

Motion till riksdagen 2025/26:3557

av Mikael Damberg m.fl. (S)

Offentlig upphandling

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att begränsa antalet underentreprenörsled till två som huvudregel i branscher med stor risk för arbetslivskriminalitet och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att företag som fuskar vid offentlig upphandling ska kunna svartlistas och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utöka användningen av AI-teknologi och ny teknologi för att bekämpa välfärdsbrotten och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över reglerna för att utesluta leverantörer från att delta i valfrihetssystem och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör se över vilka åtgärder som kan vidtas för att öka effektiviteten och minska felaktigheterna vid offentlig upphandling och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör se över hur innovationsupphandlingar kan användas för att driva på teknikutvecklingen och innovationen i offentlig sektor samt fungera som efterfrågestimulans för vissa branscher och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att villkor enligt kollektivavtal ska gälla vid offentlig upphandling och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att man skyndsamt bör återkomma till riksdagen om hur nationell säkerhet kan beaktas vid offentlig upphandling och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att lagen om offentlig upphandling (LOU) inte ska tillämpas för allmännyttiga bostadsföretag och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

De senaste åren har det blivit alltmer tydligt att samhället förlorat den demokratiska kontrollen över välfärden. Oseriösa aktörer och vinstdrivande koncerner har kunnat flytta fram sina positioner med vinstjakt och ökade klyftor i välfärden som följd. Vi ser att oseriösa, och ibland rent kriminella, företag etablerar sig inom ramen för våra valfrihetssystem och på marknader för offentlig upphandling.

Varje år upphandlar staten, kommuner och regioner varor och tjänster för drygt 900 miljarder kronor; det är en betydande del av samhällets totala ekonomi. Det är gemensamma skattepengar som ska användas på ett ansvarsfullt sätt.

Upphandlingslagstiftningen syftar till att motverka korruption, godtycke och slöseri med skattemedel. Men lagstiftningen ger också utrymme att ställa krav. Politiken har ett särskilt ansvar att säkerställa att verksamhet som finansieras av skattemedel aktivt bidrar till att uppnå samhällspolitiska mål såsom respekt för arbetstagares rättigheter, klimat- och miljöhänsyn, innovation och social inkludering.

Den socialdemokratiskt ledda regeringen tog flera steg för att förbättra upphandlingslagstiftningen. Vi genomförde förenklingar av regelverket och såg till att det inom offentliga upphandlingar, om det är behövligt och överskrider gällande tröskelvärden, ska ställas arbetsrättsliga villkor om lön, semester och arbetstid i nivå med kollektivavtal. Men det behöver göras mer.

En effektivare överprövning av offentlig upphandling

Antalet överprövningar inom offentlig upphandling är betydligt högre i Sverige jämfört med andra länder. Det drabbar både beställare och leverantörer, då många och långa överprövningar leder till osäkerhet och förseningar. För att säkerställa en effektiv offentlig upphandling och användning av skattemedel är det angeläget att minska de negativa konsekvenserna av överklaganden av offentliga upphandlingar. Fördelar och effektivitetsvinster med en mer reglerad överprövning måste balanseras mot det grundläggande behovet av en rättssäker offentlig upphandling. Under den socialdemokratiskt ledda regeringen togs steg för att till exempel förkorta tidsfrister för att ansöka om överprövning och väcka talan om skadestånd. Vi socialdemokrater anser att regeringen bör fortsätta arbeta med den här frågan.

Stoppa möjligheterna till brott och fusk i offentliga upphandlingar

För att Sverige ska präglas av välfungerande marknader och för att vi ska få fram fler bra jobb måste de företag främjas som konkurrerar med innovation, hållbar och effektiv produktion samt goda löner och villkor. Det offentliga ska skapa spelregler som gynnar schysst företagande. Företag som bryter mot dessa förstör för alla de företag som gör rätt för sig, och det undergräver också fundamenten i vår svenska modell. Därför är det viktigt att offentlig upphandling aldrig bidrar till osund konkurrens eller till att dumpa villkoren på svensk arbetsmarknad. Tvärtom behövs fler verktyg i kampen mot välfärdsbrottslighet och arbetslivskriminalitet. Kraven inom offentlig upphandling bör skärpas för att minimera riskerna för att skattepengar finansierar kriminella företag och verksamheter. En noggrann uppföljning av upphandlade tjänster på statlig, regional och kommunal nivå ska genomföras.

Oseriösa och kriminella leverantörer som har gjort sig skyldiga till brott eller inte betalar sina skatter eller andra avgifter ska inte kunna få offentliga kontrakt genom upphandling. Fusk och brottslighet på arbetsmarknaden – s.k. arbetslivskriminalitet – göder den organiserade brottsligheten och ska bekämpas med samhällets fulla kraft.

Ett problemområde är användandet av långa underentreprenörsled. Det innebär alltid en risk för att överenskomna avtalsvillkor inte respekteras och det försvårar uppföljning av efterlevnad när leverantörer använder ett stort antal underentreprenörer för att fullfölja sina kontrakt. Detta blir extra påtagligt när det uppstår långa leverantörskedjor i ett upphandlat projekt. Vi socialdemokrater anser att antalet underentreprenörsled ska begränsas till två som huvudregel i branscher med stor risk för arbetslivskriminalitet. Vi anser vidare att det vid vissa upphandlingar av särskilt kritiska arbeten bör införas en möjlighet att helt förbjuda användandet av underentreprenörer vid offentlig upphandling. Det kan exempelvis bli aktuellt vid upphandling inom riskbranscher eller särskilt samhällskritiska upphandlingar. Det behövs även en starkare kontrollmekanism av underleverantörer i linje med LOU-direktivet artikel 71. Vi vill också verka för möjligheten att utesluta orimligt låga anbud i offentlig upphandling.

För att göra det svårare att fuska vill vi öka tillsynen av riskbranscher och förstärka det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Företag som fuskar ska kunna svartlistas. Redan under 2022 tillsatte den socialdemokratiska regeringen utredningen Effektiv och tillförlitlig kontroll av leverantörer vid tilldelning av offentliga kontrakt. I augusti 2023 presenterade utredningen ett förslag om att låta Bolagsverket ansvara för en funktion som möjliggör samordnade registerkontroller. På så sätt kan den upphandlande organisationen få tillgång till idag sekretessbelagda uppgifter från register hos Bolagsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och länsstyrelserna. Förslaget skulle innebära ett viktigt steg för att bli av med oseriösa aktörer på marknaden för offentlig upphandling och inom valfrihetssystemen. Ett sådant register skulle innebära att upphandlande myndigheter och enheter skulle få bättre kontroll på de företag som lämnar in anbud.

Utredningen har varit ute på remiss, och vi anser inte att utredningens förslag är tillräckligt långtgående eftersom kontrollen inte omfattar samtliga uppgifter som skulle kunna leda till uteslutning enligt de obligatoriska och frivilliga uteslutningsgrunderna.

Regeringen har via regleringsbrev gått vidare med utredningens förslag och gett Bolagsverket i uppdrag att utveckla ett system för samordnad registerkontroll och det ska vara på plats till 2028. Vi socialdemokrater anser att detta borde kunna vara på plats långt tidigare.

Välfärdsbrottsligheten omsätter miljarder varje år. Både den tidigare och den nuvarande regeringen har vidtagit olika åtgärder för att bekämpa välfärdsbrottsligheten, bl.a. genom att inrätta Utbetalningsmyndigheten och styra myndigheters uppdrag tydligare. Även privata aktörer och enskilda individer har visat att det är möjligt att identifiera välfärdsbrott och annan kriminalitet med hjälp av AI-verktyg. AI har kapaciteten att analysera och identifiera fusk, felaktigheter och oegentligheter i annars näst intill oöverskådlig mängd data. Vi vill se en utökad användning av AI-teknologi och ny teknik i kontrollarbetet för att bekämpa brotten.

Socialdemokraterna kan aldrig acceptera att människor dör på sin arbetsplats, därför har vi sedan tidigare lagt fram tio skarpa förslag för att få stopp på dödsolyckorna. Ett av dem är att begränsa antalet underleverantörsled.

Det är också angeläget att se över reglerna för att utesluta leverantörer från att delta i valfrihetssystem. I betänkandet från Leverantörskontrollsutredningen, En samordnad

registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43), föreslås bland annat att bestämmelserna om uteslutningsgrunderna i LOV ska ändras till att bli mer lika bestämmelserna i upphandlingslagen. Exempelvis bör samma brott som kan vara uteslutningsgrundande i upphandlingslagarna också vara så i lagen om valfrihetssystem.

Enligt utredningens bedömning bör bestämmelserna som anger när en uteslutning får ske vara desamma, oavsett om tjänsterna köps in efter att ett valfrihetssystem inrättats eller efter en upphandling. Vi anser att det är angeläget att regeringen går vidare med utredningens förslag.

För att intensifiera arbetet mot arbetslivskriminalitet behöver Arbetsmiljöverket mer resurser. Arbetsmiljöverket är den myndighet som håller ihop det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet där även bland andra Skatteverket, Polismyndigheten och Försäkringskassan ingår. Genom att anställa fler arbetsmiljöinspektörer och göra fler arbetsplatskontroller kan samhället bekämpa arbetslivskriminaliteten.

En effektiv upphandlingstillsyn

År 2023 beslutades propositionen En effektiv upphandlingstillsyn som i stora delar följde förslagen i Ds 2022:5 från den tidigare, socialdemokratiska regeringen. Vi tror att lagändringen kommer att möjliggöra att upphandlingstillsynen blir effektivare. Men regeringen valde att utelämna några viktiga förslag som fanns i den remitterade departementsskrivelsen.

Upphandlingsmyndigheten och flera andra remissinstanser betonade behovet av efterannonsering för att skapa insyn och transparens samt för att komma till rätta med oegentligheter. Dessutom ger en sådan reglering bättre statistik på upphandlingsområdet och underlättar uppföljning. Det är, enligt vår mening, därför rimligt att Konkurrensverket ska få fatta beslut om en upphandlingsskadeavgift för att de som vinner upphandlingar bättre ska följa reglerna om efterannonsering och publicering av annonser om offentliga upphandlingar i en registrerad annonsdatabas. Vi anser också att det är rimligt att bestämmelserna om att lämna in uppgifter när en utredning har inletts även bör gälla leverantörer och inte enbart den upphandlande myndigheten. Det skulle göra det lättare att följa upp och granska om kraven i en upphandling har följts.

I Upphandlingsmyndighetens Nationella upphandlingsrapporten 2023 visar man på att potentialen i offentlig upphandling inte utnyttjas fullt ut. Man skriver att det bl.a. beror på bristande ledning och styrning av offentliga inköp och att det saknas tydliga mål för det egna inköpsarbetet. Det är exempelvis viktigt att inköpen är faktabaserade och att de följs upp. Att inte följa upp avtalen öppnar för oseriösa aktörer och att organisationen inte får det den betalar för. Genom att alltid följa upp avtal och leveranser bygger den upphandlande organisationen dessutom upp ett förtroende hos leverantörerna. Det leder på sikt till en sund konkurrens mellan seriösa företag. Det är inte minst viktigt i dag när vi ser hur välfärdsbrottsligheten och arbetslivskriminaliteten ökar. Efter att gränsen för direktupphandlingar sänktes så har man kunnat se en ökad andel direktupphandlingar och att det har medfört mindre konkurrens och också färre kontroller. Detta är något som måste följas noga av regering och ansvariga myndigheter.

I Upphandlingsmyndighetens rapport om utvecklingen på upphandlingsområdet 2024 skriver man att statistiken visar att det inte skett några större förändringar under de senaste åren sett till vem som upphandlar vad, från vem, till vilket värde och hur.

Upphandlingsmyndigheten är en expert- och kunskapsmyndighet. De ger stöd och vägledning inom offentlig upphandling och statsstöd genom att utveckla och förmedla kunskap, verktyg och metoder. Det är viktigt att myndigheten fortsatt ges förutsättningar att arbeta för att öka kunskapen hos upphandlande myndigheter och dess leverantörer. Idag finns ett samarbete mellan nio olika myndigheter inom myndighetsgemensamma centret mot arbetslivskriminalitet (AKC). Vi socialdemokrater anser att även Upphandlingsmyndigheten ska vara med i det samarbetet.

Upphandlingsmyndigheten har lyft fram behovet av att genomföra en lagstiftning som möjliggör för myndigheten att samla in och publicera inköpsvärden som öppna data. De har pekat på behovet av att samla in fakturor för statistikändamål eftersom sådan statistik ger ökad transparens och insyn i hur skattemedel används i praktiken och kan bidra till att uppmärksamma ineffektivitet och minska risken för korruption och oegentligheter. Det kan till exempel ske genom användandet av AI-verktyg för att upptäcka fall av offentlig upphandling som avviker från de rutiner och krav som sätts upp av lagstiftningen.

Regeringen bör se över vilka åtgärder som kan göras för att öka effektiviteten och minska felaktigheterna vid offentlig upphandling.

Innovationsupphandlingar avgörande för att stärka konkurrenskraften

Tidigare i år slutredovisades ett regeringsuppdrag till Upphandlingsmyndigheten, Vinnova och Patent- och registreringsverket om att genomföra insatser för nyttiggörande och kommersialisering av innovation, och det har nu presenterats i en rapport till nuvarande regering. I rapporten konstaterar man att Sverige har ett bra utgångsläge för att öka konkurrenskraften, men att man behöver bli ännu bättre på att nå önskade effekter av investeringar. Framgångsfaktorer som man lyfter fram är att bättre ta tillvara potentialen i offentlig upphandling och att öka efterfrågan på ny kunskap och nya lösningar genom innovationsupphandlingar. Tre viktiga slutsatser i rapporten är att

- det behövs ett ännu mer handfast stöd till de upphandlande organisationerna för att kunna ta tillvara på potentialen i innovationsupphandlingar
- kunskapsnivån kring innovationsupphandlingar och dess roll i samhällsutvecklingen samt kompetensen kring de praktiska förutsättningarna måste höjas inom alla målgrupper
- inköp måste behandlas som en ledningsfråga på strategisk nivå och gapet mellan perspektiven, innovation och upphandling.

Offentliga upphandlingar kan fungera som efterfrågestimulans för vissa branscher och för att öka svensk konkurrenskraft, exempelvis genom att driva klimatutveckling. Ett exempel är om flera kommuner går samman och genomför s.k. innovationsupphandlingar för att få på plats innovativa system som gynnar kommunernas invånare. Regeringen bör se över hur innovationsupphandlingar kan användas ytterligare för att främja teknikutveckling och innovation i offentlig sektor samt driva klimatutveckling.

Skyldighet att beakta samhällsintressen vid offentlig upphandling

Politiken har ett särskilt ansvar för att säkerställa att verksamhet som finansieras av skattemedel aktivt bidrar till att uppnå samhällspolitiska mål.

I offentlig upphandling ska villkor enligt kollektivavtal gälla och sociala villkor beaktas. Vi vill att EU-rätten förändras så att krav på kollektivavtal kan ställas i offentlig upphandling och sociala villkor beaktas.

De nya upphandlingslagarna som trädde i kraft 2017 har ökat möjligheterna för de ca 3 800 upphandlande myndigheterna att ställa och följa upp krav. Samtidigt kan vi se att det finns mycket kvar att önska när det gäller arbetsrättsliga villkor och krav i offentlig upphandling. Upphandlingsmyndighetens nationella upphandlingsrapport för 2023 visar att många organisationer ställer arbetsrättsliga krav, men att färre än hälften följer upp att leverantörerna lever upp till kraven.

Nationell säkerhet vid offentlig upphandling

Sverige befinner sig i ett allvarligt säkerhetspolitiskt läge. Under den social-demokratiska regeringen påbörjades en historisk förstärkning av både det militära och det civila försvaret. Sverige behöver vara väl rustat och motståndskraftigt i tider av både kris och krig, något som även borde beaktas vid offentlig upphandling. Det kan till exempel handla om upphandling av uppförande eller drift av samhällsviktig och strategisk infrastruktur. Samtidigt bör hänsyn tas till dagens mål vid offentlig upphandling såsom effektivitet, rättssäkerhet och miljömässig samt social hållbarhet. Regeringen har under året, och efter våra krav, tillsatt en utredning som ska analysera hur upphandlare ska kunna välja bort leverantörer som utgör en risk för nationell säkerhet eller nationella intressen redan i upphandlingsförfaranden. Uppdraget ska redovisas i december 2025. Vi anser att detta är en viktig fråga, som måste hanteras skyndsamt.

Allmännyttiga bostadsföretag bör få undantag från LOU

De allmännyttiga bostadsföretagen står för de flesta nyproducerade hyresrätterna och leder utvecklingen i att pressa boendekostnader. Samtidigt innebär kravet på tillämpning av lagen om offentlig upphandling (LOU) att allmännyttan möter högre kostnader än privata bostadsföretag.

Den statliga utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet – Bygg och bo till lägre kostnad – konstaterade att allmännyttan har en företagsekonomisk nackdel av att behöva tillämpa LOU. En studie som Sveriges Allmännytta låtit genomföra visar att allmännyttan har omkring 10 procent högre byggpriser samt längre byggtid än privata byggherrar på grund av LOU.

Utredningen Sänk tröskeln till en god bostad har föreslagit att LOU ändras så att ett organ som verkar på normala marknadsmässiga villkor, har ett vinstsyfte och bär sina egna förluster inte ska behöva omfattas av LOU. Förslaget, som har fått stöd av flera kommuner och organisationer, skulle innebära att allmännyttiga och privata bostadsföretag konkurrerar på lika villkor.

Idag ser vi hur bostadsbyggandet har rasat till följd av hög inflation, höjda räntor samt regeringens beslut att avskaffa investeringsstödet för hyresbostäder med lägre

hyresnivå. Att ta bort kravet på LOU för allmännyttiga bostadsföretag vore ett steg i rätt riktning för att förenkla bostadsbyggandet och se till att vi får fler hyreslägenheter till hyror som vanligt folk har råd att betala. Vi socialdemokrater föreslår att lagen om offentlig upphandling (LOU) inte ska tillämpas för allmännyttiga bostadsföretag.

Mikael Damberg (S)

Gunilla Carlsson (S)

Eva Lindh (S)

Joakim Sandell (S)

Ingela Nylund Watz (S)

Peder Björk (S)