.

Upphandlingsmyndigheten har därtill i sitt yttrande över remissen (Fi2025/00415) Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (SOU 2025:20) framhållit betydelsen av att ledningen inom upphandlande organisationer bör säkerställa att inköpsfunktioner har nödvändiga resurser för avtalsuppföljning eftersom små kommuner och regioner i framtiden riskerar att möta samma kvalificerade oseriösa aktörer som tidigare främst förekommit i storstadsregionerna.

² Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel, SOU 2025:87 och Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse, Prop. 2024/25:180

Ert datum:
2025-05-15Datum:
2025-09-05Er ref:
Fi2025/00822Diarienummer:
UHM-2025-0200

Det kan för tydlighets skull nämnas att Statskontorets rapport inte avser upphandlingar av privata utförare och de kontroller som bör göras i det skedet, utan den rör istället löpande uppföljning och kontroll av redan upphandlade parter. Uppföljningen syftar dessutom inte bara till avtalsuppföljning och leverantörskontroll, utan den syftar också till att en individ får den insats som beviljats även när insatsen tillhandahålls av en privat utförare. Statskontoret har därför i sin analys även haft med uppföljningen av insatser till individer.

I 10 kap. 8 § kommunallagen anges att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal lämnats över till en privat utförare, ska kommunen eller regionen kontrollera och följa upp verksamheten. Bestämmelsen är tvingande och lägger ett ansvar på kommuner och regioner. De ska inte bara se till att de har möjlighet att följa upp och kontrollera privata utförare, utan de ska också vidta faktiska åtgärder för kontroll och uppföljning³. Uppföljningens genomförande ska tydliggöras i avtalet med den privata utföraren i enlighet med utgångspunkten i kravet på insyn i 10 kap. 3 §. I 9 § samma kapitel anges också att kommunen eller regionen genom avtalet ska tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Enligt 6 kap. 6 § tredje stycket är det nämnderna som har ansvar för att kontrollera och följa upp sådan verksamhet som bedrivs av privata utförare.

Statskontorets förslag är att utöver dessa bestämmelser även införa två nya bestämmelser som tillsammans innebär att kommun- eller regionstyrelsen åläggs en skyldighet att årligen till fullmäktige rapportera om sin uppsikt över den kontroll och uppföljning som kommunen eller regionen ska göra av privata utförare. Om uppgiften fullgörs enligt bestämmelsen kan det enligt Upphandlingsmyndighetens mening sannolikt öka politikens medvetenhet och intresse för frågan, vilket i sin tur kan leda till att regeringens mål efterlevs i högre grad.

Det ligger i sakens natur att lagstiftarens intentioner som bara kommer till uttryck i förarbetena inte får samma tydlighet eller tyngd som det som kommer till uttryck i lagtexten. Ett förtydligande av lagtexten kan därför ha en positiv effekt som ett viljeuttryck från lagstiftarens sida. Upphandlingsmyndigheten anser dock att den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 10 § knappast ensamt hjälper kommuner och regioner att åstadkomma den avsedda effekten. Det finns andra hinder, både av legal natur och sannolikt även andra. Det är därtill relevant att väga in risker beträffande en ökad administrativ börda för upphandlande myndigheter i förhållande till de vinster förslaget är tänkt att erbjuda.

I Statskontorets rapport, avsnitt 1.2.10 drar Statskontoret å andra sidan slutsatsen att 11 kap. 1 § inte behöver förtydligas. Regeringen har å sin sida föreslagit att bestämmelsen om intern kontroll ändras så att bestämmelsen tydligt säger att den interna kontrollen i kommuner och regioner ska förebygga fel och oegentligheter i verksamheten. Bestämmelsen ska således inte enbart nämna god ekonomisk hushållning. Upphandlingsmyndigheten bejakar denna del av regeringens förslag, att bestämmelsen bör förtydligas, eftersom det inte är alldeles säkert att god ekonomisk hushållning i alla delar är helt synonymt med att förebygga fel och oegentligheter.

Statskontoret lyfter även lyfter fram behovet av åtgärder utöver ändringar i kommunallagen, Exempelvis framförs i rapporten uppfattningen att sekretessregler hindrar informationsflödet mellan olika förvaltningar inom en och samma kommun,

³ Prop. 2016/17:171, sidan 421

Ert datum:
2025-05-15

Datum:
2025-09-05

Er ref:
Fi2025/00822

Diarienummer:
UHM-2025-0200

och att det är svårt att utbyta information med andra kommuner eftersom de uppgifter som får delas mellan kommuner är starkt begränsade. Respondenterna bedömer vidare att ett effektivare informationsutbyte bland annat skulle kunna öka möjligheten att identifiera mönster för avvikelser i finansiell och ekonomisk information och därmed bidra till att till exempel nysta upp välfärdsbrott.

Upphandlingsmyndigheten anser i detta sammanhang att regeringen, såsom myndigheten även framfört i sitt ovan nämnda yttrande över remissen (Fi2025/00415) Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (SOU 2025:20), bör utreda förutsättningarna för en utvecklad informationsdelning mellan framför allt vissa statliga myndigheter, såsom Bolagsverket, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Konkurrentverket, och upphandlande organisationer.

En annan omständighet som försvårar kommuners och regioners möjligheter att motverka välfärdsbrott är den nya sekretesspraxis som utvecklats, som innebär att de databastjänster som hittills försett intressenter med för granskningen nödvändiga uppgifter inte längre får ut brottmålsdomar från de allmänna domstolarna i samma utsträckning som tidigare.

Upphandlingsmyndigheten har noterat att det genom proposition 2024/25:180 ⁴□ avsedd att tillämpas bland annat vid utredning av brott eller i en rad andra, liknande sammanhang. Förhoppningen får stå till att den nya lagen kommer fungera som avsett och innebära ett stöd för kommuner och regioner.

Det kan i sammanhanget även konstateras att det för närvarande synes finnas begränsningar ifråga om möjligheten att hantera brottsuppgifter om det inte är en myndighet som utreder en privat utförare. Exempelvis har inköpscentralen ADDA AB, som ägs av SKR, sämre förutsättningar än andra organ inom den kommunala sfären att utreda sådana aktörer. Jämför härvid Integritetsskyddsmyndighetens (IMY) rättsliga ställningstagande IMYRS 2021:1 - innebörden av begreppet "personuppgifter som rör lagöverträdelser som innefattar brott" i artikel 10 i dataskyddsförordningen, där det av ställningstagandet i korthet framgår att det endast är myndigheter som får hantera brottsmisstankar.

Statskontoret lyfter även fram att tjänstepersoner i samband med intervjuer inom ramen för rapportarbetet anser att de befintliga uteslutningsgrunderna i upphandlingslagstiftningen bör förtydligas och utvecklas och att möjligheterna att kunna förkasta onormalt låga anbud behöver förtydligas. Rapporten hänvisar även till Konkurrentverkets rapport Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling (2021:1), där det framgår att det är svårt att tillämpa uteslutningsgrunden om allvarligt fel i yrkesutövningen. Upphandlingsmyndigheten ansluter sig till denna uppfattning och har även fört fram behovet av att bland annat se över uteslutningsgrunderna till EU-kommissionen inom ramen för EU-kommissionens öppna samråd kopplat till pågående upphandlingsdirektivöversyn.

Vidare framgår av Statskontorets rapport att det för många kommuner och regioner är oklart vilka bakgrundskontroller de kan göra vid anställning, inköp och uppföljning.

⁴ 10 kap. 15 a § Sekretess enligt 21–40 kap. hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för att 1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, 2. utreda brott, 3. förebygga eller förhindra att en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, en skatt eller en avgift beslutas, betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp, 4. upptäcka eller utreda sådant som avses i 3, eller 5. förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk och överträdelser av regler, villkor i beslut eller avtal.

Ert datum:
2025-05-15

Datum:
2025-09-05

Er ref:
Fi2025/00822

Diarienummer:
UHM-2025-0200

Ett annat problem för kommuner och regioner är att aktiebolag på grund av bestämmelser i 9 kap. 1 § aktiebolagslagen i praktiken inte behöver ha någon revisor förrän efter tre år. Därmed kan det vara svårt för regionen att kontrollera exempelvis en nystartad privat vårdcentral innan en längre tid förflutit. Det måste betraktas som otillfredsställande. Oaktat den ytterligare regelbörda som det skulle innebära för företag anser Upphandlingsmyndigheten av den anledningen att man bör överväga att återinföra revisionsplikten.

Upphandlingsmyndigheten noterar även att det i utredningen Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel (SOU 2025:87), bland mycket annat föreslås en ny lag med ett nytt brott som heter missbruk av offentlig ställning.⁵ Det straffbelagda handlandet ska enligt utredningen bestå i att, i strid med lag eller annan författning, vidta en åtgärd eller underlåta att vidta en åtgärd. Om en kommunanställd med lojalitet hos en privat utförare avstår från skyldigheter som kan vara försvårande för den privata utföraren, skulle det alltså kunna vara straffbart.

Upphandlingsmyndigheten vill därtill lyfta att myndigheten uppmärksammat⁶ att det även finns ett behov av att se över delar av upphandlingsreglerna utifrån deras funktion att motverka korruption och intressekonflikter i upphandling. Detta skulle kunna avse exempelvis 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
- Två ytterligare frågor som regeringen skulle kunna utreda i lämpligt sammanhang är om det finns ett behov av att införa en lagregel som innebär att det införs en lagstadgad anmälningsskyldighet för kommuner och regioner (inklusive kommun- och regionägda bolag) vid misstanke om brott i tjänsten, motsvarande den som gäller för den statliga förvaltningen enligt 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, samt om brottet tjänstefel (20 kap. 1 § brottsbalken) ska utvidgas till att omfatta handläggning av upphandlingar (som inte anses utgöra myndighetsutövning).

Slutligen vill Upphandlingsmyndigheten även uppmärksamma att Leverantörskontrollutredningen (SOU 2023:43), som om och när den blir lag, kan ge ett bättre system för leverantörskontroll i samband med offentlig upphandling och vid ansökan om att delta i ett valfrihetssystem.

⁵ Se SOU 2025:87, avsnitt 6.7.3 (sid 350 ff)

⁶ Se bl.a. Upphandlingsmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget *Uppdrag att bidra till att utveckla det brottsförebyggande arbetet* (dnr Ju2024/02612) i form av rapporten *Utveckling av det brottsförebyggande arbetet*.

Ert datum:
2025-05-15

Datum:
2025-09-05

Er ref:
Fi2025/00822

Diarienummer:
UHM-2025-0200

Avslutning

Generaldirektör Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Senior jurist Christian Blume har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även chefsjurist Helene Molander deltagit.

Anja Clausin

Anja Clausin

Christian Blume

Christian Blume

Remissvar Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner (Statskontoret 2025:7)

Final Audit Report

2025-09-10

Created:	2025-09-10
By:	Christian Blume (christian.blume@uhmynd.se)
Status:	Signed
Transaction ID:	CBJCHBCAABAA7vDre7vLgxmkASwSwKrO0Rt8GWbbChA1

"Remissvar Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner (Statskontoret 2025:7)" History

-  Document created by Christian Blume (christian.blume@uhmynd.se)
2025-09-10 - 2:52:22 PM GMT
-  Document emailed to Anja Clausin (anja.clausin@uhmynd.se) for signature
2025-09-10 - 2:52:28 PM GMT
-  Email viewed by Anja Clausin (anja.clausin@uhmynd.se)
2025-09-10 - 7:07:19 PM GMT
-  Document e-signed by Anja Clausin (anja.clausin@uhmynd.se)
Signature Date: 2025-09-10 - 7:07:46 PM GMT - Time Source: server
-  Agreement completed.
2025-09-10 - 7:07:46 PM GMT