

Avdelningen för Juridik

Statsrådet Gunnar Strömmer,  
Justitiedepartementet  
Statsrådet Erik Slottner, Finansdepartementet  
Statsrådet Camilla Waltersson Grönvall,  
Socialdepartementet

## Hemställan om åtgärder för att bekämpa välfärdsbrottslighet i offentlig upphandling

Den offentliga upphandlingen utgör en stor del av välfärdsekonomin och beräknas uppgå till cirka 900 miljarder årligen. Det gör den till en högtintressant marknad för kriminella och oseriösa aktörer. Polisens lägesbild över den kriminella ekonomin visar att marknaden för brottsvinster har expanderat kraftigt och den uppskattas till nästan mellan 100 och 150 miljarder kronor. Välfärdsbrottslighet och svarta inkomster utgör i stort sett hela den totala intäkten.<sup>1</sup>

Upphandlande organisationer behöver på ett systematiskt och effektivt sätt, ha möjlighet att ta del av uppgifter om leverantörer dels under upphandlingen, dels under avtalsuppföljningen. Detta är mycket viktigt för att hindra kriminella aktörer från att, direkt eller genom bulvaner, ingå avtal med offentlig sektor. Risken för upptäckt och uteslutning under pågående upphandling bör vara mycket hög. Idag saknas dessvärre effektiva möjligheter för upphandlande myndigheter att ta del av andra myndigheters eller upphandlande organisationers information och erfarenheter. Utan sådana ökar risken för att kommuner fortsätter att exempelvis köpa platser på HVB-hem som kriminella driver eller har inflytande över, trots att en annan kommun eller polisen har vetskap om detta.

Kriminella drar sig inte för att på olika sätt tillskansa sig avtal med det allmänna där de varken har för avsikt att följa föreskrifter, betala skatter och avgifter eller leverera verksamhet i enlighet med avtalet. Tyvärr är problemet inte avgränsat till sociala tjänster. Det märks i upphandlade organisationers avtalsförhållanden och det seriösa näringslivet märker av problematiken i upphandlingarna.<sup>2</sup> Kriminella och oseriösa aktörer finns inom många branscher och vissa branscher är mer utsatta än andra. Detta är ett stort problem för den offentliga upphandlingen. Upphandlande

---

<sup>1</sup> Enligt Polisens bedömningar består den kriminella ekonomin om följande: narkotikaförsäljning i första ledet 1,8-2,8 mdr kr, bedrägerier 5,8 mdr kr, stölder 2 mdr kr, välfärdsbrottslighet 11-27 mdr kr, kvalificerade välfärdsbrott 13 mdr kr, momsbedrägerier 4,5 mdr kr, svarta inkomster 91 mdr kr och avsiktligt felaktiga välfärdsutbetalningar 8-20 mdr kr.

<sup>2</sup> Se exempelvis Oseriösa företag i offentlig upphandling – fler borde göra mer! Stockholm, November 2022, Svenskt Näringsliv.

myndigheter och enheter, inköpscentraler, seriösa leverantörer och näringslivsorganisationer skulle, om de hade rätt verktyg, kunna göra mycket mer.

Vidare måste det finnas möjligheter att stoppa så kallade möjliggörare på strategiskt viktiga funktioner hos upphandlande organisationer (i både offentlig- och privaträttsliga subjekt). Dessa funktioner sitter ofta på information eller befogenheter som är av stort intresse för kriminella och oseriösa aktörer som vill påverka eller infiltrera. Det saknas tydligt lagstöd för arbetsgivare att göra bakgrundskontroller av blivande eller befintliga medarbetare i sådana funktioner vilket utnyttjas av kriminella. Det i sin tur riskerar att skada personerna som offentlig sektor ska vårda och skattepengar går direkt till kriminella och oseriösa aktörer. Vidare leder det till osund konkurrens där de seriösa företagen störs ut. I slutänden får vi ett otryggt samhälle och ett bristande förtroende för offentlig sektor.

SKR och Adda hemställer därför om att regeringen vidtar åtgärder.

### **Leverantörskontrollutredningens förslag är nödvändiga men otillräckliga**

SKR och Adda välkomnar regeringens nationella strategi mot organiserad brottslighet som konstaterar att upphandlande organisationer bör kunna få stöd för att identifiera anbudsgivare med kriminell koppling. Vi är också positiva till att regeringen<sup>3</sup> avser gå vidare med Leverantörskontrollutredningens<sup>4</sup> förslag och ge Bolagsverket ansvaret att hjälpa upphandlande organisationer att göra de kontroller som krävs enligt EU:s upphandlingsdirektiv och lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Det föreslagna systemet ger en struktur för informationsdelning. Det är därför angeläget att lagändringarna träder ikraft så fort som möjligt.

Det bör dock noteras att det föreslagna kontrollsystemet avser registerkontroller som är kopplade till upphandlingsdirektivens s.k. obligatoriska uteslutningsgrunder. Det omfattar ett begränsat antal lagöverträdelse och myndighetsbeslut<sup>5</sup> som **inte** syftar till att motverka den typ av välfärdsbrottslighet som breder ut sig i Sverige. Tyvärr måste SKR och Adda konstatera att regeringen gör alldeles för lite, alldeles för sent. Frågan har legat på regeringens bord i 10 år. SKR, näringslivet,

---

<sup>3</sup> Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 2, avsnitt 7.

<sup>4</sup> En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter, SOU 2023:43. Se även SKRs och Adda ABs respektive remissvar på betänkandet samt SKRs tidigare hemställan mot välfärdsbrott (SKR2023/02118).

<sup>5</sup> Se 13 kap. 1 och 2 §§ LOU.

Upphandlingsmyndigheten och Polisen har under flera år påpekat att behovet inte tillgodosetts.<sup>6</sup>

### **Ett kontrollsystem för upphandlingslagarnas frivilliga uteslutningsgrunder**

Upphandlingslagarna och lagen om valfrihetssystem (LOV) innehåller s.k. frivilliga uteslutningsgrunder. De möjliggör för upphandlande organisationer att utesluta anbudsgivare som bl.a. gjort sig skyldiga till allvarliga fel i yrkesutövningen, ingått karteller, visat allvarliga eller ihållande brister i tidigare avtal, har näringsförbud, har åsidosatt miljörättsliga skyldigheter m.m.<sup>7</sup>

För att kunna kontrollera mot den här typen av uteslutningsgrunder behövs ett informationsutbyte om företagen och dess företrädare med bl.a. Polisen, Ekobrottsmyndigheten, Migrationsverket, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, Konkurrensverket och Allmänna reklamationsnämnden. Relevant information för pågående upphandlingar och avtal är uppgifter ur bl.a. anmälningar, klagomål, tillstånds- och tillsynsbeslut. Vissa uppgifter är offentliga och andra omfattas av sekretess.

### **Bryt sekretessen och ge tydligt rättsligt stöd för behandling av personuppgifter**

En utmaning är att informationen som behövs för att bekämpa välfärdsbrottslighet inte sällan omfattas av sekretess.<sup>8</sup> Det behövs lagstöd för en utökad informationsdelning och den måste inkludera nödvändiga undantag från sekretess. Om det saknas möjligheter att ta del av relevant information blir det svårt att åstadkomma någon verklig nytta i arbetet mot välfärdsbrottslighet i den offentliga upphandlingen. Om en kommun, region, deras bolag eller inköpscentraler inte får del av information saknar dessutom tillsyns- och tillståndsbesluten verkan eftersom kriminella aktörer kan fortsätta sin verksamhet.

Regeringen har meddelat att ett rättsligt system ska införas som ger stöd för att behandla känsliga personuppgifter vid *uppföljning av upphandlande kontrakt*.<sup>9</sup> Det är viktigt att det kommer på plats.

---

<sup>6</sup> SKR:s, Företagarnas och Svenskt Näringslivs gemensamma hemställan daterad 2016-12-22. Upphandlingsmyndigheten och Polismyndighetens skrivelse Belastningsregistrets användning i offentlig upphandling från den 10 mars 2017. Upphandlingsmyndighetens dnr. UHM-2017-0083, Polismyndighetens dnr. A101.205/2017

<sup>7</sup> Se t.ex. 13 kap. 3 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

<sup>8</sup> Brottsförebyggande rådet, Välfärdsbrott mot kommuner och regioner, Brå 2022:1, s. 38.

<sup>9</sup> Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 2, avsnitt 7.5.

Det är vidare angeläget att det rättsliga stödet också tydligt omfattar upphandlingsförfarandet så att oseriösa anbudsgivare inte tillåts förstöra den sunda konkurrensen. Vi välkomnar i sammanhanget att Integritetsskyddsmyndighetens (IMY) nyligen hemställt<sup>10</sup> om en utredning i frågan. Vi är angelägna om att en statlig utredning – som kan ta flera år – inte försenar det förebyggande arbetet. I sammanhanget bör nämnas att IMY får besluta om rättsligt stöd för att behandla personuppgifter om lagöverträdelser. IMY har både föreskriftsrätt och möjlighet att bevilja enskilda tillstånd.<sup>11</sup> Det senare är i praktiken inte realistiskt då det skulle handla om tusentals tillstånd. IMY skulle kunna använda sin föreskriftsrätt för att förse upphandlande organisationer med det nödvändiga författningsstödet som behövs fram till dess frågan är utredd och lagstiftning är på plats. SKR, Adda, Svenskt Näringsliv m. fl. har under våren 2024 ansökt om att IMY ska ta fram sådana föreskrifter men fått avslag.<sup>12</sup>

### **En effektiv bakgrundskontroll hos Bolagsverket**

Idag kontrollerar Sveriges upphandlande organisationer regelbundet tusentals anbudsgivare och leverantörer med hjälp av kommersiella databaser. Under de senaste åren har flera domstolar och myndigheter av integritetsskäl slutat att lämna ut viktig information (i synnerhet personuppgifter) till dem. Fortsätter den utvecklingen måste Sveriges 4 000 upphandlande organisationer själva vända sig till domstolar, tillsyns- och tillståndsmyndigheter för att kunna göra bakgrundskontroller i de drygt 17 000 upphandlingar och tusentals avtalsuppföljningar som görs årligen. Följden blir en omfattande administrationen med risken att nödvändiga kontroller uteblir. SKR och Adda anser att det bör vara en befintlig statlig myndighet som ansvarar för att samla in sådan information och tillhandhålla den till upphandlande organisationer. Risken för att informationen hamnar i felaktiga händer minskar och spridningen av känsliga personuppgifter kan begränsas.

Regeringen har tillkännagett att Konkurrensverket under 2025 ska utreda förutsättningarna för att införa ett system som innehåller information om leverantörers tidigare leveranser i syfte att den ska kunna användas i senare upphandlingar.<sup>13</sup> En sådan utredning är efterfrågad. Det är vidare viktigt att valfrihetssystemen omfattas. SKR och Adda anser dock att effektivitetsskäl talar för att uppgiften borde hanteras av Bolagsverket inom ramen för det föreslagna leverantörskontrollsystemet.

---

<sup>10</sup> IMY-2024-8036.

<sup>11</sup> 6 § 2 st. förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

<sup>12</sup> IMY 2024-4326.

<sup>13</sup> Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 24, avsnitt 7.7.3.

SKR och Adda föreslår mot ovanstående bakgrund att

- *regeringen omgående ska verkställa systemet för leverantörskontroller på Bolagsverket och förelägga riksdagen de nödvändiga författningsförslagen,*
- *systemet för leverantörskontroller ska innehålla fler myndighetsuppgifter som möjliggör en effektiv kontroll av de frivilliga uteslutningsgrunderna i upphandlingslagarna och lagen om valfrihetssystem,*
- *regeringen ger lämplig myndighet i uppdrag att utreda vilken ytterligare myndighetsinformation som behövs i systemet för att effektivt kunna bekämpa välfärdsbrott i offentlig upphandlingar och avtal,*
- *regeringen ser över sekretessbestämmelserna och den lagliga grunden för personuppgiftshantering så att nödvändig informationsdelning och -behandling mellan myndigheter och upphandlande organisationer kan komma till stånd,*
- *regeringen ger IMY medel och uppdrag att arbeta mot välfärdsbrottslighet och ta fram tillfälliga eller permanenta föreskrifter så att samtliga upphandlande organisationer tillåts behandla personuppgifter om faktiska och misstänkta lagöverträdelser hos anbudsgivare och leverantörer, samt*
- *regeringen samlar leverantörskontrollen hos Bolagsverket så att upphandlande organisationer endast får en myndighetskontakt.*

### **Förebygg infiltration och undvik otillbörlig påverkan i offentliga upphandlingar med bakgrundskontroller**

Enskilda upphandlingar kan omfatta avtal i miljardklassen eller uppgå till mindre värden men ändå inbegripa strategiska intressen för offentlig sektor. Det innebär att några funktioner hos upphandlande organisationer, exempelvis chefer, upphandlare, avtalscontrollers och -förvaltare, hanterar information eller beslut som är intressanta för kriminella eller oseriösa aktörer. De kan vilja placera så kallade möjliggörare på tjänster för att påverka beslut, beslutsfattare eller för att få tillgång till sekretessbelagd information. Det är därför viktigt att upphandlande organisationer inför sådana anställningar gör befattningsanalyser som beaktar och hanterar den här typen av risker.

## Fler än kommuner behöver få kontrollera anställda och registerkontroller räcker inte

SKR och Adda konstaterar att regeringen tidigare i år tillsatt en utredare med uppdraget att förbättra bakgrundskontrollerna i kommunerna. I upphandlingssammanhang är det emellertid otillräckligt att denna rättighet ska tillkomma enbart kommuner och endast omfatta registerkontroller. Sveriges regioner, statliga myndigheter och alla privaträttsliga subjekt, dvs. samtliga offentligägda bolag och tre av Sveriges nationella inköpscentraler, ingår inte i utredarens uppdrag. De står för en betydande del av de 900 miljarder kronor som den offentliga upphandlingen omfattar. Det finns således starka skäl att undersöka även andra sektors behov av kontroller, inte minst för att säkerställa balansen mellan erforderligt skydd för privatlivet och samhällsintresset, dvs. risken för möjliggörare och skadan de kan orsaka.<sup>14</sup>

Kontrollen behöver dessutom vara betydligt mer ingående än en registerkontroll för att vara effektiv. Syftet ska vara att upptäcka om individerna under pågående anställning blivit dömda för brott, har ekonomiska svårigheter eller dras med andra sårbarheter som kan göra dem mer mottagliga för otillåten påverkan.

SKR och Adda föreslår därför att

- *utredaren ges tilläggsdirektiv som omfattar samtliga upphandlande organisationer rätt att bakgrundskontrollera anställda på strategiska funktioner och behandla känsliga personuppgifter.*

Sveriges Kommuner och Regioner

Adda AB

Anders Henriksson  
Ordförande

Elin Norén  
Ordförande

---

<sup>14</sup> Möjliggörare för kriminella nätverk, BRÅ 2024:2.