



Oseriösa företag i offentlig upphandling

– FLER BORDE GÖRA MER!
STOCKHOLM NOVEMBER 2022

Oseriösa företag i offentlig upphandling Fler borde göra mer!

I Sverige genomförs varje år ca 18 000 upphandlingar till ett värde av drygt 800 miljarder kronor. Genom att nyttja företagens kunskaper och innovationskraft kan de offentliga myndigheterna därigenom effektivisera verksamheten och höja kvalitén. Det är i grunden bra och något som Svenskt Näringsliv värnar. Men bilden är inte odelat positiv. Det saknas idag ett system som gör det möjligt för upphandlande myndigheter att på ett enkelt sätt kontrollera om leverantörer har gjort sig skyldiga till brott eller har begått andra överträdelser mot gällande lagstiftning. Detta medför en snedvriden konkurrens.

Varje år mäter Svenskt Näringsliv drygt 30 000 företags upplevelser av att driva företaget i sina respektive kommuner. Svaren från enkäten ger en bild av hur företagsklimatet uppfattas av företagen. Offentlig upphandling är den fråga som under många år har fått lägst betyg av alla frågor som Svenskt Näringsliv ställer i undersökningen om lokalt företagsklimat. Betyget för 2022 är 2,69 på en 6-gradig skala. Företagen upplever att upphandlingar har allt för stort fokus på låga priser, för få relevanta kvalitetskrav och brister i avtalsuppföljningen. Kombinationen låga priser och bristande avtalsuppföljning riskerar ge oseriösa företag en konkurrensfördel i förhållande till de företag som följer regelverk och avtal.

I denna skrift beskriver Svenskt Näringsliv, på ett övergripande plan, problemen och lagstiftningen och ger några konkreta förslag på vad som behöver göras av regeringen, av statliga myndigheter, av de upphandlande myndigheterna och av leverantörsföretagen själva.

Man kan av skriften få intrycket att utländsk arbetskraft är problematisk. Vi vill dock påtala att arbetskraftsinvandring är både positivt och helt nödvändig i många branscher på grund av bristen på kompetent arbetskraft. Det är således inte förekomsten av utländsk arbetskraft i sig som skapar problem utan hur verksamheten bedrivs.

Vi vill understryka att de medlemsorganisationer inom Svenskt Näringsliv som tillhör de berörda branscherna i denna skrift aktivt arbetar med frågan om oseriösa företag och ställer också krav på sina medlemsföretag, till exempel genom certifieringar eller auktorisationer. Vidare arbetar de aktivt med utbildningsinsatser. Det är dock inte möjligt enligt upphandlingsrätten att ställa krav på kollektivavtal eller omfattas av kollektivavtal genom hängavtal med ett fackförbund. För att värna en sund marknad och de seriösa företagens möjligheter att konkurrera i offentliga upphandlingar måste fler göra mer!

Karin Johansson

Vice vd Svenskt Näringsliv

Skriften är utarbetad av Svenska Näringslivs upphandlingsjurist Ellen Hausel Heldahl.
Konsulten Hans Jeppson har bidragit med underlag.

1 Inledning

1.1 Hot mot den fria företagsamheten

Svenskt Näringsliv har till ändamål att främja företagens gemensamma intressen. I detta syfte verkar föreningen för en fri företagsamhet och en väl fungerande marknadsekonomi samt för en allmän intressegemenskap om företagsamhetens avgörande betydelse för ekonomisk tillväxt och välfärd. Svenskt Näringslivs vision är ”Företagsamma människor och konkurrenskraftiga företag i gemenskap leder Sverige till ökat välstånd”.

Oseriösa företag och företag med kriminella företrädare är ett hot mot denna vision.

Dessa hot föreligger inom stora delar av näringslivet, men paradoxalt nog är förhållandena särskilt problematiska inom en del sektorer där skattebetalarna i form av stat, regioner och kommuner utgör köparna. Om oseriösa företag tillåts agera på den offentliga marknaden kommer dels förtroendet för den offentliga upphandlingen att minska, dels kommer färre företag ges möjlighet att bidra till utvecklingen av den offentliga sektorn eftersom fler myndigheter kan komma att välja att bedriva mer av verksamheten i egen regi. Svenskt Näringsliv anser därför att det är viktigt att alla aktörer som har möjlighet att bidra till att förhindra oseriösa företag eller företag med kriminella företrädare på den offentliga marknaden ska ta det ansvaret. I sista delen av denna skrift presenteras ett antal åtgärder som är nödvändiga att regering, upphandlande myndigheter/enheter och företag vidtar.



*Företagsamma
människor och
konkurrenskraftiga företag
i gemenskap leder Sverige
till ökat välstånd.*

1.2 Seriösa företag överväger att lämna den offentliga marknaden

Av statistik från Upphandlingsmyndigheten/Konkurrensverket framgår att antalet anbud har ökat något de senaste åren. Intresset för att lämna anbud i offentliga upphandlingar har ökat sedan 2017 och trenden håller i sig. År 2020 var det i genomsnitt 4,9 anbudsgivare per upphandling jämfört med 4,1 år 2017. Men i 34 procent lämnas bara ett eller två anbud. Av statistiken kan vi inte utläsa antalet 0-anbud, dvs upphandlingar där inga anbud inkom.

Av svaren ovan framgår att den offentliga upphandlingen uppfattas som administrativt tungrodd, att det är alltför stort fokus på låga priser och problem med de så kallade ska-kraven. Att välja utvärderingskriteriet lägsta pris skapar frustration bland företag om dessa inte samtidigt kombineras med relevanta krav och aktiv avtalsuppföljning. Almega har gjort en motsvarande undersökning som presenterades för ett år sedan.

1 564 medlemsföretag svarade och av dessa svarade 48 procent att de deltar i offentliga upphandlingar och 52 procent att de inte deltar.



Foto: Unsplash

De främsta anledningarna till att tjänsteföretagen inte deltar är följande:

- Det är för mycket fokus på lägsta pris.
- Formalia vid offentlig upphandling är alltför byråkratisk och tidskrävande.
- Det ställs för många och irrelevanta krav.

Det är en entydig uppfattning bland Svenskt Näringslivs medlemsorganisationer att intresset för att delta i offentliga upphandlingar är lågt i vissa branscher. Det som anförs som orsaker är huvudsakligen problem med att kunna konkurrera om uppdragen när företaget betalar avtalsenliga löner samt otydliga och disparata kvalitetskrav.

1.3 Lokalt företagsklimat

Varje år mäter Svenskt Näringsliv drygt 30 000 företags upplevelser av att driva företaget i sina respektive kommuner. Svaren från enkäten ger en bild av hur företagsklimatet uppfattas av företagen. Offentlig upphandling är den fråga som under många år har fått lägst betyg av alla frågor som Svenskt Näringsliv ställer i undersökningen om lokalt företagsklimat. Betyget uppgår 2022 till 2,69 på en 6-gradig skala. Företagen upplever att upphandlingar har allt för stort fokus på låga priser, för få relevanta kvalitetskrav och brister i avtalsuppföljningen. Kombinationen låga priser och bristande avtalsuppföljning riskerar ge oseriösa företag en konkurrensfördel vilket skapar missnöje hos de företag som följer regelverket. Av nedanstående bild framgår att företagens missnöje är som störst inom upphandlingar avseende bygg och transport och tjänster till företag (städttjänster), dvs. de tre branscher som berörs ut i denna skrift.

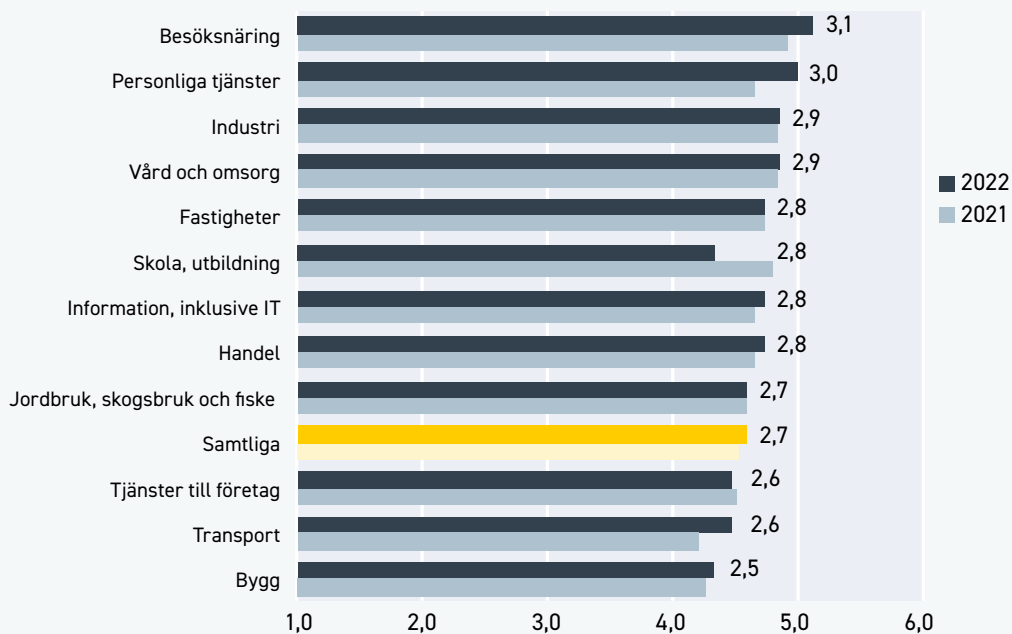
FIGUR 1

Svenskt Näringsliv har låtit vår företagarpanel svara på ett antal frågor kring deltagande i offentlig upphandling. Undersökningen gjordes i april 2019 och 1 681 företag svarade.



FIGUR 2

Byggbranschen och transportbranschen. Resultatet av mätningen Lokalt företagsklimat 2022.



2 Problem- beskrivning

2.1 Generell problembeskrivning

Man kan, för att uttrycka det rakt på sak, konstatera att oseriösa företag har trängt in på flera marknader och där konkurrerar med seriösa företag. Därmed undergrävs seriösa företags förutsättningar att verka. Detta förekommer i många olika branscher men förhållanden inom delar av marknaden för offentligt upphandlade tjänster är särskilt fördelaktiga för att upplägg med oseriös näringsverksamhet ska vara lönsamma och konkurrenssnedvridande.

De delar av den offentliga marknaden där det förekommer oseriösa företag är:

- byggprojekt och fastighetsunderhåll
- städning
- taxi- och transporttjänster
- flytttjänster.

Och i vissa undantagsfall:

- avfallshantering och återvinning
- tvätteritjänster.

I Brå:s rapport 2022:1 analyserar myndigheten brott som begås inom välfärden och som drabbar kommuner och landsting.

Det finns många olika upplägg, men genomgående är det vissa grunder som är avgörande för oseriösa upplägg:

- Att företagen levererar de upphandlade tjänsterna enligt avtal och förväntning men genom oseriösa upplägg sänker företagen sina kostnader påtagligt i jämförelse med konkurrerande företag som vid utförande av tjänsten följer lagar, regler och ingångna avtal.¹
- Att företagen levererar tjänster som påtagligt negativt avviker från vad som är avtalat men under längre eller kortare tid döljs detta.²

På dessa sätt kan verksamhetens lönsamhet, åtminstone temporärt, öka och därmed ge möjlighet till vinstuttag av olika slag.

Det ovan förstnämnda upplägget kan ibland hållas dolt under lång tid. Företag kan vara verksamma på marknaden under flera år eftersom det inte finns adekvata rutiner för kontroller vare sig från statliga myndigheters sida eller från avtalsslutande parter delvis beroende på sekretessbestämmelserna.

1 Ett exempel kan vara att företaget utför målningsarbete som uppfyller krav och förväntningar på det färdiga arbetet, men har använt arbetskraft som inte betalar skatt, saknat skyddsutrustning eller inte haft tillstånd att arbeta i Sverige.

2 Ett motsvarande exempel är ett företag som utfört ett målningsarbete på ett så snabbt och dåligt sätt som gör att färgen efter en tid flagnar.

I det andra ovannämnda upplägget, är det på ett eller två års sikt normalt inte möjligt att helt dölja de olika uppläggen, men affärsidén bygger då oftast på att företaget ska ha ett kort aktivt liv för att sedan på något sätt tömmas på tillgångar.

I de uppräknade branscherna föreligger det omfattande problem och ”seriösa” företag tvingas konkurrera med oseriösa. Konkurrensförhållanden avseende offentligt upphandlade tjänstekontrakt kan ofta vara särskilt besvärliga.

På privata marknader baseras många affärsrelationer mellan företag på tidigare erfarenheter av att göra affärer. Man kan beskriva det som en generell försiktighetsstrategi att bygga upp långsiktiga affärsrelationer. Sådana långsiktiga relationer kan båda parter uppfatta som fördelaktiga. Samtidigt utgör den formen av strategier givetvis samtidigt ett informellt hinder för nya företag att etablera sig på en marknad. Ekonomer lyfter ofta fram de kortsiktiga konkurrensförhållandena, men är sämre på att beräkna värdet av tillit och ömsesidighet.

Lagstiftningen kring offentlig upphandling är specifikt utformat utifrån en strävan att det ska finnas låga hinder för nya företag att etablera sig på en marknad. Detta är givetvis i sig positivt för en väl fungerande och dynamisk marknad, men det ger även ökade möjligheter att etablera oseriösa företag och förklarar varför det i vissa branscher kan vara enklare att vinna insteg på marknaden för de offentligt upphandlade tjänsterna än på marknaden för privat köpta tjänster.

Samtidigt finns det en bred politisk förväntan både på EU-nivå och i Sverige om att offentlig upphandling ska främja laglydiga och hederliga företag som uppfyller sina förpliktelser.

2.2 Företag som bryter mot reglerna

En gemensam faktor för många olagliga upplägg är hur verksamheten bedrivs beträffande den personal som utför arbetet.

Sverige har en väl fungerande arbetsmarknad och det finns goda och rationella system både för uppbörd av skatter och avgifter kopplade till förvärvsarbete och för olika sociala förmåner kopplade till inkomst av tjänst. För de flesta i Sverige fungerar skattebetalning, liksom socialförsäkring och pensioner, på ett mycket enkelt sätt. Även för arbetsgivare har systemet blivit förhållandevis enkelt att hantera.

Vare sig en individ väljer att vara ansluten till en facklig organisation eller ej, så fungerar trygghetssystem och det finns väl etablerade arbetsrättsliga spelregler som den enskilde arbetstagaren kan förvänta sig kommer att följas. Sådana är förhållandena inom den största delen av den svenska arbetsmarknaden och detta väcker respekt och inspiration i många andra länder. Vi har ett väl fungerande svenskt system.

Men samtidigt finns det en mindre del av arbetskraften i Sverige vars förhållanden är annorlunda. Det handlar om individer som står utanför den etablerade svenska arbetsmarknaden och som anställs av företag som medvetet bryter mot de regler som gäller på den svenska arbetsmarknaden.



På privata marknader baseras många affärsrelationer mellan företag på tidigare erfarenheter av att göra affärer.

Det är nästan alltid individer med svag koppling till det svenska samhället; till exempel individer som nyligen kommit till Sverige för att bosätta sig och arbeta eller personer som bara tillfälligt önskar arbeta i Sverige.

För dessa grupper av individer finns en annan verklighet vilket oseriösa företag utnyttjar.

- Europeiska unionen garanterar rättigheten för alla dess medborgare att arbeta i andra medlemsländer än sina hemländer för längre eller kortare perioder. Det är bra och stärker Europa. Det finns också långtgående rättigheter för företag från ett medlemsland att utföra tjänster i andra medlemsländer. Varje EU-land har emellertid byggt upp sina skatteadministrativa system och socialförsäkringssystem utifrån nationella behov som gör halt vid nationsgränsen. Utbytet av uppgifter och kontrollen av att enskilda arbetstagare och deras arbetsgivare uppfyller lagstadgade krav är helt enkelt alltför dålig. Därför kan till exempel rumänska byggnadsarbetare som arbetar för ett polskt företag och som utför uppdrag i Sverige komma att inte alls beskattas och de lagstadgade sociala avgifterna betalas kanske inte heller av vare sig arbetsgivaren eller arbetstagaren. Detta är i de flesta fall lagbrott, men dessa brott är svåra att upptäcka och beivra.
- EU består av 27 länder, med stora ekonomiska skillnader. Lönen för likartat arbete skiljer mycket mellan unionens nordvästliga medlemsländer och de östliga medlemsländerna, vilket skapar incitament till att hitta arbetskraft i de östliga medlemsländerna som vill arbeta i Sverige och andra liknande länder för löner understigande avtalsenliga löner. De ekonomiska skillnaderna är ännu större jämfört med en del utomeuropeiska länder, så det finns upplägg där arbetskraft från sådana länder tas till Sverige, för att arbeta lagligt eller olagligt. Men det finns ett stort behov av arbetskraft inom vissa branscher, vilket innebär att företagen för sin kompetensförsörjning måste söka arbetskraft i andra länder. Det finns inget generellt lagkrav på att betala minimilöner eller kollektivavtalsenliga löner i Sverige³, men många företag är likväl, genom att de tecknat hängavtal med ett fackförbund eller genom avtalsvillkor för uppdragets utförande, ändå förpliktade att betala avtalsenliga löner. Problemet är de företag, både utländska och svenska, som inte följer dessa förpliktelser när de har anställt utländsk arbetskraft.
- Det finns utländska personer som befinner sig i Sverige och är villiga att arbeta här under extremt dåliga förhållanden för att på så sätt öka möjligheterna att få ett uppehållstillstånd. Det finns också utländska personer som på olika sätt är skuldsatta till individer som vill utnyttja deras arbetskraft billigt.

Även om det finns en del gemensamma generella faktorer skiljer sig problemen inom de olika branscherna en hel del.



Problemet är de företag, både utländska och svenska, som inte följer dessa förpliktelser när de har anställt utländsk arbetskraft.

³ I Sverige och Danmark finns det inte lagstiftning om minimilöner eller allmän-giltigförklaring av kollektivavtal. Men även i de andra nordiska grannländerna som har allmän-giltigförklarade kollektivavtal finns det betydande problem i vissa branscher med utländsk tillfällig arbetskraft som arbetar för löner som avsevärt understiger de gällande kollektivavtalen. I Norge är det straffbart för en arbets-givare att betala ut löner som inte motsvarar kollektivavtalen.

2.3 Upplägg och problem i olika branscher

Om byggbranschen

Offentlig upphandling av bygg- och anläggningstjänster uppgick 2019 till cirka 125 miljarder kr.⁴ Staten upphandlar stora infrastrukturprojekt främst genom Trafikverket. Kommuner och regioner upphandlar nybyggnad liksom renovering av sina byggnader. De kommunala bostadsföretagen, den så kallade Allmännyttan, genomför också stora upphandlingar av nya hyresfastigheter och underhåll av det existerande beståndet. Det finns därför cirka 600 upphandlande myndigheter som upphandlar byggtjänster.

Hur agerar oseriösa företag

Oseriösa företag inom byggsektorn är inte någon ny företeelse, inom småskaligt byggande har det funnits problem sedan åtminstone 1960-talet, främst i form av skattebrott och gäldenärsbrott. Bättre skatteuppbörds-system och andra åtgärder både från statens sida och från branschen gav förutsättningar för förbättrade förhållanden men under det senaste decenniet har förhållanden inom sektorn försämrats.

I dag handlar problemen i betydande utsträckning om förhållanden som är kopplade till utländsk arbetskraft. 10 000-tals personer som inte är bosatta i Sverige arbetar på svenska byggarbetsplatser. De befinner sig i Sverige på olika legala grunder, till exempel i kraft av att de är medborgare i ett EU-land eller att de är utstationerade genom ett företag som har säte i ett annat EU-land eller är asylsökande. En del tredjelands-medborgare⁵ kan ha kommit hit för att arbeta i svenska företag som arbetskraftsinvandrare. Andra kan finnas i Sverige helt illegalt och utgör en slags ”osynlig arbetskraft” på vissa svenska byggarbetsplatser.⁶

De problem som inte är kopplade till utländsk arbetskraft är:

- brottsliga konkursförfaranden
- bestickning av tjänstemän
- miljöbrott vid byggen, och
- skenanställning (hjälp till kriminella att få en vit fasad).

Inom byggbranschen är det inte ovanligt att huvudentreprenören kräver att underentreprenörer har tecknat kollektivavtal, vilket innebär att många utländska företag har undertecknat ett så kallat hängavtal med en facklig organisation, företrädevis Byggnadsarbetareförbundet eller för anläggningsarbeten – Seko. Men undersökningar som har gjorts både av några



Oseriösa företag inom byggsektorn är inte någon ny företeelse, inom småskaligt byggande har det funnits problem sedan åtminstone 1960-talet.

⁴ 2020 genomfördes omkring 8 750 olika upphandlingar vilket dock även inkluderar en del relaterade tjänster som konstruktion och besiktning.

⁵ Medborgare i andra länder än Sverige och EU- och EES-länder samt Schweiz.

⁶ Det förekommer att arbetstagare smugglas in och ut från arbetsplatserna genom till exempel ett hål i staketet för att personens identitet, och därmed frånvaron av tillstånd att arbeta i Sverige, inte ska röjas!

stora byggbolag⁷ och av Bygghandelskommissionen⁸ indikerar att det inte är ovanligt att de utländska företagen, oaktat hängavtalen, betalar löner som ligger avsevärt under kollektivavtalsnivån⁹. Härvidlag får dessa oseriösa företag en kraftig konkurrensfördel i förhållande till företag som följer de avtal som företaget ingått.

När utländska företag som är verksamma i Sverige anlitar utländsk arbetskraft finns det betydande möjligheter, att med låg risk för upptäckt och konsekvenser, undvika att korrekt skatt betalas för de anställdas löner. Det är helt enkelt så att informationsutbytet mellan skattemyndigheter i de olika EU-länderna inte är tillräckligt utvecklat för att myndigheterna enkelt ska upptäcka när en arbetsgivare medvetet döljer de anställdas skattepliktiga inkomster. Det finns ett utstationeringsregister där enskilda arbetstagare som är utstationerade av ett utländskt byggbolag ska vara registrerade. Men det finns inte någon direkt koppling till svenska eller utländska skattekontrollsystem.¹⁰

Beträffande sociala avgifter är förhållandena ännu mer komplicerade eftersom en utländsk arbetstagare som arbetar i Sverige för ett utländskt företag har möjlighet att stå kvar i ett annat lands sociala försäkrings-system under flera år. Samtidigt är kontrollen så dålig att arbetsgivaren och arbetstagaren¹¹ har möjligheter att betala alltför låga eller obefintliga sociala avgifter.

Det bör framhållas att det även bland svenska företag, företag som således är registrerade i det svenska bolagsregistret, finns oseriösa företag, ofta just företag som specialiserat sig på att rekrytera arbetskraft utanför svenska gränser.¹² Genom att ha utländsk arbetskraft, som kanske endast arbetar i Sverige en kortare tid kan sådana företag också medvetet betala löner som strider mot ingångna kollektivavtal eller villkor i entreprenadkontrakt.



När utländska företag som är verksamma i Sverige anlitar utländsk arbetskraft finns det betydande möjligheter, att med låg risk för upptäckt och konsekvenser, undvika att korrekt skatt betalas för de anställdas löner.

- 7 Exempelvis har byggbolaget Veidekkes kommersiella direktör Lars Weiss uppgett att företaget granskat närmare 30 östeuropeiska bolag med verksamhet i svensk byggbransch och då funnit att det fanns anledning att tro att samtliga undersökta företag fuskade med sådant som löner och sociala avgifter.
- 8 Bygghandelskommissionen lät genomföra en analys av offentlig material avseende cirka 70 utländska företag verksamma på byggmarknaden i Sverige. Bland dessa 70 företag, har indikationer att företagen brutit mot lag och/eller avtal noterats hos 69 företag. Bygghandelskommissionen skapades på initiativ av organisationen Byggföretagen, Bygghandels, Sveriges Allmännyttan och flera andra aktörer. Syftet med Bygghandelskommissionen var att den skulle arbeta på ett sätt som liknade en offentlig utredning och kartlägga problemen med arbetslivskriminalitet inom byggsektorn samt lägga fram olika förslag till hur sådana upplägg skulle kunna stoppas eller försvåras. Bygghandelskommissionen presenterade sina förslag i januari 2022. (Från svart till vitt - vänd den onunda utvecklingen i byggbranschen).
- 9 I hängavtalen med Bygghandels stipuleras att arbetsgivaren månatligen ska inrapportera utbetalade löner till Bygghandels. Emellertid har det systemet bristfällig dokumentationssäkerhet vilket gör det möjligt för oseriösa företag att lämna in falska uppgifter. Men det finns också exempel på företag som betalar ut korrekta löner till sina anställda men därefter kräver att den anställda ska betala tillbaka en del av lönen. Ett sådant förfarande är inte olagligt.
- 10 Flera länder har inte kapacitet eller intresse att ta emot uppgifter från svenska Skatteverket. Det finns inte något gemensamt skatteidentitetsnummer och därför kan individer arbeta under flera år i Sverige under olika identiteter.
- 11 I de flesta EU-länder är betalningsansvaret för sociala avgifter delat mellan arbetsgivare och arbetstagare.
- 12 Inom byggsektorn finns det ett antal byggföretag som är svenska aktiebolag, men vars bolagsmän och uppgivna verkliga huvudmän är medborgare i andra EU-länder, och är bosatta, företrädesvis i östliga medlemsstater.

Andra oegentligheter som kan förekomma handlar om företag som medvetet sätts i konkurs. En sådan konkurs får konsekvensen att företagets leverantörer, till exempel byggvaruhandeln, inte får betalt liksom att staten genom lönegarantin måste betala de anställdas inestående löner och uppsägningslön.

Inom byggsektorn förekommer det ofta underentreprenörer i flera led. Både den ursprungliga uppdragsgivaren; den offentliga verksamheten, och huvudentreprenören har svårt att kontrollera underentreprenörer i flera led och därför har oegentligheter lättare att kunna undgå upptäckt.

Inom marknaden för offentligt upphandlade bygg- och anläggningsarbete har det huvudsakligen varit problem med oseriösa underentreprenörer. Men det finns nu också exempel, inte minst från renoveringsarbeten, på att oseriösa företag deltar som anbudsgivare och också lyckas vinna kontrakt¹³.

Ägar- och ansvarsförhållanden inom dessa oseriösa företag som uppträder inom byggsektorn är ofta väldigt otydliga. Ett vanligt förfarande är att det är målvakter som står som företagets formella företrädare. Målvakter rekryteras bland socialt utslagna individer, ibland från Sverige, men i ökad utsträckning också från andra EU-länder. Dessa lånar mot en mindre betalning ut sin identitet.¹⁴ Om myndigheter i Sverige eller i personens hemland sedermera utreder och beivrar brott blir straffet ofta så lågt att det i realiteten är verkninglös¹⁵ och därför inte verkar avskräckande. Målvakter och bulvaner kontrolleras av verkliga huvudmän som oftast är svåra eller omöjliga att identifiera eller att lagföra.

Inom byggsektorn finns det också oroväckande exempel på oseriösa bolag som ägnar sig åt bestickning. Beslutsfattare inom upphandlande myndigheter, som Fastighetsverket, kommuner och kommunala bostadsföretag har tagit emot mutor för att ordna uppdrag åt bolagen eller för att förhindra att oegentligheter och fel under uppdragens gång uppdagas. Det är givetvis särskilt allvarligt när hela upphandlingsprocessen på detta sätt styrs av korruption. Givetvis är detta undantagsfall, i de allra flesta upphandlingar arbetar beslutsfattare utifrån hederliga avsikter. Men eftersom Sverige i stort har varit förskonat från korrupta offentliga tjänstemän så saknas inom de flesta upphandlande myndigheter adekvata kontrollfunktioner. Detta kan utgöra en lockelse för både företag och tjänstemän.



Ägar- och ansvarsförhållanden inom dessa oseriösa företag som upp- träder inom byggsektorn är ofta väldigt otydliga.

13 Stora kommunala bostadsbolag uppger att i ökad utsträckning gör företag med tvivelaktig bakgrund försök att vinna upphandlingar som totalentreprenör.

14 Numera anskaffas ofta en bank-id i målvaktens namn. Sedan använder huvudmannen denna "identitet" i digitala kontakter med offentliga organ och ibland även företag.

15 Det är vanligt att personer fälls för bokföringsbrott. Men straffet är nästan alltid böter. Socialt utslagna individer som blivit målvakter saknar i regel både tillgångar och inkomster varvid ett bötesstraff blir irrelevant.

2.4 Städbranschen

Om städbranschen

Offentligt upphandlad städning är en tjänst som omsätter cirka 6 miljarder kr. Merparten av städtjänsterna utförs av städbolag. Det finns ca. 21 000 städare kvar i offentliga verksamheter som städar i egen regi hos kommuner och regioner. Från branschorganisationen Serviceföretagen kan man notera att ett ökat antal medlemsföretag avstår från att konkurrera på marknaden för offentligt upphandlade städtjänster. Inom privata verksamheter har företagen upphandlat städ- och servicetjänster.

Hur agerar oseriösa företag

Det finns tre huvudsakliga metoder för oseriösa företag som agerar på marknaden för offentligt upphandlade städtjänster:

- Att betala löner som ligger under de kollektivavtal som företaget tecknat.
- Att allokera alltför lite personalresurser till uppdraget.
- Att anlita personer utan arbetstillstånd.

Kontrakt om städtjänster kan vara olika utformade men oftast finns tydliga krav på frekvens på utförandet. Ibland föreskrivs städmetoder. Det kan också finnas krav på hur stor personalinsatsen ska vara från företagets sida. Denna typ av detaljerade krav för hur tjänsten ska utföras ger intrycket att beställaren har mycket goda förutsättningar att försäkra sig om att städtjänsterna som utförs kommer att överstämma med beställarens förväntan. Men i verkligheten är det mycket svårt för beställaren att försäkra sig om god kvalitet.

Städning sker ofta utanför den ordinarie arbetstiden för personal som arbetar i lokalerna. Även när städningen sker dagtid saknar de flesta beställare funktioner och rutiner för att kontrollera hur många städare som kommer för att utföra arbete och hur länge de arbetar. Det är därför ofta ganska enkelt för det oseriösa företaget att minska personalen eller använda personal som förblir okänd för uppdragsgivaren. Uppföljning hos privata företag fungerar oftast bra, men inom offentliga uppdrag är uppföljning sällsynt, eller obefintlig.

Städningen kan utföras av personer som saknar rätt att arbeta i Sverige. Dessa personer får mycket låga löner och kan förmås att arbeta långa arbetspass.¹⁶

Minskad personal betyder normalt sämre städning. Men de flesta beställare har inte system för att kontrollera städresultat eller kvantifiera avvikelsernas omfattning. Resultatet kan bli att ord står mot ord.

¹⁶ Det bör dock noteras att det oseriösa städföretaget behöver ta hjälp av penningtvättsoperationer för att få fram kontanter för att betala löner. Det finns kriminell verksamhet som narkotikaförsäljning eller koppleri som får in stora intäkter i kontanter. Dessa kriminella har behov att växla till sig "legitima intäkter" och kan på så sätt ordna kontanter till företag som avlönar illegal arbetskraft kontant.



Foto: Unsplash



Foto: Unsplash

Kontrakten innehåller ofta viten som städföretaget ska erlägga vid brister i utförande. Men om vitena är små kan det vara lönsammare för städföretaget att helt enkelt acceptera regelbundna viten än att öka personalinsatsen.

Brister i utförande av tjänsten kan innebära att den upphandlande myndigheten har rätt att häva avtalet. Om beställaren upphäver det gällande kontraktet måste med mycket kort varsel ett nytt företag träda in.¹⁷ Visserligen är städning oftast en tjänst som är så "nödvändig" att det går att göra en tillåten direktupphandling för en kortare period i väntan på att en upphandling genomförts och det nya kontraktet börjar löpa. Men eftersom offentligt upphandlade städkontrakt är ganska stora, till exempel flera kontorsbyggnader eller skolor är det svårt att få ett företag att med kort varsel ta på sig uppdraget. Om det då sannolikt bara blir ett uppdrag som varar ett halvår, kan det bli omöjligt att finna ett städbolag som är villigt att träda in. Konsekvensen blir

att den upphandlande myndigheten helt enkelt inte anser sig kunna bryta kontraktet med det oseriösa städföretaget trots brister i utförandet.¹⁸

För att minska risken för oseriösa företag ställer en del upphandlande myndigheter krav på hög omsättning för att få lägga anbud. Det riskerar dock att minska även seriösa mindre företags möjlighet att konkurrera.

Städföretag kan använda andra städföretag som underentreprenörer om avtalet så tillåter. Den upphandlande myndigheten kan i kontrakten föreskriva att eventuella underentreprenörer ska anmälas till och godkännas av uppdragsgivaren. Men städbranschen är en bransch där många företag är nystartade och det är svårt att på sakliga grunder utesluta nystartade företag från att vara underentreprenörer.

17 Motsvarande möjlighet finns givetvis på den del av städmarknaden som inte omfattas av offentlig upphandling. På den privata delen av marknaden utgör risken att förlora uppdraget därför ett påtagligt incitament för att fullgöra uppdraget på ett adekvat sätt. Men för offentligt upphandlade städkontrakt är incitamentsbilden annorlunda.

18 I offentliga upphandlingar är det vanligt förekommande att man upphandlar 2+1+1 år med en klausul om uppsägning om leverantören inte utför uppdraget enligt avtal. I privata upphandlingar är det oftast löpande avtal med t.ex. 6 månader uppsägningstid.

Det finns också exempel på ett slags informella underentreprenörer. Inom städtjänster är den vanliga formen för att organisera arbetet att det finns en städledare som arbetsleder ett antal städare. När arbetskraft med bristande eller obefintliga kunskaper i svenska används är det viktigt att städledaren kan kommunicera med städarna på deras språk. I större seriösa städföretag är städledarna vanliga arbetsledare, men i en del oseriösa företag kan städledarna närmast ha rollen av ett slags entreprenörer, som själva har vinning av att städarna får dåliga löner eller att uppdraget utförs med lite personal. Det kan vara mycket svårt för uppdragsgivaren eller arbetsgivaren att få insyn i den typen av relationer.

Även inom städbranschen förekommer det att de verkliga huvudmännen bakom företagen inte är synliga. Företaget företräds kanske av en bulvan och formellt är det en målvakt som står som ordförande eller vd.

Även inom städbranschen arbetar oseriösa företag ibland med underentreprenörer även om det inte är vanligt med långa kedjor av underentreprenörer. Det förekommer att sådana underentreprenörsföretag medvetet drivs mot konkurs av ägarna.¹⁹

Det finns också städbolag som satt i system att söka och ta emot bidrag för att ge arbete åt en immigrant. Tanken från Arbetsförmedlingens sida är givetvis att om individen klarar arbetsuppgifterna ska denne erbjudas en vanlig anställning. Men företaget tar istället och ordnar en ny subventionerad anställning till en ny individ. Detta förfarande, som Arbetsförmedlingens handläggare inte kan vara omedvetna om, behöver inte vara olagligt, men det skapar snedvridna konkurrensförhållanden gentemot andra städföretag som inte missbrukar systemen för subventionerade anställningar. Missbruk av subventionerade anställningar är givetvis inte begränsat till städuppdrag som upphandlas, inte heller förekommer det enbart inom städbranschen.

 *Det finns också städbolag som satt i system att söka och ta emot bidrag för att ge arbete åt en immigrant.*

2.5 Taxi-branschen

Om offentligt upphandlade taxi-tjänster.

Offentligt upphandlade taxi- och likartade persontransporter²⁰ är en stor marknad, ett normalt år görs cirka 17 miljoner serviceresor i Sverige²¹, såsom färdtjänst, sjukresor och anropsstyrd linjetrafik.²²

19 Dock är de ekonomiska fördelarna med att försätta företag i konkurs oftast mindre påtagliga jämfört med förhållanden inom byggsektorn. Inom byggbranschen finns det ofta en extra vinst med en konkurs genom att leverantörer av byggmateriel liksom företag som leasar ut fordon och maskiner inte får betalt när företaget sätts i konkurs. Inom städbranschen är kostnader för insatsvaror och bilar mycket mindre i förhållande till omsättningen.

20 Främst transporter med bilar som är anpassade för rullstolsburna, men även särskilda bussar för sjukresor.

21 Uppgift från Svensk Kollektivtrafik.

22 Trafikhuvudmännen upphandlar även kollektivtrafik med buss, tåg och båt, men oseriösa företag uppfattas inte som något påtagligt problem.



Foto: Unsplash

Marknaden för upphandlade persontransporter är mycket komplex men under senare år har kollektivtrafikmyndigheterna/länstrafikbolagen²³ i de olika länen fått en kraftigt ökad roll och gör nu upphandling av trafik även på uppdrag av kommuner i länet. Upphandlingarna avser:

- färdtjänst (kommunerna är ansvariga men tjänsterna upphandlas ofta regionalt av kollektivtrafikmyndigheterna/länstrafikbolagen)
- sjukresor (regionerna är ansvariga men tjänsterna upphandlas ofta regionalt av kollektivtrafikmyndigheterna/länstrafikbolagen)
- resor till aktiviteter och eller utbildning för personer med särskilda behov (kommuner är ansvariga men tjänsterna upphandlas ofta regionalt av kollektivtrafikmyndigheterna/länstrafikbolagen)
- taxiresor i tjänsten för kommunernas personal (kommuner är ansvariga, men i vissa fall upphandlas även dessa av kollektivtrafikmyndigheterna/länstrafikbolagen)

- kompletteringstrafik (främst anropsstyrd linjetrafik med taxi) (ansvaret är ibland delat med kommuner, men upphandlas ofta av kollektivtrafikmyndigheterna/länstrafikbolagen).

I en del fall upphandlas beställningsfunktionen och transportkapaciteten i en gemensam upphandling, medan i andra fall väljer de upphandlande myndigheterna att skilja på de två funktionerna.²⁴

Trafiken genomförs dels med vanliga taxibilar, dels med specialfordon, till exempel mini-buss för rullstolstransporter, eller buss för längre sjukresor. När vanliga taxibilar används körs de ofta också i vanlig taxitrafik. En del avtal är så utformade att taxi-bolaget under vissa tider ska hålla x antal bilar som enbart används för den upphandlade trafiken, i andra fall kan körningar för privata kunder blandas med körningar inom ramen för ett upphandlat avtal.²⁵

23 Regional kollektivtrafikmyndighet är det organ som i ett län ansvarar för regional kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg och med tunnelbana enligt Lag (2010:1065) om kollektivtrafik. Lagen är baserad på EU-förordning 1370/2007. Liknande kollektivtrafikmyndigheter finns i andra EU-länder. Innan 2012 ansvarade vanligen så kallade länstrafikbolag, ett offentligt ägt aktiebolag (även kommunalförbund förekom), för den regionala kollektivtrafiken. Många regioner har valt att avveckla bolaget och utöva ansvaret som en förvaltning inom regionen, men i vissa län finns bolagen kvar med ett delegerat operativt ansvar, till exempel kan upphandling av trafik ingå i detta ansvar.

24 I båda fallen förekommer det att tjänsten beställningsmottagning utförs av personal som befinner sig i ett annat land, utom eller inom EU. Ett företag som säljer beställningscentraltjänster har till och med haft personal som arbetat från Mali!

25 Vid den typen av kontrakt innehåller avtalet oftast i stället krav på hur snabbt en bil ska vara tillgänglig.

Taxiföretag är också av mycket varierande slag. Det finns ett par stora Taxiföretag som har etablerat "varumärken". Dessa har täckning i storstadsregionerna och i viss mån även på mindre orter. Dock är det vanliga att taxibilarna ägs och personalen anställs av åkare som äger ett fåtal bilar och ofta själv också arbetar som taxiförare. Dessa åkare är bundna till ett taxiföretag (ett varumärke) som svarar för beställningar, ställer krav på bilar och förare och som fastställer gemensamma priser.

Det är fortfarande vanligt att förare erhåller en så kallad procentlön, vilket innebär att förarens lön motsvaras av till exempel 36 procent av "inkört belopp". Då omfattas de dock av minilöner enligt kollektivavtal. Men det kan även förekomma formella eller informella arrangemang där taxibilar hyrs ut.

När det gäller den upphandlade trafiken kompliceras bilden än mera genom att beställningscentralerna har vissa specifika roller. Dit vänder sig till exempel färdtjänstberättigade för att beställa en resa. Beställningscentralen ska identifiera vilken slags resa som individen är berättigad till. För vissa transporter ska beställningscentralen planera för samordning av flera resenärer i samma fordon.

Marknadens struktur gör således att det finns ett betydande avstånd mellan den upphandlande myndigheten och de som sedan utför tjänsterna.

Hur agerar oseriösa företag

- Det vanligaste förfarandet är helt enkelt att förarna får betydligt sämre betalt än vad som är stadgat i kollektivavtal eller i avtal med beställarna.
- Att förare inte har taxiförarlegitimation, och då inte har rätt att köra taxi.²⁶
- Taxiförare kör längre pass än tillåtet.²⁷
- Den kontroll mot belastningsregister avseende sexualbrott som krävs för vissa uppdrag, till exempel körning av skolbarn genomförs inte.
- Samarbete mellan kriminella taxibolag/förare och färdtjänstberättigade personer som syftar till bedrägeri. Det kan vara färdtjänstresor som inte genomförs eller resor som genomförs enbart i syfte att skapa intäkter till företaget/föraren.²⁸ Det kan också vara resor som medvetet tar länge tid eller har längre körsträcka än nödvändigt.

I grunden är branschen fortfarande präglad av traditionella taxi-tjänster vilket stämmer dåligt med den form av uppdrag och avtal som avser upphandlade tjänster. Ny teknik i form av GPS och mobil uppkoppling möjliggör viss kontroll. Det betyder att beställningscentraler har en del möjligheter att följa hur beställda körningar genomförs. Men det innebär inte att beställarna, som kommuner och regioner, har tillgång till dessa verktyg för att genomföra kontroller. En del kontrollfunktioner bygger på svaga tekniska lösningar som är enkla att komma runt.

26 Taxiförarlegitimation ska vara uppsatt så att passagerare kan se denna. En möjlighet är att taxiförarlegitimationen är förfalskad, en annan är att föraren helt enkelt lånar en taxiförarlegitimation av en annan person med ett likartat utseende. Inte ens vid en poliskontroll är det givet att polisen upptäcker att personen uppvisar en annan persons körkort och taxiförarlegitimation. Körkortet inom EU innefattar inte biometrisk information, vilket medför att polisen bara kan försöka bedöma om bilden överensstämmer med personen som kontrolleras.

27 En förare ska ha en dygnsvila på minst 11 timmar under den 24-timmarsperiod som föregår ett arbetspass. Men kontrollerna av detta är mycket dåliga. Varje förare ska ha med sig en personlig tidbok försedd med namn och adress. Föraren får bara ha en tidbok men det går inte att kontrollera. Detta synnerligen primitiva system kan ställas i kontrast till det moderna digitala system som finns för förare av tung trafik till exempel bussar.

28 I Stockholmsområdet avslöjades för några år sedan att det fanns omfattande problem. Under 2021 agerade Region Stockholm för att motverka denna typ av upplägg. Beställning kan nu endast göras genom taxiföretagens beställningscentraler eller regionens app och inte direkt hos förare eller åkerier.



*Marknadens struktur gör således att det finns ett betydande avstånd mellan den **upphandlande myndigheten** och de som sedan utför tjänsterna.*

3 Rättsläget

3.1 Bara seriösa företag ska få delta i offentlig upphandling

Bestämmelserna om offentlig upphandling finns i fyra olika lagar. Den lag som oftast tillämpas är lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).²⁹ För att förenkla för läsaren kommer vi nedan att referera till LOU och upphandlande myndighet. De senaste ändringarna av upphandlingslagarna skedde 2017 då 2014 års EU-direktiv implementerades i svensk lag.

Ett av syftena bakom de förändrade direktiven var att tydliggöra möjligheterna och ansvaret att utesluta kriminella och oseriösa företag från offentliga kontrakt.

EU-direktivet anger (2014/24/EU) att offentliga kontrakt inte ska tilldelas företag som har deltagit i en kriminell organisation eller som befunnits skyldiga till korruption eller bedrägerier riktade mot unionens ekonomiska intressen, terroristbrott, penningtvätt eller finansiering av terrorism. Obetalda skatter eller socialförsäkringsavgifter ska också leda till obligatorisk uteslutning i alla EU-länder.

Medlemsstaterna kan dock föreskriva att undantag från denna obligatoriska uteslutning kan tillämpas i exceptionella fall då tvingande allmänna intressen gör en upphandling nödvändig. Detta kan exempelvis vara fallet när det snabbt behövs vaccin eller nödutrustning och detta endast kan köpas från ett företag för vilket ett av de obligatoriska skälen för uteslutning föreligger.

Vidare anger EU-direktivet att de upphandlande myndigheterna ska ges möjlighet att utesluta anbudsgivare som har visat sig vara opålitliga, exempelvis på grund av att de inte fullgör sina miljörelaterade eller sociala skyldigheter, eller gör sig skyldiga till andra former av allvarliga fel i yrkesutövningen. Ett allvarligt fel i yrkesutövningen kan innebära att ett företags redbarhet ifrågasätts och därmed bör uteslutas från att delta i offentlig upphandling även om företaget annars har teknisk och ekonomisk kapacitet att fullgöra kontraktet.

²⁹ Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av rådets direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet). I lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) regleras upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster. Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/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 (LUF-direktivet). Förfarandet för upphandling av koncessioner regleras i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK). Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (LUK-direktivet). Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUF), reglerar förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet.



Obetalda skatter eller socialförsäkringsavgifter ska också leda till obligatorisk uteslutning i alla EU-länder.



Foto: Unsplash

Eftersom de upphandlande myndigheterna ansvarar för följderna av eventuella felaktiga beslut som de fattar, har de rätt att bedöma huruvida det har förekommit allvarliga fel i yrkesutövningen. Detta under förutsättning att de på något lämpligt sätt kan påvisa att företaget inte har fullgjort sina skyldigheter, inklusive skyldigheter som gäller betalning av skatter eller sociala avgifter. Upphandlande myndigheter kan också utesluta leverantörer vars genomförande av tidigare offentliga kontrakt har visat på betydande brister i fråga om de väsentliga kraven, exempelvis uteblivna leveranser, stora brister i fråga om levererade varor eller tillhandahållna tjänster som gör dem oanvändbara för det avsedda syftet, eller olämpligt uppträdande som ger upphov till allvarliga tvivel på företagets pålitlighet. Bestämmelserna återfinns i 13 kap. LOU.

I den svenska lagstiftningen, avseende kontrakt överskridande EU:s tröskelvärden³⁰, anges dels situationer som härrör till företagets leveransskicklighet och eventuella fel i utförandet, dels uteslutning på grund av ekonomiska oegentligheter. Uteslutning kan ske på båda dessa grunder men förutsättningarna för hur detta ska gå till är väldigt olika.

Både i direktivet och i den svenska lagstiftningen används formuleringar som är inte är stringenta. Man blandar mellan förhållanden som avser anbudslämnande företag och dess åberopade kapacitet i form av underleverantörer, det vill säga företag, och domar som avser brott och således gäller individer. Det är de ledande personerna i företaget, till exempel vd, styrelse och högre chefer som inte får vara dömda för de uppräknade brotten.

3.2 Problem att tillämpa lagen

Benämningen på brott som räknas upp i direktivet och i den nuvarande svenska upphandlingslagstiftningen stämmer inte överens med de brottsrubriceringar som finns i svensk lag. I vissa andra EU-länder har detta lösts genom att upphandlingslagstiftningen direkt hänvisar till relevanta nationella brottsrubriceringar.

Svenska upphandlande myndigheter har inte möjlighet att direkt ta del av uppgifter om domar mot anbudsgivande företags ledande befattningshavare.³¹ 2017, för över fem år sedan, förklarade Polisen och Upphandlingsmyndigheten att i väntan på en lagändring så fick en provisorisk lösning tillämpas – en sanningsförsäkran. Anbudsgivarens ledande företrädare ska på heder och samvete intyga att de inte dömts för några av de i upphandlingslagstiftningen uppräknade brotten.



Upphandlande myndigheter kan också utesluta leverantörer vars genomförande av tidigare offentliga kontrakt har visat på betydande brister i fråga om de väsentliga kraven.

30 Tröskelvärdet för kommunernas upphandling av varor och tjänster enligt LOU är cirka 2,2 miljoner kr, inom ramen för LUF är motsvarande värde nära 5,5 miljoner kr. För byggtreprenader är tröskelvärdet nära 56 miljoner kr.

31 När upphandlingslagstiftningen ändrades 2017 bedömde polisen och Upphandlingsmyndigheten att det inte gick att tillämpa samma form av regelverk som gäller för kontroll av vissa anställda som arbetar med barn. Där krävs att en person själv inför en nyanställning ska begära ut ett utdrag från belastningsregistret som visar att personen inte dömts för sexuella övergrepp mot barn. Men detta utdrag ska endast visas upp för företrädare för arbetsgivaren. Utdraget finns ej i arbetsgivarens arkiv. En motsvarande lösning vid offentlig upphandling skulle emellertid kräva att den upphandlande myndigheten tog emot och arkiverade intyget eftersom det finns långtgående krav på dokumentationsskyldighet vid offentlig upphandling. Därmed skulle upphandlande myndigheter lagra känsliga personuppgifter, vilket inte ansågs lagligt.



3.3 Onormalt låga priser

Om den upphandlande myndigheten får in anbud som förefaller vara onormalt låga rörande byggentreprenader, varor eller tjänster ska de begära att anbudsgivaren förklarar de låga priset eller kostnaden. Om anbudsgivaren inte kan ge en tillfredsställande förklaring har den upphandlande myndigheten rätt att förkasta anbudet. Detta agerande är obligatoriskt i de fall då den upphandlande myndigheten har konstaterat att det onormalt låga priset eller de onormalt låga kostnaderna beror på att tvingande unionsrätt eller nationell rätt som är förenlig med unionsrätten på social-, arbets- eller miljörettens område inte följs eller att bestämmelser i internationell arbetsrätt åsidosätts.³² Det är först om anbudsgivaren inte kan lämna en tillfredsställande förklaring till det låga priset som en myndighet kan förkasta ett anbud. Bestämmelserna finns implementerade i 16 kap. 7 – 9 §§ LOU. Det finns i lagen ingen definition av vad som utgör ett onormalt lågt anbud. Det är föremålet för upphandlingen och hur marknaden ser ut för varan/tjänsten/entreprenaden som avgör. Det är den upphandlande myndigheten som i varje enskilt fall måste göra bedömningen. Myndigheten kan till exempel använda sig av historiska data och marknadsundersökningar som vägledning. Även frågan om en leverantörs förklaring till det onormalt låga anbud är tillfredsställande ska göras utifrån en bedömning i det enskilda fallet. Av vikt är om leverantörens förklaring till det låga priset är seriöst menat med hänsyn till upphandlingsföremålet.

Om leverantören lämnar en rimlig, noggrann och detaljerad förklaring till det lämnade låga priset har det i realiteten visat sig svår att förkasta anbudet. Domstolarna lägger stor vikt på de upphandlande myndigheternas bevisbörda (kontradiktoriska förfarandet). Många upphandlande myndigheter som försöker förkasta ett anbud på grund av lågt pris har svårt att nå framgång eftersom anbudsgivare har anfört sin rätt att utnyttja kostnadseffektiva metoder eller att prisa sig in på en marknad där man av affärsmässiga skäl vill finnas.

Ett tidigare sätt att hantera problematiken har varit att i upphandlingsdokumenten ange ett så kallat golvpris. Genom att använda sig av golvpris har den upphandlande myndigheten önskat hindra anbudsgivare från att konkurrera med priset och myndigheten har heller inte behövt bedöma om anbudet var seriöst menat eller inte. Upplägget underkändes emellertid av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD).³³ Domstolen ansåg att ett sådant förfarande hämmar inte bara konkurrensen utan strider även mot likabehandlingsprincipen. I varje enskilt fall ska det ske en bedömning av det onormalt låga anbudet med hänsyn till kontraktsföremålet för att skydda leverantörer från godtycklig bedömning samt för att säkerställa en sund konkurrens mellan leverantörer. HFD nämner att en leverantör som vill dra nytta av betydande stordriftsfördelar eller som önskar pressa sina vinstmarginaler för att exempelvis kunna slå sig in på en viss marknad skulle vara intresserad av att vilja kon-

32 Se till exempel HFD, mål nr 6578–14 och HFD 2016 ref. 3.

33 HFD 2018 ref. 50.

kurrera med ett lågt pris. En upphandlande myndighet som förkastar ett anbud på grund av ett onormalt lågt anbud, med hjälp av golvpris, skulle enligt HFD kunna innebära en risk för att anbudsgivare behandlades olika och därmed vara i strid med likabehandlingsprincipen.

I en ny dom från HFD, mål nr 3566–21 från den 18 oktober 2022, har domstolen slagit fast att det inte heller är förenligt med upphandlingsregelverket att tillämpa en utvärderingsmodell som innebär att priset i ett anbud inte får någon inverkan vid utvärdering till den del det understiger en viss nivå.

3.4 Underleverantörer

EU-rätten ger de upphandlande myndigheterna möjlighet att ställa krav på underleverantörer. Av EU-direktivet framgår att det är viktigt att underleverantörernas iakttagande av tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser, säkerställs. Detta sker genom lämpliga åtgärder från de behöriga nationella myndigheterna, exempelvis yrkesinspektioner eller miljöskyddsmyndigheter, inom ramen för deras ansvar och befogenheter. Skyldigheten att lämna den begärda informationen åligger huvudentreprenören, antingen på grundval av särskilda klausuler som varje upphandlande myndighet är skyldig att inkludera i samtliga upphandlingsförfaranden, eller på grundval av skyldigheter som medlemsstaterna ålägger huvudentreprenörer genom allmänt tillämpliga bestämmelser.

En upphandlande myndighet får således begära att en leverantör ska lämna in uppgifter om:

1. Huruvida och i så fall hur stor del av kontraktet som leverantören kan komma att fullgöra genom att lägga ut på någon annan än leverantören.
2. Vilka underleverantörer som leverantören avser att anlita för att fullgöra kontraktet i den delen. Myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten ange de uppgifter leverantören ska lämna in. Uppgifter som ska lämnas innan fullgörandet av ett kontrakt påbörjas.

En upphandlande myndighet ska ställa krav på att den leverantör som har tilldelats ett kontrakt som avser en byggentreprenad ska ange namn på och kontaktuppgifter för de underentreprenörer som anlitas och för underentreprenörernas legala ställföreträdare. Uppgifterna ska lämnas innan leverantören påbörjar fullgörandet av kontraktet.



*EU-rätten ger de upphandlande myndigheterna möjlighet **att ställa krav** på underleverantörer.*

Myndigheten ska också ställa krav på att leverantören ska underrätta myndigheten om varje ändring av namn och kontaktuppgifter som görs under kontraktets löptid.

Bestämmelserna om anlitande av underleverantörer i 2014 års upphandlingsdirektiv innebär inte att en leverantörs rätt att ta hjälp av underleverantörer för ett kontrakts fullgörande begränsas. Att det finns en sådan rätt följer av EU-domstolens praxis.³⁴ Denna rätt kan vidare antas bidra till att ett av syftena med 2014 års upphandlingsdirektiv uppnås, nämligen att anpassa upphandlingar till de små och medelstora företagens förutsättningar. Som antytts i avsnittet ovan syftar de upphandlingsrättsliga reglerna om anlitande av underleverantörer i stället framför allt till att upphandlande myndigheter ska ges möjligheter att kontrollera om fullgörandet av ett kontrakt kommer att ske eller sker i enlighet med de villkor som har fastställts för fullgörandet.

3.3 Företag vars kapacitet åberopas

Den upphandlande myndigheten ska kontrollera att det företag vars kapacitet anbudsgivaren avser att utnyttja, enligt 14 kap. 6–8 §§ LOU uppfyller relevanta urvalskriterier och om det finns skäl för uteslutning i enlighet med bestämmelserna i kap. 13 LOU. Den upphandlande myndigheten får begära att anbudsgivare byter ut företaget som inte uppfyller ett relevant urvalskriterium eller för vilken det föreligger obligatoriska skäl för uteslutning.

För såväl byggprojekt som längre tjänstekontrakt kan det vara svårt för anbudsgivaren att veta vilka underentreprenörer som finns tillgängliga. Detta kan bero på till exempel svårigheter i leveranskedjan, överprövningar av bygglov och upphandlingar. Därför behöver entreprenören ibland ta in nya underentreprenörer under kontraktets löptid. I de flesta kontrakt

finns det därför en bestämmelse om att beställaren, det vill säga den upphandlande myndigheten, ska underrättas om och godkänna underentreprenören.

3.4 Självrättelse

Såväl skyldigheterna som möjligheterna att utesluta anbudsgivare är dock mindre än lagstiftningen vid första anblicken ger vid handen.

En anbudsgivare kan uteslutas i enlighet med bestämmelserna i kap. 13 LOU, så som ovan angivits. Uteslutningsmöjligheterna varar dock endast under en begränsad tid, fem år vid obligatorisk uteslutning och tre år vid fakultativ (frivillig) uteslutning.

Vid tillämpning av fakultativa skäl för uteslutning ska de upphandlande myndigheterna ägna särskild uppmärksamhet åt proportionalitetsprincipen. Mindre allvarliga oegentligheter bör bara under exceptionella omständigheter leda till att en anbudsgivare utesluts. Dock kan upprepade fall av mindre allvarliga oegentligheter ge upphov till tvivel om en anbudsgivares pålitlighet, vilket kan motivera att denne utesluts.

Det kan således bli en tvistefråga om det är möjligt att utesluta en anbudsgivare även om den upphandlande myndigheten kan visa att företaget eller dess företrädare agerat på ett sätt som ligger inom ramen för de kriterier den upphandlande myndigheten ställt upp för fakultativ uteslutning.

En upphandlande myndighet ska ta hänsyn till möjligheten att en leverantör kan vidta självrettelse för att avhjälpa konsekvenserna av brott eller fel och för att förhindra att det upprepas. Dessa åtgärder kan bland annat bestå i personella och organisatoriska åtgärder som till exempel att avbryta alla förbindelser med personer eller organisationer som är inblandade i det olämpliga uppträdandet, lämpliga åtgärder för att

34 Se bl.a. dom Siemens och ARGE Telekom, C-314/01, EU:C:2004:159 och C-63/18 Vitali SpA mot Autostrade per l'Italia SpA.



organisera om personalen, att införa rapporterings- och kontrollsystem, att inrätta intern kontrollorganisation för att övervaka efterlevnaden. Om åtgärderna ger tillräckliga garantier bör leverantören inte uteslutas.

5 § En leverantör som omfattas av någon uteslutningsgrund enligt 1 eller 3 § ska inte uteslutas, om leverantören visar att den är tillförlitlig genom att den har

1. ersatt eller åtagit sig att ersätta skador som har orsakats av brottet eller missförhållandet
2. klargjort förhållanden och omständigheter på ett uttömmande sätt genom att aktivt samarbeta med de utredande myndigheterna, och
3. vidtagit konkreta tekniska, organisatoriska och personalmässiga åtgärder som är ägnade att förhindra brott eller missförhållanden.

De åtgärder som leverantören har vidtagit ska bedömas med beaktande av brottets eller missförhållandets allvar och de särskilda omständigheterna kring dessa.

En leverantör som har fullgjort sina skyldigheter avseende betalning av skatter och socialförsäkringsavgifter, inklusive ränta och sanktionsavgifter, eller ingått en bindande överenskommelse om betalning eller motsvarande ska inte uteslutas enligt 2 §.

6 § En upphandlande myndighet får låta bli att följa en skyldighet att utesluta en leverantör, om det är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset.

” Mindre allvarliga oegentligheter bör bara under exceptionella omständigheter leda till att en anbudsgivare utesluts.

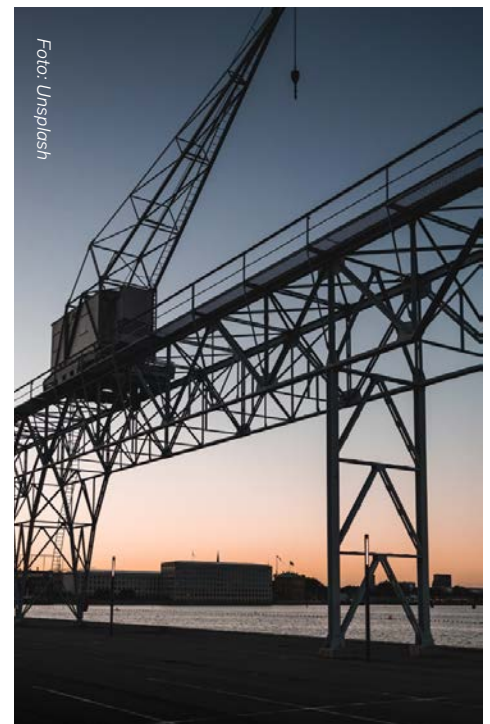


Foto: Unsplash

3.1 Entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen

Entreprenörsansvaret är inte direkt kopplat till offentlig upphandling men i debatten framställdes reglerna som ett sätt att minska risken för oseriösa företag i underentreprenörkedjor.

Den 1 januari 2019 trädde lag (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar i kraft. Det avser bygg- och anläggningsverksamhet där byggnader eller anläggningar uppförs, sätts i stånd, underhålls eller rivs.³⁵ I Byggavtalet mellan Byggföretagen och Byggnads finns sedan 2015 ett ansvar för huvudentreprenör med liknande innebörd som lagen.³⁶

35 Bakgrunden till att entreprenörsansvaret infördes i svensk rätt är en bestämmelse i det EU-rättsliga regelverket kring utstationering, där kravet på ett entreprenörsansvar i medlemsstaterna infördes genom det så kallade tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet. Men lagen innebär att ansvaret gäller i förhållande till alla arbetstagare i bygg- och anläggningsverksamhet i Sverige, det vill säga oavsett om arbetstagaren är utstationerad eller inte.

36 Gront_Cirkular20181119A.pdf (byggforetagen.se).

Lagen täcker situationer när ett företag i en underentreprenörskedja inte betalar sina anställda lön för utfört arbete enligt överenskommelse. Om en underentreprenör, således arbetstagarens arbetsgivare, inte själv har betalat ut lön till arbetstagaren för hans eller hennes arbete i entreprenaden trots att lönen har förfallit till betalning, har arbetstagaren en rätt att kräva ut inestående lön från underentreprenörens uppdragsgivare eller om denne inte betalar, från huvudentreprenören.³⁷

Men man ska notera att de krav som den anställde kan ställa enbart gäller överenskommen lön, även om lönen understiger den kollektivavtalsenliga lönen.³⁸

Det lagstiftade entreprenörsansvaret kan ersättas av ett kollektivavtalsbundet entreprenörsansvar som inte ger sämre rättigheter till arbetstagare. Så är fallet för företag som är med i Byggföretagen.

De vanligaste fallen där företag inte betalar lön är när företagen ställer in betalningarna. Vid konkurs finns det en statlig lönegaranti. Lagstiftningen föreskriver inte vad som gäller beträffande entreprenörsansvar vid konkurser, men praxis har utvecklats så att upplupna löner och uppsägningslön då betalas av den statliga lönegarantin.

Syftet med lagstiftningen om lönegaranti är att skydda arbetstagare mot arbetsgivare som inte betalar ut löner. Men detta är sällan fallet utom när företagen samtidigt försätts i konkurs. Däremot förekommer det att företagen betalar ut lägre löner än som föreskrivits i kollektivavtal som företaget skrivit på. Men det sker oftast med acceptans från de utländska anställda som anser att de likväl får bättre betalt än i sina hemländer.

Det är mycket sällan som det kollektivavtalsenliga eller det lagstadgade entreprenörsansvaret tillämpas. Den ekonomiska risken att behöva betala ut löner för en underentreprenör är knappast något effektivt medel att uppnå bättre kontroll av underentreprenörskedjorna.

3.2 Krav på arbetsrättsliga villkor vid offentlig upphandling

2017 ändrades den svenska upphandlingslagstiftningen³⁹ så att det vid upphandlingar över tröskelvärdet kan föreligga en skyldighet för den upphandlande myndigheten att kräva vissa arbetsrättsliga villkor vid kontraktets fullgörande. Upphandlande myndigheter ska, om det är behövligt, kräva att leverantören tillämpar minst vissa villkor om lön,



*Det lagstiftade
entreprenörsansvaret
kan ersättas av ett kollektivavtals-
bundet entreprenörsansvar som
inte ger sämre rättigheter till
arbetstagare.*

37 Lagen är ganska komplicerad. I första hand är det ett ansvar för uppdragsgivaren, det vill säga det företag som givit uppdraget till det underentreprenörsföretag som inte betalat lönen till sina anställda. I andra hand är det huvudentreprenörens ansvar även om det finns andra företag i kedjan mellan huvudentreprenören och uppdragsgivaren. Tanken är att varje företag som anlitar en underentreprenör ska ha ett intresse av att underentreprenören fullgör sina skyldigheter mot dess anställda, samtidigt som huvudentreprenören ska ha intresse att utöva en kontroll över alla företag som är aktiva på byggarbetsplatsen.

38 Det är det enskilda anställningskontraktet som gäller, inte kollektivavtalet. Ett företag som har undertecknat ett kollektivavtal bryter visserligen mot kollektivavtalet om man överenskommer med en arbetstagare om en ersättning som understiger nivån i kollektivavtalet, men den enskilde arbetstagaren som inte är medlem i den fackliga organisationen som slutit kollektivavtalet, har inte rätt att kräva högre lön än den som stipuleras i individens anställningsavtal. Detta påverkas inte av entreprenörsansvaret.

39 Prop. 2016/17:163 Arbetsrättsliga villkor vid upphandling.



Foto: Unsplash

semester och arbetstid. Eventuella underentreprenörer ska enligt kontraktet också vara skyldiga att tillämpa villkoren.

Om arbetet utförs i Sverige, av ett svenskt företag eller utländskt företag som anställt personal i Sverige, ska de arbetsrättsliga villkoren avse lön, semester och arbetstid enligt nivåer i ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen. Företag som har tecknat kollektivavtal liksom utländska företag som använder utstationerad arbetskraft anses uppfylla kraven.

Villkoren ska dock alltid minst motsvara de nivåer som följer av lag. Det är inte EU-rättsligt tillåtet att uppställa krav på att en leverantör ska vara bunden av ett kollektivavtal.

När de arbetsrättsliga villkoren ska tas fram av en upphandlande myndighet ska de centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna som har slutit det centrala kollektivavtalet ges tillfälle att yttra sig, om det inte är obehövligt. Det kan vara obehövligt att ge arbetsmarknadens parter tillfälle att yttra sig om Upphandlingsmyndigheten har tagit fram arbetsrättsliga villkor efter att ha samrått med arbetsmarknadens parter.

Om information om de arbetsrättsliga villkoren i kollektivavtal inte finns att tillgå är den upphandlande myndigheten inte skyldig att ställa några villkor avseende arbetstagares arbetsvillkor.

Upphandlingsmyndigheten har under de drygt fyra år man haft uppdraget gjort riskbedömningar för 15 yrkesområden/tjänstekategorier.

Under 2019 publicerade Upphandlingsmyndigheten riskbedömningar för åtta olika yrkesområden/tjänstekategorier där myndigheten bedömde att det föreligger risk för oskäliga arbetsvillkor.⁴⁰ Samtidigt publicerades bedömningar över sju andra yrkesområden/tjänstekategorier där myndigheten bedömde att det fanns låg risk för oskäliga arbetsvillkor när offentliga kontrakt utförs.

Upphandlingsmyndigheten har också utarbetat mallavtal. Till dessa mallavtal har myndigheten tagit fram bilagor, som är tänkta att uppdateras regelbundet, avsedda att återspegla villkoren i de centrala kollektivavtalen avseende lön, semester och arbetstid.

40 Yrkesgrupper eller tjänster där det finns risk för oskäliga arbetsvillkor när offentliga kontrakt utförs:

- Snöskottare på tak
- Måleritjänster
- Skogsvårdare
- Städttjänster
- Tvätteriarbetare
- Taxiförare
- Flytttjänster
- Godsförare

4 Åtgärder

4.1 Åtgärder som regeringen behöver vidta

4.1.1 Underlätta uteslutning av anbudsgivare

Ett viktigt syfte med de nya upphandlingsreglerna, som trädde i kraft 1 januari 2017, var att minska den administrativa bördan för såväl upphandlande myndigheter som leverantörer och att möjliggöra ett bättre marknadstillträde för små och medelstora företag. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Företagarna och Svenskt Näringsliv har liksom Upphandlingsmyndigheten och Polismyndigheten konstaterat att bestämmelserna i 13 kap. LOU/LUF om uteslutning och kontroll inte fungerar i praktiken.

Problemen hänger främst samman med det i förarbetena uttalade kravet att den upphandlande myndigheten inför tilldelningsbeslut måste kräva in utdrag ur belastningsregistret av leverantören. I propositionen (prop. 2015/16:195) skriver regeringen:

”Den nya regleringen innebär däremot att det införs en obligatorisk kontroll av dokumentation rörande brottslighet avseende leverantörer som myndigheterna avser att tilldela kontrakt. Denna skyldighet för myndigheterna kan också i praktiken komma att innebära, trots att syftet med de nya direktiven kan sägas vara den motsatta, en viss ökning av antalet belastningsregisterutdrag som begärs ut och ges in till myndigheter med anledning av ett upphandlingsförfarande. Uppgifter i belastningsregistret anses vara särskilt integritetskänsliga. Mot denna bakgrund finns det anledning att överväga behovet av att anpassa det regelverk som styr tillgången till uppgifter i belastningsregistret. Regeringen avser att återkomma i denna del” (s 771).

I sammanhanget bör beaktas att kontrollen inte bara avser leverantören som sådan utan, i de fall leverantören är en juridisk person, även personer som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan eller som annars är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören (se 13 kap. 1 § LOU). Till denna personkrets räknas styrelseledamöter, vd och särskilda firmatecknare. För större företag kan det handla om hundratalet personer. Härtill kommer att motsvarande kontroll även krävs av samtliga underleverantörer vars kapacitet åberopas.

I Sverige finns inget system för kontroll av uppgifter i belastningsregistret för denna krets av personer. Istället har myndigheterna försökt lösa direktivets krav genom att begära att personerna själva ska skriva under s.k. sanningsförsäkringar.

Ansaret för att kontrollera leverantörerna ligger på den person som genomför den enskilda upphandlingen. Det finns ingen ändamålsenlig lösning för att kontrollera alla leverantörer på ledningsnivå samt även leverantörer vars kapacitet åberopas. Det är ett omfattande arbete och



I Sverige finns inget system för kontroll av uppgifter i belastningsregistret för denna krets av personer.

utdrag ur belastningsregistret omfattar även brott som inte är relevanta som uteslutningsgrund enligt upphandlingslagstiftningen. Utdragen lär betraktas som allmän handling. Det enda reella verktyg som står till buds är egenförsäkringen, dvs att leverantören på heder och samvete intygar att de uppgifter som har lämnats är riktiga. Den som ljugar i sitt anbud kan dömas till böter eller fängelse maximalt sex månader. Den straffskalan avskräcker inte den organiserade brottsligheten eller oseriösa företag. De upphandlande myndigheterna har således fått i uppgift att jaga oseriösa företag med tandlösa verktyg. Upphandlande myndigheter behöver på ett adekvat sätt kunna ta del av information som finns i belastningsregistret och som är relevant för upphandlingen.

Det finns i ett antal länder lösningar som på ett enkelt sätt kan ge den upphandlande myndigheten denna information och som borde kunna tas fram och erbjudas även i Sverige. Danmark och Finland är sådana exempel.

När kontroll och uteslutning av oseriösa företag inte fungerar effektivt finns det företag som väljer att avstå från att delta i offentliga upphandlingar, vilket leder till färre anbud och försämrad konkurrens.

Upphandlingslagstiftningen bör ändras så att de brott som nämns 13 kap. 1 § LOU "översätts" till svenska brottsrubriceringar. Så har gjorts i en del andra EU-länder och skulle underlätta bedömningen.

Regeringen behöver också genomföra det förslag som Polisen och Upphandlingsmyndigheten lade fram redan 2017. Polisen bör få i uppdrag att på förfrågan från en upphandlande myndighet ge besked på om namngiven person, som har en ledande roll inom en anbudsgivare finns registrerad i belastningsregistret för ett brott som är relevant utifrån upphandlingslagstiftningen. Sedan kan den upphandlande myndigheten ställa frågor till anbudsgivaren och om inte svaret är tillfredsställande så kan den upphandlande myndigheten besluta att utesluta anbudsgivaren.

4.1.2 Stoppa möjligheter till spårbyte

Asylsökande som får avslag på sin asylansökan kan idag byta spår och under vissa förutsättningar ansöka om ett tillstånd för arbete. Då krävs bland annat att den asylsökande har haft en anställning hos samma arbetsgivare de senaste fyra månaderna och har ett erbjudande om arbete i ytterligare tolv månader hos samma arbetsgivare. Anställningsvillkoren ska vara i enlighet med kollektivavtal eller branschpraxis, såväl under de senaste fyra månaderna som under den kommande anställningstiden. Inom vissa yrken utgör spårbytare nästan hälften av all arbetskraftsinvandring inom yrket. Det är i hög utsträckning personer från samma länder som också ansöker om spårbyte, vilket indikerar att möjligheterna att kunna byta spår utnyttjas av personer som saknar skyddsbehov. Asylsystemet ger dem möjlighet att ta sig in i Sverige och spårbytet ger dem möjlighet att stanna i Sverige. Detta trots att asylansökan varit ogrundad och trots att det inte hade ett anställningserbjudande när de anlände till Sverige. Detta påverkar legitimiteten för systemet med arbetskraftsinvandring. Individer som ansöker om asyl utan grund kan antas vara mer benägna att acceptera anställningsvillkor som i verkligheten är undermåliga för att få uppehållstillstånd i Sverige.

Regeringen bör därför slopa möjligheterna till spårbyte.



Det finns i ett antal länder lösningar som på ett enkelt sätt kan ge den upphandlande myndigheten denna information och som borde kunna tas fram och erbjudas även i Sverige.

4.1.3 Stärk Migrationsverkets kontrollverksamhet

Migrationsverket behöver stärka sin verksamhet med att följa upp och i högre utsträckning vidta rättsliga åtgärder mot arbetsgivare som utfärdar falska anställningserbjudanden. Detta kan kräva att nya bestämmelser behöver införas i syfte att underlätta att lagföra oseriösa aktörer exempelvis en bestämmelse som fokuserar på handel med arbetstillstånd. Migrationsverket har möjlighet att genomföra så kallade efterkontroller. Vid efterkontroller kontrollerar Migrationsverket att arbetstagarens anställningsvillkor är i enlighet med det som låg till grund för tillståndet och arbetsgivaren måste, på begäran av Migrationsverket, lämna uppgifter om löneutbetalningar och arbetstagarens försäkringsskydd. Kontrollerna syftar till att säkerställa att regelverket följs.

Efterkontrollerna är ett viktigt inslag i att säkerställa regelns efterlevnad och legitimitet för systemet. De är särskilt viktiga för att upptäcka en viss sorts kriminalitet eller kringgående som inte med enkelhet upptäcks med andra metoder. Regeringen bör ge Migrationsverket ett särskilt uppdrag att genomföra väsentligt fler antal efterkontroller riktade mot riskmiljöer och brister som upptäckts i samband med polisens arbetsplatsinspektioner. Uppdraget bör åtföljas av ett krav på årlig återrapportering.

Vidare bör Migrationsverket ges i uppdrag att ”Göra det lätt att göra rätt”, dvs förbättra sina informationskanaler till myndigheter och företag.

4.1.4 Underlätta statliga myndigheters möjlighet att dela information

Den svenska sekretesslagstiftningen utgör, i allt för stor utsträckning, ett hinder för att bekämpa brottslighet och oegentligheter både bland företag och individer.

Regeringen gav i juni 2021 ett uppdrag till en utredare⁴¹ att utreda förutsättningarna för ökat informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor för att dessa ska ha tillgång till den information om enskilda personer och företag som behövs för att fatta korrekta beslut i fråga om ersättningar från välfärdssystemen, och för att motverka arbetslivskriminalitet. Men utredningen berör inte möjligheterna för upphandlande myndigheter att få tillgång till relevant information för att kunna förhindra att oseriösa företag uppträder vid offentlig upphandling.

Därför måste regeringen skyndsamt gå vidare med att skapa system som gör att relevant information enkelt kan göras tillgänglig.

Regeringen har den 3 juni 2022 beslutat att tillsätta utredningen - Effektiv och tillförlitlig kontroll av leverantörer vid tilldelning av offentliga kontrakt, Dir. 2022:50. Utredaren ska bland annat:

- föreslå ett effektivt och tillförlitligt system för leverantörskontroll isamband med offentlig upphandling och vid ansökan om att delta i ett valfrihetssystem

 Regeringen bör ge Migrationsverket ett särskilt uppdrag att genomföra väsentligt fler antal efterkontroller riktade mot riskmiljöer och brister som upptäckts i samband med polisens arbetsplatsinspektioner.

41 Promemoria 2021-06-20 Fi2021/02442. Utredningen är en så kallad bokstavsutredning som formellt sker inom Finansdepartementet.

- ta ställning till om reglerna om uteslutning av leverantörer från att delta i valfrihetssystem bör skärpas
- ta ställning till om det bör införas obligatoriska krav på arbetsrättsliga villkor vid icke-direktivstyrda upphandlingar
- analysera de rättsliga förutsättningarna för att vid offentlig upphandling införa begränsningar av antalet underleverantörsled samt bedöma om det finns skäl för en sådan begränsning, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2023.

Detta är ett steg på vägen, men mer behöver göras.

Upphandlande myndigheter måste kunna få tillgång till uppgifter från bland annat Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Migrationsverket på ett enkelt och effektivt sätt.

Det måste bli möjligt med elektroniskt tillgängliga uppgifter och bevis. Upphandlande myndigheter har dels behov av att kunna kontrollera uppgifter vid prövning av anbud, dels löpande under kontraktstiden.

Men för vissa kontrakt, till exempel byggentreprenader, finns det även ett behov för främst huvudentreprenörer men även andra, till exempel kontrollföretag, att enkelt kunna ta del av information från myndigheter. Företag har också ibland ett behov att kunna kontrollera uppgifter beträffande företagets egna anställda. Självklart ska det till exempel inte krävas lång tid i en telefonkö för att kontrollera om en arbetstagare har ett giltigt undantag från arbetstillstånd.⁴²

Informationen kan redan i dag vara offentlig men det saknas effektiva former för informationsöverföring. Därför behövs det skapas en myndighetsgemensam informationsportal. Upphandlande myndigheter och företag ska kunna begära att få information om relevanta data för angivna företag. Myndigheter som bör samverka i en gemensam informationsportal är:

- Skatteverket
- Försäkringskassan
- Bolagsverket
- Migrationsverket
- Arbetsmiljöverket
- Arbetsförmedlingen
- Kronofogden
- IVO
- Polisen.



Upphandlande myndigheter måste kunna få tillgång till uppgifter från bland annat Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Migrationsverket på ett enkelt och effektivt sätt.

⁴² En asylsökande kan få undantag från kravet på arbetstillstånd under asylprövnings-tiden. Den asylsökande har då rätt att arbeta. Men om den asylsökande får ett lagakraftvunnet beslut om att asylansökan avslagits upphör också undantaget från kravet på arbetstillstånd. Då har arbetsgivaren inte rätt att låta personen kvarstå i arbete, tvärtom begår arbetsgivaren ett brott om personen arbetar. Men Migrationsverket underrättar inte arbetsgivare om att personen inte längre får arbeta. Denna brist på information skapar givetvis problem för företag.

Det finns även information som i dag inte är offentlig, men det bör utredas om det inte finns skäl att lätta på sekretessen. Fram till för några år sedan var det en offentlig uppgift om ett företag betalade in preliminärskatt för sina anställda. Den uppgiften är numera sekretessbelagd. Efter några månader blir det visserligen offentlig om företaget har en skuld registrerad hos Kronofogdemyndigheten. Ett ganska vanligt upplägg för ett oseriöst företag är att de upphör att betala skatter och avgifter och tömmer företaget på tillgångar, samtidigt som företaget erhåller betalningar för utfört arbete. I sådana fall är det viktigt att snabbt få en varningssignal om att företaget har upphört med att betala in skatter. Ett annat exempel är uppgifter om antalet anställda. Sådana uppgifter kan vara viktiga för en upphandlande myndighet att få ta del av för att kunna bedöma om en entreprenör använder illegal arbetskraft för att utföra uppdraget.

4.1.5 Informationsdelning inom EU behövs

Ett problem är att det idag inte finns ett system för att kontrollera att utstationerad arbetskraft betalar in skatt och sociala avgifter i sitt hemland. Regeringen bör understödja försöken att upprätta ett EU-gemensamt socialförsäkringsregister där varje individ entydigt kan kopplas till ett socialförsäkringssystem och där det ska vara möjligt att säkerställa att avgifter betalas in enligt respektive socialförsäkringssystemets regelverk. Förvisso finns E-certis, som är ett verktyg för information om certifikat, bevis och attester men detta är inte tillräckligt.



Ett problem är att det idag inte finns ett system för att kontrollera att utstationerad arbetskraft betalar in skatt och sociala avgifter i sitt hemland.

4.2 Upphandlingsmyndighetens roll och uppgifter

4.2.1 Arbetsrättsliga villkor / Riskbedömningar

Lagändringen 2017 har knappast fått den betydelse som regeringen förutskickade i propositionen. Det huvudsakliga skälet är att lagen är svår för de upphandlande myndigheterna att tillämpa. Tanken med uppdraget till Upphandlingsmyndigheten var att det skulle underlätta för upphandlande myndigheter att följa lagen, men avtalsuppföljning avseende lön, semester och arbetstid är mycket resurskrävande och kräver oftast externa revisorer.

4.2.2 Revidera mallavtalen

Upphandlingsmyndigheten bör revidera mallavtalen med avseende på utländska företag som använder arbetskraft som omfattas av lagen om utstationering av arbetskraft. I de fallen bör det klarläggas att det endast är avtalsvillkor beträffande avseende lön, ersättning för utgifter för resa, kost och logi, villkor om inkvartering som kan binda företagen.

4.3 Förbättrade och statliga kontrollmöjligheter

Inom vissa tjänster kan det vara motiverat att personalen kan legitimera sig och därmed kopplas till en specifik arbetsplats eller tjänst. Det kan också ibland vara motiverat att personalens närvaro på en arbetsplats eller arbetstid vid utförande av en tjänst registreras.

4.3.1 Kontroll av taxi

Sedan mer än 25 år finns det krav på att taxiförare måste ha en taxilegitimation som visar att personen genomgått ett kunskapsprov och en uppkörning. Denna taxilegitimation ska vara synlig för passagerarna i taxibilen för att på så sätt garantera att det är en individ som är godkänd för att köra taxi som framför bilen. Dessvärre finns det uppgifter om att systemet missbrukas genom att individer som saknar rätt att köra taxi lånar en taxilegitimation av en person med likartat utseende. Även polisen kan ha svårt att klarlägga om en person som uppvisar ett körkort och en taxilegitimation med samma namn verkligen är den personen. Varken körkortet eller taxilegitimationen har så kallad biometrisk information. Polisen måste istället förlita sig på sin egen förmåga att matcha en individs utseende med foton på körkortet respektive taxilegitimationen.

En åtgärd vore därför att Trafikverket får möjlighet att lägga in elektroniskt lagrad biometrisk information, till exempel fingeravtryck, i taxilegitimationen. Vid osäkerhet kan då polisen använda sig av den biometriska informationen.

Förbättrad taxilegitimation skulle väsentligt underlätta, inte bara för polisen och Arbetsmiljöverket utan även för upphandlande myndigheter att kunna genomföra kontroller.

Ett annat problem i taxibranschen som förekommer är att förarna kör mycket längre pass än som lagen tillåter. Motsvarande problem finns inom den tunga trafiken men där finns sedan några år en elektronisk körjournal som är mycket svår att manipulera. Det finns en motsvarande färdskrivare i taxi i form av taxameter, förutsatt att den används korrekt och kontrolleras av myndigheterna. Samtliga taxametrar ska dessutom vara uppkopplade mot redovisningscentraler (RC) så att myndigheten kan göra kontrollen direkt mot RC och därigenom slippa kontrollera det enskilda företaget.

Ett problem kopplat till upphandlingarna av färdtjänst, skolskjuts etc är att de upphandlande myndigheterna inte visar tillräcklig förståelse för problematiken kring skenade drivmedelspriser. Det kan i sin tur vara grogrund för ökat fusk. Leverantörerna tvingas fuska för att överleva ekonomiskt. Ett mer formellt samarbete motsvarande det som finns inom kollektivtrafiken (partnersamverkan) med ett partssammansatt råd, Indexrådet, där representanter från såväl köpar- som säljarsidan sitter, efterfrågas därför.⁴³

 En åtgärd vore därför att Trafikverket får möjlighet att lägga in elektroniskt lagrad biometrisk information, till exempel fingeravtryck, i taxilegitimationen.

43 Partnersamverkan (svenskkollektivtrafik.se)



*Sannolikheten för att Skatteverket **utför kontroller** är låg och oseriösa företag kan helt enkelt välja att chansa på att kontroller ej kommer att utföras.*

4.3.2 Kontroll av byggarbetsplatser

Sedan 2016 gäller lagkrav om elektronisk personalliggare vid byggarbetsplatser. Denna lagstiftning har stöd av såväl Byggförbunden som av fackförbund som företrädar anställda inom byggbranschen. Lagstiftningen om elektronisk personalliggare har också varit grunden för utvecklandet av ID06-systemet med legitimation för arbetskraft inom bygg- och anläggningssektorerna. Detta id-kort är en viktig grundsten för de kontrollsystem som upphandlande myndigheter och andra byggherrar respektive huvudentreprenörer nu håller på att bygga upp.

Lagstiftningen om elektroniska personalliggare är i vissa delar inadekvat. Man kan säga att personalliggaren främst är ett bevis på att de personer som just vid tidpunkten för Skatteverkets kontroll befinner sig på arbetsplatsen också är upptagna i personalliggaren. Den elektroniska personalliggaren får endast kontrolleras av Skatteverket, inte av andra myndigheter.

Trots att det finns krav på att personalliggaren ska föras elektroniskt finns det ingen skyldighet för en huvudentreprenör⁴⁴ att vid kontrolltillfället överlämna uppgifterna elektroniskt till Skatteverket. I de allra flesta fall är detta inte något problem eftersom huvudentreprenörerna vill medverka till adekvata kontroller, men när oseriösa företag är huvudentreprenörer med ansvar för personalliggare så kan detta skapa problem. I praktiken räcker det att visa uppgifterna på en mobiltelefon-skärm för att uppfylla lagens krav. I de fallen kan det bli svårt för Skatteverkets personal att utföra kontroll av personer som finns på arbetsplatsen.⁴⁵ Avgiften för att underlåta att anteckna någon i den elektroniska personalliggaren är 2 000 kr per person.

Skatteverket har noterat att i ökad utsträckning underlåter oseriösa huvudentreprenörer på mindre byggarbetsplatser att överhuvudtaget föra personalliggare. Avgiften för detta är enbart 10 000 kr.

Sannolikheten för att Skatteverket utför kontroller är låg och oseriösa företag kan helt enkelt välja att chansa på att kontroller ej kommer att utföras.

Uppgifterna i personalliggarna hade kunnat användas för att visa på systematiska brister i skattebetalning men så används inte systemet i dag.

4.4 Avfall och återvinning

Även i avfall- och återvinningsbranschen finns problem med oseriösa företag, dessa kan vara upphandlade eller återfinns i underleverantörskedjan. För att stävja problemet med oseriösa företag inom avfall och återvinning behöver följande åtgärder vidtas:

- De upphandlande myndigheterna måste kräva statistik och information om vilka avfallsvolymer som uppstår och hur avfallet har behandlats.
- Länsstyrelsen måste ta över den kommunala miljötillsynen på avfalls- och återvinningsanläggningar. Kompetensen är ibland för låg hos kommunerna som har svårt att klara av tillsynsuppdraget, eftersom detta ofta är komplexa anläggningar.
- Polis och tull måste jobba mer målmedvetet med så kallad eko-dumpning, det vill säga avfall som exporteras till tredje land, till exempel elektronikprodukter.
- Regeringen måste införa kontantförbud vid handel med metalls-krot.

44 Ansaret att föra elektronisk personalliggare ligger på byggherren, men kan enligt lagen överlåtas till en huvudentreprenör. Så görs nästan alltid. Problemet med att få uppgifterna överförda elektroniskt uppstår när oseriösa företag fått rollen som huvudentreprenör, vilket företrädesvis förekommer vid mindre byggprojekt och renoveringsarbete.

45 Lagstiftningen ställer krav på att dokumentation om uppgifterna i personalliggaren ska bevaras i två år, men då måste Skatteverket föranstalta om en så kallad revision.

4.5 Ökat informationsutbyte och samarbete mellan upphandlande myndigheter

För att systemet med uteslutning av oseriösa företag ska fungera i praktiken måste de upphandlande myndigheterna i större uträkning utföra kontroller. Vid felaktigheter måste myndigheten reklamera, utkräva vite eller häva kontraktet i enlighet med köplagens regler. Informationen måste också dokumenteras och sparas för att kunna användas för framtiden.

En fråga som väckts är om det vore möjligt att upphandlande myndigheter i större utsträckning och snabbare får reda på om det finns andra upphandlande myndigheter som har upptäckt allvarliga oegentligheter hos leverantörer.

Upphandlingslagstiftningen ger möjlighet för upphandlande myndigheter att använda information om anbudsgivarens brister i yrkesutövning eller till exempel skatteskuld för att försöka utesluta en anbudsgivare. Svårigheten ligger dock i att man ofta inte känner till vad som hänt när anbudsgivarföretaget har utfört tjänster hos andra upphandlande myndigheter. Ibland kan det till och med vara oegentligheter som uppdragats i en kommun men som inte är kända ens i grannkommunen.

En möjlighet skulle vara att det inrättades någon form av databas dit upphandlande myndigheter kunde flagga för att den har haft anledning att misstänka att ett leverantörsföretag uppvisat allvarliga brister vid utförandet av kontraktet. En sådan flaggning skulle då kunna bli synlig för andra upphandlande myndigheter och kan göra att dessa kan ställa närmare frågor till den upphandlande myndighet som haft problem men också till anbudsgivaren.

Initialt kommer det givetvis att bli en extra arbetsbörda för upphandlande myndigheter att lägga in information i en sådan databas, men efter ett eller två år kommer det att finnas information som kan vara en tillgång för de upphandlande myndigheterna. Enligt vår uppfattning borde SKR ta på sig rollen och ansvaret för denna informationskanal eftersom kommuner och regioner och dess bolag är de stora upphandlarna.



Enligt vår uppfattning borde SKR ta på sig rollen och ansvaret för denna informationskanal eftersom kommuner och regioner och dess bolag är de stora upphandlarna.

4.6 Avtalsuppföljning

4.6.1 Kontroller

Som ovan beskrivits finns det svårigheter med att i förväg identifiera och utesluta anbudsgivare eller anbud beroende på att det finns indikationer på att företagen kommer att använda olagliga eller oseriösa upplägg. Därför är det mycket viktigt att upphandlande myndigheter under kontraktstiden löpande genomför kontroller och avtalsuppföljning. Här finns uppenbara brister.

Många upphandla myndigheter har arbetat med kravställning men inte ordentligt analyserat på vilket sätt kraven kan följas upp. För vissa typer av upphandling finns en vana vid att kontrollera utfallet. Beträffande byggentreprenader görs alltid kontroller och besiktningar för att säkerställa att bygget genomförs på ett tekniskt korrekt sätt. Däremot har det intill helt nyligen inte varit vanligt med kontroller av till exempel:

- id-handlingar och inpasserings-/närvarokontroller
- kontroll av arbetstillstånd
- kontroll av att företagen inte anlitar ej godkända underentreprenörer
- kontroll av att företaget erlägger preliminärskatt för anställda, samt
- kontroll av att löner betalas enligt avtal (av revisorer).

Det finns ett intressant initiativ som benämns Rättvist Byggbande. Det system med analyser och fysiska kontroller som ursprungligen startades av kommunala bostadsbolag i Stockholm sprids nu över landet till andra kommunala bostadsbolag och till kommuner.

4.6.2 Möjligheter med nya kapitel 19 i LOU

Från den 1 februari 2022 har en revidering av lagstiftningen trätt ikraft som omfattar upphandlingar under EU:s tröskelvärden. Syftet med lagändringen har varit att ge de upphandlande myndigheterna ett större handlingsutrymme samt förenkla förfarandet. Av kap. 19 LOU framgår att en leverantör får uteslutas från att delta i en upphandling i enlighet med det som föreskrivs i 13 kap. 1, 2 och 3 § (som ovan angivits). Men en leverantör får också uteslutas om den på andra grunder, som anges i upphandlingsdokumenten, är olämplig att delta i upphandlingen. Denna nya bestämmelse är intressant eftersom den skulle kunna ge myndigheterna en möjlighet att ställa högre krav på leverantörens redlighet under förutsättning att detta får stöd i rättspraxis. Tröskelvärdet för entreprenader uppgår till knappt 56 miljoner kr och det borde inom dessa typer av kontrakt vara möjligt att skapa nya upphandlingsförfaranden som avskräcker oseriösa företag.



Foto: Unsplash

5 De seriösa företagens eget ansvar

Seriösa företag som är aktiva i en bransch där det är vanligt att det förekommer oseriös verksamhet är oftast utsatt för en hård och orättvis konkurrens. Att prismässigt konkurrera med företag som systematiskt bryter mot lagar och ingångna avtal av olika slag är givetvis mycket svårt. Men likväl behöver dessa seriösa företag aktivt medverka till att motverka oseriösa företags verksamhet inom branschen.

Beträffande vanlig kriminalitet; som misshandel, stölder och bedrägerier, är det naturligt att medborgare och företag tar tydligt avstånd och undviker att främja eller bistå brottslingar på olika sätt. Samma moraliska ställningstaganden är rimliga när det gäller arbetslivskriminalitet och ekonomisk brottslighet. Både som individer och som företrädare för företag och organisationer finns det anledning att undvika kontakter med verksamheter som man kan misstänka ägnar sig åt ohederlig och oseriös verksamhet. På kort sikt kan det vara ekonomiskt fördelaktigt att köpa tjänster från oseriösa företag, på längre sikt är det skadligt för samhället.

Ett oseriöst företag som bryter mot lagar och olika avtal, kan givetvis även komma att bryta mot avtalet för leveransen av tjänsten eller varan. Beställaren utsätter sig således för betydande risker avseende entreprenadens utförande.

Oseriösa företag betalar sällan korrekta skatter, varken för företagets verksamhet eller för de anställda. Skatteundandragande leder givetvis till ett ökat skattetryck riktat mot övriga företag och individer.

Detta medför att beställare alltid bör överväga vilka kontroller av leverantörer som behöver göras.

Företagen har ett eget ansvar att kontrollera och följa upp de företag som de anlitar i underleverantörskedjan. Snedvriden konkurrens till följd av oseriösa och kriminell verksamhet riskerar att drabba de företag som inte följer upp sina underleverantörskedjor.



*Oseriösa företag
betalar sällan korrekta
skatter, varken för företagets
verksamhet eller för de anställda.*

5.1 Kontroller före en affärsrelation inleds

Vare sig det rör sig om en beställare som vill köpa en tjänst, till exempel städning, eller om det rör sig om företag som anlitar en underentreprenör så behöver man kontrollera den tilltänkta affärsrelationen.

5.1.1 Se upp för falska referenser

Det mest naturliga är givetvis att genom referenser försöka ta reda på om företaget har förutsättningar att göra ett bra arbete. Det handlar då om företagets professionella förmåga. Det förekommer att oseriösa företag sätter i system att lämna förslag på referenser som är falska. Det kan vara så enkelt som att man anger en person på ett företag eller kommun som förvisso existerar, men mobiltelefonnumret är felaktigt och går istället till en av de oseriösa företagarnas kumpaner.

Även ett företag, till exempel ett städföretag, som utför sina uppdrag utan anmärkning, kan likväl vara ett oseriöst företag som inte betalar skatter, avgifter eller avtalsenliga löner. Därför bör man alltid gå vidare och inte bara kontrollera referenser.



Det förekommer att oseriösa företag sätter i system att lämna förslag på referenser som är falska.

5.1.2 Kontrollera F-skatt, momsregistrering och registrering som arbetsgivare

Beställare har vissa lagstadgade förpliktelser med avseende på sin affärsrelation med en leverantör. Den mest påtagliga bestämmelsen⁴⁶ handlar om att leverantörer ska vara registrerad för F-skatt och moms. Den som betalar för en tjänst till en person eller ett företag som inte är registrerat eller befriat från registrering för F-skatt ska innehålla 30 procent av den uppskattade arbetskostnaden. Detta gäller numera även betalningar till utländska företag som utför arbete i Sverige, om de inte antingen är registrerade för F-skatt eller kan visa ett beslut från Skatteverket, på att de är undantagna från reglerna. Företag ska i sina fakturor ange att företaget är registrerat för F-skatt.

Företag är även momspliktiga⁴⁷ för sålda varor och tjänster. På fakturan ska även anges organisationsnummer och momsredovisningsnummer.

Att skriva en text på fakturan är givetvis enkelt och behöver inte vara sanningsenligt. Skatteverket har en tjänst där alla och envar enkelt kan kontrollera om ett företag är registrerat för F-skatt, moms och för att vara arbetsgivare.⁴⁸

⁴⁶ Skatteförfarandelagen (2011:1244) 10 kap.

⁴⁷ Mervärdesskattelagen (1994:200) (en ny Mervärdesskattelag träder i kraft 1 januari 2023).

⁴⁸ Exempel på information som erhålles omedelbart från Skatteverket.

Att ett företag är registrerat betyder inte att ett oseriöst företag följer lagstiftningen. Genom att se Skatteverkets beslutade arbetsgivaravgifter kan man räkna ut ungefär vilken lönesumma som företaget uppgivit de tre senaste månaderna. Om den lönesumman förefaller orimligt låg i förhållande till vad beställaren känner till om företagets verksamhet finns det givetvis anledning för beställaren att misstänka att det föreligger oegentligheter.

Beställaren kan då tipsa Skatteverket om misstanken om diskrepansen mellan månatlig arbetsgivardeklaration och omfattningen på företagets verksamhet.⁴⁹ Men för lite större företag som är aktiva med flera olika uppdrag samtidigt är det i realiteten oftast inte möjligt för en enskild beställare att få någon uppfattning om leverantörens arbetsgivaravgiftsbetalning.

5.1.3 Ta en kreditupplysning och läs noga

Skatteverket lämnar inte ut uppgifter om ett företag har skatteskulder. Den informationen är dock tillgänglig hos Kronofogdemyndigheten. Processen för att få ut information om ett företags skulder är emellertid krånglig. Datasystemen för registren är anpassade till inkassoföretagens arbetsformer. Myndigheter och företag med tillstånd att bedriva inkasso-verksamhet kan själva hämta uppgifter om gäldenärer ur Kronofogdens offentliga register. Övriga företag och allmänheten kan i begränsad omfattning beställa och få information på papper. I realiteten behöver en beställare ta ut en kreditupplysning på sina leverantörer och granska den informationen.

 Processen för att få ut information om ett företags skulder är emellertid krånglig.

Organisationsnummer:	165563xxxxxx
Namn:	B O ARKITEKTUR & SNICKERI AKTIEBOLAG
Godkänd för F-skatt:	JA
Registrerad för moms:	JA
Registrerad som arbetsgivare:	JA
Beslutade arbetsgivaravgifter:	
2022-05	67 646
2022-06	64 619
2022-07	64 633

Normalt kan man räkna med att lönesumman är tre gånger de beslutade arbetsgivaravgifterna, dvs i detta fall en lönesumma på cirka 200 000 kr/månaden i företaget. Observera att det inte går att få ut löpande uppgifter om antalet anställda. De beslutade arbetsgivaravgifterna baseras på företagets månatliga redovisning av utbetalade löner och ersättningar. Uppgiften om huruvida företaget verkligen betalt in arbetsgivaravgifter, eller preliminärskatt för anställda, är numera sekretessbelagd av Skatteverket. Inte heller går det att få uppgift om erlagd preliminärskatt eller moms.

⁴⁹ En orsak till en diskrepans kan vara att delar av arbetet utförs av underentreprenörer utan att detta är känt för beställaren.

Många företag har som rutin att ta en kreditupplysning på kunder, men det är också viktigt att ta en kreditupplysning på leverantören. Då handlar det inte primärt om huruvida kreditupplysningsföretaget bedömer att det finns en kreditrisk utan istället om att läsa igenom den stora mängd information som man får när man tar ut en kreditupplysning från ett av de stora kreditupplysningsföretagen.

I första hand ska man se på skulder som är registrerade av kronofogden. Skulder till Skatteverket och Fora⁵⁰ är givetvis en signal på att företaget inte är seriöst. Ofta är det också en indikation på att företaget snart kommer att gå i konkurs.

Även utan skulder kan det finnas tecken som innebär varningsklockor. Att företaget under kort tid bytt bransch, adress och styrelse tyder på att företaget antingen är ett nystartat företag bildat från ett lagerbolag,⁵¹ eller ett företag som förvärvats för att ge ett seriöst sken kring en oseriös verksamhet.

Man bör läsa igenom uppgifterna som företaget lämnat i årsredovisningarna. Stämmer detta med hur företaget själva har beskrivit sig? Finns det något märkligt i årsredovisningarna?

Det finns i kreditupplysningsdokumenten också uppgifter om så kallad verklig huvudman, vilket är avsett att visa på vem som verkligen har kontroll över företaget. Oseriösa företag kan dölja vem som i verkligheten styr över företag och i stället namnger en målvakt eller bulvan som anges som verklig huvudman. Ibland kan man ganska enkelt se att det rör sig om en målvakt, i andra fall kan det vara svårt.

Andra saker att uppmärksamma i en kreditupplysning är beslutade månatliga arbetsgivaravgifter vilket ger en bild av hur stabila anställningar företaget har.⁵²

Kreditupplysningen innehåller även uppgifter om styrelsen och då kan man även gå vidare i öppna källor på nätet och se om det finns kopplingar med andra bolag.

5.1.4 Kontrollera om företaget är medlem i en arbetsgivarorganisation eller har ett hängavtal

I många branscher är det naturligt att ett företag är medlem i en arbetsgivarorganisation. Medlemskapet ger oftast många fördelar i form av hjälp med att på ett kompetent sätt hantera relationer till anställda.



Många företag har som rutin att ta en kreditupplysning på kunder, men det är också viktigt att ta en kreditupplysning på leverantören.

⁵⁰ Fora är den oberoende valcentralen för kollektivavtalade försäkringar (Avtalspension SAF-LO) som förmedlar drygt 19 miljarder kronor i premier och avgifter från 235 000 företag och deras 4 miljoner anställda.

⁵¹ Individer som startar ett företag kan köpa ett så kallat lagerbolag, det är ett företag som tidigare inte bedrivit någon verksamhet men som snabbt kan ändras till ett specifikt ändamål. Tidigare var processen att bilda ett aktiebolag så långsam att detta var det normala sättet att starta upp ett nytt företag, numera är administrationstiden för att bilda ett aktiebolag kort men systemet med lagerbolag lever kvar parallellt.

⁵² Det finns givetvis säsongsmässig verksamhet där man kan förvänta sig stora skillnader mellan olika månader.

Men i delar av servicesektorn är det inte ovanligt att företag står utanför arbetsgivarorganisationerna. Det kan naturligtvis finnas legitima skäl att ett företag väljer att stå utanför en arbetsgivarorganisation, men förhållandet är oftast ett tecken som gör att en beställare har skäl att undra över anledningen. Arbetsgivarorganisationer har under senare år, i allt större utsträckning, vidtagit åtgärder för att kontrollera företag som ansöker om medlemskap för att undvika att oseriösa företag kommer in i medlemskretsen. Genom arbetsgivareorganisationernas hemsidor kan man oftast se om ett företag är medlem i den organisationen.⁵³

Även om ett företag inte är medlem i en arbetsgivarorganisation kan företaget ha tecknat ett kollektivavtal direkt med en arbetstagarorganisation. Detta kallas ett hängavtal. Flera fackförbund inom LO har, på sina hemsidor, mer eller mindre lättillgängliga funktioner, oftast kallat ”kollektivavtalskollen” där man genom att mata in företagets namn eller organisationsnummer kan få reda på om företaget har ett gällande kollektivavtal.⁵⁴

Systemet med kollektivavtal underlättar ordning på arbetsmarknaden. Genom att teckna ett hängavtal ingår företaget samma överenskommelse med den fackliga organisationen som om företaget hade varit med i arbetsgivarorganisationen. Men det finns i det allra flesta fall större förutsättningar för ett oseriöst företag att teckna ett hängavtal än att bli medlem i motsvarande arbetsgivarorganisation. Här ligger svagheten. Ett oseriöst företag kan ha som affärsidé att ignorera det ingångna hängavtalet. Det är givetvis den fackliga organisationen som i första hand ska värna avtalet, men oseriösa företag anställer ofta arbetstagare företrädesvis med en utländsk bakgrund eller personer som är stadigvarande bosatta i utlandet, vilka också i mycket liten utsträckning väljer att vara medlem i en svensk facklig organisation. Därmed saknar ofta den fackliga organisationen

medlemmar som arbetar för de oseriösa företagen. Förutsättningarna att upptäcka avtalsbrott försämrats därmed avsevärt.

Så även om ett företag kan uppvisa ett hängavtal innebär det inte nödvändigtvis att företaget avser att följa avtalet.

5.2 Kontroller medan uppdraget genomförs

Det är även nödvändigt att genomföra kontroller under den tid som uppdraget genomförs. Det gäller både för den som beställer en tjänst och det företag som anlitar underentreprenörer för att genomföra ett uppdrag.

En kontroll kan leda till att beställaren eller huvudentreprenören finner misstänkta förhållanden hos företaget. Det kan givetvis vara så att misstankarna ibland kan visa sig vara obefogade. I andra fall, när misstankarna bekräftas och företaget brutit mot lagar, regler och avtal, kan det vara motiverat att agera snabbt och bryta affärsrelationen.

5.2.1 Löpande följa upp uppgifter om företaget

Under ett avtals utförande bör beställaren, oavsett om det är en privat beställare eller en upphandlande myndighet, löpande följa upp uppgifter om företaget. Detta kan till exempel ske genom att regelbundet två till tre gånger per år inhämta en kreditupplysning. Därmed kan beställaren/huvudentreprenören kontrollera att företaget inte har skatteskulder eller andra förfallna skulder, men också att företaget inte bytt styrelse, att verklig huvudman ändrats eller andra väsentliga förändringar som kan föranleda misstankar om att företaget är oseriöst.

53 Företag inom byggsektorn som är anslutna till Byggföretagen kan man hitta genom att söka på Byggföretagens regionala organisationer som kallas Byggmästareföreningar. För städföretag finns det medlemsförteckning hos Serviceföretagen som är en del av Almega. Beträffande taxiföretag så finns det en bransch och arbetsgivarorganisation som heter Svenska Taxiförbundet. Så kallade beställningscentraler är medlemmar i det Svenska Taxiförbundet liksom en del enskilda taxiåkare. Den stora mängden taxiåkare är inte direkt anslutna till Svenska Taxiförbundet.

54 Fackförbunden har inte samordnat sina system vilket medför att när man söker måste man först ta reda på vilka fackförbund som kan vara aktuella. I vissa branscher kan flera olika fackförbund tillhandahålla kollektivavtal.

5.2.2 Kontroll på vem som arbetar – id kort

Oseriösa företag använder ibland så kallad svart arbetskraft, arbetstagare som saknar uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige och inte heller betalar skatt och sociala avgifter. En huvudentreprenör har en lagstadgad skyldighet att förhindra att personer utan tillstånd arbetar i Sverige.

Det finns även andra skäl att veta vem som utför arbete på en arbetsplats. Det kan handla om att motverka stölder och annan brottslighet på platsen.

Inom bygg- och anläggningssektorn är numera användningen av ID06-kort mycket spritt. Systemet med dessa kort, som finns på alla större byggarbetsplatser, och är i många fall kombinerat med att arbetsplatsen är inhägnad samt att man tillämpar inpasseringskontroll.

När Byggföretagen för 15 år sedan tog initiativet till ID06 fanns det flera motiv till att företagen ville veta vilka personer som befann sig på arbetsplatsen. När lagstiftningen om obligatorisk elektronisk personalliggare i byggsektorn senare infördes blev det i praktiken ID06-systemet som nyttjades för att kunna föra elektronisk personalliggare.

Den första versionen av ID06 var möjlig att manipulera och även oseriösa företag kunde dra nytta av systemet. Till exempel var det möjligt att få ett ID06-kort utskrivit för en person utan att dennes identitet var styrkt och på så sätt kunde även personer som saknade uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige få ett ID06-kort. Numera måste sådana tillstånd uppvisas och registreras. Även om det kan förekomma lånade kort eller falska identiteter så är ID06 ett förhållandevis bra skydd mot arbetskraft som saknar arbetstillstånd.

Den nya versionen av ID06-kort som infördes under 2021 ställer betydligt högre krav på identifiering genom till exempel pass och är därmed svårare att manipulera. ID06 undersöker

också nu möjligheterna att gå vidare med biometrisk information kopplade till korten och kortläsare. Det skulle kunna eliminera problemet med lånade kort.

ID06-korten kan kontrolleras av Skatteverket, men även huvudentreprenörer och beställare kan använda en enkel app som visar om ett uppvisat ID06-kort är giltigt.

Även inom andra delar av tjänstesektorn, där det inte föreligger något lagkrav på personalliggare, kan det finnas skäl att personalen kan identifieras som behöriga att arbeta på arbetsplatsen eller med arbetsuppgiften. Det är viktigt att sådana system inte går att manipulera av oseriösa företag som till exempel vill använda arbetskraft som saknar tillstånd att arbeta i Sverige.

ID06-systemet är nu öppet även för företag i andra branscher, till exempel städbranschen, och borde också vara ett intressant alternativ för olika branschvisa initiativ för att tydliggöra att svart arbetskraft inte förekommer.

Beställare kan ställa krav på ID06 för till exempel städpersonal eller personal i storkök. Upphandlande myndigheter bör kunna ställa specifika detaljerade krav på identifiering av arbetstagare som utför uppdraget. Sådana specifika krav innebär i praktiken att leverantörer måste använda ID06.

5.2.3 Kontraktsbundna krav på leverantörer och underleverantörer

En beställare av en tjänst ställer i kontraktet alltid en rad krav på utföraren. Det handlar primärt om hur uppdraget ska utföras, till exempel uppförande av en byggnad eller att städa en viss lokal, utifrån vissa stipulerade förutsättningar.

Men även om en beställare/huvudentreprenör upptäcker oegentligheter så innebär detta inte automatiskt att denne kan vidta några åtgärder förutom att tipsa relevanta myndigheter.





*Det förekommer att företag betalar **en låg lön**, men ibland betalar företaget en lön som motsvarar kollektivavtalsenlig lön men kräver i gengäld att arbetstagaren arbetar mycket långa arbetsdagar.*

Det krävs att leverantören och beställaren/ huvudentreprenören har ingått ett avtal som reglerar både vilken information som beställaren har rätt att kräva från entreprenören, men även att det finns klausuler som reglerar de avtalsmässiga konsekvenserna för entreprenören av att bryta mot lagar och avtal.

5.2.4 Krav att uppfylla lagstadgade förpliktelser

Ett avtal kan innefatta villkor som är kopplade till leverantörens uppfyllnad av krav enligt lagar och avtal.

Rent principiellt kan det uppfattas som en överlappsgärning att ställa civilrättsliga krav på att ett företag ska uppfylla lagstadgade krav. Likväl har det betydelse. För det första så kan sådana krav kompletteras med möjligheter för beställaren/ huvudentreprenören att kontrollera att kraven uppfylls, till exempel att skatter och avgifter betalas in. För det andra utgör underlåtenhet att betala till exempel skatter och sociala avgifter ett skäl för beställaren/huvudentreprenören att häva avtalet. Givetvis är det inte i sig eftersträvänsvärt att häva avtalet, men hotet därom skulle kunna medverka till att leverantören håller sig inom lagens ramar.

När en leverantör är ett utländskt bolag och/eller arbetskraften är utländsk så kan det vara svårt att avgöra om skattskyldigheten och skyldigheten att betala sociala avgifter uppfylls. Reglerna är i vissa fall svåra att tolka, vilket innebär att det kan finnas fall där klarhet om en leverantörs skyldigheter bara kan fastställas i en skatterättslig process. I sådant fall kan en beställare/huvudentreprenör tipsa Skatteverket.

5.2.5 Bankinitiativet inom byggsektorn

Inom byggsektorn kan kontroller av entreprenörer och underentreprenörer komma att öka påtagligt den närmaste tiden som ett resultat av krav från bankerna genom det så kallade Bankinitiativet för en hållbar byggbransch. Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SBAB, SEB, Sparbankerna och Swedbank har utarbetat gemensamma riktlinjer som bankerna ska beakta i sin kreditgivning till nyproduktion och renovering.

Riktlinjerna antogs i november 2020 och innefattar krav på:

- digital kontroll och uppföljning
- obligatorisk förämälan
- skötsel av skatter och avgifter, och
- fysiska arbetsplatskontroller.

Arbetet inom bankerna fortgår och det har från byggbranschen uttryckts önskemål om att riktlinjerna skulle kunna omformas till gemensamma villkor när det gäller kraven på kontroll. Bankernas krav ställs mot låntagarna men det kommer i stor utsträckning att bli huvudentreprenörerna som kommer att behöva ta ansvar för kontrollinsatser och för att åtgärder vidtas när felaktigheter upptäcks. Även om en del offentligt upphandlade bygg- och anläggningsprojekt har annan finansiering, och då inte kommer att omfattas av kraven, så innebär detta att en mera professionell kontrollkultur kan komma att utvecklas inom byggsektorn.

Dock ska noteras att Bankinitiativet inte omfattar några krav beträffande löner och arbetsvillkor utan primärt om att företagen som arbetar med ett byggprojekt som bankerna medverkar till att finansiera ska följa gällande lagar.

5.2.6 Kontraktsbundna krav beträffande arbetsvillkor

Många oseriösa företag i branscher som bygg och städ använder sig av arbetskraft från utlandet som ha en mycket svag anknytning till Sverige. Dessa är därför ofta villiga att arbeta till löner som kraftigt understiger, inte bara kollektivavtalens nivåer utan även lönenivåer som överhuvudtaget finns på den svenska arbetsmarknaden.

Det förekommer att företag betalar en låg lön, men ibland betalar företaget en lön som motsvarar kollektivavtalsenlig lön men kräver i gengäld att arbetstagaren arbetar mycket långa arbetsdagar. Detta skapar givetvis svåra konkurrensproblem för svenska företag som följer uppgjorda avtal beträffande löner och arbetstider.

Det förekommer att oseriösa företag i byggsektorn har tecknat ett hängavtal som de inte har för avsikt att följa. Skälet till detta är att huvudentreprenör, som själv har tecknat kollektivavtal, kan vara bunden till att enbart anlita underentreprenörer som är bundna av ett kollektivavtal.

En privat beställare/ huvudentreprenör kan i avtal med entreprenörer ställa krav på en viss lönenivå och kan även ställa krav på att företaget ska ha kollektivavtal. I ett privat avtal är det möjligt att gå ytterligare ett steg längre och kräva att entreprenadföretaget ska vara medlem i den relevanta arbetsgivarorganisationen. Dessa krav kan, av en privat beställare, ställas mot såväl svenskar som utländska företag och oavsett om arbetskraften är svensk eller utländsk.

För upphandlande myndigheter är situationen mer komplicerad. Den upphandlande myndigheten har att förhålla sig både till EU-rätten och till den svenska upphandlingslagstiftningen. Den svenska upphandlingslagstiftningen är i sin tur utformad för att ta hänsyn till hur svensk arbetsrätt implementerar EU-direktiv och EU:s rättspraxis.

Som framgår av avsnitt 3.2 ovan finns det både en skyldighet att ställa krav på arbetsvillkor under vissa omständigheter men det finns också ett antal situationer där den upphandlande myndigheten inte behöver ställa krav på arbetsvillkor.

Det som vanligtvis är enklast för den upphandlande myndigheten är att använda de krav som redovisas i Upphandlingsmyndighetens mallavtal. Dessa krav ska vara utformade och avvägda så att de överensstämmer med EU-rätten men också knyter an till de arbetsvillkor som finns i gällande kollektivavtal för verksamheten.

5.2.7 Professionell kontroll

Oseriösa företag i olika branscher har utvecklat en förmåga att dölja när de bryter mot lagar och inte följer ingångna avtal. Inom vissa sektorer, främst inom byggsektorn, finns det en lång tradition att beställaren anlitar externa kontrollanter för att säkerställa att entreprenören uppfyllt de tekniska kraven i entreprenaden. I plan- och bygglagstiftningen finns det krav på oberoende certifierade kontrollansvariga (KA) som har till uppgift att säkerställa att byggentreprenaden utförs på ett sätt som står i överensstämmelse med lagar, regler och det specifika bygglovet. Det är byggherren som utser och betalar för den kontrollansvarige. Samtidigt ska den kontrollansvarige underätta kommunens byggnadsnämnd om avvikelser från lag, plan och bygglov förekommer. Därtill har kontrollanten oftast till uppgift att även tillse att byggprojektet tekniskt utförs på ett korrekt sätt i enlighet med avtalet mellan byggherren och entreprenören.

Kontrollansvarig har inte något ansvar för att kontrollera arbetsvillkor, att arbetskraften har tillstånd att arbeta eller att skatter betalas.

Byggherrarna har dock vanligtvis ett intresse av att även sådana avtalsvillkor blir kontrollerade. Det ovan nämnda bankinitiativet kan i praktiken innebära att många byggherrar kommer att behöva anlita professionella kontrollanter för att göra oannonserade arbetsplatskontroller.

Det håller på att utvecklas en marknad för företag som kan utföra kontroller. Dessa kontroller ger kontrollanterna en inblick i entreprenörens ekonomiska situation och lönsamheten i uppdraget. Därför är det viktigt att kontrollanterna utförs av en betrodd tredje part. I annat fall skulle byggherren/huvudentreprenören få en otillbörlig tillgång till entreprenörens affärsmodell.

Kontrollinsatserna kan omfatta:

- Arbetsplatsbesök där
 - o arbetstagarnas identitet
 - o rutiner för personalliggare, och
 - o grundläggande arbetsmiljöregler kontrolleras.
- Ekonomisk kontroll avseende
 - o tidsrapportering,
 - o utbetalda löner, och
 - o inbetalda preliminärskatter och sociala avgifter.

Detta kräver att kontrollföretaget får insyn i entreprenörföretaget löne- och redovisningssystem.

- Kontroll av uppgifter om företaget, som ovan beskrivits, kopplat till kreditupplysning, verklig huvudman, styrelse m.m.

Rätten att utföra kontroller måste regleras i avtalet mellan beställaren/huvudentreprenören och entreprenören.

Det är inom byggsektorn som konceptet med omfattande kontroller utvecklats mest, men även inom branscher som till exempel städ och taxi kan det finnas goda skäl för beställare att avtala om rätten att göra denna form av långtgående kontroller.

6 Bilaga

Relevanta rättsfall från EU-domstolen – senaste års rättspraxis

C-210/20 Rad Service

C-101/18 Idi

C-309/18 Lovorgna

C-41/18 Meca

C-697/17 Telecom Italia SpA

C-387/19 RTS infra och Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel

C-63/18 Vitali SpA mot Autostrade per l'Italia SpA

C-267/18 Delta Antrepriză, de Constructii si Montaj

C-642/20 Caruter

