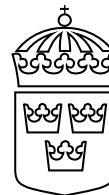


Regeringens skrivelse

2025/26:89



Riksrevisionens rapport om arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling

Skr.
2025/26:89

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 18 december 2025

Ebba Busch

Erik Slottnér
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har i rapporten Arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling (RiR 2025:21) redovisat sin granskning av om regeringen och myndigheterna vidtagit effektiva åtgärder för skäliga arbetsvillkor i offentliga upphandlingar. I denna skrivelse behandlar regeringen Riksrevisionens iakttagelser och de rekommendationer som myndigheten riktar till regeringen.

Riksrevisionen bedömer att det finns möjligheter att effektivisera myndigheternas arbete, att uppföljningen av arbetsrättsliga krav behöver utökas och att mer stöd behövs. Myndigheten rekommenderar att regeringen säkerställer ett utökat stöd och att den utreder hur uppföljningen av arbetsrättsliga villkor kan centraliseras.

Regeringen instämmer i att det finns möjligheter att effektivisera myndigheternas arbete och har bl.a. tagit initiativ till följande åtgärder.

Regeringen har beslutat att ge Upphandlingsmyndigheten ett bredare uppdrag för att stärka det offentliga upphandlingsstödet.

Upphandlingsmyndigheten har bl.a. fått i uppdrag att informera och vägleda upphandlande aktörer om den färdplan för de offentliga affärerna 2025–2030 som regeringen beslutat om och ta fram stöd för arbetsrättsliga villkor och uppföljning.

Regeringen bedömer att dessa åtgärder kan leda till att det blir lättare för myndigheter att ställa arbetsrättsliga villkor och att följa upp dessa.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Det behöver bli lättare att ställa krav.....	3
2.2	Det behövs en centraliserad uppföljning	4
2.3	Riksrevisionens rekommendationer	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	6
Bilaga 1	Arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling RiR 2025:21	7
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 december 2025	69

1 Ärendet och dess beredning

Skr. 2025/26:89

Riksrevisionen har granskat om regeringen och myndigheterna vidtagit effektiva åtgärder för skäliga arbetsvillkor i offentliga upphandlingar. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling (RiR 2025:21), se bilagan.

Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 10 september 2025. I denna skrivelse behandlar regeringen Riksrevisionens iakttagelser och de rekommendationer som riktats till regeringen.

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Det behöver bli lättare att ställa krav

Riksrevisionen framför i sin granskning att statliga myndigheter inte säkerställer skäliga arbetsvillkor för anställda i offentligt upphandlade verksamheter. Riksrevisionen framför vidare att endast en tredjedel av de granskade upphandlingarna innehåller arbetsrättsliga villkor och myndigheterna gör ofta tvivelaktiga tolkningar av lagstiftningen och använder allmänna skrivningar i stället för att specificera lön, arbetstid och semester. Riksrevisionen menar att lagstiftningen är svår för myndigheterna att tillämpa. Det krävs både tid och kunskap för att bedöma om krav ska ställas och identifiera vilka krav som ska ställas.

Enligt Riksrevisionen är Upphandlingsmyndighetens stöd avgörande för att myndigheterna ska kunna ställa krav på arbetsrättsliga villkor på ett effektivt sätt. När det finns framtagna kontraktsvillkor från Upphandlingsmyndigheten behöver inte alla myndigheter, var för sig, utföra samma arbete. Men stödet har inte varit tillräckligt omfattande.

Riksrevisionen bedömer att det finns möjligheter att effektivisera myndigheternas arbete genom att Upphandlingsmyndigheten publicerar riskanalyser och kontraktsvillkor för så många yrkesgrupper som möjligt. Ett utvidgat stöd skulle, enligt Riksrevisionen, innebära att de upphandlande myndigheterna sparar resurser men även att det blir enklare för leverantörerna när samma villkor gäller hos alla upphandlande myndigheter.

Riksrevisionen bedömer att Upphandlingsmyndigheten behöver bättre förutsättningar för att vara ett stöd för upphandlande myndigheter när det kommer till krav på arbetsrättsliga villkor. En möjlighet skulle enligt myndigheten vara att regeringen säkerställer att Upphandlingsmyndigheten själva kan utvidga det stödjande arbetet, alternativt att nyttja kompetensen hos andra myndigheter som är experter på arbetsmarknad, arbetsrätt och arbetslivskriminalitet. När det gäller framtagande av både riskanalyser och kontraktsvillkor skulle, enligt Riksrevisionen, andra myndigheter kunna ta över arbetet eller bistå Upphandlingsmyndigheten.

2.2 Det behövs en centraliserad uppföljning

Enligt Riksrevisionens granskning genomför myndigheterna sällan någon djupgående uppföljning för att kontrollera att krav på arbetsrättsliga villkor efterlevs, exempelvis genom att besöka arbetsplatser och granska lönespecifikationer. Utan uppföljning riskerar efterlevnaden att bli låg. Konsekvensen kan bli att myndigheterna bidrar till lönedumpning och i övrigt dåliga arbetsvillkor hos sina leverantörer. Andra sätt att verka för skäliga arbetsvillkor är att förkasta onormalt låga anbud eller utesluta leverantörer som tidigare haft dåliga arbetsvillkor. Dessa metoder har dock, enligt Riksrevisionen, visat sig vara svåra att använda i praktiken.

Riksrevisionen bedömer att uppföljningen av arbetsrättsliga krav behöver utökas för att säkerställa att kontraktsvillkoren efterlevs och att myndigheterna behöver mer stöd i uppföljningen. Att myndigheterna inte har gjort djupgående uppföljningar är till största delen en resursfråga.

Riksrevisionen bedömer att det är mer effektivt om delar av uppföljningen av arbetsrättsliga villkor centraliseras. En centraliserad uppföljning skulle effektivisera arbetet för såväl upphandlande myndigheter som för leverantörer.

Riksrevisionen menar att en centraliserad uppföljning av arbetsrättsliga villkor även kan bidra till att öka kunskaperna om hur stora problemen med oskäliga arbetsvillkor är hos leverantörer i offentliga kontrakt. Ökade kunskaper om vilka fel som uppstår med till exempel lön och arbetstid, och inom vilka branscher problemen är störst, skulle ge bättre underlag för att ta fram riskbaserade uppföljningsmodeller och olika modeller för uppföljning för olika branscher. En centraliserad uppföljning underlättar enligt Riksrevisionen även att information sprids mellan myndigheter.

2.3 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen säkerställer att upphandlande myndigheter får ett utökat stöd rörande arbetsrättsliga villkor och att den utreder hur uppföljningen av arbetsrättsliga villkor kan centraliseras.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen anser att det är av vikt att alla upphandlande myndigheter säkerställer att leverantören och eventuella underleverantörer följer arbetsrättsliga villkor och betalar skälig lön till samt skatter och avgifter för sina anställda. Regeringen instämmer i att det finns möjligheter att effektivisera myndigheternas arbete genom att Upphandlingsmyndigheten fortsätter sitt arbete med riskanalyser och kontraktsvillkor för olika yrkesgrupper och tillsammans med arbetsmarknadens parter tar fram nya villkorsbilagor. Andra myndigheter behöver bistå Upphandlingsmyndigheten i detta

arbete. Regeringen instämmer även i att det kan bli enklare för leverantörerna när samma villkor i större utsträckning gäller hos flera upphandlande myndigheter.

Regeringen anser att det är av stor betydelse att de krav och villkor som ställs i offentliga upphandlingar kontrolleras och följs upp kontinuerligt under avtalstiden. Regeringen instämmer i att det finns vinster i att viss uppföljning centraliseras, både på nationell och regional nivå.

Regeringen fattade den 2 oktober 2025 beslut om ett bredare uppdrag för Upphandlingsmyndigheten i enlighet med förslag i budgetpropositionen för 2026 (prop. 2025/26:1 utg.omr. 2 avsnitt 7). Uppgifter om samordnade ramavtal flyttas från Kammarkollegiet till Upphandlingsmyndigheten. Upphandlingsstödet förstärks med praktisk kompetens och kvaliteten på samordnade ramavtal kan förbättras med den strategiska kompetens som finns hos Upphandlingsmyndigheten. Dessutom ska vissa uppgifter inom området för elektronisk inköpsprocess överföras från Myndigheten för digital förvaltning (Digg) till Upphandlingsmyndigheten. Det blir enklare att ta ett helhetsgrepp om digitaliseringen av inköpsprocesserna genom att koppla ihop upphandling, beställning och fakturering på ett mer sammanhängande och effektivt sätt. En större myndighet ger vidare större möjligheter att allokera resurser till där stödet behövs som bäst. Kammarkollegiet, Digg och Upphandlingsmyndigheten har fått i uppdrag att förbereda överföring och inordnande av uppgifterna (Fi2025/01831, Fi2025/01826, Fi2025/01825).

Regeringen har också, i Färdplan för de offentliga affärerna 2025–2030 (Fi2025/01827), fattat beslut om ytterligare tre inriktningsmål till den nationella upphandlingsstrategin. Ett av dessa, mål 9, är att upphandlande aktörer ska säkerställa att endast seriösa leverantörer tilldelas offentliga kontrakt samt att leverantörerna följer avtal och gällande regelverk och har seriösa underleverantörer. För att arbeta med detta inriktningsmål är riskanalyser, arbetsrättsliga villkor och uppföljning en självklar del.

Upphandlingsmyndigheten har fått i uppdrag att genomföra insatser för att främja genomförandet av färdplanen (Fi2025/01827). Det innebär bl.a. att myndigheten ska informera, vägleda och möjliggöra erfarenhetsutbyte för upphandlande aktörer om hur färdplanen kan förverkligas. Myndigheten ska löpande rapportera till regeringen fram till 30 september 2030 då en slutredovisning ska göras.

För att förbättra förutsättningarna för att genomföra den nationella upphandlingsstrategin består färdplanen även av fokusområden. Samordning av de offentliga affärerna är ett av tre områden som regeringen pekar ut och där det behövs en genomgripande utveckling hos myndigheterna. Inom området beskrivs rekommenderade åtgärder, bl.a. att mindre kommuner och myndigheter med begränsade resurser kan gå samman i regionala inköpscentraler. På så vis kan upphandlingskompetens och resurser samlas, vilket bl.a. kan möjliggöra centraliserad uppföljning.

Konkurrensverket har den 30 september 2025, på uppdrag av regeringen, lämnat förslag som syftar till att göra det lättare att förkasta oseriösa anbud i offentliga upphandlingar (Fi2025/01806). Förslagen är remitterade.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

För att motverka arbetslivskriminalitet i offentliga upphandlingar har Upphandlingsmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten fått i uppdrag att i dialog med berörda aktörer utveckla effektiva former för och tillgängliggöra ett operativt och verksamhetsnära stöd för kommuner som hjälper dessa att motverka arbetslivskriminalitet och brottslighet i välfärden i inköpsprocessens olika delar (Fi2025/02383).

Stödet ska bl.a. göra det enklare att ställa arbetsrättsliga villkor i upphandlingar och att följa upp dessa villkor. Stödet ska även inkludera hur misstänkt låga anbud kan hanteras. Dessa åtgärder kommer alla upphandlande aktörer tillgodo.

För att effektivisera uppföljningen av avtal och däribland arbetsrättsliga villkor och samtidigt hantera kapacitetsproblem för små upphandlande aktörer har Upphandlingsmyndigheten i det ovan nämnda uppdraget även fått i uppgift att vidta åtgärder för att underlätta och stödja kommunal inköpsamverkan bl.a. i syfte att öka effektivitet och centralisering av avtalsuppföljningen. Målet är att fler upphandlande aktörer ska kunna delta i samordnade ramavtal där uppföljningen sker centralt av särskilda kompetensresurser.

Regeringen bedömer att denna åtgärd, tillsammans med redan genomförda åtgärder, kan leda till att det sammantaget blir lättare för upphandlande aktörer att ställa krav på arbetsrättsliga villkor och att följa upp dessa.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling
RiR 2025:21

Skr. 2025/26:89
Bilaga



RIKS
REVISIONEN



RiR 2025:21

Arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen
RiR 2025:21
ISBN 978-91-7086-724-8
ISSN 1652-6597
Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025



Beslutad: 2025-08-21
Diarienummer: 2024/0350
RiR 2025:21

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling

Rikskontrollen har granskat om regeringen och myndigheterna har vidtagit effektiva åtgärder för skäliga arbetsvillkor i offentliga upphandlingar. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten och upphandlande myndigheter.

Rikskontrollens Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Yvonne Thorsén har varit föredragande. Revisorn Jonas Lundstedt och enhetschefen Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Yvonne Thorsén

För kännedom

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Affärsverket Svenska kraftnät, Akademiska hus, Arbetsmiljöverket, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Kriminalvården, Lantmäteriet, Polismyndigheten, Skogsstyrelsen, Statens fastighetsverk, Trafikverket, Upphandlingsmyndigheten

Skr. 2025/26:89
Bilaga

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	9
2 Bakgrund	12
2.1 Skäligen anställningsvillkor ett viktigt mål vid upphandling	12
2.2 Lagstiftningens utformning	12
2.3 Inköpsprocessen	15
2.4 Arbetsrättsliga villkor och den svenska modellen	16
2.5 Uppföljning är viktig för att säkerställa att villkoren efterlevs	17
3 Myndigheternas tillämpning av lagstiftningen	19
3.1 Operationaliserade bedömningsgrunder	19
3.2 Granskade upphandlingar	20
3.3 Behövlighetsbedömningar görs bara i hälften av upphandlingarna	21
3.4 En tredjedel av upphandlingarna innehåller krav på arbetsrättsliga villkor	22
3.5 Svårt att förkasta anbud eller utesluta leverantörer	24
3.6 Ovanligt med djupgående uppföljning	25
3.7 En strukturerad upphandlingsprocess gör att krav ställs och kontrolleras	28
4 Stöd, tillsyn och styrning	30
4.1 Operationaliserade bedömningsgrunder	30
4.2 Upphandlingsmyndigheten	31
4.3 Konkurrensverket	34
4.4 Brister vid införandet av lagstiftningen och begränsad uppföljning gör att lagen inte fungerar som tänkt	37
4.5 Översyn av EU:s upphandlingsdirektiv	41
5 Slutsatser och rekommendationer	42
5.1 Otillräckligt arbete för skäligen arbetsvillkor	42
5.2 Flera orsaker till att myndigheterna inte tillämpar lagen	43
5.3 Goda möjligheter att effektivisera arbetet med arbetsrättsliga villkor	45
5.4 Rekommendationer	49
Referenslista	50
Bilaga 1. Aktuell lagstiftning	55
Bilaga 2. Modeller för uppföljning	57
Bilaga 3. Granskade upphandlingar	59

Elektronisk bilaga

Till rapporten finns en bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagan kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 4. Underlag avseende granskade upphandlingar

Skr. 2025/26:89
Bilaga

Sammanfattning

Riksrevisionens granskning visar att arbetet med att ställa arbetsrättsliga krav i offentliga upphandlingar inte fungerar effektivt. En lagändring 2017, då myndigheter blev skyldiga att ställa arbetsrättsliga krav i vissa upphandlingar, har inte fått genomslag i praktiken. Konsekvensen kan bli att myndigheterna bidrar till lönedumpning och i övrigt dåliga arbetsvillkor hos sina leverantörer. Att lagen inte efterlevs beror på att lagstiftningen är svår att tillämpa och att stödet är otillräckligt. Myndigheternas arbete har inte heller följts upp i tillräcklig utsträckning.

Arbetsrättsliga krav saknas i två av tre upphandlingar i riskbranscher

Arbetsrättsliga hänsyn är en viktig del av offentlig upphandling, inte bara för arbetstagarnas sociala skydd, utan också för att det bidrar till sund konkurrens. Riksrevisionen konstaterar att statliga myndigheter inte säkerställer skäliga arbetsvillkor för anställda i offentligt upphandlade verksamheter. Endast en tredjedel av de granskade upphandlingarna innehåller arbetsrättsliga villkor, vilket är en låg andel med tanke på att det rör riskbranscher.

Myndigheterna gör ofta tvivelaktiga tolkningar av lagstiftningen och använder allmänna skrivningar i stället för att specificera lön, arbetstid och semester, vilket gör kraven otydliga för leverantörer och försvårar uppföljningen.

När myndigheterna ställer krav på arbetsrättsliga villkor genomförs sällan djupgående uppföljning för att kontrollera att kraven efterlevs, exempelvis genom att besöka arbetsplatser och granska lönespecifikationer. Utan uppföljning riskerar efterlevnaden att bli låg. Under senare år har flera myndigheter gjort vissa försök att förbättra uppföljningen, vilket visar på ett ökat engagemang för frågan.

Andra sätt att verka för skäliga arbetsvillkor är att förkasta onormalt låga anbud eller utesluta leverantörer som tidigare haft dåliga arbetsvillkor. Dessa metoder har dock visat sig vara svåra att använda i praktiken.

Stödet till myndigheterna är otillräckligt

Lagstiftningen är svår för myndigheterna att tillämpa. Det krävs både tid och kunskap för att bedöma om krav ska ställas och identifiera vilka krav som ska ställas. Att kontrollera om leverantörer följer de krav som myndigheterna ställer är också utmanande och kräver både resurser och kunskap som många myndigheter saknar. Det är inte effektivt att alla upphandlande myndigheter ska besitta den kompetens och lägga de resurser som behövs för detta.

Upphandlingsmyndighetens stöd är därför avgörande för att myndigheterna ska kunna ställa krav på arbetsrättsliga villkor på ett effektivt sätt. När det finns framtagna

kontraktsvillkor från Upphandlingsmyndigheten behöver inte alla myndigheter, var för sig, utföra samma arbete. Men stödet har inte varit tillräckligt omfattande.

Det finns ingen struktur på plats för att säkerställa att myndigheternas arbete med arbetsrättsliga villkor utvecklas. Regeringen har inte krävt återrapportering sedan 2018, och de uppföljningar som gjorts bygger mestadels på myndigheternas bedömning av sitt eget arbete, vilket kan leda till en alltför positiv bild. Konkurrensverket har endast bedrivit en begränsad tillsyn över hur myndigheterna efterlever reglerna om arbetsrättsliga villkor, och kan inte heller sanktionera myndigheter som inte följer lagen.

Riksrevisionen bedömer att det finns potential att effektivisera arbetet med arbetsrättsliga villkor. För att uppnå detta krävs att centrala myndigheter tar fram arbetsrättsliga villkor och metoder för uppföljning. Offentlig upphandling utgör ungefär 18 procent av Sveriges BNP och påverkar många arbetstagare, särskilt i riskbranscher som bygg och städ. För att effektivisera arbetet behöver Upphandlingsmyndigheten publicera riskanalyser och kontraktsvillkor för fler yrkesgrupper, och det måste finnas en struktur för att driva arbetet framåt. Ytterligare en möjlighet till effektivisering är att centralisera uppföljningen av arbetsrättsliga villkor.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Säkerställ att upphandlande myndigheter får ett utökat stöd rörande arbetsrättsliga villkor.
- Utred hur uppföljningen av arbetsrättsliga villkor kan centraliseras.

Till Upphandlingsmyndigheten

- Ta fram riskanalyser och arbetsrättsliga villkor för fler yrkesgrupper, eventuellt i samverkan med andra myndigheter.
- Uppdatera stödet för uppföljning av arbetsrättsliga villkor.

Till Konkurrensverket

- Utöka tillsynen över att myndigheterna följer lagstiftningen om krav på arbetsrättsliga villkor.

Till upphandlande myndigheter

- Säkerställ att det finns rutiner och arbetssätt som gör att arbetsrättsliga villkor ställs och efterlevs hos leverantörer och underleverantörer i relevanta upphandlingar.

1 Inledning

Varje år upphandlar stat, kommuner och regioner varor och tjänster för ett värde som motsvarar närmare 18 procent av BNP, eller över 900 miljarder kronor.¹ Enligt riksdagen är arbetsrättsliga hänsyn en viktig del av offentlig upphandling, inte bara för att värna arbetstagarnas sociala skydd utan också för att det bidrar till likabehandling av leverantörer och en sund konkurrens.²

Sedan 2017 ska upphandlande myndigheter i många av sina upphandlingar ställa krav på att de som utför arbetet i verksamheten är garanterade en lägstanivå avseende lön, semester och arbetstid. För att säkerställa att arbetsrättsliga hänsyn tas i offentlig upphandling spelar de upphandlande myndigheterna en central roll, men även Upphandlingsmyndigheten har en viktig funktion i sitt arbete med att stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter. Vidare är det Konkurrensverket som har i uppdrag att bedriva tillsyn av offentlig upphandling.

1.1 Motiv till granskning

Riksrevisionen och flera andra myndigheter och organisationer har framfört att det finns problem med exploatering av arbetskraft i Sverige.³ Det kan exempelvis handla om personer som arbetar för oskäligt låg lön, under mycket långa arbetsdagar eller i dålig arbetsmiljö. I några av de branscher som är särskilt utsatta är offentlig sektor en stor aktör i och med sin roll som inköpare av tjänster.

Trots skärpta lagkrav förekommer det uppgifter i media om att arbetstagare utnyttjas i företag som utför arbeten åt offentlig sektor. Byggbranschen är särskilt utsatt. Ett exempel är att det finns misstanke om att utländsk arbetskraft utnyttjats i samband med renoveringen av Sveriges riksdag.⁴

Statskontoret gjorde 2020 en uppföljning av hur myndigheterna arbetar med att ställa krav på arbetsrättsliga villkor i upphandlingar.⁵ Statskontoret konstaterade att det finns flera svårigheter med att upphandla med arbetsrättsliga villkor och att det är en särskild utmaning för små myndigheter och myndigheter som sällan upphandlar, eftersom upphandling med arbetsrättsliga villkor kräver tid, resurser och kunskap. Både den danska och den norska riksrevisionen har gjort granskningar på området.⁶

¹ Upphandlingsmyndigheten, "Upphandlingspliktiga inköp för 921 miljarder kronor", hämtad 2025-06-10.
² Se prop. 2016/17:163, bet. 2016/17:FiU31, rskr. 2016/17:242.

³ Se Riksrevisionen, *Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade*, 2020; Arbetsförmedlingen m.fl., *Lägesbild 2021 För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*, 2022; Byggmärknadskommissionen, *Byggmärknadskommissionens slutrapport: Från svart till vitt - vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen*, 2022.

⁴ Boss, "Fuskett fem meter från ministrarna", 2023-01-23.

⁵ Statskontoret, *Statliga myndigheters upphandlingar med arbetsrättsliga villkor*, 2020.

⁶ Riksrevisionen, *Revisionsrapport om statliga verksameters uppföljning av löns- och arbetsvillkor i anskaffelser*, 2022; Riksrevisionen, *Statens brug af og kontrol med arbejds-klausuler*, 2020.

I granskningarna framkom det att upphandlande myndigheter sällan kontrollerar om de kravställda arbetsvillkoren efterlevs.

Leverantörskontrollsutredningen (SOU 2023:43) hade i uppdrag att utreda om arbetsrättsliga villkor även ska ställas i upphandlingar under tröskelvärdena. Utredningen menade att effekterna av den nuvarande skyldigheten att ställa arbetsrättsliga villkor bör utvärderas innan eventuella förändringar görs.⁷ Sammanfattningsvis finns det risker för dåliga arbetsvillkor i offentliga upphandlingar och tecken på att lagstiftningen inte fungerar som avsett. Detta ger Riksrevisionen anledning att granska hur arbetet med arbetsrättsliga villkor i offentliga upphandlingar fungerar.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är om regeringen och myndigheterna har vidtagit effektiva åtgärder för skäligen arbetsvillkor i offentliga upphandlingar. För att besvara den övergripande revisionsfrågan ställer vi följande delfrågor:

1. Arbetar upphandlande myndigheter effektivt för att säkerställa att arbetsrättsliga krav ställs och följs upp i relevanta upphandlingar?
2. Ger Upphandlingsmyndigheten ett ändamålsenligt stöd till myndigheterna?
3. Bedriver Konkurrensverket en ändamålsenlig tillsyn över myndigheternas arbete med krav på arbetsrättsliga villkor?
4. Bidrar regeringens styrning och uppföljning till att myndigheterna arbetar effektivt för att säkerställa att arbetsrättsliga krav ställs och följs upp i relevanta upphandlingar?

Fråga ett besvaras i kapitel tre och frågorna två, tre och fyra besvaras i kapitel fyra. I granskningen fokuserar vi på upphandlade tjänster där arbetet utförs i Sverige. Om arbetet utförs i länder där svensk rätt inte är tillämplig ska villkor fastställas enligt International Labour Organizations (ILO) kärnkonventioner.⁸ Vi granskar inte om myndigheterna ställer krav på eller följer upp kraven enligt ILO:s kärnkonventioner.

Eftersom kommuner och regioner står för en mycket stor del av den offentliga upphandlingen kommer vi, när så är möjligt, att beakta hur dessa påverkas av regeringens styrning och uppföljning.

Vi har undersökt möjligheten att utvärdera om lagstiftningen har påverkat löner eller andra arbetsvillkor i upphandlade verksamheter. Vi har dock kommit till slutsatsen att det är mycket svårt att få fram en tillförlitlig koppling mellan myndighetens upphandling och löner för anställda i upphandlade företag och deras underleverantörer via en registerstudie. För detta skulle det krävas platsbesök och

⁷ SOU 2023:43, s. 299.

⁸ Se 17 kap. 4 § LOU.

⁸ Riksrevisionen

granskning av exempelvis lönespecifikationer, vilket vi bedömer ligger utanför Riksrevisionens uppdrag. I granskningen undersöker vi om arbetet med krav på arbetsrättsliga villkor är effektivt inom ramen för nuvarande lagstiftning. Vi har alltså inte undersökt om alternativa sätt att säkerställa skäliga arbetsvillkor i offentliga upphandlingar skulle vara mer effektiva än dagens system.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen utgår från för att utvärdera effektiviteten i den granskade verksamheten. Nedan redogör vi för våra övergripande bedömningsgrunder. Våra operationaliserade bedömningsgrunder beskrivs närmare i de kapitel där vi redovisar våra iakttagelser.⁹

Målet för den offentliga upphandlingen är att den ska vara effektiv, rättssäker och ta tillvara konkurrensen på marknaden, samtidigt som innovativa lösningar främjas samt miljöhänsyn och sociala hänsyn beaktas.¹⁰

I granskningen utgår vi från att Sverige ska efterleva EU-direktiven om att vidta åtgärder för att säkerställa skäliga arbetsvillkor i offentliga upphandlingar.¹¹ Kraven innebär en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att leverantörerna uppfyller de arbetsrättsliga skyldigheter som följer av lag, kollektivavtal och vissa internationella konventioner.

Enligt propositionen som föregick lagändringen handlar arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling bland annat om möjligheten att säkerställa arbetstagarnas sociala skydd. En annan aspekt av lagstiftningen är att skötsamma leverantörer inte ska riskera att utsättas för illojal konkurrens av leverantörer som konkurrerar med undermåliga anställningsvillkor.¹² Upphandlingsmyndigheten ska ge stöd till myndigheterna och Konkurrensverket ska se till att lagstiftningen efterlevs. Regeringens roll är att styra myndigheterna och följa upp hur tillämpningen av lagstiftningen fungerar.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Yvonne Thorsén (projektledare) och Jonas Lundstedt. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Kerstin Ahlberg, tidigare föreståndare vid Institutet för social civilrätt vid Juridicum vid Stockholms

⁹ Med operationaliserad bedömningsgrund menar vi att vi konkretiserat vad bedömningsgrunden innebär i praktiken för regeringens styrning och myndigheternas genomförande.

¹⁰ Prop. 2014/15:1 utgiftsområde 2, avsnitt 6.

¹¹ Direktiv 2014/23/EU artikel 30.3; direktiv 2014/24/EU artikel 18.2; direktiv 2014/25/EU artikel 36.2. Direktiv 2014/24/EU artikel 18.2 i upphandlingsdirektivet lyder: Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställs i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser som anges i bilaga X. Bilaga X hänvisar bl.a. till ILO:s åtta kärnkonventioner. Liknade formuleringar återfinns i Direktiv 2014/23/EU artikel 30.3 och Direktiv 2014/25/EU artikel 36.2.

¹² Prop. 2016/17:163, s. 26.

universitet och expert på arbetsrätt. Företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten, Affärsverket svenska kraftnät, Akademiska hus, Arbetsmiljöverket, Kammarkollegiet, Kriminalvården, Lantmäteriet, Polismyndigheten, Skogsstyrelsen, Statens fastighetsverk och Trafikverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

1.4.1 Fallstudie av myndigheter

I granskningen har vi valt ut tio myndigheter som exempel på hur olika organisationer arbetar med att säkerställa arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar. Vårt syfte är inte bara att uttala oss om exempelmyndigheterna, utan att genom iakttagelser från dem kunna dra slutsatser som kan vara relevanta för hela sektorn. De tio exempelmyndigheterna är följande:

- Affärsverket svenska kraftnät
- Akademiska hus AB (publ.)
- Arbetsmiljöverket
- Kammarkollegiet
- Kriminalvården
- Lantmäteriet
- Polismyndigheten
- Skogsstyrelsen
- Statens fastighetsverk
- Trafikverket

Dessa myndigheter är utvalda för att få en variation i storlek, driftsform och ansvarsområde. I urvalet finns exempelvis ett statligt bolag (Akademiska hus) och ett affärsverk (Svenska kraftnät). I syfte att förenkla använder vi i rapporten genomgående begreppet *myndigheter* eller *upphandlande myndigheter*, även när vi refererar till statliga bolag och affärsverk. Urvalet inkluderar även en variation av myndigheter vad gäller omfattningen på upphandlingen och typen av tjänster som upphandlas. Kammarkollegiet granskas utifrån att det har rollen som Statens inköpscentral och upphandlar ramavtal som andra myndigheter kan använda.

Vi har genomfört intervjuer och dokumentstudier på de tio exempelmyndigheterna. För varje exempelmyndighet har vi valt ut en till tio upphandlingar som vi studerat närmare för att se hur myndigheten arbetar med behövighetsbedömning, kravställning och uppföljning.¹³

Vi gjorde ett strategiskt urval från de upphandlingar som annonserades 2019–2022 med syftet att få en god spridning i upphandlingarnas bransch, år, region med mera.¹⁴ Vi har valt att inte inkludera upphandlingar som annonserades 2023–2024 eftersom dessa ligger för nära i tiden för att vi ska ha möjlighet att granska hur myndigheterna arbetar med att följa upp krav på arbetsrättsliga villkor. Vi valde endast upphandlingar inom branscher som Ekobrottsmyndigheten bedömt löper högre risk för arbetslivskriminalitet.¹⁵ Det beror på att vi bedömer att det är hög sannolikhet att det är behövt att ställa arbetsrättsliga villkor i upphandlingar inom dessa branscher.

Vi skickade skriftliga frågor till myndigheterna där de bland annat fick uppge hur de arbetar med krav på arbetsrättsliga villkor, samt hur de har tillämpat och följt upp de arbetsrättsliga villkoren i de utvalda upphandlingarna. Därefter besökte vi myndigheterna för att diskutera deras svar på frågorna, men även studera underlag så som strategier, rutiner och dokumentation som bland annat visar på hur eventuell uppföljning har gått till.

1.4.2 Intervjuer och dokumentstudier

Utöver den ovan beskrivna fallstudien så har vi genomfört intervjuer och dokumentstudier på Upphandlingsmyndigheten, Konkurrensverket och Regeringskansliet. Vi har även intervjuat representanter för arbetsmarknadens parter, leverantörer och Sveriges kommuner och regioner. Vi har intervjuat representanter för den danska statens enhet för kontroll av arbetsklausuler. Därutöver har vi analyserat lagstiftning, förarbeten och annan dokumentation.

¹³ Två av myndigheterna i urvalet har bara gjort en upphandling inom en riskbransch som överstiger tröskelvärdet under den granskade tidsperioden. Vi bedömer ändå att det är relevant att ha med dessa myndigheter eftersom det ger oss en bild av hur lagstiftningen fungerar när den används mer sällan i organisationen.

¹⁴ Se bilaga 3 och elektronisk bilaga 4 för en förteckning över antal upphandlingar per myndighet och inom vilken bransch de är.

¹⁵ Dessa branscher är bygg- och anläggning, lokalvård, tvätterier, bilverkstäder, transporter, restauranger, vård och omsorg, gröna näringar och avfallshantering. Ekobrottsmyndigheten, *Förebygg arbetslivskriminalitet genom upphandling*, U.Å.

2 Bakgrund

I detta kapitel beskriver vi riksdagens målsättning med att inkludera krav på arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling och lagens utformning. Därefter följer en beskrivning av inköpsprocessen och hur arbetsrättsliga villkor vid upphandling kan fungera som ett komplement till den svenska modellen. Slutligen resonerar vi kring varför uppföljning av kontraktsvillkor är viktigt även om det inte finns några lagkrav på att kontraktsvillkor ska följas upp.

2.1 Skäliga anställningsvillkor ett viktigt mål vid upphandling

Sedan 2014 finns det tre EU-direktiv som tydliggör att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga sociala och arbetsrättsliga skyldigheter.¹⁶ I den nationella upphandlingsstrategin anger regeringen att konkurrensen i den offentliga upphandlingen aldrig får ske på bekostnad av en god arbetsmiljö eller skäliga anställningsvillkor samt att statliga myndigheter bör vara ett föredöme och ligga i framkant när det gäller att ta sociala hänsyn i upphandlingar.¹⁷ Även enligt riksdagen är arbetsrättsliga hänsyn en viktig del av offentlig upphandling, inte bara för arbetstagarnas sociala skydd utan också för att det bidrar till likabehandling av leverantörer och en sund konkurrens.¹⁸

2.2 Lagstiftningens utformning

Krav på arbetsrättsliga villkor har sitt ursprung i EU-direktiven om offentlig upphandling från 2014.¹⁹ I Sverige pågick förberedelserna för införandet av de nya direktiven under fem år, från 2012 till 2017.²⁰ Den nya lagstiftningen trädde i kraft 2017. Innan lagändringen var det frivilligt för myndigheterna att ställa denna typ av krav.

Skyldigheten att ställa krav på arbetsrättsliga villkor regleras i tre av de lagar som styr offentlig upphandling. Bestämmelserna finns i:

- 17 kap. 2–5 §§ lagen om offentlig upphandling (LOU)
- 16 kap. 2–5 §§ lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)
- 14 kap. 2–5 §§ lagen om upphandling av koncessioner (LUK).

¹⁶ Se direktiv 2014/23/EU artikel 30.3; direktiv 2014/24/EU artikel 18.2; direktiv 2014/25/EU artikel 36.2.
¹⁷ Finansdepartementet, *Nationella upphandlingsstrategin*, 2016.

¹⁸ Prop. 2016/17:163, bet. 2016/17:FiU31.

¹⁹ Se direktiv 2014/23/EU artikel 30.3; direktiv 2014/24/EU artikel 18.2; direktiv 2014/25/EU artikel 36.2.

²⁰ I september 2012 fick en särskild utredare i uppdrag att bland annat ge förslag till hur vissa av bestämmelserna i LOU-direktivet och LUF-direktivet borde genomföras i svensk rätt enligt den lydelse direktiven fick när de antagits, se dir. 2012:96. I juni 2017 trädde lagstiftningen i kraft, se prop. 2016/17:163; bet. 2016/17:FiU31; rskr. 2016/17:242.

Det finns inte några motsvarande krav i lagen (2011:1029) om upphandling inom försvars- och säkerhetsområdet (LUF) eller i lagen (2008:962) om upphandling om valfrihetssystem (LOV). Det finns dock inga hinder mot att ställa krav på arbetsrättsliga villkor även vid tillämpning av dessa lagar.

Upphandlande myndigheter får utöver de obligatoriska kraven även ställa miljömässiga, sociala, arbetsrättsliga och andra villkor enligt bestämmelserna om fullgörande av kontrakt.²¹

Skyldigheten att ställa krav på arbetsrättsliga villkor gäller om upphandlingen överstiger det så kallade tröskelvärdet. Tröskelvärdet är den beloppsgräns som avgör vilka regler en upphandling ska följa. Under tröskelvärdena gäller nationella regler, men över tröskelvärdena finns mer omfattande krav som härstammar från EU-direktiv. Tröskelvärden varierar för olika upphandlingslagar, för statliga och icke-statliga myndigheter och för olika branscher. Som exempel är tröskelvärdet för statliga myndigheter som upphandlar byggtreprenader omkring 60 miljoner kronor, för varor och tjänster är motsvarande tröskelvärde 1,5 miljoner kronor.²²

2.2.1 Vilka krav ska och kan myndigheten ställa?

Bestämmelserna innebär att upphandlande myndigheter ska ställa krav avseende lön, semester och arbetstid, *om det är behövligt* och om villkoren går att fastställa.²³ Med "behövligt" avses att det finns en risk för oskäliga arbetsvillkor vid utförandet av kontraktet.²⁴ Det är den upphandlande myndigheten som ska avgöra om det är behövligt att inkludera krav på arbetsrättsliga villkor i en aktuell upphandling. Leverantörerna ska säkerställa att även anställda hos underleverantörer ges de rättigheter som lagstiftningen anger. Tabell 1 anger vilka krav som ska ställas och vilka som berörs av kraven. I bilaga 1 finns en sammanställning av bestämmelserna.

Tabell 1 Krav på arbetsrättsliga villkor och vilka de omfattar

Vilka villkor ska ställas?	Vilka upphandlingar?	Vilka ska efterleva kraven?
<ul style="list-style-type: none"> • Lön • Arbetstid • Semester 	<ul style="list-style-type: none"> • Över tröskelvärdet • Om det är behövligt • Om det går att fastställa arbetsrättsliga villkor • Ej upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster 	<ul style="list-style-type: none"> • Leverantörer • Underleverantörer

²¹ Se 17 kap. 1 § LOU; 16 kap. 1 § LUF; 14 kap. 1 § LUK.

²² Upphandlingsmyndigheten, "Tröskelvärden och direktupphandlingsgränser", hämtad 2025-06-10.

²³ Villkor som inte går att fastställa kan till exempel handla om sifferlösa avtal eller att det inte finns något centralt kollektivavtal för yrkesgruppen.

²⁴ Från propositionen (2016/17:163) framgår följande "Villkoren ska ställas när det är behövligt. Bedömningen av behövligheten ska vara en helhetsbedömning vid vilken myndigheten kan beakta såväl erfarenheter från tidigare upphandlingar som uppgifter från branschorganisationer, arbetsmarknadens parter eller från andra aktörer. Behovet ska avse risken för oskäliga arbetsvillkor, dvs. risken för att anställningsvillkoren avviker från en godtagbar nivå, och ska därför ske utifrån arbetstagarnas perspektiv."

De arbetsrättsliga villkoren ska anges i enlighet med angivna nivåer om lön, semester och arbetstid som följer av ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen. Villkoren ska dock alltid minst motsvara de nivåer som följer av lag. När de arbetsrättsliga villkoren tas fram ska de centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna som har slutit det centrala kollektivavtalet ges tillfälle att yttra sig, om det inte är obehövligt. Den upphandlande myndigheten får *inte* ställa krav på att en leverantör ska vara bunden av ett kollektivavtal.²⁵ Till skillnad från semester och arbetstid är lön inte reglerat i lag, utan där har de villkor som myndigheterna ställer en tydligare normerande betydelse.²⁶

2.2.2 Så kan leverantören uppfylla de arbetsrättsliga villkoren

Det finns fyra olika sätt för leverantören att uppfylla villkoren om den upphandlande myndigheten ställt krav på arbetsrättsliga villkor:²⁷

1. Leverantören är bunden av och tillämpar ett centralt eller lokalt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen.
2. Leverantören följer kraven i kontraktet vad gäller angivna villkor om lön, semester och arbetstid.
3. Leverantören är inte bunden av ett kollektivavtal, men tillämpar motsvarande villkor i ett och samma centrala kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen.
4. Leverantören är en arbetsgivare som omfattas av tillämpningsområdet för lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare och tillämpar motsvarande villkor om arbets- och anställningsvillkor enligt den lagen.

Eftersom det finns många olika sätt för leverantören att efterleva lagstiftningen, behöver den myndighet som följer upp lagstiftningen vara väl insatt och flexibel vid uppföljningen av villkoren.

2.2.3 Så kan villkoren följas upp

Det finns inga lagkrav på att kontraktsvillkor ska följas upp. Men uppföljning är viktig för att säkerställa att villkoren efterlevs (se mer i avsnitt 2.5). Det finns flera sätt på vilka myndigheterna kan följa upp att leverantörerna efterlever kraven på arbetsrättsliga villkor. Upphandlingsmyndigheten rekommenderar att myndigheterna begär att leverantörerna egenrapporterar hur kraven efterlevs. Om det finns

²⁵ Enligt Konkurrensverket strider krav på att leverantören ska vara bunden av kollektivavtal mot några av de grundläggande principerna som de lagar som styr offentlig upphandling baseras på. Mer specifikt strider krav på kollektivavtal mot proportionalitetsprincipen samt principerna om icke-diskriminering och likabehandling. Se Konkurrensverket, 2024. Den upphandlade leverantören har dock rätt att ställa krav på att deras underleverantörer har kollektivavtal.

²⁶ Semesterlag (1977:480) och arbetstidslag (1982:673).

²⁷ Se 17 kap. 5 § LOU; 16 kap. 5 § LUF; 14 kap. 5 § LUK.

misstanke om att egenrapporteringen inte stämmer, kan myndigheterna gå vidare med en utredning. Myndigheterna kan även använda externa aktörer för uppföljningen eller utveckla egna system för att säkerställa efterlevnaden.²⁸ Det finns även exempel på modeller för djupgående uppföljningar av arbetsvillkor, bland annat från Malmö, Köpenhamn och danska statens kontrollenhet för arbetsvillkor. I bilaga 2 beskriver vi de olika modellerna för uppföljning.

Enligt en enkätundersökning som Upphandlingsmyndigheten genomfört är det endast 22 procent av de statliga myndigheterna som uppger att de i hög utsträckning genomför uppföljning av arbetsrättsliga villkor.²⁹

Upphandlingsmyndigheten har uppmärksammat att det finns en osäkerhet om hur känsliga personuppgifter får hanteras när upphandlande myndigheter följer upp arbetsrättsliga villkor i sina kontrakt.³⁰ Se mer om detta i kapitel 4.4.2.

2.2.4 Möjligt att utesluta leverantörer och förkasta onormalt låga anbud under upphandlingsfasen

Utöver att ställa krav på arbetsrättsliga villkor finns ytterligare två åtgärder som myndigheterna kan använda sig av för att minska risken för oskäliga arbetsvillkor för anställda i offentligt upphandlade verksamheter.

I upphandlingslagstiftningen ges möjlighet för myndigheter att utesluta leverantörer som har brutit i fullgörandet av arbetsrättsliga skyldigheter.³¹ Det skapar en möjlighet för den upphandlande myndigheten att redan på förhand se till att leverantörer som uppvisat brister kopplat till arbetsvillkor inte vinner kontraktet.

Vid upphandlingar över tröskelvärdena är myndigheter skyldiga att ifrågasätta anbud med onormalt låga priser. Myndigheten ska förkasta onormalt låga anbud där leverantören inte kunnat förklara hur den avser att fullgöra kontraktet med avseende på tillämpliga arbetsrättsliga skyldigheter.³² Detta kan hjälpa till att förhindra att kontrakt tilldelas leverantörer som betalar oskäligt låga löner för att kunna erbjuda låga priser.

2.3 Inköpsprocessen

Upphandlingsmyndigheten beskriver inköpsprocessen uppdelad i tre steg: förbereda, genomföra och realisera.³³ Myndigheternas arbete med att ställa krav på arbetsrättsliga villkor behöver komma in i alla delar av processen.

²⁸ Upphandlingsmyndigheten, "Uppföljning av arbetsrättsliga villkor", hämtad 2025-04-09.

²⁹ Upphandlingsmyndigheten, *Nationella upphandlingsrapporten*, 2023.

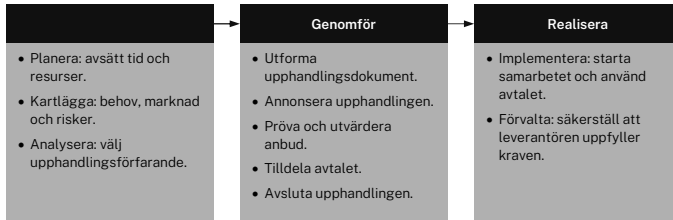
³⁰ Upphandlingsmyndigheten, "Uppföljning av arbetsrättsliga villkor", hämtad 2025-04-09.

³¹ 13 kap. 3 § LOU; 13 kap. 4 § LUF; 11 kap. 4 § LUK.

³² Skyldigheten att förkasta onormalt låga anbud gäller enbart enligt LOU och LUF, ej enligt LUK. Se 16 kap. 7 § LOU; 15 kap. 7 § LUF.

³³ Upphandlingsmyndigheten, "Inköpsprocessen steg för steg", hämtad 2025-04-07.

Figur 1 Inköpsprocessen



2.3.1 Statens inköpscentral – ramavtal för offentlig sektor

Myndigheter behöver inte upphandla alla varor och tjänster på egen hand. Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet samordnar statliga ramavtalsupphandlingar för att effektivisera och spara pengar åt staten, kommunerna och regionerna. Uppdraget omfattar varor och tjänster för statliga myndigheter, och inom IT och telekom även för kommuner och regioner.

Statens inköpscentral startade 2011 när all statlig ramavtalsupphandling och samordning samlades under Kammarkollegiet. Enligt förordningen om statlig inköpsamordning ska ramavtal finnas för varor och tjänster som upphandlas ofta, i stor omfattning eller till stora värden.³⁴ Syftet är att samordningen ska ge tidsbesparingar och förmånligare villkor för myndigheterna.

Vid utgången av 2024 hade Statens inköpscentral 2 237 ramavtal tecknade med 771 unika leverantörer inom 48 ramavtalsområden. Under 2024 var omsättningen i ramavtalen närmare 17 miljarder kronor. Statliga myndigheters avrop stod för cirka 80 procent av omsättningen: resterande 20 procent utgjordes av avrop från kommuner och regioner.³⁵ Några typiska varor och tjänster som upphandlas är hotelltjänster, kontorsmaterial, resebyråtjänster och tjänstefordon.

2.4 Arbetsrättsliga villkor och den svenska modellen

I Sverige finns inga lagstadgade minimilöner. I stället fastställs lönenivåer i kollektivavtal som förhandlas fram av arbetsmarknadens parter i enlighet med den svenska modellen. För att den svenska modellen ska fungera optimalt behöver en hög andel av arbetstagarna vara medlemmar av en arbetstagarorganisation och en hög andel av arbetsgivarna behöver vara anslutna till en arbetsgivarorganisation. Andelen arbetare som är medlemmar i arbetstagarorganisationer har emellertid sjunkit under en längre tid. På 1990-talet var närmare 90 procent av arbetarna fackligt anslutna, men under 2023 var anslutningsgraden bland arbetare lägre än 60 procent.³⁶ En lägre organisationsgrad försvårar för arbetstagarorganisationerna att övervaka att ingångna

³⁴ Förordning (1998:796) om statlig inköpsamordning.

³⁵ Kammarkollegiet, *Årsredovisning 2023, 2024*.

³⁶ LO, *Facklig anslutning år 2023, 2023*.

avtal följs. Övervakning sker främst genom att medlemmar hör av sig till arbetstagarorganisationen om de exempelvis har fått för låg lön. Om det inte finns några medlemmar på arbetsplatsen är sannolikheten låg att arbetstagarorganisationen får reda på att en arbetsgivare bryter mot villkoren i kollektivavtalet.³⁷

Även om den fackliga organisationsgraden har sjunkit under senare år så har andelen arbetstagare som omfattas av kollektivavtal inte minskat. Under 2023 var det närmare nio av tio anställda som arbetade på en arbetsplats med kollektivavtal.³⁸ Upphandlande myndigheters krav på arbetsrättsliga villkor kan fungera som ett komplement till den svenska modellen för de arbetsplatser som saknar kollektivavtal. Genom att den upphandlande myndigheten fastslår arbetsrättsliga villkor finns det angivna nivåer på lön, semester och arbetstid för de anställda, även om kollektivavtal saknas.

Dåliga arbetsvillkor kan vara allt från mindre avvikelser, exempelvis för lågt tillägg för obekvämt arbetstid, till allvarliga avvikelser, som då benämns arbetskraftsexploatering. Arbetskraftsexploatering kan handla om oskäligt låg lön, mycket långa arbetsdagar, farlig arbetsmiljö eller dåliga boendeförhållanden.³⁹ Om det handlar om utnyttjande under uppenbart orimliga villkor kan det röra sig om brottet människoexploatering.⁴⁰ Det är mycket svårt att skatta hur stort problemet med arbetskraftsexploatering är, men det är många individer som riskerar att utsättas. Delegationen mot arbetslivskriminalitet har skattat riskgruppen till närmare 250 000 personer under 2020.⁴¹

Det förekommer regelbundet uppgifter i media om att arbetstagare utnyttjas i offentligt upphandlade verksamheter. Till exempel arbetade 29 personer utan arbetstillstånd vid ett kraftverk i Göteborg, personerna kan ha blivit utsatta för människoexploatering.⁴² Ett annat exempel är ett städföretag som arbetat för kommuner och statliga myndigheter och som misstänks ha dåliga arbetsvillkor.⁴³

2.5 Uppföljning är viktig för att säkerställa att villkoren efterlevs

Det finns inga lagkrav på att de arbetsrättsliga kontraktsvillkoren ska följas upp. I det här avsnittet resonerar vi kring varför det är viktigt att kontraktsvillkoren följs upp för att lagstiftningen ska få önskad effekt.

³⁷ Ahlberg och Bruun, "Hur kan arbetsvillkor övervakas vid offentlig upphandling?", 2019–2020.

³⁸ Medlingsinstitutet, *Kollektivavtalsäckning och arbetsmarknadens organisationer*, 2024.

³⁹ Riksrevisionen, *Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade*, 2020.

⁴⁰ Människoexploatering blev 2018 ett brott enligt svensk lag. Den svenska straffbestämmelsen om människoexploatering finns i brottsbalken (4 kap. 1 b §). Enligt formuleringen i lagen innebär det att man: "genom olaga tvång, vilsedande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddsloshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri...".

⁴¹ SOU 2023:8.

⁴² Herold, "Möjlig människoexploatering bakom svartjobbshärvan i Göteborg", 2025-03-11.

⁴³ Klepke och Lindström, "Smutsiga vårdcentraler och gråtande städare – så har städjätten Kleni lurat till sig miljonkontrakt", 2024-12-09.

2.5.1 Om lagstiftningen fungerar som tänkt

Om lagstiftningen fungerar som det är tänkt ställer alla statliga myndigheter, i sina upphandlingar, krav på arbetsrättsliga villkor när det är behövligt. De företag som vinner de offentliga kontrakten lever även upp till de ställda kraven. Detta innebär att de företag som inte hade levt upp till kraven utan lagstiftningen

- väljer att teckna kollektivavtal för att kunna vara med och konkurrera om offentliga kontrakt
- inte tecknar kollektivavtal, men uppfyller de arbetsrättsliga krav som specificeras i kontrakten
- lämnar marknaden för offentliga kontrakt.

Dessa tre möjliga utfall är inte ömsesidigt uteslutande: exempelvis kan några företag som inte hade levt upp till kraven utan lagstiftningen välja att skaffa kollektivavtal medan andra väljer att lämna marknaden för offentliga kontrakt.

2.5.2 Vikten av uppföljning

För att lagstiftningen ska fungera som tänkt krävs att leverantörerna uppfyller de arbetsrättsliga krav som framgår av kontraktet. Erfarenhet från Danmark visar dock att så inte alltid är fallet.⁴⁴ Att leverantörer inte uppfyller kraven på arbetsrättsliga villkor kan bero på oäktsamhet men även på att de medvetet bryter mot kontraktsvillkoret. Att en part som utför uppdrag åt en annan part inte alltid agerar i beställarens intresse är ett välkänt dilemma som kan uppstå när de två parterna har olika intressen och olika tillgång till information.⁴⁵

I vår kontext vill myndigheten (beställaren) att arbetstagarna ska ha vissa, enligt kontraktet specificerade, arbetsrättsliga villkor. Företaget (leverantören) kan å sin sida ha andra intressen, exempelvis att maximera sin vinst. Om företaget vet att kontraktsvillkoren inte kommer att följas upp finns det ett incitament att försämma de arbetsrättsliga villkoren för att minska kostnaderna och därmed öka vinsten.

Om det finns en sannolikhet att kontraktsvillkoren följs upp och att överträdelse sanktioneras ökar företagets förväntade kostnad för att inte uppfylla villkoren. Detta minskar det ekonomiska incitamentet att bryta mot kontraktsvillkoren och ökar företagets ekonomiska incitament till egenkontroll, vilket kan minska risken att kontraktsvillkoren bryts på grund av oäktsamhet.

⁴⁴ Köpenhamns kommun, *Köpenhavns Kommunes indsats mod social dumping – Årsrapport 2023, 2024.*

⁴⁵ Det så kallade agentproblemet. För en utförlig genomgång av agentproblemet se exempelvis Laffont och Martimort, *The theory of incentives: the principal-agent model*, 2002.

3 Myndigheternas tillämpning av lagstiftningen

Sammantaget visar våra iakttagelser att myndigheterna inte arbetar effektivt med att säkerställa att arbetsrättsliga krav ställs och efterlevs i upphandlingar. Konsekvensen kan bli att myndigheterna bidrar till lönedumpning och i övrigt dåliga arbetsvillkor hos sina leverantörer. Granskningen baseras på 70 upphandlingar i riskbranscher. Våra huvudsakliga iakttagelser är följande:

- Myndigheterna bedömer om det är behövt att ställa krav på arbetsrättsliga villkor endast i hälften av upphandlingarna.
- Endast en tredjedel av de granskade upphandlingarna innehåller angivna villkor om lön, semester och arbetstid.
- Djupgående uppföljning är ovanlig, men någon form av uppföljning sker i 20 procent av upphandlingarna.

3.1 Operationaliserade bedömningsgrunder

Med utgångspunkt i de övergripande bedömningsgrunderna som beskrivs i kapitel 1, utgår vi från följande kriterier för att bedöma om upphandlande myndigheter bedriver ett effektivt arbete med arbetsrättsliga krav:

Behövlighetsbedömning

- Upphandlande myndigheter ska göra en behövlighetsbedömning där de bedömer om det finns en risk för oskäliga arbetsvillkor, och om det därmed ska ställas krav på arbetsrättsliga villkor i den enskilda upphandlingen.⁴⁶

Ställa krav

- Om det är behövt är upphandlande myndigheter skyldiga att ange att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor om lön, semester och arbetstid för arbetstagarna som ska utföra arbetet.⁴⁷

Utesluta leverantörer och förkasta anbud

- Myndigheterna ska beakta möjligheten att utesluta leverantörer som åsidosatt arbetsrättsliga skyldigheter.⁴⁸ Om ett anbud verkar vara onormalt lågt ska den upphandlande myndigheten begära att leverantören förklarar det låga priset, exempelvis hur leverantören avser att fullgöra kontraktet med avseende på arbetsrättsliga skyldigheter.⁴⁹

⁴⁶ Upphandlingsmyndigheten, "Arbetsrättsliga villkor i upphandlingsreglerna", hämtad 2025-05-12.

⁴⁷ Se 17 kap. 2–5 §§ i LOU, 16 kap. 2–5 §§ LUF och 14 kap. 2–5 §§ LUK.

⁴⁸ Uteslutning med anledning av att leverantören åsidosatt arbetsrättsliga skyldigheter regleras i 13 kap. 3 § LOU; 13 kap. 4 § LUF; 11 kap. 4 § LUK.

⁴⁹ Skyldigheten att förkasta onormalt låga anbud gäller enbart enligt LOU och LUF, ej enligt LUK. Se 16 kap. 7 § LOU; 15 kap. 7 § LUF.

Uppföljning

- Upphandlande myndigheter ska kontrollera leverantören för att hitta och åtgärda avvikelser, anpassat till risken för att kraven inte följs.⁵⁰

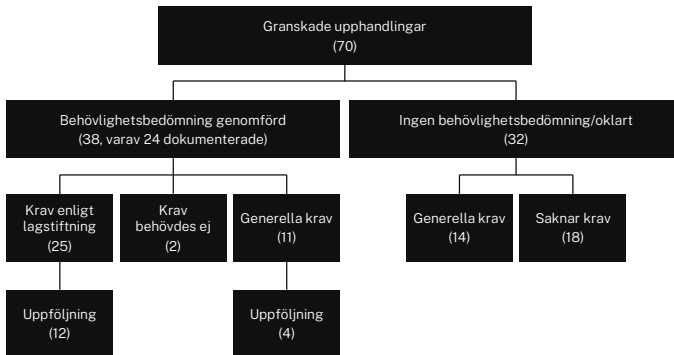
3.2 Granskade upphandlingar

Vi har valt ut 70 upphandlingar hos de tio myndigheterna från 2019–2022 för att ta reda på om krav ställdes och om de följdes upp.⁵¹ Av de 70 upphandlingarna ställdes det krav i enlighet med lagstiftningen i 25 fall, och 12 av dessa följdes upp.

I bilaga 3 redovisar vi de granskade myndigheterna, antal upphandlingar per myndighet och inom vilken bransch de är. Värt att notera är att myndigheternas upphandlingsvolym skiljer sig mycket åt. För de mindre myndigheterna handlar det om några miljoner kronor per år, medan Trafikverkets inköpsvolym är omkring 70 miljarder kronor per år.⁵²

Figuren nedan visar i hur många fall de granskade myndigheterna har gjort behövighetsbedömningar, ställt krav på arbetsrättsliga villkor och följt upp kraven.

Figur 2 Granskade upphandlingar



⁵⁰ Det är inte reglerat i lag hur och att uppföljning ska ske. Däremot är uppföljning av stor betydelse för att lagstiftningen ska efterlevas. Se resonemang i avsnitt 2.5.2.

⁵¹ Se avsnitt 1.4.1 för en beskrivning av metoden.

⁵² Trafikverket, "Upphandling", hämtad 2025-05-21.

3.3 Behövlighetsbedömningar görs bara i hälften av upphandlingarna

Alla de granskade upphandlingarna är över tröskelvärdet och tillhör högriskbranscher för oskäliga arbetsvillkor. Myndigheterna ska därför bedöma behovet av att ställa krav på arbetsrättsliga villkor, men detta görs bara i hälften av fallen.⁵³ I övriga fall är det oklart om sådana bedömningar har gjorts, eftersom de sällan dokumenteras. När bedömningar görs, dokumenteras de i ungefär hälften av fallen. När behövlighetsbedömningar har gjorts har myndigheterna oftast kommit fram till att krav på arbetsrättsliga villkor ska ställas. I två fall har myndigheterna kommit fram till att det inte fanns risk för oskäliga arbetsvillkor.

3.3.1 Behövlighetsbedömning är svårt och Upphandlingsmyndighetens stöd är välanvänt

Upphandlingsmyndigheten har tagit fram ett beslutsunderlag för behövlighetsbedömning som är välkänt bland myndigheterna. I behövlighetsbedömningen ska den upphandlande myndigheten analysera exempelvis hur stor kollektivavtalsäckningen är i branschen, om det är vanligt med underleverantörer och om det förekommer utstationerade arbetstagare. Den ska även bedöma de potentiella arbetstagarnas nivå på utbildning, eftersom låga krav på utbildning är en riskfaktor för oskäliga arbetsvillkor.⁵⁴

Många myndigheter tycker att behövlighetsbedömningar är svåra att göra. Att avgöra om yrkeskategorier riskerar oskäliga arbetsvillkor kräver specialkunskaper som inte alltid finns på myndigheten. När Upphandlingsmyndigheten har gjort riskanalys för en yrkesgrupp använder myndigheterna ofta dessa. Men för många yrkesgrupper saknas sådana analyser, och då måste myndigheten själva göra bedömningen med hjälp av information från andra myndigheter eller arbetsmarknadens parter. Riskerna kan variera mellan regioner och olika typer av upphandlingar, så myndigheterna kan inte helt förlita sig på Upphandlingsmyndighetens analyser utan måste också göra egna bedömningar.

Upphandlingsmyndighetens riskanalyser har i flera fall inte uppdaterats sedan 2019. Det gör att myndigheterna i vissa fall bedömer att de behöver göra egna analyser eftersom de behöver bedöma det aktuella läget.

3.3.2 Effektivt att göra behövlighetsbedömningar för en kategori av upphandlingar

Några myndigheter har tagit fram egna mallar för behövlighetsbedömning. I de flesta fall är de baserade på Upphandlingsmyndighetens förlaga. Flera myndigheter har

⁵³ I de fall behövlighetsbedömning har gjorts men inte är dokumenterad bygger vi underlaget på att myndigheterna har ställt krav. De har därför rimligen bedömt att det behövdes, eller har resonemang om att krav inte behövdes ställas.

⁵⁴ Upphandlingsmyndigheten, "Behövlighetsbedömning – när ska villkoren ställas?", hämtad 2025-05-04.

tagit fram riskanalyser för en hel kategori av upphandlingar. I dessa riskanalyser kan de till exempel komma fram till att byggentreprenader har hög risk för oskäliga arbetsvillkor och att krav på arbetsrättsliga villkor därför alltid ska ställas när myndigheten upphandlar byggentreprenader. Det gör att arbetet kan effektiviseras i och med att behövighetsbedömningen inte behöver göras om i varje upphandling. Detta är svårare för de myndigheter som har en stor bredd i sina upphandlingar. Ett exempel är Kriminalvården vars upphandlingar spänner över väldigt många branscher, som avfallshantering, catering och byggentreprenader. Då blir det svårare att upprätthålla kompetens för riskerna för oskäliga arbetsvillkor i upphandlingarna.

3.4 En tredjedel av upphandlingarna innehåller krav på arbetsrättsliga villkor

I de upphandlingar vi har granskat har myndigheterna ställt krav på arbetsrättsliga villkor i drygt en tredjedel av upphandlingarna. I dessa upphandlingar finns det tydliggjort vilka nivåer på lön, arbetstid och semester som ska gälla för anställda hos leverantören. De flesta har använt sig av Upphandlingsmyndighetens kontraktsvillkor där villkoren framgår. I 5 upphandlingar har myndigheterna tagit fram egna villkor, utifrån parternas kollektivavtal.⁵⁵

Av de 70 upphandlingar vi granskat fann myndigheterna i 2 fall att det inte behövde ställas krav på arbetsrättsliga villkor. Dessa var älgbetesinventering hos Skogsstyrelsen och fordonsunderhåll hos Polismyndigheten. Skogsstyrelsen ansåg att den nödvändiga kompetensen minskade risken för oskäliga arbetsvillkor. Polismyndigheten bedömde att krav på märkesauktorisering minskade risken för oskäliga arbetsvillkor i verkstäderna. I övriga 68 fall borde krav på arbetsrättsliga villkor sannolikt ha ställts då det handlar om riskbranscher, men det är bara i 25 fall som det finns angivna villkor för lön, arbetstid och semester.

3.4.1 Myndigheter ställer generella krav i stället för att ange nivåer

Lagstiftningen anger att myndigheten ska ange villkor om lön, semester och arbetstid som leverantören ska följa.⁵⁶ I 25 upphandlingar har dock myndigheterna valt att ha med generella skrivningar om att leverantörerna ska efterleva "kollektivavtalsliknande" villkor. Dessa myndigheter har alltså ställt krav på arbetsrättsliga villkor, men inte på det sätt som lagstiftningen anger att det ska göras. De arbetsrättsliga villkoren ska formuleras tydligt och förutsägbart så att alla leverantörer uppfattar dem på samma sätt och därmed behandlas lika och kan lämna anbud med lika förutsättningar. Detta behövs även för att upphandlingsprinciperna ska följas. Om det till exempel inte är tydligt exakt vilken eller vilka lägsta löner som ska gälla eller under vilka

⁵⁵ I ett fall har dock myndigheten bifogat ett helt kollektivavtal till kontraktet, vilket inte är i enlighet med lagstiftningen, eftersom nivåerna ska preciseras.

⁵⁶ I 17 kap. 2 § LOU står att "en upphandlande myndighet ska, om det är behövligt, kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor om lön, semester och arbetstid som arbetstagarna som ska utföra arbetet enligt kontraktet minst ska tillförsäkras."

förutsättningar riskerar det att leda till att leverantörer som har valt att inte teckna ett kollektivavtal inte får samma förutsättningar att lämna ett anbud.⁵⁷

I flera upphandlingar hänvisar den upphandlande myndigheten endast till sin uppförandekod. I uppförandekoderna anges att leverantörerna ska ha goda arbetsrättsliga villkor för sina anställda. Det är dock inte specificerat vilka nivåer för till exempel lön som gäller, vilket lagstiftningen kräver. Det är inte heller entydigt att uppförandekoden innehåller tillräckligt skarpa krav för att det ska gå att sanktionera den leverantör som bryter mot den, till exempel genom viten eller att häva avtalet.

Flera myndigheter kräver att leverantörerna ska inneha olika typer av certifieringar, där krav på skäliga arbetsrättsliga villkor ingår. Det kan fungera som ett skydd mot dåliga arbetsrättsliga villkor, givet att certifieringsorganet har en fungerande kontroll.

Ett skäl till att myndigheterna inte specificerar nivåer utan håller sig till generella skrivningar eller uppförandekoder är att det är arbetskrävande att ta fram specifika villkor för alla yrkesgrupper som arbetar i t.ex. en komplex entreprenad. Det kan också vara så att myndigheten inte på förhand vet vilka yrkesgrupper som kommer att vara representerade, eftersom leverantören har stor frihet i att avgöra vilken kompetens som behövs. Svenska kraftnät ställer generella krav på arbetsrättsliga villkor och uppger att alternativet troligtvis hade varit att inte ställa krav överhuvudtaget, eftersom det är svårt att fastställa vilka yrkesgrupper som kommer att arbeta i deras kontrakt på förhand.

Trafikverket har tagit fram en lösning på utmaningen att bedöma vilka yrkesgrupper som kommer att ingå i en upphandling. De har sammanställt ett dokument med villkor för de yrkesgrupper som vanligtvis förekommer i deras kontrakt, och som de hänvisar till i de upphandlingar som bedöms vara i riskzon för oskäliga arbetsvillkor. På så sätt behöver inte upphandlaren välja vilka villkor som ska inkluderas utan kan hänvisa till dokumentet med de sammanställda villkoren.

3.4.2 Krav ställs när Upphandlingsmyndigheten har tagit fram villkor

En orsak till att myndigheterna inte har ställt krav på arbetsrättsliga villkor är att det för många yrken har saknats arbetsrättsliga kontraktsvillkor från Upphandlingsmyndigheten. Till exempel saknar många upphandlingar inom bygg tjänster sådana villkor; Upphandlingsmyndigheten tog fram villkor först 2022. Däremot har alla upphandlingar av städtjänster som vi har granskat krav på arbetsrättsliga villkor. Städtjänster är därmed den typ av upphandling där lagstiftningen i högst utsträckning tycks fungera som det är tänkt. Arbetsrättsliga kontraktsvillkor för städtjänster togs fram redan 2017 och används alltså genomgående av de myndigheter vi har granskat. Detta tyder på att Upphandlingsmyndighetens stöd är viktigt för att krav på arbetsrättsliga villkor ska ställas.

⁵⁷ Prop. 2016/17:163, s. 70.

3.4.3 Tidskrävande och svårt att ta fram egna villkor

Om Upphandlingsmyndigheten inte har tagit fram arbetsrättsliga kontraktsvillkor för en yrkeskategori får myndigheterna själva göra det. Det är en komplicerad och tidskrävande process att ta fram arbetsrättsliga villkor i det fall Upphandlingsmyndigheten inte har färdiga kontraktsvillkor. En första utmaning är att identifiera vilket eller vilka kollektivavtal som är relevanta. För detta krävs kunskaper hos myndigheten om vem som organiserar yrkesgrupperna som är berörda i den specifika upphandlingen. Myndigheterna uppger att de ibland har försökt få tag i kollektivavtal men blivit nekade dem av arbetsmarknadens parter, med hänvisning till att kollektivavtalen inte är offentliga. I det fall myndigheten får tag i relevanta kollektivavtal kan det i nästa steg vara komplicerat att tolka dem, och det kan vara en tidskrävande process att samverka med parterna för att få fram de specifika villkoren. Myndigheterna har också stött på problem med att det saknas giltiga kollektivavtal på grund av att de är under omförhandling.

3.5 Svårt att förkasta anbud eller utesluta leverantörer

Det finns två vägar att utestänga anbud och leverantörer som kan misstänkas för att inte leva upp till sina arbetsrättsliga skyldigheter redan i upphandlingsfasen. Inget av dessa sätt har visat sig vara särskilt framgångsrikt i praktiken hos de myndigheter vi granskat.

3.5.1 Välkända problem med att förkasta onormalt låga anbud

Myndigheter ska förkasta onormalt låga anbud om leverantören inte kan förklara hur de ska uppfylla sina arbetsrättsliga skyldigheter.⁵⁸ Myndigheterna känner till lagstiftningen och begär ofta förklaringar från leverantörer med mycket låga anbud. Om de sedan förkastar anbudet kan leverantören välja att överpröva detta i domstol. Flera myndigheter pekar på att lagen är tandlös eftersom leverantörer har lärt sig standardsvar som domstolarna godkänner. Svårigheterna med att förkasta onormalt låga anbud är välkända och 2025 gav regeringen Konkurrensverket i uppdrag att lämna förslag som gör det lättare för upphandlande myndigheter att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade.⁵⁹

Vi har dock stött på några exempel där myndigheterna har lyckats förkasta onormalt låga anbud inom städ- och byggtjänster. Arbetsmiljöverket uppger att de förkastade onormalt låga anbud i en upphandling av städtjänster utan att leverantörerna valde att överklaga det. Akademiska hus har också förkastat flera onormalt låga anbud. I dessa fall har leverantörerna överklagat, men då har domstolen gått på Akademiska hus linje.

⁵⁸ 13 kap. 3 § LOU; 13 kap. 4 § LUF; 11 kap. 4 § LUK.

⁵⁹ Regeringsbeslut Fi2025/00078. Uppdraget ska redovisas 30 september 2025.

3.5.2 Leverantörer som riskerar uteslutas får rätta till fel

En annan möjlighet att är att utesluta leverantörer som tidigare har åsidosatt arbetsrättsliga skyldigheter från att delta i upphandlingen.⁶⁰ Granskningen visar att myndigheterna stöter på flera problem med lagstiftningen. Det första problemet är att det är svårt att få reda på om leverantören har gjort fel tidigare. Det finns inget register eller liknande över leverantörer som åsidosatt arbetsrättsliga skyldigheter. Det exempel som vi har stött på i granskningen är att myndigheterna har fått kännedom om att det finns en dom mot leverantören för arbetsmiljöbrott. Felen ska också vara begångna under de tre senaste åren, vilket gör att det är ett relativt kort tidsspänn som myndigheterna kan bedöma. En ytterligare utmaning är att lagen tillåter undantag för leverantörer som kan visa att de har rättat till sina tidigare fel.⁶¹ Det kan vara svårt för den upphandlande myndigheten att avgöra om rättelserna är tillräckliga för att säkerställa att problemen inte återkommer. Möjligheten för leverantören att rätta till fel gör att det är ovanligt att tidigare brister leder till uteslutning. Möjligheten att utesluta leverantörer som åsidosatt arbetsrättsliga skyldigheter har därför liten påverkan i praktiken.

3.6 Ovanligt med djupgående uppföljning

Uppföljning av arbetsrättsliga villkor har skett i drygt tjugo procent av de upphandlingar som ingår i granskningen. Här har vi dock valt en relativt vid syn på uppföljning, som även kan innehålla egenrapportering och kontroll av om leverantören har kollektivavtal. Det är relativt ovanligt med djupare typer av uppföljning, såsom arbetsplatsbesök och kontroller av om löner och arbetstider är i enlighet med de avtalade nivåerna. Trafikverket skiljer dock ut sig. Det har rutiner för hur sociala krav, däribland arbetsrättsliga krav, ska följas upp i varje projekt. I samtliga Trafikverkets upphandlingar som vi har granskat har uppföljning genomförts. I vissa fall har det skett genom diskussion med leverantören, i några fall har stickprov av lönespecifikationer granskats. Trafikverket är också den enda myndighet som har utdelat en sanktion kopplat till arbetsrättsliga villkor i de granskade upphandlingarna. Trafikverket har under 2025 tillsatt en särskild funktion med fokus på sund konkurrens som ska följa upp leverantörer. Trafikverket är Sveriges största upphandlande myndighet, vilket ger den större möjligheter att utveckla uppföljningen än andra, mindre myndigheter.

3.6.1 Brist på resurser och kunskap om hur uppföljning ska gå till

Den vanligaste orsaken till att uppföljning inte har gjorts är brist på resurser och kunskap om hur kraven kan följas upp. Uppföljning av arbetsrättsliga villkor är utmanade, särskilt om det finns många underleverantörer. För att komma igång med

⁶⁰ Se t.ex. 13 kap. 3 § LOU.

⁶¹ Se t.ex. 13 kap. 5 § LOU.

uppföljningen krävs tid till att ta fram metoder för att välja ut vilka leverantörer som ska granskas och hur det ska göras.

Hos flera av de granskade myndigheterna sker merparten av uppföljningen av kontraktsvillkor ute i verksamheten, och inte av inköpsavdelningen. I verksamheten finns ofta kompetens om vad som gör att en tjänst håller god kvalitet, däremot är det svårare att bedöma hur leverantörens anställda har det.

3.6.2 Flera praktiska utmaningar med uppföljning

Det finns flera praktiska utmaningar med att följa upp arbetsrättsliga villkor. En utmaning handlar om att prioritera resurserna för uppföljning på ett bra sätt och hitta de leverantörer där det finns en högre risk för att de anställda har sämre villkor än avtalat.

Det blir svårare att prioritera om det finns många underleverantörer. I upphandlingar inom till exempel taxi och bygg är det vanligt att myndigheten har avtal med en huvudentreprenör och att entreprenören i sin tur har ett mycket stort antal underleverantörer, ibland i flera led. Eftersom kraven på arbetsrättsliga villkor även gäller underleverantörer behöver myndigheten dels ta reda på vilka underentreprenörerna är, dels välja ut dem som kan ha högre risk för dåliga arbetsvillkor.

En ytterligare utmaning handlar om att leverantörer och underleverantörer kan vara utspridda geografiskt. Inom till exempel transporttjänster sker arbetet på olika platser och det kan vara svårt för den upphandlande myndigheten att veta var de anställda befinner sig och vem det är som utför arbetet.

Ett sätt att få reda på om leverantören bryter mot de avtalade arbetsrättsliga villkoren är att de anställda klagar. Det kan emellertid vara svårt för en anställd som inte får rätt lön att veta till vem hen ska vända sig, eftersom det inte är givet att den anställda vet vilken myndighet som upphandlat tjänsten av leverantören. Den anställda kan också sakna kunskaper om sina rättigheter, eller vara rädd för repressalier från arbetsgivaren om hen kontaktar myndigheter.

För att finna lösningar på de här utmaningarna krävs att myndigheterna är kreativa och arbetar med metodutveckling för uppföljningen. I granskningen har vi uppmärksammat att myndigheter har börjat ställa krav på olika system som kan koppla inpasseringskort till individens arbetsgivare. På så sätt går det att se både vilka individer som är på arbetsplatsen i realtid, och vilka arbetsgivare de är kopplade till. Dessa system går även att använda för incheckning för arbeten som sker på olika geografiska platser. På detta sätt kan myndigheterna få reda på vilka underleverantörer och vilka arbetstagare som är kopplade till olika kontrakt och får därmed en utgångspunkt för att kunna följa upp deras arbetsvillkor.

3.6.3 Oklarheter om känsliga personuppgifter gör att myndigheterna undviker uppföljning

En annan orsak till att uppföljningen är begränsad är att det finns oklarheter avseende hur myndigheterna får hantera känsliga personuppgifter i uppföljningen. En detaljerad uppföljning av lön och arbetstider kräver att beställaren undersöker om personalen hos leverantörer, och eventuella underleverantörer, får den utlovade lönen och att de inte arbetar mer än avtalade timmar. I samband med den uppföljningen kan beställaren ibland se känsliga personuppgifter om till exempel sjukskrivning. Det är även problematiskt för leverantörerna att lämna ut känsliga personuppgifter eftersom de saknar rättslig grund för detta.⁶²

De granskade myndigheterna hanterar detta på olika sätt. Några myndigheter har valt att inte begära att få se lönespecifikationer överhuvudtaget, med hänvisning till att känsliga personuppgifter kan förekomma. I några fall har de i stället valt att granska hur mycket arbetsgivaravgifter som leverantören betalar ut, och jämför det med antalet anställda i verksamheten. Det kan ge en ungefärlig uppskattning av lönenivåerna, även om det finns många osäkerhetsfaktorer, såsom om de anställda arbetar heltid eller deltid.

Några myndigheter har valt att granska lönespecifikationer trots att det finns oklarheter om hanteringen av känsliga personuppgifter. De har gjort stickprov av några lönespecifikationer och bett leverantören maska personuppgifter. Det är emellertid bara Trafikverket som gör kontroller av lönespecifikationer i någon större omfattning. Övriga myndigheter har gjort det på förekommen anledning i några enskilda fall.⁶³

3.6.4 Myndigheterna tar extern hjälp för uppföljning

Flera myndigheter har upphandlat tjänster för uppföljning av bland annat arbetsrättsliga villkor. Dessa tjänster innebär att konsultföretag gör skrivbordsrevisioner eller arbetsplatskontroller av utvalda leverantörer. Det sker dock i liten skala och bara i en av de upphandlingar som vi har granskat. Myndigheterna har framför allt börjat med detta under senare år. Fördelen med att köpa in denna typ av uppföljningstjänster är att det går att komma i gång relativt fort eftersom myndigheten inte behöver bygga upp en egen kompetens för uppföljning. Till nackdelarna hör att kunskaperna som konsulterna arbetar upp riskerar att försvinna ur verksamheten. Det kan också vara svårt att följa upp åtgärdsplaner hos leverantörerna när den som gjorde kontrollen inte finns kvar i verksamheten. En möjlig lösning på dessa utmaningar är att myndigheten ber att få vara delaktig i konsultens uppföljning. Då lär sig personalen metoder för uppföljning och kunskapen har bättre förutsättningar att stanna i verksamheten.

⁶² SOU 2023:43, kap. 12.

⁶³ Se mer om hantering av känsliga personuppgifter i samband med uppföljning i avsnitt 4.4.2.

3.7 En strukturerad upphandlingsprocess gör att krav ställs och kontrolleras

De upphandlande myndigheterna skiljer sig åt när det kommer till hur arbetet med arbetsrättsliga villkor är organiserat. En strukturerad upphandlingsprocess gör att arbetet med krav på arbetsrättsliga villkor fungerar bättre. I de upphandlande verksamheter där det saknas systematik i hur upphandlingar görs, där finns det också brister i arbetet med krav på arbetsrättsliga villkor. Det är en större utmaning för myndigheter som sällan upphandlar tjänster med krav på arbetsrättsliga villkor än för de myndigheter som har stora upphandlingsvolymmer och som kan prioritera utvecklingsarbete på området.

Det krävs ganska stora insatser från den myndighet som vill förbättra arbetet med krav på arbetsrättsliga villkor. I granskningen har vi sett att ett engagemang från myndighetens ledning spelar roll för att arbetet ska prioriteras i verksamheten.

3.7.1 Det krävs rutiner och uppföljning av att rutinerna följs

De myndigheter som i hög utsträckning ställer krav på arbetsrättsliga villkor har rutiner eller upphandlingsmallar där det framgår att krav på arbetsrättsliga villkor ska ställas. Det kan till exempel handla om en rutin där upphandlaren behöver pricka av att varje steg följs, eller att krav på arbetsrättsliga villkor finns färdigt framtagna i upphandlingsmallar. Eftersom kraven på arbetsrättsliga villkor behöver anpassas utifrån vilka yrkeskategorier som berörs i kontraktet går det dock inte att ha generella mallar för alla upphandlingar där arbetsrättsliga villkor är med. För att rutiner och mallar ska fungera i praktiken behöver det finnas en funktion som stämmer av att rutinerna följs, annars finns en risk för att upphandlaren under tidspress väljer att kopiera en tidigare upphandling inom samma område.

En framgångsfaktor är även att arbeta med styrning där ansvariga för en kategori av upphandlingar gör bedömningar av om krav på arbetsrättsliga villkor ska ställas för kategorin, och hur kraven ska ställas. I granskningen har vi sett att flera myndigheter arbetar med att ta fram gemensamma mallar för en kategori. Om arbetsrättsliga villkor ingår i mallen blir det obligatoriskt att ställa kraven i varje upphandling inom kategorin. Det minskar risken för att upphandlingar görs ad hoc på ett sätt som gör att upphandlaren får improvisera och därmed riskerar att missa att ställa krav på arbetsrättsliga villkor när det är behövligt.

3.7.2 Hållbarhetsexpert är en fördel

De större myndigheter vi har granskat har alla haft en hållbarhetsfunktion eller en hållbarhetsexpert. Hos myndigheterna är hållbarhetsfunktionen ofta den som ska vara expert på arbetsrättsliga villkor och stötta upphandlarna med hur de ska ställa krav i upphandlingen. I granskningen har vi sett att det ofta är hållbarhetsexperten som driver frågan om arbetsrättsliga villkor och kan hålla sig uppdaterad om vad som händer på området. För mindre myndigheter som inte har någon expertkompetens

kan det vara utmanande att hålla sig à jour med hur kravställningen ska gå till och hur villkoren ska följas upp. Många hållbarhetsexperter har dock en bakgrund i miljöfrågor, vilket kan göra det utmanande att ta sig an området arbetsrätt.

3.7.3 Förbättring under de senaste åren

De upphandlingar som vi har granskat genomfördes 2019–2022. Vi valde att titta bakåt för att kunna granska om myndigheten gjort någon uppföljning av kontraktet med avseende på arbetsrättsliga villkor. I granskningen har vi sett att flera myndigheter under senaste åren förbättrat sina rutiner för att ställa krav på arbetsrättsliga villkor. Om vi hade granskat upphandlingar som genomfördes under 2024 och 2025 är det möjligt att en högre andel av upphandlingarna skulle innehålla krav på arbetsrättsliga villkor.

4 Stöd, tillsyn och styrning

Sammantaget visar våra iakttagelser att det finns brister i både stödet till och tillsynen av upphandlande myndigheter. Även regeringens styrning brister. Följden av detta blir att upphandlande myndigheter har begränsade möjligheter att på ett effektivt sätt arbeta med krav på arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling. Våra huvudsakliga iakttagelser är följande:

- Upphandlingsmyndighetens stöd bidrar till att arbetet med krav på arbetsrättsliga villkor kan bedrivas mer effektivt. Om det stödjande arbetet ökade i omfattning hade ytterligare effektivitetsvinster kunnat göras genom att undvika dubbelarbete.
- Det finns ingen struktur för att utveckla myndigheternas arbete med arbetsrättsliga villkor. Konkurrensverket bedriver en begränsad tillsyn och det är i praktiken svårt för potentiella leverantörer att överpröva misstänkta överträdelser.
- Regeringens styrning brister i flera avseenden. Det fanns flera brister vid införandet av lagstiftningen som ännu inte åtgärdats. Även uppföljningen av myndigheternas implementering av lagstiftningen brister.

4.1 Operationaliserade bedömningsgrunder

Med utgångspunkt i de övergripande bedömningsgrunderna som beskrivs i kapitel 1, utgår vi från följande kriterier för att bedöma om stöd, tillsyn och regeringens styrning är utformade så att arbetet med krav på arbetsrättsliga villkor fungerar effektivt:

Stöd

- Upphandlingsmyndigheten ska, i samverkan med arbetsmarknadens parter, ta fram riskanalyser och kontraktvillkor för tillräckligt många yrken.⁶⁴
- Upphandlande myndigheter ska ha praktisk nytta av stödmaterialet och kunna effektivisera sitt arbete tack vare detta.

⁶⁴ När kraven för arbetsrättsliga villkor infördes angav regeringen att Upphandlingsmyndigheten ska ge stöd till de upphandlande myndigheterna och enheterna om vilka branscher och övriga faktorer som kan medföra risk för oskäliga arbetsvillkor samt om de villkor som tillämpas på arbetsmarknaden när det gäller lön, semester och arbetstid, se prop. 2016/17:163, s. 40.

Tillsyn

- Konkurrensverket ska följa upp hur väl tillämpningen av kraven på arbetsrättsliga villkor fungerar i offentlig verksamhet.⁶⁵
- Vid indikationer på brister i efterlevnaden av lagstiftningen ska Konkurrensverket bedriva tillsyn av om myndigheterna ställer arbetsrättsliga krav.⁶⁶

Regeringens styrning

- Regeringen ska säkerställa att myndigheter med varierande upphandlingsvolymen kan tillämpa lagstiftningen utan att det medför orimligt höga krav på kunskaper och resurser.
- Regeringen ska identifiera brister, och vid behov vidta åtgärder, för att se till att lagstiftningen kan tillämpas som avsett.

4.2 Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter.⁶⁷ Under 2025 uppskattar Upphandlingsmyndigheten att de kommer att lägga ungefär en årsarbetskraft på stöd avseende arbetsrättsliga villkor. Från 2026 bedömer de att en årsarbetskraft är otillräckligt för att upprätthålla samma nivå på stödet som tidigare.⁶⁸

Granskningen visar att Upphandlingsmyndighetens stöd bidrar till att arbetet med krav på arbetsrättsliga villkor kan bedrivas mer effektivt. Om det stödande arbetet ökade i omfattning hade ytterligare effektivitetsvinster kunnat göras. Stödet kring hur krav på arbetsrättsliga villkor ska följas upp har dock vissa brister.

4.2.1 Riskbedömningar är uppskattade men fler yrken behöver täckas

Upphandlande myndigheters arbete med att göra behövlighetsbedömningar underlättas av Upphandlingsmyndighetens vägledning och riskbedömningar. Om fler riskbedömningar fanns tillgängliga skulle detta effektivisera upphandlingen ytterligare. Riksrevisionen ser risker med att Upphandlingsmyndighetens lista med riskbedömningar inte uppdateras tillräckligt ofta.

⁶⁵ Konkurrensverket ska uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig och privat verksamhet och mot en effektiv offentlig upphandling, se förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

⁶⁶ När kraven på arbetsrättsliga villkor infördes angav regeringen att Konkurrensverket i egenskap av tillsynsmyndighet ska kunna säkerställa tillämpningen av de föreslagna reglerna, se prop. 2016/17:163, s. 44.

⁶⁷ Upphandlingsmyndigheten ska bland annat bidra till att upphandlingar planeras, genomförs, följs upp och utvärderas på ett ändamålsenligt sätt och verka för ökad miljöhänsyn och sociala hänsyn samt utveckla och förvalta kriterier för miljöhänsyn, inklusive energikrav, och sociala hänsyn inom upphandling. Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

⁶⁸ Mejil från företrädare för Upphandlingsmyndigheten, 2025-08-14.

Upphandlingsmyndigheten tog 2018 fram en vägledning kring vad en behövighetsbedömning är och hur den kan genomföras.⁶⁹ Ett år senare, 2019, tog Upphandlingsmyndigheten fram riskbedömningar för 14 yrkesgrupper.⁷⁰ Under 2025 hade Upphandlingsmyndigheten, på sin webbplats, en fördjupad förklaring av vad en behövighetsbedömning innebär samt riskbedömningar för 10 yrkesgrupper eller tjänster.⁷¹ Samtliga av Upphandlingsmyndighetens riskbedömningar är framtagna i dialog med arbetsmarknadens parter och relevanta myndigheter.⁷²

De upphandlande myndigheterna uppger att Upphandlingsmyndigheten har ett bra stöd rörande behövighetsbedömningar. Detta återspeglas bland annat i att flera myndigheter, i sina rutiner om behövighetsbedömningar, hänvisar till eller återger Upphandlingsmyndighetens vägledande material. Även de riskbedömningar som upphandlingsmyndigheten publicerar är till hjälp för myndigheterna. I de upphandlingar Riksrevisionen granskat framkommer att Upphandlingsmyndighetens riskbedömningar både används och tillskrivs stor vikt.

Upphandlingsmyndighetens riskbedömningar är flera år gamla. En majoritet har inte uppdaterats sedan 2019.⁷³ Enligt Upphandlingsmyndigheten håller samtliga riskbedömningar på att uppdateras.

4.2.2 Effektivitetsvinster när Upphandlingsmyndigheten tar fram arbetsrättsliga villkor

Upphandlingsmyndighetens kriteriedatabas innehåller kontraktsvillkor avseende lön, arbetstid och semester för olika yrkesgrupper vilka underlättar för de upphandlande myndigheterna. Kontraktsvillkor för fler yrkesgrupper skulle ytterligare effektivisera de upphandlande myndigheternas arbete med att ställa krav på arbetsrättsliga villkor. Upphandlingsmyndighetens kontraktsvillkor skapar också en enhetlighet i myndigheternas upphandling, vilket kan underlätta för leverantörerna.

Upphandlingsmyndigheten publicerade kontraktsvillkor för städtjänster i december 2017.⁷⁴ Året därpå, 2018, tog Upphandlingsmyndigheten fram mallar för hur kontraktsvillkor kan utformas och tillämpningsstöd för hur dessa mallar kan användas.⁷⁵ I början av 2025 hade Upphandlingsmyndigheten publicerat kontraktsvillkor för 11 yrkesgrupper eller tjänster, samt mallar som kan användas för upphandling inom områden där det inte finns några framtagna villkor. Samtliga av

⁶⁹ Upphandlingsmyndigheten, *Årsredovisning 2018, 2019*.

⁷⁰ Upphandlingsmyndigheten, *Årsredovisning 2019, 2020*.

⁷¹ Upphandlingsmyndigheten har tidigare både publicerat riskbedömningar för yrkesområden med risk för oskäliga arbetsvillkor och för yrkesområden med låg risk för oskäliga arbetsvillkor. I april 2025 avpublicerades alla riskbedömningar som avser yrkesområden med låg risk för oskäliga arbetsvillkor (9 stycken). De kvarvarande 10 riskbedömningarna avser alla yrkesområden med risk för oskäliga arbetsvillkor.

⁷² Upphandlingsmyndigheten, "Riskbedömningar – arbetsrättsliga villkor", hämtad 2025-01-23.

⁷³ Upphandlingsmyndigheten, "Riskbedömningar – arbetsrättsliga villkor", hämtad 2025-01-23.

⁷⁴ Upphandlingsmyndigheten, *Årsredovisning 2017, 2018*.

⁷⁵ Upphandlingsmyndigheten, *Årsredovisning 2018, 2019*.

Upphandlingsmyndighetens kontraktsvillkor är framtagna i dialog med arbetsmarknadens parter.

Upphandlingsmyndighetens färdiga kontraktsvillkor är både tidsbesparande för myndigheterna och minskar risken för att kraven formuleras felaktigt. I flera av de granskade upphandlingarna där det saknats färdiga kontraktsvillkor från Upphandlingsmyndigheten, har Riksrevisionen observerat felaktigheter. Det kan exempelvis röra sig om att kontraktet enbart innehåller en generell skrivning om krav på "kollektivavtalsliknande" villkor, utan att specificera lönenivåer.

Flera myndigheter som Riksrevisionen intervjuat har uttryckt en önskan om att Upphandlingsmyndigheten ska publicera kontraktsvillkor för fler yrken och tjänster på sin webbplats. Att ta fram kontraktsvillkor är dock ett krävande och svårt arbete. Skrivningarna i kollektivavtalen kan inte utan vidare flyttas in i ett upphandlingsdokument, eftersom de ofta inte är så tydliga som de behöver vara i en upphandlingskontext där de ska fungera som kommersiella kontraktsvillkor och uppfylla upphandlingslagstiftningens krav på likabehandling och transparens. Det är inte heller alltid tydligt från kollektivavtalet vilka villkor som gäller, och det är viktigt att ha en dialog med parterna för att förstå hur kollektivavtalet ska tolkas, något som försväras om parterna står långt ifrån varandra. Alla kontraktsvillkor måste även uppdateras regelbundet i samband med att kollektivavtalen omförhandlas. När kollektivavtalen omförhandlas har dock parterna som mest att göra och har därför ofta inte möjlighet att hjälpa till med uppdateringar, vilket leder till att det kan ta tid innan nya villkor finns på plats efter en avtalsrörelse.

Företrädare för leverantörssidan som vi intervjuat lyfter att det underlättar för leverantören om de upphandlande myndigheterna använder sig av Upphandlingsmyndighetens kontraktsvillkor. När upphandlingarna är mer enhetliga blir det lättare för potentiella leverantörer att orientera sig och förstå vilka villkor som gäller.

4.2.3 Stödmaterial för uppföljning är otillräckligt

Upphandlingsmyndighetens stödmaterial rörande uppföljning och sanktioner är otillräcklig och bitvis motsägelsefullt. En orsak till detta är att det råder osäkerhet kring om det finns rättsligt stöd att hantera känsliga personuppgifter vid uppföljning.

Upphandlingsmyndigheten har på sin webbplats publicerat råd kring hur uppföljning av krav på arbetsrättsliga villkor kan genomföras. Som ett första steg i uppföljningen rekommenderas att den upphandlande myndigheten skickar ut ett formulär om egenrapportering till leverantören, ett exempelformulär finns även tillgängligt för nedladdning på Upphandlingsmyndighetens webbplats.⁷⁶ Resultatet från egenrapporteringen skulle kunna vara behjälpligt i att prioritera vidare uppföljning men Riksrevisionen finner det osannolikt att egenrapportering är en

⁷⁶ Upphandlingsmyndigheten, "Uppföljning av arbetsrättsliga villkor", hämtad 2025-04-09.

tillräcklig åtgärd för att upptäcka leverantörer som bryter mot de arbetsrättsliga villkoren. Vi har inte heller kunnat hitta att effekten av egenrapporteringen följts upp.

Upphandlingsmyndigheten skriver på sin hemsida att det finns en stor osäkerhet om det finns rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter i samband med uppföljning av arbetsrättsliga villkor, och råder myndigheter att undvika behandling av känsliga personuppgifter så långt som det är möjligt.⁷⁷ Myndigheten har uppmärksammat regeringen på detta.⁷⁸ I kontrast till det egna rådet står det i de av Upphandlingsmyndigheten framtagna kontraktsvillkoren att leverantören, på den upphandlande myndighetens begäran, ska tillhandahålla information som kan innehålla känsliga personuppgifter så som lönespecifikationer.⁷⁹

Upphandlingsmyndigheten framhåller också vikten av att den upphandlande myndigheten säkerställt att den kan vidta lämpliga sanktioner om det finns skäl att göra det. Som exempel på sanktioner nämns beställningsstopp, innehållande av betalning/prisavdrag och vite.⁸⁰ I samtliga av de kontraktsvillkor som Upphandlingsmyndigheten publicerat på sin webbplats nämns dock enbart en åtgärd som kan komma att tillämpas vid bristande efterlevnad: möjligheten att säga upp kontraktet med omedelbar verkan.⁸¹ Att säga upp ett kontrakt är en åtgärd som upphandlande myndigheter ogärna använder sig av, eftersom den riskerar att både försena och fördyra den upphandlade tjänsten.

4.3 Konkurrensverket

När kraven på arbetsrättsliga villkor infördes angav regeringen att Konkurrensverket, i egenskap av tillsynsmyndighet, ska kunna säkerställa tillämpningen av de föreslagna reglerna.⁸² Arbetsrättsliga villkor har dock inte varit särskilt vanligt förekommande i Konkurrensverkets tillsyn. Det beror bland annat på att Konkurrensverket inte prioriterat frågan på grund av begränsade förutsättningar och resurser.⁸³ En annan viktig tillsynsfunktion, möjligheten för potentiella leverantörer att ansöka om överprövning vid överträdelser, är också begränsad när det kommer till arbetsrättsliga villkor.

⁷⁷ Upphandlingsmyndigheten, "Uppföljning av arbetsrättsliga villkor", hämtad 2025-04-09. Även leverantörskontrollsutredningen (SOU 2023:43) fann en konflikt mellan upphandlingslagarna, EUDomstolens praxis och dataskyddsförordningen (GDPR). Utredningen föreslog därför att ett tydligt rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter vid uppföljning av kontrakt ska införas i upphandlingslagarna och LOV.

⁷⁸ Upphandlingsmyndigheten, *Behandling av personuppgifter i samband med uppföljning av sociala åtaganden i offentliga kontrakt*, 2019.

⁷⁹ Upphandlingsmyndigheten "Arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal - mall", hämtad 2025-06-11.

⁸⁰ Upphandlingsmyndigheten, "Att ange arbetsrättsliga villkor", hämtad 2025-01-23.

⁸¹ Upphandlingsmyndigheten uppger att det inte är möjligt för myndigheten att ange mer specificerade sanktioner i sina kontraktsvillkor, eftersom de sanktioner som kan komma att användas beror på hur övriga kontraktsvillkor är formulerade och vilken sanktionstrappa den upphandlande myndigheten valt att använda sig av (intervju med företrädare för Upphandlingsmyndigheten, 2025-04-15). Riksrevisionen anser dock inte att det tydligt framkommer i upphandlingsmyndighetens mallar att den upphandlande myndigheten förväntas skriva om och utveckla texten som rör sanktioner.

⁸² Prop. 2016/17:163, s. 44.

⁸³ Mejl från företrädare för Konkurrensverket, 2025-06-17.

4.3.1 Begränsad tillsyn av krav på arbetsrättsliga villkor

Tillsynen av krav på arbetsrättsliga villkor är begränsad. Konkurrensverket har hanterat totalt tre ärenden kopplade till arbetsrättsliga villkor, varav två ärenden lagts ned.⁸⁴ I ett av de nedlagda ärendena fick Konkurrensverket tips om att en upphandlande enhet avstått från att ställa arbetsrättsliga krav trots att så kan ha varit behövligt. Ärendet lades ned eftersom det enligt Konkurrensverket inte fanns någon grund i deras prioriteringspolicy för att fortsätta utredningen.⁸⁵

Konkurrensverket har fattat ett tillsynsbeslut som lett till kritik. Detta beslut rörde att Göteborgs kommun agerat i strid med LOU genom att i en upphandling ställa krav på att leverantören ska ha tecknat kollektivavtal.⁸⁶

Konkurrensverket har inte heller varit aktiva i att ta fram kunskap om hur lagstiftningen fungerar i praktiken. Den enda analysen Konkurrensverket har tagit fram på området kom 2015, alltså innan den nya lagstiftningen infördes.⁸⁷ Att Konkurrensverket i sitt proaktiva arbete inte valt att belysa arbetsrättsliga villkor i någon större utsträckning har flera orsaker enligt myndigheten. Bland annat uppger Konkurrensverket att det finns en risk för dubbelarbete eftersom Upphandlingsmyndigheten också följer upp arbetet med arbetsrättsliga villkor. Konkurrensverket pekar också på att Upphandlingsmyndigheten i en rapport gjort bedömningen att myndigheternas arbete med att ställa arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling är tillfredsställande.⁸⁸ Riksrevisionen noterar dock att det under en längre tid funnits indikationer på att arbetet med arbetsrättsliga villkor har brister: exempelvis har Upphandlingsmyndigheten även visat att många myndigheter inte ställer krav på arbetsrättsliga villkor på grund av bristande resurser och bristande kunskaper.⁸⁹

4.3.2 Konkurrensverket saknar verktyg och prioriterar annan tillsyn

Tillsynen av arbetsrättsliga villkor begränsas av det sätt på vilket Konkurrensverket valt att prioritera sina resurser. Konkurrensverket saknar även flera verktyg som sannolikt skulle effektivisera deras tillsyn.

⁸⁴ Konkurrensverket, *RJL Älghunden 4 AB – förfrågan om arbetsrättsliga villkor*, 2020. Utredningen avslutades utan åtgärd. Konkurrensverket, *Tillsyn enligt LOU gällande Trafikverket avseende upphandling och kravställning inom entreprenad*, 2023. Utredningen avslutades utan åtgärd. Det finns även ett tillsynsbeslut från Konkurrensverket som rör arbetsrättsliga villkor men som fattades innan lagstiftningen trädde i kraft. Beslutet rör vita-jobb-modellen i Malmö stad, vilket beskrivs närmare i bilaga 2.

⁸⁵ Konkurrensverket, *RJL Älghunden 4 AB – förfrågan om arbetsrättsliga villkor*, 2020.

⁸⁶ Konkurrensverket, *Tillsyn enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling: granskning av Stadsfastighetsnämnden i Göteborgs kommuns upphandling av entreprenadtjänster*, 2024.

⁸⁷ Sundstrand, *Kollektivavtal och kollektivavtalsvillkor i offentlig upphandling*, 2015. Inom Konkurrensverkets uppdragsforskning finns ytterligare några exempel på rapporter som berört området arbetsrättsliga villkor: Kastberg Weichselberger och Eklund, *Mellanhänders påverkan på den offentliga upphandlingen*, 2023; Andersson, *Konkurrens och offentlig upphandling*, 2020.

⁸⁸ Upphandlingsmyndigheten, *Nationella upphandlingsrapporten*, 2023.

⁸⁹ Upphandlingsmyndigheten, "Undersökning om hur offentlig sektor ställer arbetsrättsliga villkor", hämtad 2025-04-08.

Konkurrensverket uppger att de på grund av begränsade resurser prioriterar ärenden med stort allmänintresse, som ger tydliga resultat och främjar en effektiv upphandling. Enligt lagstiftaren utgör otillåtna direktupphandlingar en av de allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet, och Konkurrensverket har därför valt att alltid ha ett särskilt fokus på dessa.⁹⁰

Konkurrensverket uppger att de under de senaste åren endast fått in ett fåtal tips och klagomål rörande arbetsrättsliga villkor och att de därmed har få indikationer på misstänkta överträdelser.⁹¹ Som beskrivits ovan har Konkurrensverket inte varit aktiva i att ta fram eget kunskapsunderlag om hur lagstiftningen fungerar i praktiken.

Att krav på arbetsrättsliga villkor endast ska ställas om det är behövt försvarar tillsynen. Eftersom kraven inte alltid behöver ställas räcker det inte att i tillsynen undersöka om krav har ställts, utan Konkurrensverket måste också undersöka om det var behövt att ställa kraven. Eftersom Konkurrensverket inte har lagstöd att begära ut kollektivavtal eller annan dokumentation från arbetsmarknadens parter försvaras arbetet ytterligare.⁹²

Konkurrensverket har inte heller några skarpa sanktionsmöjligheter i tillsynen som rör arbetsrättsliga villkor, vilket de exempelvis har i tillsynen av otillåtna direktupphandlingar.⁹³ Bristen på sanktionsmöjligheter är även något som Lagrådet kritiserat och som vi återkommer till i avsnitt 4.4.3.

4.3.3 Leverantörer har små möjligheter att överpröva

Av de bakomliggande upphandlingsdirektiven följer att prövningsförfarandena inom upphandlingsområdet i allt väsentligt ska vara leverantörsdrivna.⁹⁴ Den viktigaste tillsynsfunktionen är således enskilda leverantörers möjlighet att ansöka om överprövning vid möjliga överträdelser av upphandlingslagstiftningen. När det kommer till krav på arbetsrättsliga villkor är dock leverantörsdriven tillsyn svårt rent praktiskt. Dels går det inte att vid tiden för upphandlingen veta om leverantören som vunnit upphandlingen kommer att efterleva kraven på arbetsrättsliga villkor, dels är det svårt för leverantören att upptäcka om konkurrenterna fuskar med löner och arbetstider. Det blir därför svårt för en konkurrerande leverantör att överpröva tilldelningsbeslutet.

Potentiella leverantörer skulle även kunna överpröva eller tipsa Konkurrensverket om fall där upphandlande myndigheter avstått från att ställa arbetsrättsliga krav trots att så kan ha varit behövt. Detta sker dock sällan, och de få tips som Konkurrensverket valt att utreda har avskrivits.

⁹⁰ Skriftliga svar på frågor från företrädare för Konkurrensverket, 2025-04-04.

⁹¹ Skriftliga svar på frågor från företrädare för Konkurrensverket, 2025-04-04.

⁹² Skriftliga svar på frågor från företrädare för Konkurrensverket, 2025-04-04.

⁹³ Konkurrensverket har påtalat detta för regeringen i sin promemoria med förslag till utvecklad reglering av upphandlingstillsynen (Fi2019/02619/OU), men inte fått gehör för detta (prop. 2023/24:3, bet. 2023/24:FiU12, rskr. 2023/24:61).

⁹⁴ Prop. 2009/10:180.

Att en myndighet inte utesluter en leverantör som vid ett tidigare tillfälle har åsidosatt arbetsrättsliga villkor är inte något som kan överprövas eftersom det är valfritt för myndigheten att tillämpa denna uteslutningsgrund.

4.4 Brister vid införandet av lagstiftningen och begränsad uppföljning gör att lagen inte fungerar som tänkt

Upphandlande myndigheters arbete med krav på arbetsrättsliga villkor i offentliga upphandlingar är bristfälligt. En orsak till detta är brister i införandet av lagstiftningen som fortfarande inte åtgärdats. Även uppföljningen av om myndigheterna implementerat kravet brister.

4.4.1 Mer stöd efterfrågas

Vid införandet av lagstiftningen lyfte både regeringen och utredningen som föregick regeringens proposition vikten av att upphandlande myndigheter får vägledning och stöd i arbetet med att bedöma när det är behövt att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor och att fastställa dessa villkor.⁹⁵

I granskningen har det framkommit att de upphandlande myndigheterna är i behov av mer stöd. Även Statskontoret har i en rapport påtalat att Upphandlingsmyndighetens stöd är uppskattat men att upphandlande myndigheter framfört tydliga önskemål om att stödet ska öka.⁹⁶

Regeringen gav 2021 Upphandlingsmyndigheten ett regeringsuppdrag med tillhörande finansiering som rörde krav på arbetsrättsliga villkor.⁹⁷ Uppdraget resulterade bland annat i att myndigheten tog fram riskanalyser och kontraktsvillkor för Bygg- och anläggning samt väg- och banarbete. I samband med utredningen om en effektivare organisering av mindre myndigheter och översynen av den nationella upphandlingsstrategin pågår ett arbete i Regeringskansliet om hur ansvarsfördelningen av stödet kring upphandling ska se ut.⁹⁸

4.4.2 Bristande vägledning och osäkerhet kring hur villkoren ska följas upp

De upphandlande myndigheternas arbete med att följa upp krav på arbetsrättsliga villkor brister. En bidragande orsak till den begränsade uppföljningen är bristande vägledning och osäkerhet kring hur villkoren kan följas upp.

I utredningen som föregick regeringens proposition står det att utredningen inte lägger några förslag gällande uppföljning av särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor.⁹⁹ Detta motiveras bland annat med att frågan inte omfattas av

⁹⁵ Se prop. 2016/17:163 och SOU 2015:78.

⁹⁶ Statskontoret, *Stalliga myndigheters upphandlingar med arbetsrättsliga villkor*, 2020.

⁹⁷ Se regeringsbeslut Fi2021/03043.

⁹⁸ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2025-04-29.

⁹⁹ SOU 2015:78.

utredningens kommittédirektiv. Inte heller regeringen berör i sin proposition frågan om uppföljning i någon större utsträckning.¹⁰⁰

Ett framträdande hinder för uppföljning är osäkerheten avseende om det finns rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter i samband med uppföljning av krav på arbetsrättsliga villkor.¹⁰¹ År 2022, flera år efter att lagen infördes, fick Leverantörskontrollsutredningen i uppdrag att utreda om det finns rättsligt stöd för att behandla personuppgifter vid uppföljning av avtal.¹⁰² Utredningen fann en konflikt mellan upphandlingslagarna, EU-domstolens praxis och dataskyddsförordningen (GDPR).¹⁰³ Utredningen föreslog därför att ett tydligt rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter vid uppföljning av kontrakt ska införas i upphandlingslagarna och LOV. Utredningen har skickats på remiss och en proposition är planerad att lämnas till riksdagen i september 2025.¹⁰⁴

4.4.3 Inga sanktioner för myndigheter som inte följer lagen

Myndigheter som inte ställer krav på arbetsrättsliga villkor riskerar inga sanktioner. Vid tidpunkten för lagstiftningens införande påtalade Lagrådet att detta var problematiskt och att det borde åtgärdas. Regeringen valde dock att inte följa Lagrådets rekommendation.

Regeringen bedömde att det inte behövdes några särskilda sanktioner för att förmå upphandlande myndigheter att ställa obligatoriska villkor. För att lagstiftningen ska tillämpas krävs i stället god vägledning och information byggd på grundläggande bestämmelser i lag.¹⁰⁵ Regeringen framhöll även att varje åtgärd som en myndighet vidtar i samband med upphandling och som kan ha rättslig verkan utgör ett beslut som kan bli föremål för överprövning, samt att Konkurrensverket i egenskap av tillsynsmyndighet ska kunna säkerställa tillämpningen av de föreslagna reglerna.¹⁰⁶

Lagrådet var kritiskt till regeringens resonemang och påtalade att det kunde ifrågasättas om ålägganden som inte kan genomdrivas, eftersom det saknas sanktioner, överhuvudtaget innehåller någon skyldighet alls.¹⁰⁷ Att en leverantör kan överpröva en myndighets val att inte ställa krav ansågs inte heller vara en garant för att krav ställs. En sådan överprövning förutsätter att en leverantör tar det initiativet,

¹⁰⁰ Prop. 2016/17:163.

¹⁰¹ För att kontrollera att leverantören uppfyller avtalskraven kan den upphandlande myndigheten behöva kontrollera uppgifter på individnivå, vilket innebär att personuppgifter måste behandlas. Detta kan inkludera enskilda medarbetares lönespecifikationer, tidsrapporter och scheman. Personuppgifterna kan omfatta namn, adress och personnummer, men även känsliga personuppgifter som sjukfrånvaro.

¹⁰² Dir. 2022:50.

¹⁰³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävandet av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning, GDPR).

¹⁰⁴ Statsrådsberedningen, *Propositionsförteckning varen 2025*, 2025.

¹⁰⁵ Lagrådsremiss, *Miljö-, social- och arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling*, 2016.

¹⁰⁶ Prop. 2016/17:163.

¹⁰⁷ Lagrådet, *Nytt regelverk om upphandling*, 2016.

vilket i sin tur kräver att det finns en leverantör som är tillräckligt säker på sin sak och som är beredd att dra på sig betydande kostnader för att få den prövad i domstol.¹⁰⁸

Riksrevisionens granskning, samt tidigare undersökningar, tyder på att upphandlande myndigheter inte alltid ställer krav på arbetsrättsliga villkor trots att det är behövligt. Riksrevisionen känner inte till något fall där en leverantör har begärt överprövning av en myndighets beslut att inte ställa krav. Som tidigare nämnts bedriver Konkurrensverket en begränsad tillsyn på området.

4.4.4 Uppföljningen av om myndigheterna implementerar kravet bygger på självskattning

Myndigheternas arbete med krav på arbetsrättsliga villkor har följts upp vid flera tillfällen. Uppföljningarna har främst bestått av undersökningar där myndigheterna själva uppgett hur de arbetar med arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling och i vilken utsträckning krav ställts.

I regleringsbrevet för 2018 fick 175 myndigheter, det vill säga en majoritet av myndigheterna under regeringen, i uppdrag att redovisa hur de arbetar med arbetsrättsliga villkor i upphandlingar. Två år senare, 2020, fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att följa upp myndigheternas arbete med att ställa krav på arbetsrättsliga villkor. Även Upphandlingsmyndigheten har genomfört två enkätundersökningar med frågor om krav på arbetsrättsliga villkor, en 2019 och en 2023.

De olika uppföljningarna indikerar att det över tid blivit vanligare att myndigheter ställer krav på arbetsrättsliga villkor. Det finns dock flera svårigheter med att jämföra resultaten från de olika enkätundersökningarna – dels skiljer sig population, urval och svarsfrekvens mellan enkäterna, dels varierar frågeställningarna mellan de olika enkäterna. Att dra slutsatser utifrån sådana jämförelser är därför svårt, och resultaten bör tolkas med försiktighet.

Det är inte heller uppenbart hur resultaten från de enskilda enkätundersökningarna ska tolkas. För det första mäter flera av enkäterna andelen myndigheter som i *någon* upphandling ställt krav på arbetsrättsliga villkor. En myndighet som ställt krav i en upphandling kan dock ha missat att ställa krav i flertalet andra upphandlingar. För det andra måste myndigheter enbart ställa krav på arbetsrättsliga villkor om det är behövligt. Det är därför inte uppenbart i hur stor andel av upphandlingarna som krav ska ställas. Både Statskontoret och Upphandlingsmyndigheten visar dock att statliga myndigheter endast ställt krav på arbetsrättsliga villkor i en minoritet av de upphandlingar som gjorts inom flertalet branscher som Ekobrottsmyndigheten

¹⁰⁸ Lagrådet, *Miljö-, social- och arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling*, 2016.

bedömer löper högre risk för arbetslivskriminalitet.¹⁰⁹ Slutligen medför självskattningar en risk för att myndigheterna överskattar hur väl de arbetar med att implementera kraven.

4.4.5 Att följa upp implementeringen med statistik har varit svårt

Det finns flera hinder som gör det svårt att med hjälp av uppgifter ur upphandlingsannonser kartlägga i vilken utsträckning krav på arbetsrättsliga villkor har ställts. En lagändring som trädde i kraft den första januari 2024 öppnar dock upp för större möjligheter att följa upp krav på arbetsrättsliga villkor.

Merparten av alla länder inom EU och OECD har valt att etablera en nationell, offentligt finansierad, avgiftsfri lösning för att annonsera och hantera offentliga upphandlingar.¹¹⁰ I Sverige ska alla annonspliktiga upphandlingar i stället publiceras i någon av de registrerade annonsdatabaser, som ägs och drivs av privata företag.¹¹¹ Från och med 2021 samlar Upphandlingsmyndigheten in uppgifter ur annonser om upphandling från de registrerade annonsdatabaserna. Detta sker med stöd i en särskild lag och förordning om upphandlingsstatistik, som även ger Upphandlingsmyndigheten föreskriftsrätt.¹¹²

Upphandlingsmyndigheten publicerar uppgifter om alla annonspliktiga upphandlingar i sin statistiktjänst. En av uppgifterna som publiceras är om krav på arbetsrättsliga villkor har ställts i upphandlingen. Denna information har dock varit bristfällig, eftersom Upphandlingsmyndigheten bara kunnat samla in uppgifter om krav på arbetsrättsliga villkor för en minoritet av upphandlingarna.¹¹³ På grund av detta har det inte varit möjligt att kartlägga i vilken utsträckning krav på arbetsrättsliga villkor ställs med hjälp av Upphandlingsmyndighetens statistik.

För alla annonspliktiga upphandlingar som annonserats den 1 januari 2024 eller senare har Upphandlingsmyndigheten möjlighet att samla in information om krav på arbetsrättsliga villkor. De juridiska hindren för att samla in statistik är därmed borta, dock kvarstår flera praktiska hinder. Det rör sig bland annat om systemtekniska hinder som ännu inte är lösta, och att det är myndigheterna själva som uppger om de ställts krav eller inte.¹¹⁴

¹⁰⁹ Dessa branscher är bygg- och anläggning, lokalvård, tvätterier, bilverkstäder, transporter, restauranger, vård och omsorg, gröna näringar och avfallshandtering, Ekobrottsmyndigheten, *Förbyggnad av arbetslivskriminalitet genom upphandling*, U.A.

¹¹⁰ Nationell dataverkstad, *Utredning om att tillgängliggöra upphandlingsdata som öppna data*, 2024.

¹¹¹ I dagsläget finns det fem registrerade annonsdatabaser.

¹¹² Lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik och förordningen (2020:332) om upphandlingsstatistik.

¹¹³ Upphandlingsmyndighetens uppgifter kommer från annonser om upphandling. Före den 1 januari 2024 var det inte obligatoriskt för den upphandlande myndigheten att i upphandlingar över EU:s tröskelvärden ange om de ställt krav på arbetsrättsliga villkor i själva annonsen. Detta kunde i stället anges i upphandlingsdokumenten.

¹¹⁴ I granskningen har vi sett flera exempel på där myndigheter har använt sig av generella formuleringar i stället för att specificera lönenivåer etcetera. Om myndigheten själv anger om krav på arbetsrättsliga villkor ställs eller inte är det svårt att veta om det rör sig om krav i enlighet med lagstiftningen eller generella formuleringar.

Riksrevisionen har haft ambitionen att undersöka i vilken utsträckning krav på arbetsrättsliga villkor ställs. För att göra detta har Riksrevisionen försökt att köpa data från två av de företag i vilkas annonsdatabaser drygt 99 procent av alla upphandlingar publiceras.¹¹⁵ Företagen har avböjt förfrågan med hänvisning till sekretessfrågor och tidsbrist.

4.5 Översyn av EU:s upphandlingsdirektiv

EU-kommissionen meddelade under 2024 att en utvärdering av upphandlingsdirektiven kommer att påbörjas. Det innebär att förutsättningarna för att ställa krav på arbetsrättsliga villkor kan komma att förändras på några års sikt. Det är ännu för tidigt att säga vad utvärderingen kan leda till, men hållbarhet i upphandlingar kommer att ingå i översynen.¹¹⁶

¹¹⁵ Enligt Upphandlingsmyndighetens statistik hade 99,87 procent av alla upphandlingar under åren 2021 och 2022 publicerats i någon av de tre annonsdatabaser som ägs av dessa företag.

¹¹⁶ Upphandlingsmyndigheten, "EU-kommissionen inleder utvärdering av regelverket för upphandling", hämtad 2025-05-13.

5 Slutsatser och rekommendationer

Granskningen visar att arbetet med krav på arbetsrättsliga villkor i offentliga upphandlingar inte fungerar effektivt. Lagändringen 2017, då myndigheter blev skyldiga att ställa arbetsrättsliga villkor i vissa upphandlingar, har inte fått genomslag i praktiken. Att lagen inte efterlevs beror på att lagstiftningen är svår att tillämpa och att stödet är otillräckligt. Myndigheternas arbete har heller inte följts upp i tillräcklig utsträckning.

Riksrevisionen bedömer att det finns potential att effektivisera arbetet med att ställa krav på och följa upp skäligen arbetsvillkor i offentligt upphandlade verksamheter. För att lagen ska få genomslag och för att minimera ineffektivitet i form av dubbelarbete krävs att fler uppgifter läggs på centrala myndigheter.

Granskningen berör statliga myndigheter men lagstiftningen rör alla offentliga upphandlare. Riksrevisionen bedömer att kommuner och regioner möter liknande utmaningar med lagstiftningen som de statliga myndigheterna. Även om slutsatser och rekommendationer endast rör statliga myndigheter så kan de dessutom vara relevanta för kommuner och regioners upphandlande verksamheter.

5.1 Otillräckligt arbete för skäligen arbetsvillkor

Riksrevisionen bedömer att myndigheterna inte gör tillräckligt för att säkerställa skäligen arbetsvillkor för anställda i offentliga upphandlingar. Brister finns i alla faser av upphandlingen när det gäller krav på arbetsrättsliga villkor.

5.1.1 Arbetsrättsliga krav saknas i två av tre upphandlingar

De granskade myndigheterna har analyserat behovet av att ställa arbetsrättsliga krav i hälften av upphandlingarna och ställt krav i enlighet med lagstiftningen i en tredjedel av upphandlingarna. Det är en låg andel med tanke på att upphandlingarna finns i branscher med hög risk för dåliga arbetsvillkor. Konsekvensen kan bli att myndigheterna bidrar till lönedumpning och i övrigt dåliga arbetsvillkor hos sina leverantörer.

Flera myndigheter har gjort tveklaktiga tolkningar av lagstiftningen. De använder sig av allmänna skrivningar om arbetsrättsliga villkor, trots att lagstiftningen anger att nivåer på till exempel lön ska specificeras i kontrakten. En risk med att använda allmänna skrivningar är att det blir otydligt för leverantörerna vad som gäller och att det kan bli svårt att följa upp kraven.

5.1.2 Svårt att utesluta leverantörer eller förkasta onormalt låga anbud

Ett sätt att motverka dåliga arbetsvillkor är att se till att det bara är seriösa leverantörer med hållbara kalkyler som vinner kontrakt i offentliga upphandlingar. Granskingen visar dock att det är svårt för myndigheterna att förkasta onormalt låga anbud eller utesluta leverantörer som tidigare har uppvisat brister när det kommer till arbetsrättsliga villkor. Att utesluta leverantörer eller förkasta onormalt låga anbud är därför i dagsläget ofta inte framkomliga vägar för att säkra skäliga arbetsvillkor för de anställda hos leverantörerna. Regeringen har emellertid gett Konkurrensverket i uppdrag att ta fram förslag på hur det kan bli lättare att förkasta onormalt låga anbud.

5.1.3 De krav som ställs följs inte upp

Det är ovanligt att myndigheterna genomför en djupgående uppföljning av de arbetsrättsliga villkoren, exempelvis genom att besöka arbetsplatserna och granska lönespecifikationer. Av de tio upphandlande myndigheter som granskats är det endast Trafikverket som följer upp arbetsrättsliga villkor på ett systematiskt och djupgående sätt. Utan uppföljning riskerar kraven att bli en pappersprodukt som inte bidrar till bättre arbetsvillkor i praktiken.

Flera myndigheter har genomfört insatser för att följa upp arbetsrättsliga villkor under de senaste två till tre åren. Det handlar om begränsade försöksverksamheter. Insatserna visar ändå att myndigheterna arbetar mer intensivt med frågan än tidigare. Det beror sannolikt på att arbetslivskriminalitet har blivit alltmer uppmärksammat under senare år och att intresset för frågan har ökat på ledningsnivå i myndigheterna.

5.2 Flera orsaker till att myndigheterna inte tillämpar lagen

Myndigheterna har kunnat undvika att ställa krav, göra tvivelaktiga tolkningar av lagstiftningen eller underlåtit att följa upp ställda krav. Det har funnits tecken på att lagstiftningen inte fungerar som tänkt, såsom att stödet varit otillräckligt, att uppföljningen av leverantörer inte fungerar och att tillsynen brister. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har agerat tillräckligt för att åtgärda dessa brister, vilket har lett till låg efterlevnad av lagstiftningen.

5.2.1 Lagstiftningen är svår att tillämpa

Lagstiftningen är svår för myndigheterna att tillämpa. Det krävs både tid och kunskap för att genomföra en behövighetsbedömning samt att identifiera relevanta kontraktsvillkor. Att avgöra om olika yrkeskategorier riskerar oskäliga arbetsvillkor kräver specialkunskaper som myndigheten inte alltid har. Om det saknas framtagna kontraktsvillkor från Upphandlingsmyndigheten behöver myndigheterna ta fram egna villkor, vilket är svårt och kräver ett nära samarbete med arbetsmarknads parter. Att alla myndigheter som upphandlar likande tjänster behöver genomföra samma arbete medför dessutom dubbelarbete, vilket är ineffektivt.

Lagstiftningen är särskilt svår att hantera för små myndigheter som inte har resurser att anställa en hållbarhetsexpert och att arbeta strategiskt med rutiner och mallar. Det krävs dessutom juridisk expertis inom upphandlingsrätt, avtalsrätt och arbetsrätt. Små upphandlande myndigheter har också svårare att lägga tid på att utveckla kompetens inom uppföljning av arbetsrättsliga villkor. Eftersom det finns många små upphandlande myndigheter, exempelvis kommuner, blir detta ett stort problem på totalen.

5.2.2 Stödet till myndigheterna är otillräckligt

Upphandlingsmyndigheten erbjuder ett uppskattat stöd, men har inte fullt ut kunnat möta behoven på grund av uppdragets komplexitet och begränsade resurser. Myndighetens riskanalyser och framför allt kontraktsvillkor är avgörande för att de upphandlande myndigheterna ska kunna ställa krav på arbetsrättsliga villkor på ett effektivt sätt. När det finns publicerade riskanalyser och kontraktsvillkor behöver inte samma arbete utföras av flera myndigheter, vilket är en effektivisering för det offentliga.

Att ta fram riskanalyser ligger utanför Upphandlingsmyndighetens vanliga kompetensområde. Bedömning av risker för oskäliga arbetsvillkor kräver kunskap om arbetsvillkor inom specifika branscher, vilket inte är direkt kopplat till upphandling. Därför måste specifik kompetens byggas upp för uppdraget. Arbetet med att ta fram kontraktsvillkor är också krävande eftersom villkoren är svåra att fastställa och regelbundet behöver uppdateras när kollektivavtal omförhandlas.

5.2.3 Det är utmanande att följa upp kraven

Att följa upp arbetsvillkor är svårt. För att noggrant följa upp villkoren krävs kunskap om arbetsrätt, uppföljningsmetoder och resurser. Riksrevisionen bedömer att det inte är effektivt att alla upphandlande myndigheter ska avsätta resurser för att utveckla metoder och utföra egna kontroller.

Det är många krav som ska följas upp i ett upphandlat avtal. Myndigheter prioriterar ofta att följa upp krav som är avgörande för deras verksamhet, som kvaliteten på tjänsten. Avvikelser från dessa krav är dessutom ofta lättare att upptäcka. Begränsade resurser till uppföljning och komplexiteten i att följa upp arbetsrättsliga villkor leder till att dessa villkor ofta bortprioriteras i uppföljningen, eller att myndigheterna stannar vid att be leverantörerna att själva rapportera hur de uppfyller villkoren.

Riksrevisionen bedömer att enklare former för uppföljning, som egenrapportering från leverantören, har en begränsad förmåga att upptäcka fel. För att kontraktsvillkoren ska få genomslag hos leverantörerna krävs mer djupgående och regelbunden uppföljning. Detta innebär till exempel analyser av inbetalda arbetsgivaravgifter, samtal med anställda och granskning av dokument, såsom lönespecifikationer. Eftersom det är en resurskrävande form av uppföljning är det viktigt att det görs riskbaserat.

Att djupgående uppföljning är ovanligt gör också att delar av lagstiftningen inte prövats i praktiken, och alla utmaningar har därför inte belysts. Till exempel kan en leverantör hänvisa till ett annat kollektivavtal i stället för de villkor som anges i kontraktet.¹¹⁷ Myndigheten måste då bedöma om avtalet är centralt eller lokalt. Om kollektivavtalet i fråga är centralt, och därmed godkänt, behöver myndigheten sätta sig in i avtalet och tolka om leverantören lever upp till nivåerna för till exempel lön. Detta är bara ett exempel på svårigheter som kan uppstå vid uppföljning av arbetsvillkor. Erfarenheter från Danmark visar att sådana ärenden kan bli svårutredda.

5.2.4 Det saknas strukturer för att driva arbetet framåt

Det finns ingen struktur på plats för att garantera att myndigheternas arbete med arbetsrättsliga villkor utvecklas. Myndigheterna har svaga incitament att prioritera frågan, det sker ingen tillsyn av myndigheterna och leverantörerna har ingen pådrivande funktion.

Bristfällig tillgång till statistik har gjort att det varit svårt att med hjälp av uppgifter ur annonserade upphandlingar kartlägga i vilken utsträckning krav på arbetsrättsliga villkor ställts. Regeringen efterfrågade uppgifter om hur myndigheterna arbetade med lagstiftningen när den var ny, 2018, men har sedan dess inte haft något krav på återrapportering. Upphandlingsmyndigheten och Statskontoret har följt upp myndigheternas arbete, men dessa uppföljningar bygger mestadels på att myndigheterna själva har fått skatta hur väl de följer lagstiftningen. Om upphandlande myndigheter själva ska bedöma sitt arbete finns en stor risk för att de överskattar hur väl det fungerar.

Konkurrensverket ansvarar för tillsynen över att myndigheter agerar i enlighet med de krav som upphandlingslagstiftningen ställer, men har endast gjort en begränsad tillsyn över myndigheternas arbete med arbetsrättsliga villkor. Även om Konkurrensverket skulle bedriva tillsyn så har verket inga möjligheter att sanktionera myndigheter som inte följer lagen.

I andra delar av upphandlingslagstiftningen har leverantörer en övervakande roll i att se till att myndigheter inte bryter mot lagen, till exempel genom att begära överprövning av tilldelningen av kontrakt. Leverantörsdriven tillsyn är i praktiken svårt när det kommer till arbetsrättsliga villkor. Det beror framför allt på att fel uppstår efter att kontraktet varit i gång under en period, och det är det svårt för leverantörer att upptäcka om konkurrenterna fuskar med löner eller arbetstider.

5.3 Goda möjligheter att effektivisera arbetet med arbetsrättsliga villkor

Riksrevisionen bedömer att det finns potential att effektivisera arbetet med att ställa krav på, och följa upp, skäligen arbetsvillkor i offentligt upphandlade verksamheter.

¹¹⁷ Se avsnitt 2.2.2.

För att uppnå effektivitet kan inte alla upphandlande myndigheter, var för sig, genomföra samma arbete. Fler uppgifter behöver i stället läggas på centrala myndigheter.

5.3.1 Viktigt att upphandlande myndigheter bidrar till skäliga arbetsvillkor

Offentlig upphandling utgör nästan 18 procent av Sveriges BNP och stora volymer upphandlas inom riskbranscher som bygg och städ. Upphandling påverkar därmed många arbetstagare och deras arbetsvillkor, vilket understryker vikten av att det offentliga säkerställer skäliga arbetsvillkor i sina upphandlade verksamheter.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen har stött på stora utmaningar under de senaste decennierna. Färre arbetstagare är medlemmar i fackförbund, vilket försvårar arbetstagarorganisationens kontroll av arbetsvillkor. I Sverige finns inte heller några lagstadgade minimilöner. Om det saknas fastslagna och uppföljningsbara lönenivåer i offentliga kontrakt finns en risk att leverantörerna betalar lägre löner för att vinna kontrakt. Detta kan leda till en negativ spiral där arbetsvillkoren försämrats och lönerna pressas nedåt. Företag som följer kollektivavtal och erbjuder rimliga löner utsätts för osund konkurrens, vilket ytterligare försvagar möjligheten att upprätthålla skäliga arbetsvillkor.

I branscher där Upphandlingsmyndigheten har tagit fram kontraktsvillkor som används av de upphandlande myndigheterna kan kraven bidra till att skapa tydliga normer för leverantörer åt offentlig sektor. Städbranschen är ett exempel på detta. Granskningen visar att alla granskade myndigheter ställer samma krav på leverantörer vid städupphandlingar. På så sätt blir det tydligt för den leverantör som vill vara med i offentliga upphandlingar vad som gäller när det kommer till lön, arbetstid och semester. För att kraven ska få så stort genomslag som möjligt krävs dock att myndigheterna följer upp att kraven efterlevs.

5.3.2 Det behöver bli lättare att ställa krav

Lagstiftningen behöver bli lättare att tillämpa för upphandlande myndigheter. Det finns möjligheter att effektivisera myndigheternas arbete genom att Upphandlingsmyndigheten publicerar riskanalyser och kontraktsvillkor för så många yrkesgrupper som möjligt. Ett utvidgat stöd skulle innebära att de upphandlande myndigheterna sparar resurser men även att det blir enklare för leverantörerna när samma villkor gäller hos alla upphandlande myndigheter.

Upphandlingsmyndigheten behöver bättre förutsättningar att vara ett stöd för upphandlande myndigheter när det kommer till krav på arbetsrättsliga villkor. En möjlighet är att regeringen säkerställer att Upphandlingsmyndigheten själva kan utvidga det stödjande arbetet, alternativt att nyttja kompetensen hos andra

myndigheter som är experter på arbetsmarknad, arbetsrätt och arbetslivskriminalitet.¹¹⁸ När det gäller framtagande av både riskanalyser och kontraktsvillkor skulle andra myndigheter kunna ta över arbetet eller bistå Upphandlingsmyndigheten.

5.3.3 Det behövs incitament för att driva arbetet framåt

Riksrevisionen bedömer att det måste finnas en struktur på plats för att driva arbetet med krav på arbetsrättsliga villkor framåt. Om de upphandlande myndigheterna inte har incitament att arbeta med frågan riskerar den att bli nedprioriterad till förmån för krav som är mer verksamhetsnära och där avvikelser är lättare att upptäcka.

När kraven på arbetsrättsliga villkor infördes angav regeringen att Konkurrensverket, i egenskap av tillsynsmyndighet, ska kunna säkerställa tillämpningen av de föreslagna reglerna. Konkurrensverkets tillsyn på området är begränsad. Myndigheten saknar även flera verktyg som sannolikt skulle effektivisera uppföljningen.¹¹⁹ Att tillsynen varit begränsad gör dock att det är svårt att utvärdera hur viktiga dessa verktyg är. I ett första skede är det därför önskvärt att Konkurrensverket utökar sin tillsyn, sedan kan behovet av en utökad verktygslåda utvärderas. Eftersom en leverantörsdriven tillsyn är svår att få till, är det extra viktigt att Konkurrensverket tar en aktiv roll för att säkerställa att arbetet med krav på arbetsrättsliga villkor drivs framåt.

5.3.4 Det behövs en centraliserad uppföljning

Uppföljningen av arbetsrättsliga krav behöver utökas för att säkerställa att kontraktsvillkoren efterlevs. Riksrevisionen bedömer att myndigheterna behöver mer stöd i uppföljningen.

Att myndigheterna inte har gjort djupgående uppföljningar är till delar en resursfråga. Men det handlar också om att det finns oklarheter avseende vilken information de får hantera för att kontrollera till exempel löner. Problemet med att hantera känsliga personuppgifter kommer dock sannolikt att lösas inom kort.¹²⁰

Riksrevisionen bedömer att det är mer effektivt om delar av uppföljningen av arbetsrättsliga villkor centraliseras. Givet den kompetens som krävs inom bland annat upphandling, arbetsrätt, tolkning av arbetsvillkor och löneadministration är det inte effektivt att alla upphandlande myndigheter lägger resurser på detta var för sig.

En centraliserad uppföljning kan även spara tid för leverantörer. Stora leverantörer har ofta kontrakt med flera upphandlande myndigheter, och om myndigheterna

¹¹⁸ Till dessa myndigheter hör Medlingsinstitutet, Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen och Ekobrottsmyndigheten.

¹¹⁹ Exempelvis sanktionsmöjligheter eller möjligheten att begära ut kollektivavtal eller annan dokumentation från arbetsmarknadens parter.

¹²⁰ Regeringen har aviserat att de kommer att presentera en proposition med förslag på åtgärder kring känsliga personuppgifter i september. Statsrådsberedningen, *Propositionsförteckning våren 2025, 2025*.

samlar sin uppföljning behöver inte leverantörerna lägga tid på att ha möten och leverera liknande underlag till många olika myndigheter.

Genom att centralisera uppföljningen av arbetsrättsliga villkor kan metoder för uppföljning tas fram, som i nästa steg kan spridas till alla upphandlande myndigheter. Riksrevisionen bedömer att det finns goda erfarenheter att dra lärdom av hos danska kontrollenheten för arbetsklausuler som följer upp arbetsrättsliga villkor åt några stora myndigheter i Danmark.

En centraliserad uppföljning av arbetsrättsliga villkor kan även bidra till att öka kunskaperna om hur stora problemen med oskäliga arbetsvillkor är hos leverantörer i offentliga kontrakt. Ökade kunskaper om vilka fel som uppstår med till exempel lön och arbetstid, och inom vilka branscher problemen är störst, gör att det finns bättre underlag för att ta fram riskbaserade uppföljningsmodeller. Kunskapen om hur problembilden ser ut behövs också för att arbeta fram olika modeller för uppföljning som är olika djupgående och som passar för olika branscher. En centraliserad uppföljning underlättar även att information sprids mellan myndigheter.

Arbetsmarknadens parter är viktiga aktörer när det kommer till att följa upp arbetsrättsliga villkor eftersom de kan behöva bidra med information om hur kollektivavtal ska tolkas, eller själva följa upp kollektivavtal. En utökad kontroll av arbetsrättsliga villkor kräver en ökad samverkan med parterna, vilket underlättas om uppföljningen centraliseras.

En centraliserad uppföljning kan exempelvis åstadkommas genom att inrätta en central funktion för uppföljning som är kopplad till Statens inköpscentral. En central funktion bör samverka med de största upphandlande myndigheterna samt myndigheter med kunskaper inom arbetsrätt och arbetsmarknad, och kan i ett första skede bedrivas som ett pilotprojekt för att sedan utvärderas.

I både den danska modellen och när externa konsulter används för uppföljning är det den upphandlande myndigheten som bestämmer vilka sanktioner som ska utfärdas. En centraliserad uppföljningsfunktion bör ha en liknande roll: att göra kontroller och ge underlag för beslut.

5.3.5 Översyn av upphandlingsdirektiven möjliggör förändringar i lagstiftningen

Det pågår en utvärdering av EU:s upphandlingsdirektiv. Riksrevisionen bedömer att arbetet med krav på arbetsrättsliga villkor går att effektivisera inom ramen för nuvarande lagstiftning och att det finns ett värde i att genomföra åtgärder innan det nya direktivet finns på plats. Översynen av EU:s upphandlingsdirektiv ger dock Sverige en chans att även se över den svenska lagstiftningen om krav på arbetsrättsliga villkor. Då granskningen visar på brister i arbetet med krav på arbetsrättsliga villkor är det värdefullt att utnyttja detta tillfälle för att undersöka om förändringar i lagstiftningen kan leda till ytterligare effektivitetsvinster.

5.4 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Säkerställ att upphandlande myndigheter får ett utökat stöd rörande arbetsrättsliga villkor.
- Utred hur uppföljningen av arbetsrättsliga villkor kan centraliseras.

Till Upphandlingsmyndigheten

- Ta fram riskanalyser och arbetsrättsliga villkor för fler yrkesgrupper, eventuellt i samverkan med andra myndigheter.
- Uppdatera stödet för uppföljning av arbetsrättsliga villkor.

Till Konkurrensverket

- Utöka tillsynen över att myndigheterna följer lagstiftningen om krav på arbetsrättsliga villkor.

Till upphandlande myndigheter

- Säkerställ att det finns rutiner och arbetssätt som gör att arbetsrättsliga villkor ställs och efterlevs hos leverantörer och underleverantörer i relevanta upphandlingar.

Referenslista

Rapporter, utredningar och artiklar

Ahlberg, K. och Bruun N., "Hur kan arbetsvillkor övervakas vid offentlig upphandling?", *Juridisk Tidskrift*, nr 3, s. 624–637, 2019–2020.

Andersson, F., *Konkurrens om offentlig upphandling*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2020:2, 2020.

Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket, *Lägesbild 2021 För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, 2022.

Byggmärknadskommissionen, *Byggmärknadskommissionens slutrapport: Från svart till vitt - vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen*, 2022.

Ekobrottsmyndigheten, *Förebygg arbetslivskriminalitet genom upphandling*, U.Å.

Kammarkollegiet, *Årsredovisning 2023*, 2024.

Kastberg Weichselberger G, och Eklund S., *Mellanhänders påverkan på den offentliga upphandlingen*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport maj 2023, 2023.

Konkurrensverket, *Förslag till utvecklad reglering av upphandlingstillsynen*, Fi2019/02619/OU, 2019.

Konkurrensverket, *RJL Älghunden 4 AB – förfrågan om arbetsrättsliga villkor*, dnr 712/2019, 2020.

Konkurrensverket, *Tillsyn enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling; granskning av stadsfastighetsnämnden i Göteborgs kommuns upphandling av entreprenadtjänster*, 2024.

Konkurrensverket, *Tillsyn enligt LOU gällande Trafikverket avseende upphandling och kravställning inom entreprenad*, Dnr 198/2023, 2023.

Konkurrensverket, *Vita jobb-modellen i Malmö stad*, dnr 171/2015, 2016.

Köpenhamns kommun, *Københavns Kommunes indsats mod social dumping – Årsrapport 2023*, 2024.

Laffont J-J. och Martimort, D., *The theory of incentives: the principal-agent model*, Princeton University Press, 2002.

Lagrådet, *Miljö-, social- och arbetsrättslig hänsyn vid upphandling*, utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-06-09, 2016.

Lagrådet, *Nytt regelverk om upphandling*, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-02-12, 2016.

LO, *Facklig anslutning år 2023*, 2023.

Medlingsinstitutet, *Kollektivavtalstäckning och arbetsmarknadens organisationer*, 2024.

Rigsrevisionen, *Statens brug af og kontrol med arbejdsklausuler*, 2020.

Riksrevisionen, *Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade*, RiR 2020:27, 2020.

Riksrevisionen, *Revisjonsrapport om statlige virksomheters oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelser*, 2022.

SOU 2015:78, *Upphandling och villkor enligt kollektivavtal*.

SOU 2023:8, *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland*.

SOU 2023:43, *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter*.

SOU 2025:25, *Arbetslivskriminalitet – upplägg – verktyg och åtgärder – fortsatt arbete*.

Statskontoret, *Statliga myndigheters upphandlingar med arbetsrättsliga villkor*, 2020:24, 2020.

Sundstrand A., *Kollektivavtal och kollektivavtalsvillkor i offentlig upphandling*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2015:2, 2015.

Upphandlingsmyndigheten, *Behandling av personuppgifter i samband med uppföljning av sociala åtaganden i offentliga kontrakt*, dnr. UHM-2019-0284, 2019.

Upphandlingsmyndigheten, *Årsredovisning 2017*, 2018.

Upphandlingsmyndigheten, *Årsredovisning 2018*, 2019.

Upphandlingsmyndigheten, *Årsredovisning 2019*, 2020.

Upphandlingsmyndigheten, *Nationella upphandlingsrapporten*, rapport 2023:1, 2023.

Vejdirektoratet, *Statens kontrolenhed for arbejdsklausuler – evaluering 2020–2023*, 2023.

Riksdagstryck

Dir. 2012:96, *Genomförande av EU:s direktiv om offentlig upphandling, upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster samt tilldelning av koncessioner*.

Dir. 2022:50, *Effektiv och tillförlitlig kontroll av leverantörer vid tilldelning av offentliga kontrakt*.

Finansdepartementet, *Nationella upphandlingsstrategin*, 2016.

Lagrådsremiss, *Miljö-, social- och arbetsrättslig hänsyn vid upphandling*, 2016.

Prop. 2009/10:180, *Nya rättsmedel på upphandlingsområdet*.

Prop. 2014/15:1 utgiftsområde 2, *Samhällsekonomi och finansförvaltning*.

Prop. 2016/17:163, *Arbetsrättsliga villkor vid upphandling*, bet. 2016/17:FiU31, rskr 2016/17:242.

Prop. 2023/24:3, *En effektivare upphandlingstillsyn*, bet. 2023/24:FiU12, rskr 2023/24:61.

Regeringsbeslut Fi2021/03043, *Uppdrag att främja sociala hänsyn vid upphandling inom bygg- och anläggningssektorn*.

Regeringsbeslut Fi2025/00078, *Uppdrag till Konkurrensverket att motverka kriminalitet och osund konkurrens samt förbättra konkurrensen med kvalitet i offentliga upphandlingar*.

Statsrådsberedningen, *Propositionsförteckning våren 2025*, 2025.

Författningar med mera

Arbetstidslag (1982:673).

Brottsbalk (1962:700).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävandet av direktiv 95/46/EG (allmänna dataskyddsförordningen, GDPR).

Förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning.

Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

Förordning (2020:332) om upphandlingsstatistik.

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.

Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

Lag (2019:668) om upphandlingsstatistik.

Semesterlag (1977:480).

Webbsidor

Boss, E., "Fusket fem meter från ministrarna", Byggnadsarbetaren, 2023-01-23, <https://www.byggnadsarbetaren.se/blogginlagg/fusket-fem-meter-fran-ministrarna/>, hämtad 2025-05-12.

Herold, L. "Möjlig människoexploatering bakom svartjobbshärvan i Göteborg", DN, 2025-03-11, <https://www.dn.se/sverige/moilig-manniskoexploatering-bakom-svartjobbsharvan-i-goteborg/>, hämtad 2025-04-09.

Klepke, K. och Lindström R., "Smutsiga vårdcentraler och gråtande städare – så har städjätten Kleni lurat till sig miljonkontrakt", Arbetet, 2024-12-09, <https://arbetet.se/2024/12/09/smutsiga-vardcentraler-och-gratande-stadare-sa-har-stadjatten-lurat-till-sig-miljonkontrakt-med-kommuner/>, hämtad 2025-04-09.

Trafikverket, "Upphandling", <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/upphandling/>, hämtad 2025-05-21.

Upphandlingsmyndigheten, "Upphandlingspliktiga inköp för 921 miljarder kronor", <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/annan-statistik/upphandlingspliktiga-inkop-for-921-miljarder-kronor/>, hämtad 2025-06-10.

Upphandlingsmyndigheten, "Tröskelvärden och direktupphandlingsgränser", <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/troskelvarden-och-direktupphandlingsgranser/>, hämtad 2025-06-10.

Upphandlingsmyndigheten, "Arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal – mall", <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kriterier/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-baserat-pa-kollektivavtal/arbetsrattsliga-villkor-baserat-pa-kollektivavtal--mall/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal--mall/basniva/>, hämtad 2025-06-11.

Upphandlingsmyndigheten, "Arbetsrättsliga villkor i upphandlingsreglerna", <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/hallbarhet-i-upphandlingsreglerna/arbetsrattsliga-villkor-i-upphandlingsreglerna/>, hämtad 2025-05-12.

Upphandlingsmyndigheten, "Att ange arbetsrättsliga villkor", <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/att-ange-arbetsrattsliga-villkor/>, hämtad 2025-01-23.

Upphandlingsmyndigheten, "Behövighetsbedömning – när ska villkoren ställas?", <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/behovighetsbedomning-nar-ska-villkoren-stallas/>, hämtad 2025-05-04.

Upphandlingsmyndigheten, "EU-kommissionen inleder utvärdering av regelverket för upphandling", <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/nyheter/2024/eu-kommissionen-inleder-utvardering-av-regelverket-for-upphandling2/>, hämtad 2025-05-13.

Upphandlingsmyndigheten, "Inköpsprocessen steg för steg", <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/>, hämtad 2025-04-07.

Upphandlingsmyndigheten, "Riskbedömningar – arbetsrättsliga villkor", <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/publicerade-riskbedomningar/>, hämtad 2025-01-23.

Upphandlingsmyndigheten, "Undersökning om hur offentlig sektor ställer arbetsrättsliga villkor", <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/undersokning-om-hur-offentlig-sektor-staller-arbetsrattsliga-villkor/>, hämtad 2025-04-08.

Upphandlingsmyndigheten, "Uppföljning av arbetsrättsliga villkor", https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/uppfoljning-av-arbetsrattsliga-villkor/#dokumentation_vid_uppfoljning, hämtad 2025-04-09.

Bilaga 1. Aktuell lagstiftning

I lagen om offentlig upphandling (LOU) finns bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor i 17 kap. Fullgörande av kontrakt.¹²¹ Den första paragrafen handlar om villkor som en upphandlande myndighet *får* ställa vad gäller arbetsrättsliga villkor.

Särskilda villkor för fullgörande av kontrakt

1 § En upphandlande myndighet får ställa särskilda miljömässiga, sociala, arbetsrättsliga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras.

Särskilda villkor för fullgörande av kontrakt ska ha anknytning till det som anskaffas i den mening som avses i 16 kap. 2 § andra stycket och anges i upphandlingsdokumenten.

Paragraf två och tre anger att en upphandlande myndighet under vissa förhållanden *ska* ställa krav arbetsrättsliga villkor för kontrakt som gäller både leverantörer och underleverantörer.

Särskilda arbetsrättsliga villkor

2 § En upphandlande myndighet ska, om det är behövt, kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor om lön, semester och arbetstid som arbetstagarna ska utföra arbetet enligt kontraktet minst ska tillförsäkras.

Myndigheten ska också kräva att leverantören ska säkerställa att dennes underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet uppfyller de villkor som har ställts enligt första stycket. *Lag (2017:347)*.

3 § Nivåerna på villkoren enligt 2 § ska anges enligt de lägsta nivåer som följer av ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen. Villkoren ska dock alltid minst motsvara de nivåer som följer av lag.

När en upphandlande myndighet ska ange nivån på villkoren, ska myndigheten ge de centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som har slutit det centrala kollektivavtal som nivån på villkoren ska motsvara enligt 2 § tillfälle att yttra sig, om det inte är obehövt.

Om det saknas förutsättningar för myndigheten att ange nivån för ett villkor enligt 2 § är den inte skyldig att ställa villkoret. *Lag (2017:347)*.

¹²¹ Liknande formuleringar återfinns även i 6 kap. 2–5 §§ lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och 14 kap. 2–5 §§ lagen om upphandling av koncessioner (LUK).

Den fjärde paragrafen berör arbetsrättsliga villkor när arbetet inte utförs enligt svensk arbetsrätt.¹²² I granskningen fokuserar vi på upphandlade verksamheter där arbetet utförs i Sverige; vi redogör därför inte innehållet i den fjärde paragrafen i den här bilagan.

I paragraf fem anges på vilket sätt som leverantören kan anses uppfylla de arbetsrättsliga villkoren.

Hur leverantören uppfyller de arbetsrättsliga villkoren

5 § Även om de särskilda arbetsrättsliga villkoren inte är uppfyllda, ska en leverantör anses uppfylla villkoren, om den tillämpar motsvarande villkor i ett och samma centrala kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen.

Leverantören ska också anses uppfylla de arbetsrättsliga villkoren om den är en arbetsgivare som omfattas av tillämpningsområdet för lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare och leverantören tillämpar motsvarande villkor om arbets- och anställningsvillkor enligt samma lag. *Lag (2017:347)*.

¹²² Det vill säga när villkor ska fastställas enligt ILO:s kärnkonventioner.

Bilaga 2. Modeller för uppföljning

I den här bilagan beskrivs tre modeller för uppföljning av arbetsrättsliga villkor som exemplifierar hur en djupare uppföljning skulle kunna struktureras och genomföras.

Vita jobb – ett samarbete med arbetstagarorganisationer

I Malmö stad användes en modell som kallades Vita jobb under några år på 2010-talet. Modellen hade utvecklats av två LO-jurister och innebar att kommunen anlidade fackförbundens lokala ombudsmän som kontrollanter. De uppträdde som kommunens ombud, hade skrivit på sekretessförbindelser och fick inte använda den information de fick del av på annat sätt än enligt avtal mellan kommunen och fackförbundet. De fick inte heller utföra kontroller på eget initiativ eller i större omfattning än vad som följde av uppdragsavtalet och de särskilda kontraktsvillkoren. Ombudsmännen granskade lönespecifikationer, personalliggare, inbetalning av arbetsgivaravgifter och skatter och överlämnade sedan uppgifterna till den myndighet som hade ansvar för avtalsuppföljningen.¹²³

Köpenhamnsmodellen – långtgående uppföljning av arbetsvillkor

Köpenhamns kommun har sedan 2011 arbetat med att motverka social dumpning bland sina leverantörer.¹²⁴ I alla sina avtal ställer de upp så kallade arbetsklausuler som bland annat anger att arbetsvillkor ska vara i nivå med ett rikstäckande kollektivavtal för samma slags arbete.

Kommunen lägger även stora resurser på uppföljning och har en särskild insatsgrupp som arbetar med att kontrollera att leverantörerna efterlever arbetsklausulerna. Detta sker enligt en särskild metod som kommunen har utvecklat, där de har gått från en stickprovmodell till en riskbaserad modell för att identifiera vilka företag som ska undersökas närmare.¹²⁵

Uppföljningen inleds med att kommunens insatsgrupp besöker de aktuella arbetsplatserna för att genomföra ett oanmält så kallat screeningbesök. Det innebär att kommunens representanter ser sig omkring och för individuella samtal med både anställda och chefer. Om det, efter ett screeningbesök, bedöms finnas risk för att de arbetsrättsliga villkoren inte efterlevs upprättas ett ärende för fortsatt kontroll. I den fortsatta undersökningen begär kommunen att få ta del av dokumentation om en rad arbetsvillkor, exempelvis löneutbetalningar och arbetstider. Utifrån den samlade dokumentationen bedömer kommunens insatsgrupp om villkoren, såsom lönen, är i nivå med det relevanta kollektivavtalet.

¹²³ Ahlberg och Bruun, "Hur kan arbetsvillkor övervakas vid offentlig upphandling?", 2019–2020; Konkurrensverket, *Vita jobb-modellen i Malmö stad*, 2016.

¹²⁴ Köpenhamns kommun, *Köbenhavns Kommunes indsats mod social dumping – Årsrapport 2023, 2024*.

¹²⁵ SOU 2023:8, s. 256.

Trots att kommunen har arbetat i över ett decennium med krav på och uppföljning av arbetsvillkor hittar de relativt ofta fel. Under 2023 gjorde insatsgruppen 261 dokumentkontroller och i 58 procent av fallen hittade de fel i form av underbetalning eller andra överträdelser. När kommunen uppdagar att löneutbetalningarna varit för låga ställer den krav på efterbetalning till arbetstagarna. Under 2023 ställde kommunen krav på att 112 anställda hos leverantörer skulle få en halv miljon danska kronor återbetalat. Därutöver ställdes krav på återbetalning på 2,5 miljoner kronor i ett ärende från 2021 som slutbehandlades under 2023. Kommunen har också uppmärksammat att det funnits stora problem med falska egenföretagare i upphandlade verksamheter.¹²⁶

En statlig kontrollenhet för arbetsvillkor

En granskning av Rigsrevisionen i Danmark visade på ett behov av bättre uppföljning av arbetsvillkor i statliga avtal. Det föranledde att Folketinget valde att etablera en kontrollenhet för arbeidsklausuler på Vejdirektoratet (motsvarande Trafikverket i Sverige). Kontrollenheten följer upp arbetsrättsliga villkor i upphandlingar för fem danska myndigheter.¹²⁷ Kontrollenhet startades som en försöksverksamhet för åren 2020–2024, men har nu blivit permanentad.

Ett skäl till att etablera enheten var att man bedömde att myndigheterna inte hade den djupgående kompetens som krävs för att följa upp arbetsrättsliga villkor på ett tillfredsställande sätt. Därför rekryterades ett nytt team med kunskaper i bl.a. juridik, ekonomi, redovisning och HR.¹²⁸ 2025 hade kontrollenheten åtta personer anställda. Några erfarenheter från de första åren med kontrollenheten är att de hittade mer fel än förväntat och att många ärenden var komplexa, vilket gav långa handläggningstider för ärendena.¹²⁹

Kontrollenheten arbetar utifrån en riskbaserad modell för att identifiera vilka företag som ska undersökas närmare. Vid kontroller inhämtas exempelvis lönespecifikationer och dokumentation över arbetstid. Budget för enheten är fem miljoner DKR per år.¹³⁰

Kontrollenheten gör arbetsplatsbesök och tar fram underlag med eventuella avvikelser mot myndigheternas avtal. Det är dock de upphandlande myndigheterna som fattar beslut om eventuella sanktioner mot leverantörer.¹³¹

¹²⁶ Köpenhamns kommun, *København Kommunes indsats mod social dumping – Årsrapport 2023, 2024.*

¹²⁷ De fem myndigheterna är: Vejdirektoratet, Bygningsstyrelsen, Banedanmark, Økonomistyrelsen och Slots- og Kulturstyrelsen.

¹²⁸ Vejdirektoratet, *Statens kontrolenhed for arbejdsklausuler – evaluering 2020–2023, 2023.*

¹²⁹ Vejdirektoratet, *Statens kontrolenhed for arbejdsklausuler – evaluering 2020–2023, 2023, s. 7.*

¹³⁰ Vejdirektoratet, *Statens kontrolenhed for arbejdsklausuler – evaluering 2020–2023, 2023.*

¹³¹ Intervju med representanter för Statens kontrolenhed for arbejdsklausuler 2025-04-04.

Bilaga 3. Granskade upphandlingar

Myndighet	Antal upphandlingar	Branscher
Arbetsmiljöverket	1	Lokalvård
Lantmäteriet	1	Lokalvård
Skogsstyrelsen	4	Lokalvård och skogsarbete
Kammarkollegiet	6	Taxi, lokalvård, post, konferenser, hotell och flyttjänster
Polismyndigheten	10	Byggtjänster, reparation av fordon, lokalvård, bärgning och avfallshantering
Kriminalvården	10	Byggtjänster, lokalvård, catering och avfallshantering
Svenska kraftnät	9	Byggtjänster, fastighetsskötsel och bevakningstjänster
Statens fastighetsverk	10	Byggtjänster, fastighetsskötsel och skogsarbete
Trafikverket	10	Byggtjänster och anläggningsarbete
Akademiska hus	9	Byggtjänster, fastighetsskötsel och markskötsel

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling (RiR 2025:21)

Riksrevisionens granskning visar att arbetet med att ställa arbetsrättsliga krav i offentliga upphandlingar inte fungerar effektivt. En lagändring 2017, då myndigheter blev skyldiga att ställa arbetsrättsliga krav i vissa upphandlingar, har inte fått genomslag i praktiken. Konsekvensen kan bli att myndigheterna bidrar till lönedumpning och i övrigt dåliga arbetsvillkor hos sina leverantörer.

Endast en tredjedel av de granskade upphandlingarna innehåller arbetsrättsliga villkor, vilket är en låg andel med tanke på att det handlar om upphandlingar i branscher där risken för oskäliga arbetsvillkor är högre. Att myndigheterna i liten utsträckning ställer krav på arbetsrättsliga villkor och ser till att de efterlevs beror på att lagstiftningen är svår att tillämpa, att stödet är otillräckligt och att myndigheternas arbete inte följs upp i tillräckligt stor utsträckning.

Riksrevisionen rekommenderar Upphandlingsmyndigheten att bland annat ta fram riskanalyser och arbetsrättsliga villkor för fler yrkesgrupper. Riksrevisionen rekommenderar Konkurrensverket att utöka tillsynen över att myndigheter följer lagstiftningen. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att säkerställa att upphandlande myndigheter får ett utökat stöd rörande arbetsrättsliga villkor samt att utreda hur uppföljning av arbetsrättsliga villkor kan centraliseras.



Riksrevisionen
www.riksrevisionen.se
S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 december 2025

Närvarande: Busch, ordförande, och statsråden Edholm, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, Wykman, Liljestrand, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari, Dousa, Larsson, Britz, Mohamsson, Lann

Föredragande: statsrådet Slottner

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling