

Regionstyrelsen

## **Yttrande över betänkandet En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43)**

### **Regionledningskontorets förslag till beslut**

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Finansdepartementet över betänkandet En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43).
2. Paragrafen justeras omedelbart.

### **Sammanfattning**

Finansdepartementet har remitterat betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43)*, till Region Stockholm för yttrande. I betänkandet föreslås att Bolagsverket ska tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll med uteslutningsgrunder som listas i upphandlings-, ersättnings- och valfrihetslagarna som utgångspunkt. Grunderna för uteslutning i lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) föreslås, med ett fåtal undantag, motsvara de som gäller vid icke direktivstyrd upphandling. I betänkandet föreslås även att ett rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter i samband med uppföljning av kontrakt ska införas i upphandlingslagarna och i LOV. För utredningens uppdrag avseende krav på arbetsrättsliga villkor vid icke direktstyrda upphandlingar och begränsning av antalet underleverantörsled lämnas inga förslag.

Region Stockholm ser positivt på förslagen att Bolagsverket ska tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll och att uteslutningsgrunderna i LOV utökas. Region Stockholm ser vidare positivt på förslaget att ett rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter i samband med uppföljning av kontrakt ska införas. Uppdraget rörande begränsning av antalet underleverantörsled ser Region Stockholm som ett fortsatt utvecklings- eller utredningsområde. Det gäller även vilka uppgifter, aktörer och personer som kan kontrolleras genom den samordnade registerkontrollen.

## **Bakgrund**

Finansdepartementet har remitterat betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43)*, till Region Stockholm för yttrande. Syftet med utredningen har varit att stärka den demokratiska kontrollen över välfärden, främja sund konkurrens och motverka arbetslivskriminalitet genom att hindra oseriösa eller olämpliga leverantörer från att tilldelas offentliga kontrakt.

### *Betänkandets förslag*

I det nu remitterade betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* föreslås att Bolagsverket ska tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll. Kontrollen syftar till att samordnat kontrollera vissa uteslutningsgrunder i upphandlingslagarna, ersättningslagarna och valfrihetslagarna.

Det föreslås att uppgifter som berör uteslutning till följd av brott, obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter samt vissa kvalificerade ekonomiska svårigheter ska kontrolleras i existerande myndighetsregister. De myndigheter uppgifter kommer att hämtas ifrån förutom Bolagsverket är länsstyrelser, Polismyndigheten, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. I betänkandet föreslås sekretessbrytande bestämmelser som medger att uppgifterna kan lämnas till Bolagsverket från Skatteverket och Polismyndigheten. Bolagsverket ska genom en första bedömning avgöra om en dom kan utgöra grund för uteslutning, och kan därefter lämna informationen till den som begärt kontrollen. I betänkandet föreslås därför att den nuvarande metoden att kontrollera förekomst av brott som kan utgöra grund för uteslutning, sanningsförsäkran, ska upphöra i samband med införandet av den samordnade kontrollen.

Kontrollen som ska genomföras genom den samordnade registerkontrollen får avse leverantörer, företag vars kapacitet åberopats, underleverantörer eller sökanden. De personer som kan kontrolleras i belastningsregistret föreslås begränsas till de som har befogenheter och funktioner som motsvarar de som styrelsen, verkställande direktören och firmatecknaren har i ett aktiebolag. Den samordnade registerkontrollen föreslås inte omfatta kontroll av utländska juridiska personer eller utländska enskilda näringsidkare. För dessa aktörer ska motsvarande kontroll fortsatt ske enligt befintlig ordning i upphandlingslagarna, det vill säga i första hand ska bevis inges genom utdrag ur ett register från behörig myndighet eller en likvärdig handling och i andra hand kan en sanningsförsäkran godtas.

Grunderna för uteslutning i LOV föreslås, med ett fåtal undantag, motsvara de som gäller vid icke direktivstyrd upphandling. Icke direktivstyrda

upphandlingar avser dels upphandlingar som understiger vissa tröskelvärden, dels vissa typer av upphandlingar exempelvis hälso- och sjukvårdstjänster. Ett huvudargument för ändringarna som föreslås är att de tjänster som anskaffas genom LOV alternativt skulle upphandlas enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), och av den anledningen bör bestämmelserna vara desamma. Detta kommer också att underlätta för kommuner och regioner som använder sig av både upphandling och valfrihetssystem för samma typ av tjänster. Eftersom hänvisning från ersättningslagarna, lag (1993:1651) om läkarvårdsersättning (LOL) och lag (1993:1652) om ersättning för fysioterapi (LOF), finns till 7 kap i LOV där uteslutningsgrunderna återfinns sker ändring i dessa lagar som följd av ändringen i LOV.

I betänkandet föreslås även att ett rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter i samband med uppföljning av kontrakt ska införas i upphandlingslagarna och i LOV. Detta för att underlätta upphandlande myndigheters möjligheter att kontrollera att sociala eller arbetsrättsliga krav efterlevs vid uppföljning.

Förordningen om samordnad registerkontroll i samband med upphandling samt föreslagna författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 oktober 2025.

#### *Uppdrag som inte omfattas av förslagen*

För utredningens uppdrag avseende krav på arbetsrättsliga villkor och begränsning av antalet underleverantörsled lämnas inga förslag. Ett skäl som anförs för att arbetsrättsliga villkor inte bör vara tvingande vid icke-direktivstyrda upphandlingar är att gällande krav för det direktivstyrda området inte utvärderats i tillräckligt hög utsträckning. Ett annat argument är att det bör vara upp till den upphandlande myndigheten att bedöma när det är lämpligt att ställa sådana krav. I betänkandet redogörs för bedömning gällande begränsning av antalet underleverantörsled, att det inte är förenligt med upphandlingsdirektiven att begränsa antalet underleverantörsled för företag vars kapacitet åberopas av huvudleverantören. Vidare konstateras att en generell begränsning av antalet tillåtna underleverantörsled för övriga underleverantörer bedöms vara oproportionerlig.

#### **Region Stockholms yttrande**

Region Stockholm ser positivt på betänkandets förslag som bland annat syftar till att främja sund konkurrens och motverka arbetslivskriminalitet. Det är av största vikt att oseriösa aktörer inte medges tillträde till regionens skattemedel genom de upphandlingar som genomförs. Förtroendet till

regionen ska inte undergrävas av oseriösa aktörer som tillskansar sig medel på felaktiga grunder eller som avsiktligt inte levererar enligt avtal. Detta också i syfte att värna de leverantörer som gör rätt för sig. Region Stockholm har som första region etablerat en funktion specifikt mot oegentligheter och välfärdsbrott i syfte att stärka regionens förmåga att förebygga, upptäcka och stoppa välfärdsbrott. Uteslutning av en leverantör i samband med upphandling, eller vid ansökan till valfrihetssystem, är ett av flera verktyg för att komma till rätta med oseriösa aktörer.

#### *Allmän inställning beträffande betänkandets förslag*

Med anledning av ovan tillstyrker Region Stockholm särskilt förslagen om att Bolagsverket ska tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll och att uteslutningsgrunderna i LOV utökas. Utökningen avser bland annat uteslutning med anledning av vissa typer av brott. Dessa förslag ger var för sig, men särskilt i kombination, stärkt möjlighet för adekvata krav och kontroller. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är en samordnad registerkontroll en effektiv lösning, särskilt i relation till alternativet att varje upphandlande myndighet själv ska kontrollera mot de myndigheter vars uppgifter Bolagsverket nu föreslås samordna. Det är av flera skäl positivt att Bolagsverket föreslås ansvara för den samordnade registerkontrollen. Betänkandet Bolag och brott - några åtgärder mot oseriösa företag (SOU 2023:34), som remitteras samtidigt som denna remiss, föreslår bland annat att Bolagsverket får en tydligare kontrollerande roll genom att exempelvis göra kontroller i registreringsärenden för att kunna identifiera brottsliga upplägg som kännetecknas av att det anmäls målvakter som företrädare för bolag och föreningar. Detta bör, åtminstone i praktiken, medföra ytterligare förutsättningar för samordnad kontroll men även effektivisering genom att uppdragen konsolideras till samma aktör.

Den samordnade registerkontrollen kommer att delvis stärka och underlätta de kontroller som görs i samband med upphandling och uppföljning. I vissa fall kommer ytterligare och andra kontroller vara nödvändiga, exempelvis kontroll av uteslutningsgrunder i upphandlingslagarna och valfrihetslagarna som den samordnade registerkontrollen inte kommer att ombesörja. Ett sådant exempel är uteslutningsgrunden allvarligt fel i yrkesutövningen. Detta gäller även i de fall det i upphandlingen eller i valfrihetssystemen angetts egna uteslutningsgrunder, det vill säga uteslutningsgrunder som inte anges särskilt i lag. Detta är möjligt vid upphandling av bland annat hälso- och sjukvårdstjänster genom flexibiliteten i LOU som infördes 1 februari 2022. I denna kontext är det positivt att det i betänkandet anges att den samordnade registerkontrollen kan komma att utvecklas och utökas.

Exempelvis nämns en prenumerationstjänst som enligt betänkandet kommer att vara efterfrågad av upphandlande myndigheter och enheter. Ett flexibelt system som kan utvecklas är särskilt viktigt för att kunna takta med samhällsutvecklingen och den ökade förekomsten av oseriösa aktörer och välfärdsbrott. Offentliga uppgifter och relevanta beslut från ytterligare myndigheter som kan ha inverkan på den upphandlande myndighetens möjligheter att kontrollera och utesluta en leverantör är eftersträvansvärt.

Region Stockholm stödjer även förslaget att ett rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter i samband med uppföljning av kontrakt ska införas i upphandlingslagarna och i LOV vilket bidrar till att sociala eller arbetsrättsliga krav kan följas upp på ett ändamålsenligt sätt.

#### *Synpunkter på uppdragen som inte omfattas av förslagen*

Region Stockholm ser ett handlingsutrymme genom den flexibilitet som möjliggjordes februari 2022 för icke direktivstyrda upphandlingar även vad gäller arbetsrättsliga krav. Därmed stödjer Region Stockholm slutsatsen i betänkandet, att bestämmelsen vid direktivstyrda upphandlingar vad gäller arbetsrättsliga krav inte bör vara tvingande vid icke-direktivstyrda upphandlingar. Det är viktigt att den upphandlande myndigheten fortsatt ansvarar för bedömningen av när och hur arbetsrättsliga krav ska ställas i upphandlingar. På detta sätt kan Region Stockholm välja att ställa mer långtgående krav i de upphandlingar där det bedöms vara lämpligt.

Uppdraget rörande begränsning av antalet underleverantörsled där inget förslag lämnas ser Region Stockholm som ett fortsatt utvecklings- och utredningsområde. Möjligheten att använda underleverantörer kan ha positiv inverkan på mindre företags möjligheter att delta i upphandlingar men i andra sammanhang försvåra exempelvis kontroll och uppföljning. Region Stockholm ser därför behov av fortsatt arbete kring alternativa åtgärder för att komma till rätta med utmaningar när underleverantörer anlitas, genom utredning eller annat lämpligt sätt.

I det följande lämnar Region Stockholm synpunkter på några av betänkandets detaljer. Synpunkterna följer betänkandets indelning.

#### *1.11 Förslag till förordning om samordnad registerkontroll i samband med upphandling*

Region Stockholm tillstyrker att den samordnade registerkontrollen föreslås avse leverantörer, företag vars kapacitet åberopats, underleverantörer eller sökanden. I avsnitt 13.3.2 resoneras kring alternativ till att begränsa underleverantörsled, att den upphandlande myndigheten kan ställa krav på redovisning av underleverantörer samt att samtliga

underleverantörer som anlitas för att fullgöra kontraktet kan kontrolleras via den samordnade registerkontrollen som ska tillhandahållas av Bolagsverket. Det framgår dock av den föreslagna förordningen om samordnad registerkontroll i samband med upphandling § 2 p. 2 samt p. 5, att kontroll avser sökanden och företag vars kapacitet åberopats då valfrihetssystem inrättats respektive kontroll av leverantörer och företag vars kapacitet åberopats vid uppföljningar av kontrakt som tecknats efter inrättandet av valfrihetssystem. Förordningen omfattar därmed inte kontroll av övriga underleverantörer, det vill sådana säga vars kapacitet inte åberopas, för valfrihetssystem. Det är ytterst olyckligt om dessa underleverantörer inte kan bli föremål för den samordnade registerkontrollen. I Region Stockholm finns ett antal övriga underleverantörer, vars kapacitet inte åberopas, inom de olika valfrihetssystemen.

#### *6.2.7 Vilken personkrets bör kontrollen i belastningsregistret omfatta?*

Region Stockholm ser positivt på att kontroll i belastningsregister kommer till stånd genom den samordnade registerkontrollen. Region Stockholm ser dock behov av att den personkrets som kan kontrolleras ska vara så vid som möjligt för att komma åt faktiska företrädare eller andra nyckelpersoner som kan anses ha bestämmande inflytande över, eller betydande intresse av, bolaget. Detta uppmärksammas också i Brottsförebyggande rådets (BRÅ) rapport Vålfärdsbrott mot kommuner och regioner utgiven 2022, att en tänkbar åtgärd för att oseriösa aktörer inte ska ges tillträde till marknaden är att utvidga den personkrets som granskas vid upphandlingar och valfrihetssystem inom välfärden. De möjligheter Bolagsverket föreslås få genom betänkandet Bolag och brott - några åtgärder mot oseriösa företag, för att identifiera brottsliga upplägg som kännetecknas av att det anmäls målvakter som företrädare för bolag och föreningar, kan i viss utsträckning vara till hjälp.

#### *8.6 Bolagsverket ska redogöra för resultatet av kontrollerna*

Förslaget att Bolagsverket ska inhämta uppgifter från berörda myndigheter och delge detta till den som begärt kontrollen är en samhällsekonomisk effektivisering. Region Stockholm vill i sammanhanget betona vikten av att den upphandlande myndigheten genom Bolagsverkets kontroll betraktas överlåta ansvaret till Bolagsverket för bedömning om ett brott kan vara av relevans som grund för uteslutning. Endast i de fall Bolagsverket lämnar uppgifter vidare till den upphandlande myndigheten för egen bedömning kan ansvaret också övergå.

*9 Den samordnade registerkontrollen ska ersätta systemet med sanningsförsäkringar*

Region Stockholm instämmer i bedömningen att sanningsförsäkringen bör upphöra som metod för de kontroller som kan göras genom den samordnade registerkontrollen. Det är dock värt att påpeka att sanningsförsäkringen behöver kunna kvarstå som möjlighet för att kunna kontrollera andra uteslutningsgrunder eller personer i det aktuella bolaget.

*11.6 Grunderna för uteslutning i LOV ska motsvara de som gäller vid icke direktivstyrd upphandling*

Det är positivt att grunderna för uteslutning i LOV, med ett fåtal undantag, föreslås motsvara de som gäller vid icke direktivstyrd upphandling. Av 7 kap. LOV framgår att om sökanden är en juridisk person, får sökanden uteslutas om en företrädare för den juridiska personen har dömts för sådant brott som avses i första stycket 3 eller gjort sig skyldig till sådant fel som avses i första stycket 4. Denna bestämmelse upphör att gälla när uteslutningsgrunderna ändras enligt betänkandets förslag. Region Stockholm anser att det är av största vikt att den ändring som föreslås i LOV inte försämrar möjligheterna kring vilken personkrets som kan kontrolleras vid uteslutning av ovan nämnda uteslutningsgrunder.

*15.2.8 Konsekvenser för upphandlande myndigheter och enheter*

De faktiska vinsterna med den samordnade registerkontrollen som föreslås kommer ur ett samhällsekonomiskt perspektiv vara många. Region Stockholm vill dock lyfta några aspekter när systemet ska skapas och införas. Det konstateras att volymerna som ska hanteras i den samordnade registerkontrollen är svåra att beräkna, även om vissa beräkningsmodeller gjorts. I planeringen bör Region Stockholm som står för flest valfrihetssystem och därtill ett antal leverantörer och underleverantörer beaktas.

I betänkandet fastställs inga handläggningstider men en bedömning görs att det är möjligt att bygga en e-tjänst där svar i normalfallet erhålls direkt eller åtminstone inom 24 timmar. Detta gäller dock inte i de undantagsfall då kontrollen visar att en företrädare för leverantören eller sökanden förekommer i belastningsregistret. Vid kontroll i samband med tilldelning, som föreslås ge förtur framför kontroll vid uppföljning, är det av vikt att denna kontroll inte medför onödig fördröjning.

Analys av domar bedöms till viss del kunna automatiseras, medan vissa kommer att kräva manuell bedömning antingen av Bolagsverket eller den upphandlande myndigheten. Det är omöjligt att säkra ett system där inga felmarginaler kan uppstå när analys ska ske manuellt. I betänkandet

föreslås att Upphandlingsmyndigheten ska ges i uppdrag att ta fram ett stöd för bedömning av domar. I syfte att säkra likställighet i bedömningar och för att underlätta för upphandlande myndigheter, även om varje myndighet står till svars för sin bedömning, är det av största vikt att detta stöd utformas parallellt så som det föreslås. I annat fall är det en uppgift som, även om en liten sådan sett till antalet träffar som betänkandet presenterar som sannolikt, blir snårig i onödan.

**Ekonomiska konsekvenser**

Beslutet bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm.

Emma Lennartsson  
Regiondirektör

Rickard Sundbom  
Administrativ direktör

**Beslutsunderlag**

1. Sammanfattning av betänkandet En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter, SOU 2023:43

**Beslutsexpediering**

1. Finansdepartementet

Godkänd av Emma Lennartsson, 2023-11-13