

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (SOU 2025:20)

Inledning

Upphandlingsmyndigheten har getts möjlighet att lämna ett yttrande över betänkandet Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (SOU 2025:20).

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.

Upphandlingsmyndighetens remissvar fokuserar, mot denna bakgrund, särskilt på de delar av betänkandet som berör utbetalningar till privata utförare, samt på upphandlingsrättsliga och statsstödsrättsliga aspekter av en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndigheten.

Övergripande synpunkter

Syftet med det uppdrag som redovisas i betänkandet är att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet vid utbetalningar från kommuner och regioner. I betänkandet presenteras en kartläggning av felaktiga kommunala utbetalningar inom vissa särskilt angivna utbetalningsslag, en analys av de rättsliga förutsättningarna för en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet, samt tre alternativa förslag för en sådan anslutning.

Betänkandet berör felaktiga kommunala utbetalningar från olika välfärdssystem direkt till den enskilda individ som utbetalningen avser eller till någon annan som tar emot utbetalningen för den personens räkning, föreningsbidrag, samt utbetalningar till enskilda huvudmän enligt skollagen och till privata utförare som har hand om skötseln

Ert datum:
2025-02-20

Datum:
2025-05-20

Er ref:
Fi2025/00415

Diarienummer:
UHM-2025-0082

av en kommunal angelägenhet som genom avtal har lämnats över med stöd av kommunallagen.

Upphandlingsmyndigheten noterar att det sistnämnda bland annat omfattar ersättning till vissa leverantörer som upphandlats i en offentlig upphandling, eller som ingått avtal inom ramen för ett valfrihetssystem. När det gäller sådana utbetalningar konstaterar utredningen att frågan om anslutning måste utredas närmare. Det lämnas därför inte något fullständigt förslag i dessa delar. I betänkandet konstateras samtidigt att utredningens kartläggning talar för att även sådana utbetalningar på sikt bör anslutas till Utbetalningsmyndigheten. Utredningen gör också bedömningen att de argument som väger tyngst för ett sådant initiativ i första hand avser vinster med en anslutning till verksamheten för dataanalys och granskning.

Behov av att stärka kontroll och uppföljning vid upphandling och valfrihetssystem

Vad gäller utredningens kartläggning när det gäller utbetalningar till privata utförare noterar Upphandlingsmyndigheten bland annat följande.

Det är Upphandlingsmyndighetens uppfattning att upphandlande organisationer möter ökade utmaningar i form av arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet i offentlig upphandling. Upphandlingsmyndigheten erfar att den kanske tydligaste sårbarheten när det gäller bland annat arbetslivskriminalitet som framträder i såväl olika rapporter som i Upphandlingsmyndighetens egna kontakter är den bristfälliga avtalsuppföljningen.¹

Upphandlingsmyndigheten delar bilden av att det finns utmaningar med kontroller och uppföljning av utbetalningar i kommuner och regioner², och att bristande kontroll och uppföljning medför risk för felaktiga utbetalningar. Upphandlingsmyndigheten instämmer i att en fungerande kontroll och uppföljning är viktig för att motverka felaktiga utbetalningar som har sin grund i såväl avsiktliga som oavsiktliga fel. Uppföljning av upphandling är en förutsättning för en sund konkurrens och för att förhindra att det sker sådana väsentliga avsteg i tillämpningen som innebär otillåten direktupphandling.³ En sund och effektiv användning av offentliga medel är därtill en förtroendefråga, och brister i användningen riskerar i förlängningen att påverka medborgarnas tilltro till det offentliga (jfr. betänkandet s. 24, s. 28, s. 72 ff, s. 109 ff och s. 121).

¹ Se Upphandlingsmyndigheten (2024) Utveckling av det strategiska inköpsarbetet med fokus på arbetslivskriminalitet i upphandling - Delredovisning av ett regeringsuppdrag.

² Vad gäller leverantörskontroll, se bland annat se bland annat Upphandlingsmyndighetens remissvar angående SOU 2023:43, En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter, dnr. UHM-2023-0170. Vad gäller uppföljning, se bland annat Upphandlingsmyndigheten (2024) Utveckling av det strategiska inköpsarbetet med fokus på arbetslivskriminalitet i upphandling - Delredovisning av ett regeringsuppdrag. Jfr bland annat Upphandlingsmyndigheten (2023) Nationella upphandlingsrapporten 2023, s. 85, s. 101 och s. 104., och Karlsson Westergren, Avtalsuppföljning inom offentlig upphandling – säkerställer konkurrens och avtalad kvalitet till avtalat pris, Konkurrensverkets Uppdragsforskningsrapport (2023:1), s. 33 ff. Jfr även Statskontoret (2025:7), Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner, s. 35 ff.

³ Se 17 kap. 8-16 §§ LOU. Jfr bland annat EU-domstolens dom i mål C-441/22 och C-443/22, *Obshtina Razgrad*.

Ert datum:
2025-02-20

Datum:
2025-05-20

Er ref:
Fi2025/00415

Diarienummer:
UHM-2025-0082

Behov av fördjupad analys av en anslutning av utbetalningar till privata utförare

Mot bakgrund av de utmaningar och risker som finns vad gäller kontroll och uppföljning av utbetalningar till privata utförare är Upphandlingsmyndigheten positiv till målsättningen i betänkandet att utbetalningar till privata utförare ska kunna anslutas till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. I synnerhet vad gäller verksamheten för dataanalys och granskning. Upphandlingsmyndigheten välkomnar att upphandlande organisationer bistås för att stärka uppföljningen av avtal.

Upphandlingsmyndigheten instämmer samtidigt också i att en sådan eventuell anslutning förutsätter en noggrann fortsatt analys (se betänkandet avsnitt 11.7, 11.8, 12.1 och 12.5.3). Upphandlingsmyndigheten anser att en sådan närmare analys bland annat bör utveckla vilka felaktigheter som kan och bör omfattas sett till vad Utbetalningsmyndigheten kan bistå med när det gäller sådana utbetalningar, värdet av ett sådant stöd sett till kostnader, och i vilket sammanhang ett sådant stöd fyller störst nytta sett till risken för felaktigheter. Vid analysen är det även relevant att väga in risker beträffande ökad administrativ börda för upphandlande organisationer samt överväganden om informationsutbyte och integritetsaspekter.

Upphandlingsmyndigheten vill också poängtera vikten av att en sådan anslutning samordnas med andra relevanta initiativ. Bland annat genomförandet av uppdraget till Bolagsverket att utveckla ett IT-system för samordnad registerkontroll, inklusive det lagstiftningsärendet som är en nödvändig förutsättning för detta uppdrag.⁴ Bolagsverket har fått ett särskilt uppdrag att utveckla ett IT-system. Detta system ska även kunna användas för uppföljning av leverantörer under avtalstiden och rör både upphandling och valfrihetssystem. Utvecklingen av systemet ska ske under 2025–2027 och systemet ska kunna tas i drift 2028. Även om det inte tycks finnas några direkta överlappningar mellan detta system och Utbetalningsmyndighetens eventuella uppdrag och arbete så kan det likväl finnas ett behov av att klargöra såväl avgränsningar som synergier mellan de båda uppdragen. Det finns också förslag som rör justering av uteslutningsgrunder när det gäller valfrihetssystem.⁵ Regeringen har aviserat att den i september 2025 avser lägga en proposition som bland annat avser uteslutningsgrunderna vid valfrihetssystem. Regeringen har vidare aviserat att Konkurrensverket ska få i uppdrag att utreda ökade möjligheter att stänga ute kriminella och oseriösa aktörer från valfrihetssystem. Ytterligare gränssytor är de mot Upphandlingsmyndighetens uppdrag avseende den nationella upphandlingsstatistiken samt Upphandlingsmyndighetens uppdrag att förvalta den nationella databasen för annonsering av valfrihetssystem.⁶

Fortsatt behov av andra åtgärder

Upphandlingsmyndigheten vill framhålla att brister vid kontroll och uppföljning vid offentlig upphandling och valfrihetssystem är en generell problematik. Betänkandet omfattar endast uppföljning av utbetalningar till privata utförare vid sådan verksamhet som har överlämnats med stöd av kommunallagen och adresserar således endast vissa typer av avtal (jfr. betänkandet s. 162 f.).

⁴ Se Bolagsverkets regleringsbrev för 2025. Uppdraget utgår från förslagen i Leverantörskontrollutredningens betänkande En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43).

⁵ Se SOU 2023:43.

⁶ Se 2 § 7 och 6 § förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

Ert datum:
2025-02-20Datum:
2025-05-20Er ref:
Fi2025/00415Diarienummer:
UHM-2025-0082

Upphandlingsmyndigheten vill också betona att ett sådant stöd som Utbetalningsmyndigheten eventuellt skulle kunna bistå med måste förstås som ett komplement till den uppföljning som sker i kommuner och regioner (jfr. betänkandet s. 124 f).⁷ Ett sådant stöd kan inte ersätta behovet av att avsätta resurser inom enskilda kommuner och regioner. I betänkandet konstateras att det utifrån kartläggningen är tydligt att en anslutning inte löser alla de utmaningar som kommunsektorn står inför när det gäller felaktiga utbetalningar. Utbetalningsmyndighetens dataanalyser och granskningar kan identifiera en hel del felaktigheter, men inte alla. Upphandlingsmyndigheten instämmer i dessa slutsatser. Även om kommunala utbetalningar som föranleds av upphandling och valfrihetssystem ansluts till Utbetalningsmyndigheten så kommer det fortsatt ställas stora krav på upphandlande organisationer.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det således finns ett fortsatt behov av åtgärder för att stärka uppföljningen vid upphandling och valfrihetssystem. Detta gäller även om en fortsatt analys leder till att utbetalningar till privata utförare ansluts till Utbetalningsmyndigheten.

Upphandlingsmyndigheten erfar att det finns ett stort behov av ökat stöd från Upphandlingsmyndigheten när det gäller att motverka välfärdsbrott och arbetslivskriminalitet i upphandling och valfrihetssystem. Myndigheten upplever en ökande efterfrågan på stöd från särskilt kommuner. Flera statliga utredningar har också lyft att Upphandlingsmyndigheten bör ges en mer framträdande roll i arbetet mot arbetslivskriminaliteten. Även regeringen har uppmärksammat Upphandlingsmyndighetens roll i flera av de uppdrag som lämnats till andra myndigheter. Regeringen har framhållit att kommuner, regioner och statliga myndigheter bör kunna få stöd i samband med upphandling för att om möjligt tidigt identifiera anbudsgivare som har kriminella avsikter eller som har koppling till organiserad brottslighet. Regeringen har även framhållit att det kan behövas uttalade brottsförebyggande uppgifter även hos myndigheter som exempelvis upphandlar tjänster. Upphandlingsmyndigheten har mot denna bakgrund föreslagit att myndigheten får en finansierad instruktionsenlig uppgift att tillhandahålla sådant stöd.⁸

Upphandlingsmyndigheten anser också att det finns behov av ytterligare åtgärder för att stärka kontrollen av leverantörer.⁹ Detta behov kvarstår även med beaktande av pågående initiativ, vilket bland annat innefattar det uppdrag till Bolagsverket som har noterats ovan. Bland annat är det angeläget med en översyn av uteslutningsgrunderna för att se över hur utformningen kan anpassas i syfte att motverka välfärdsbrottslighet.¹⁰ Upphandlingsmyndigheten har bland annat lyft att myndigheten bör ges ett tidsbegränsat uppdrag att utreda behovet av regelreformer för att skapa bättre förutsättningar för leverantörsprövning i upphandling, inklusive hur ett system för samordnad registerkontroll i upphandling kan vidareutvecklas.¹¹

⁷ Jfr. bland annat Statskontoret (2025:7), Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner.

⁸ Upphandlingsmyndighetens budgetunderlag 2026–2028, UHM-2024-0352.

⁹ Se bland annat Upphandlingsmyndighetens remissvar angående SOU 2023:43, En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter, dnr. UHM-2023-0170.

¹⁰ Jfr. Upphandlingsmyndighetens remissvar angående SOU 2023:43, En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter, dnr. UHM-2023-0170. Se även Upphandlingsmyndighetens budgetunderlag 2026–2028, UHM-2024-0352.

¹¹ Upphandlingsmyndighetens budgetunderlag 2026–2028, UHM-2024-0352.

Ert datum:
2025-02-20

Datum:
2025-05-20

Er ref:
Fi2025/00415

Diarienummer:
UHM-2025-0082

Behov av en sammanhållen och standardiserad digital inköpsprocess

Upphandlingsmyndigheten noterar att betänkandet ånyo aktualiserar vikten av satsningar på en sammanhållen och standardiserad digital inköpsprocess (jfr. betänkandet s. 127). En digitaliserad inköpsprocess med standardisering av information och spårbarhet genom inköps- och betalningsprocessen möjliggör för analyser och uppföljning av inköp och utbetalningar hos den enskilda organisationen. Detta är helt avgörande för att kommuner och regioner effektivt ska kunna identifiera, analysera och följa upp exempelvis sådana utbetalningar till privata utförare som omfattas av betänkandet. Det påverkar även förutsättningarna för att kunna lämna ändamålsenliga uppgifter om sådana utbetalningar till Utbetalningsmyndigheten.

Upphandlingsrättsliga aspekter på en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndigheten (Avsnitt 10.3.3, 10.3.4, 11.4 och 11.6)

I betänkandet (s. 241 f.) identifieras att de relationer som är av betydelse vid en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet är dels relationen mellan Utbetalningsmyndigheten (det vill säga staten) och enskilda kommuner respektive regioner, dels relationen mellan enskilda kommuner respektive regioner och de aktörer som utför deras utbetalningar, det vill säga i första hand de banker som upphandlats inom kommunsektorn för att verkställa utbetalningar. Även avtalsrelationen till de banker som är upphandlade i den statliga betalningsmodellen kan ha betydelse.

När det gäller upphandlingsrättsliga aspekter på dessa relationer noterar Upphandlingsmyndigheten följande.

Relationen mellan kommuner/regioner och banker som upphandlats i den statliga betalningsmodellen

Såvitt framgår av betänkandet skulle en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet avseende betalningsförmedling innebära att myndigheten tar över kommuners och regioners befintliga ansvar för vissa utbetalningar. Utbetalningsmyndigheten verkställer utbetalningar som beslutas av kommuner respektive regioner och har ansvar för att de kommer mottagaren till handa (betänkandet s. 251). Utbetalningarna görs via den statliga betalningsmodellen, med betalningsförmedlare som har upphandlats av Riksgälden (betänkandet s. 243).

Såvitt framgår av betänkandet föreslås inte att kommuner/regioner ansluts till betalningsförmedlingen. För det fall detta skulle aktualiseras noterar Upphandlingsmyndigheten emellertid att det kan föranleda behov av att i god tid se över ramavtal med betalningsförmedlare för att tillgodose att de även omfattar kommuner/regioners behov. Om Utbetalningsmyndigheten nyttjar tjänster i ett befintligt ramavtal som inte har upphandlats för att tillgodose kommuners/regioners behov så riskerar detta att strida mot upphandlingslagstiftningen. Att nyttja ramavtal som inte har utformats med beaktande av dessa aktörers behov kan innebära en sådan väsentlig ändring som utgör otillåten direktupphandling.¹²

¹² När det gäller tillåtna ändringar, se 17 kap. 8-16 §§ LOU. Jfr. bland annat Direktiv 2014/24/EU skäl 60 och HFD 2017 ref. 66.

Ert datum:
2025-02-20

Datum:
2025-05-20

Er ref:
Fi2025/00415

Diarienummer:
UHM-2025-0082

Prestationer som Utbetalningsmyndigheten och kommuner/regioner tillhandahåller varandra

Upphandlingsmyndigheten uppfattar att en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndigheten bland annat innefattar att Utbetalningsmyndigheten ska tillhandahålla kommuner/regioner olika typer av prestationer.

En kommunal anslutning till verksamheten för dataanalys innebär att Utbetalningsmyndigheten bland annat ska tillhandahålla kommuner och regioner prestationer i form av att förse dem med information och analyser (jfr s. 242 i betänkandet). Informationen ska komplettera kommunernas/regionernas eget arbete med kontroller av sådana utbetalningar som omfattas av förslagen. Syftet är att tillhandahålla ett mer systematiskt arbete över förvaltningsnivåerna för att hantera de utmaningar som uppstår till följd av avancerade och systemövergripande välfärdsangrepp, och därigenom motverka förekomsten av felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet.¹³

En anslutning till verksamheten för transaktionskonto skulle vidare bland annat kunna innefatta att Utbetalningsmyndigheten ska tillhandahålla kommuner och regioner prestationer i tre delar; medborgargränssnittet, bankkontoregistret och transaktionskontot (betalningsförmedlingen). Beträffande betalningsförmedlingen har kommuner och regioner i nuläget egna upphandlade betalningsförmedlare och det finns således en redan existerande marknad där avtal sluts enligt upphandlingsregelverket. Om samtliga delar av transaktionskontot genomförs skulle detta även kunna innebära att Utbetalningsmyndigheten, med hjälp av upphandlade leverantörer, utför prestationer för att tillgodose kommuners/regioners behov.

Överväganden och förslag i betänkandet innefattar också att kommuner/regioner ska tillhandahålla Utbetalningsmyndigheten prestationer i form av att leverera information. Det rör sig bland annat om information om de beslutade utbetalningarna och om andra förhållanden som är av betydelse vid analys och granskning. Även annan information som kan ha betydelse för andra anslutna aktörer kan dock komma att lämnas (betänkandet s. 242).

Såvitt framgår av betänkandet finns det i nuläget inga konkreta överväganden om att vare sig kommuner/regioner eller Utbetalningsmyndigheten ska erlagga prestationer i form av betalning till varandra för de prestationer som de ska erhålla (jfr. betänkandet s. 251).

Rättsliga förutsättningar

Vid bedömningen av hur de prestationer som berörs i betänkandet förhåller sig till upphandlingsregelverket aktualiseras bland annat frågan om vad som utgör ett upphandlingspliktigt kontrakt, undantag för upphandling vid samarbeten mellan upphandlande organisationer och fråga om blandade kontrakt.

Begreppet kontrakt

Överenskommelser om tjänster som anses utgöra kontrakt enligt lagen (2016:1145) om offentliga upphandling, LOU, ska som huvudregel föregås av en annonserad konkurrensutsättning enligt förfarandereglererna i LOU.¹⁴ Detta gäller som huvudregel

¹³ Jfr. Kommittédirektiv 2023:63, Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet

¹⁴ Motsvarande gäller även vid annan upphandling enligt bl.a. lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF).

Ert datum:
2025-02-20

Datum:
2025-05-20

Er ref:
Fi2025/00415

Diarienummer:
UHM-2025-0082

även vid kontrakt mellan upphandlande organisationer. En avgörande fråga för de aktuella förslagen är därför om de medför att det uppstår kontrakt enligt upphandlingslagstiftningen mellan Utbetalningsmyndigheten och kommuner/regioner.

Av 1 kap. 2 § LOU framgår att med upphandling avses sådana åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt.

Enligt 1 kap. 15 § LOU avses med kontrakt

”ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som

1. ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer, och
2. avser leverans av varor, tillhandahållande av tjänster eller utförande av byggtreprenad.”

För att det ska vara fråga om ett kontrakt i upphandlingsrättslig mening ska det alltså bland annat vara fråga om att ”anskaffa” genom ett ”avtal” med ”ekonomiska villkor”.

Begreppet anskaffning ska förstås i vid mening som att få tillgång till fördelarna av de berörda byggtreprenaderna, varorna eller tjänsterna.¹⁵ Det krävs inte att den upphandlande organisationen blir ägare till det som anskaffas. Transaktioner som innebär att den upphandlande organisationen tillhandahåller finansiering genom bidrag och som endast innebär en skyldighet för mottagaren återbetala medlen om de inte används för de avsedda ändamålen omfattas emellertid inte av reglerna för offentlig upphandling.

Kravet på att det ska röra sig om ett avtal innebär inte att det måste röra sig om ett avtal enligt nationell rätt. Hur en rättshandling klassificeras enligt svensk rätt, eller hur det betecknas i ett enskilt fall, saknar i princip betydelse för om det utgör ett kontrakt i upphandlingsrättslig mening.¹⁶

Avtalskravet innebär emellertid att det har betydelse om leverantören i avtalsförhållandet har någon handlingsfrihet i fråga om att ingå kontraktet och dess villkor. Såvitt framgår av EU-domstolens praxis rör det sig inte om ett offentligt kontrakt om leverantören, mot bakgrund av reglering i lag, inte har någon möjlighet att påverka avtalsinnehållet vare sig gällande leverans eller ersättning. Detta gäller i vart fall då det rör sig om en reglering med specifikt utpekade myndigheter, och då det inte rör sig om en situation där den här typen av begränsningar följer av leverantörens normala affärvillkor.¹⁷ I skälen till LOU-direktivet framhålls också särskilt att vissa rent administrativt förhållanden som inte grundas på något avtal inte omfattas av upphandlingsregelverket. Mer specifikt nämns situationer då en juridisk person, enligt tillämpliga bestämmelser i nationell lagstiftning, agerar som ett instrument eller en teknisk tjänst för vissa fastställda upphandlande organisationer och är skyldig att utföra order från dessa upphandlande organisationer utan inflytande över ersättningen för sin insats.¹⁸ I detta sammanhang noteras också att det finns ett särskilt undantag från krav på upphandling i situationen då en upphandlande

¹⁵ Se skäl 4 till Direktiv 2014/24/EU.

¹⁶ Se t.ex. EU-domstolens dom i mål C-220/06, *Correos*, p 50.

¹⁷ EU-domstolens dom i mål C-220/06, *Correos*, p. 53-54.

¹⁸ Skäl 34 till Direktiv 2014/24/EU.

Ert datum:
2025-02-20Datum:
2025-05-20Er ref:
Fi2025/00415Diarienummer:
UHM-2025-0082

organisation tilldelar en annan upphandlande organisation tjänstekontrakt som den senare på grund av lag eller annan författning har ensamrätt att utföra.¹⁹ För att undantaget ska vara tillämpligt krävs att det är förenligt med unionsrätten att en sådan ensamrätt tilldelas.

Vad gäller begreppet ekonomiska villkor är det särskilt tre aspekter som är av intresse i detta fall.

För det första förutsätter ett kontrakt att det utgår prestationer mot vederlag. Upphandlingsmyndigheten noterar att i betänkandet anges att det krävs att den upphandlande organisationen får en prestation i utbyte mot "ekonomisk ersättning" (s. 244 f). Upphandlingsmyndigheten vill framhålla att ersättningen förvisso ska gå att värdera i ekonomiska termer, men att den inte nödvändigtvis måste bestå i utbetalning av en penningssumma.²⁰ Även samarbeten där parterna "kostnadsfritt" tillhandahåller varandra prestationer som kan värderas i ekonomiska termer kan utgöra kontrakt.²¹ Överenskommelser, beslut eller andra rättsliga instrument för överföring mellan upphandlande myndigheter av befogenheter och ansvar för fullgörande av ett offentligt uppdrag som inte innebär att avtalade prestationer fullgörs mot ersättning ses dock inte som ett kontrakt.²² För det andra så ska det röra sig om prestationer i form av rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär. För det tredje så ska avtalet innebära en anskaffning som är av direkt ekonomiskt intresse för den upphandlande organisationen.²³

Samarbeten mellan upphandlande organisationer

När det gäller samarbeten mellan upphandlande organisationer så finns särskilda bestämmelser i bland annat 3 kap. 17–18 §§ LOU.²⁴

För att undantaget i dessa bestämmelser i LOU ska vara tillämpligt krävs bland annat att det rör sig om ett samarbetsavtal mellan upphandlande myndigheter som ska säkerställa att de offentliga tjänster som dessa myndigheter ska utföra tillhandahålls för att uppnå deras gemensamma mål. Avtalet får således inte ha sitt ursprung enbart i den ena partens behov. Om avtalet enbart tillgodoser den ena partens behov är det inte fråga om ett sådant samarbete som undantas, utan om ett köp. De tjänster som tillhandahålls av de olika deltagande myndigheterna måste inte nödvändigtvis vara identiska; de kan också komplettera varandra.²⁵ Av praxis från EU-domstolen framgår också att även så kallad stödverksamhet som är nödvändig för att förverkliga målet får omfattas av samarbetet.²⁶ Det krävs dock att samarbetet endast styrs av överväganden som hänger samman med allmänintresset, och att myndigheterna utövar mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet på den öppna marknaden.

¹⁹ Se art. 11 och skäl 30 i Direktiv 2014/24/EU, samt 3 kap. 10 § LOU och prop. 2006/07:128 del 1 s. 292, avseende situationen då en upphandlande organisation tilldelar en annan upphandlande organisation tjänstekontrakt.

²⁰ Se bl.a. EU-domstolens dom i mål C-367/19, *Tax-Fin-Lex*, p. 24–28, och däri angiven praxis.

²¹ Se EU-domstolens dom i mål C-796/18, *Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung* (ISE)

²² Art.1(6) till Direktiv 2014/24/EU.

²³ Se bl.a. EU-domstolens dom i mål C-28/23, *NFŠ*, p. 47–49.

²⁴ Se bl.a. 3 kap. 17–18 §§ LOU som genomför Direktiv 2014/24/EU, art. 12(4) och 12(5). Se även direktivet skäl 5, 31 och 33. I LOU gäller undantaget för upphandlande myndigheter, det vill säga för alla de som ska upphandla enligt den lagen. I LUF omfattas endast upphandlande myndigheter av undantaget. Det betyder att undantaget inte gäller för sådana upphandlande enheter som inte också är upphandlande myndigheter. I LUK omfattas upphandlande myndigheter och sådana upphandlande enheter som också är upphandlande myndigheter.

²⁵ Skäl 33 till Direktiv 2014/24/EU.

²⁶ Se EU-domstolens dom i mål C-796/18, *Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung* (ISE).

Ert datum:
2025-02-20Datum:
2025-05-20Er ref:
Fi2025/00415Diarienummer:
UHM-2025-0082**Blandade kontrakt**

I sammanhanget noteras därtill att det finns särskilda bestämmelser om förutsättningarna för tilldelning av blandade kontrakt i upphandling. Bestämmelserna innebär bland annat att kontraktets huvudföremål kan ha betydelse för om upphandlingsregelverket aktualiseras.²⁷

Upphandlingsmyndighetens medskick

Upphandlingsmyndigheten gör bedömningen att en författningsreglerad obligatorisk anslutning av kommuner/regioner till Utbetalningsmyndigheten sannolikt är förenlig med upphandlingsregelverket. En sådan lösning medför sannolikt inte att det uppstår sådana kontrakt med ekonomiska villkor mellan kommunerna/regionerna och Utbetalningsmyndigheten som omfattas av upphandlingsregelverket (jfr. betänkandet s. 30, s. 249 och s. 250 f). Detta beror emellertid ytterst på den slutliga utformningen av relationerna mellan parterna. Upphandlingsmyndigheten erinrar om att bland annat villkoren för ersättning kan påverka bedömningen.

Vid en eventuell frivillig anslutning gör Upphandlingsmyndigheten bedömningen att det föreligger behov av en fördjupad analys av vad upphandlingsreglerna innebär för den valda lösningen (jfr. betänkandet s. 252). Vid en fördjupad analys kan det bland annat vara relevant att närmare beröra frågan om ersättning, blandade kontrakt, och undantaget för upphandling vid samarbete mellan upphandlande myndigheter (jfr. betänkandet s. 250). I sammanhanget noterar Upphandlingsmyndigheten att de förslag som presenteras i betänkandet synes avse ett samarbete som i vart fall i viss mån syftar till att tillgodose gemensamma mål för Utbetalningsmyndigheten respektive kommuner/regioner.

Till skillnad från vad som anförs i betänkandet anser Upphandlingsmyndigheten att en sådan fördjupad analys även i viss mån bör innefatta informationsutbytet (jfr. betänkandet s. 250). Såvitt framgår av betänkandet ska det förvisso till synes inte utgå någon betalning mellan Utbetalningsmyndigheten och kommuner/regioner avseende de prestationer som tillhandahålls inom ramen för verksamheten för dataanalys/informationsutbyte (se s. 249, s. 251 och avsnitt 18.6.6). Det saknas emellertid resonemang om informationsutbytet till någon del skulle kunna innebära utrymme för att parterna ingår bindande ömsesidiga åtaganden om utbyte av prestationer som kan värderas i ekonomiska termer. I sammanhanget noterar Upphandlingsmyndigheten bland annat att flera av de prestationer som Utbetalningsmyndigheten skulle kunna tillhandahålla kommuner/regioner beträffande dataanalys sannolikt är av direkt ekonomiskt intresse för kommunerna/regionerna (jfr betänkandet s. 250). Vidare noterar Upphandlingsmyndigheten att en anslutning till verksamheten för dataanalys innebär att även kommuner/regioner ska tillhandahålla Utbetalningsmyndigheten prestationer i form av att bistå med information, och att detta även omfattar att tillhandahålla information i annat syfte än att bistå den egna verksamheten.

Statsstödsrättsliga aspekter på förslagen

Utredningen konstaterar att det finns statsstödsrättsliga aspekter om Utbetalningsmyndigheten skulle föreslås agera i konkurrens på en marknad. Upphandlingsmyndigheten delar den bedömningen.

²⁷ Se 2 kap. 12 § LOU. Jfr. 2 kap. 19 § LUF.

Ert datum:
2025-02-20

Datum:
2025-05-20

Er ref:
Fi2025/00415

Diarienummer:
UHM-2025-0082

Upphandlingsmyndigheten delar även bedömningen att ett enligt lag tvingande informationsutbyte som genomförs utan att de inblandade aktörerna ersätter varandra för sina respektive kostnader inte omfattas av statsstödsreglerna.

Statsstödsfrågor skulle däremot kunna aktualiseras om det var frivilligt för kommunerna att lämna informationen till Utbetalningsmyndigheten och att få del av myndighetens analyser. Sannolikheten för att Utbetalningsmyndighetens verksamhet skulle betraktas som ekonomisk verksamhet och omfattas av statsstödsreglerna skulle öka ytterligare om informationsutbytet och analystjänsten var avgiftsfinansierad i stället för anslagsfinansierad.

De statsstödsfrågor som utredningen redogör för uppkommer även om Utbetalningsmyndigheten skulle konkurrera om att utföra utbetalningstjänster åt kommuner och regioner.

Skulle något av ovannämnda alternativ genomföras skulle något av de ovannämnda alternativen genomföras skulle det kunna innebära att Utbetalningsmyndighetens verksamhet i de delarna skulle omfattas av statsstödsreglerna. Om regeringen skulle föreslå en sådan modell erinrar Upphandlingsmyndigheten om att konkurrensutsatt verksamhet som inte upphandlas i konkurrens kan utgöra statsstöd.

Den verksamhet som Utbetalningsmyndigheten då skulle bedriva på en marknad skulle därför antingen behöva utformas som en konkurrensneutral marknadsmässig tjänst eller som en självkostnadsstyrd tjänst vars kostnader ersätts enligt statsstödsreglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Om konkurrensutsatt verksamhet skulle ersättas enligt statsstödsreglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse krävs också att något undantag från upphandlingsplikt är tillämpligt (jfr. ovan). Då utredningens olika förslag inte omfattar en sådan ekonomisk verksamhet utvecklar Upphandlingsmyndigheten inte det resonemanget vidare.

Synpunkter på särskilda avsnitt

Avsnitt 5.4.2, 5.4.3, 5.6.2 och 5.8.2

Utredningen konstaterar att fokuset legat på den statliga nivån och att det är först under den senaste tiden som debatten om felaktiga utbetalningar inom kommunsektorn tagit fart på allvar (avsnitt 5.4.2). Upphandlingsmyndigheten instämmer i denna problembeskrivning och konstaterar att behovet av att underlätta informationsutbytet mellan upphandlande organisationer och statliga myndigheter inte alls analyserats i samma utsträckning, där Leverantörskontrollsutredningens betänkande utgör ett av få viktiga undantag.²⁸

Utredningen anför vidare att ett förhållande som komplicerar bilden för den kommunala sektorn är områden där ansvar delas mellan stat, region och kommun i olika konstellationer (avsnitt 5.4.3). Upphandlingsmyndigheten instämmer i slutsatsen, och konstaterar att detta även har förbisetts av lagstiftaren i samband med utformningen av krav på ägar- och ledningsprövning inom områden där de aktuella tjänsterna utförs enligt avtal med kommuner och regioner. Inom dessa områden saknas det i princip genomgående en analys av uppgifts- och ansvarsfördelning mellan

²⁸ Se SOU 2023:43. Jfr. även SKR, Hemställan om åtgärder för att förebygga, upptäcka och motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvård samt tandvård, dnr SKR2023/02118, 2023-12-15, s. 3 f, samt prop. 2024/25:65, s. 102 f.

Ert datum:
2025-02-20

Datum:
2025-05-20

Er ref:
Fi2025/00415

Diarienummer:
UHM-2025-0082

statliga tillståndsmyndigheter och kommuner/regioner, men även mellan den prövning som görs inom ramen för denna prövning å ena sidan och den leverantörsprövning som görs i samband med tilldelning av kontrakt genom upphandling eller valfrihetssystem å andra sidan.²⁹

Utredningen redogör översiktligt för LOU:s betydelse i sammanhanget (avsnitt 5.4.3). Upphandlingsmyndigheten noterar därtill att upphandlingsregleringen i sig innebär krav på utformningen, och även indirekt på efterlevnaden, av de villkor som avtalas i en upphandling. Bland annat ska de krav som ställs vara transparenta. Om ett avtal tillämpas på ett sådant sätt att det görs avsteg från de villkor som har fastställts i upphandlingen så kan detta dessutom innebära en sådan otillåten ändring som medför krav på ny upphandling.³⁰

Utredningen konstaterar vidare att avtalens utformning är central för att kunna agera på felaktigheter (avsnitt 5.4.3). Upphandlingsmyndigheten ifrågasätter inte bedömningen, men vill samtidigt poängtera betydelsen av att det finns resurser för avtalsuppföljning (se även avsnitt 5.8.2 i betänkandet).

Utredningen bedömer att brottsligheten i viss mån redan har flyttats mot den kommunala sektorn och att den utvecklingen kommer att fortsätta (avsnitt 5.6.2). Upphandlingsmyndigheten konstaterar att en möjlig konsekvens för upphandlingsområdet är att små kommuner och regioner – liksom andra upphandlande organisationer – i framtiden riskerar att möta samma kvalificerade oseriösa aktörer som tidigare främst förekommit i storstadsregionerna.³¹

Avsnitt 8.3.1 och 8.3.2

Upphandlingsmyndigheten noterar att den problematik som beskrivs i betänkandet delvis tangerar Upphandlingsmyndighetens probleminventering när det gäller arbetslivskriminalitet i upphandling.³²

Som framhållits ovan ser Upphandlingsmyndigheten ett ökande behov av stöd till upphandlande organisationer om hur arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet kan motverkas i upphandlingar och valfrihetssystem. I enlighet med vad som anförts ovan gör Upphandlingsmyndigheten också bedömningen att detta bland annat föranleder att Upphandlingsmyndigheten bör ges ett särskilt uppdrag på området.

Upphandlingsmyndigheten vill också framhålla att ledningen inom upphandlande organisationer bör säkerställa att inköpsfunktioner har nödvändiga resurser. En utvecklad avtalsuppföljning kan motverka välfärdsbrottslighet och arbetslivskriminalitet i upphandling, och detta är i sig ett viktigt argument för att avsätta resurser för att genomföra en sådan uppföljning.

Upphandlingsmyndigheten erfar vidare att det finns behov av att underlätta utbyte av information för att kunna motverka arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet i

²⁹ Se Upphandlingsmyndigheten (2024) Utveckling av det strategiska inköpsarbetet med fokus på arbetslivskriminalitet i upphandling - Delredovisning av ett regeringsuppdrag, s. 30, samt Upphandlingsmyndighetens remissvar avseende En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten (SOU 2024:25), dnr. UHM-2024-0144.

³⁰ 17 kap. 8-16 §§ LOU. Jfr bland annat EU-domstolens dom i mål C-441/22 och C-443/22, *Obshtina Razgrad*.

³¹ Se Upphandlingsmyndigheten (2024) Utveckling av det strategiska inköpsarbetet med fokus på arbetslivskriminalitet i upphandling - Delredovisning av ett regeringsuppdrag, s. 17–18.

³² Se Upphandlingsmyndigheten (2024) Utveckling av det strategiska inköpsarbetet med fokus på arbetslivskriminalitet i upphandling - Delredovisning av ett regeringsuppdrag.

Ert datum:
2025-02-20

Datum:
2025-05-20

Er ref:
Fi2025/00415

Diarienummer:
UHM-2025-0082

upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten anser att regeringen bör utreda förutsättningarna för utvecklad informationsdelning mellan framför allt statliga myndigheter och upphandlande organisationer.³³

Som anförts ovan delar Upphandlingsmyndigheten därtill bilden av att det finns utmaningar när det gäller kontroll vid uteslutning vid upphandling och vid valfrihetssystem.

Avsnitt 10.3.3

I betänkandet anges att upphandlingsregelverket ”syftar till att värna samhällsintressen....”. Upphandlingsmyndigheten anser att det vore mer rättvisande att konstatera att regelverket syftar till att främja fri rörlighet inom EU och att det också ”används för att värna samhällsintressen....”.

Den svenska upphandlingslagstiftningen genomför till stora delar EU:s upphandlingsdirektiv, som i sin tur har tillkommit för att skapa en gemensam marknad för offentlig upphandling så att offentlig upphandling öppnas för konkurrens. Offentlig upphandling är således en del av regelverket om fri rörlighet och syftar ytterst till dessa målsättningar. De förfaranderegler som direktiven föreskriver är samtidigt i viss mån goda verktyg som även kan bidra till, samt användas som styrmedel för, att uppnå andra samhälleliga mål och syften, såsom bland annat att främja effektiv användning av skattemedel, minska risk för korruption och bidra till en hållbar tillväxt. I upphandlingsdirektiven nämns också uttryckligen vissa sådana målsättningar.³⁴ I den svenska lagstiftningen finns en uttalad målsättning vad gäller miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn. Den svenska regeringen har också uttalat sina särskilda målsättningar med den offentliga upphandlingen i den nationella upphandlingsstrategin.³⁵ I strategin lyfts sju inriktningsmål; en offentlig upphandling som ett strategiskt verktyg för en god affär, effektiva offentliga inköp, en mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens, en rättssäker offentlig upphandling, en offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar, en miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling och en offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle. Det första inriktningsmålet är det övergripande målet.

Vad gäller de delar av det svenska regelverket som inte fullt omfattas av och genomför upphandlingsdirektiven gjordes bedömningen att sådana upphandlingar skulle regleras på ett enklare sätt, men att de inte skulle lämnas oreglerade. Syftet med detta var att tillgodose unionsrättens krav på bestämmelser om icke-direktivstyrd upphandling som har ett gränsöverskridande intresse, samt att tillgodose samhällsekonomiska aspekter och rättssäkerhetsskäl. I förarbetena framhölls bland annat att ett grundläggande regelverk även för icke-direktivstyrda upphandlingar tillgodoser allmänhetens och leverantörernas krav på insyn och förutsebarhet i upphandlingar och att det också är en viktig förutsättning för arbetet mot korruption.³⁶

³³ Jfr. SKR, Hemställan om åtgärder för att förebygga, upptäcka och motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvård samt tandvård, dnr SKR2023/02118, 2023-12-15, s. 3 f. Jfr. även prop. 2024/25:65, s. 102 f. Se Upphandlingsmyndighetens remissvar avseende En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten (SOU 2024:25), dnr. UHM-2024-0144.

³⁴ Jfr exempelvis skäl 1, skäl 2 och skäl 126 i Direktiv 2014/24/EU.

³⁵ [Mål för offentlig upphandling - Regeringen.se](#)

³⁶ Prop. 2021/22:5 s. 80.

Ert datum:
2025-02-20

Datum:
2025-05-20

Er ref:
Fi2025/00415

Diarienummer:
UHM-2025-0082

Avsnitt 14.8

Upphandlingsmyndigheten instämmer i att frågan om lämnande av uppgifter från kommuner och regioner till Utbetalningsmyndigheten bör utredas vidare. Upphandlingsmyndigheten instämmer också i att det, för det fall att utbetalningar till en enskild huvudman eller till en privat utförare ska omfattas av Utbetalningsmyndighetens verksamhet, kan finnas skäl att införa ytterligare uppgiftsskyldigheter för statliga myndigheter som har uppgifter av betydelse för Utbetalningsmyndighetens dataanalyser och urval.

Generaldirektör Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Senior jurist Sophia Anderberg har varit föredragande. I handläggningen har även analytikern Andreas Doherty deltagit. I den slutliga handläggningen har också seniora juristerna Henrik Grönberg och Magnus Lindbäck deltagit.

Anja Clausin

Sophia Anderberg