KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Nya grindvaktsfunktioner i LOV

– förslag som bidrar till att motverka kriminella eller oseriösa leverantörer i valfrihetssystem

RAPPORT 2025:8

Konkurrensverket, december 2025
Kontaktperson: Karin Morild
Foto: Scandinav

Innehåll

Begrepp och förkortningar **6**

Sammanfattning **9**

1 Författningsförslag **22**

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet 22

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning 23

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi 24

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem 25

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen 39

2 Uppdraget och genomförandet **40**

2.1 Regeringsuppdraget 40

2.2 Avgränsningar och begrepp 41

2.3 Uppdragets genomförande 44

3 Bakgrund **46**

3.1 Vad är valfrihetssystem och varför finns de? 46

3.2 Förflyttning från skydd av leverantörer till att även stötta de upphandlande myndigheterna 47

3.3 Värdet av de tjänster som tillhandahålls av externa utförare inom ramen för valfrihetssystemen 50

3.4 Stora variationer både vad gäller antalet valfrihetssystem i kommuner och regioner samt vilka verksamheter som organiseras i valfrihetssystem 52

3.5 Leverantörerna i valfrihetssystemen 55

3.6 Fördelar med valfrihetssystem enligt LOV jämfört med upphandling enligt LOU 61

3.7 Närliggande utredningar och myndighetsuppdrag 62

4 Gällande rätt **81**

4.1 EU-rätten 81

4.2 Lagen om valfrihetssystem 89

4.3 Lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen ... 96
4.4 Andra relevanta regleringar ... 97

5 Problembeskrivning ... 100

5.1 Välfärdsbrottslighet ... 100
5.2 Utmaningar med att stänga ute kriminella och oseriösa aktörer från valfrihetssystemen ... 101

6 Bedömningar och förslag ... 120

6.1 Kravet på löpande annonsering kan avskaffas ... 120
6.2 Varken valfrihetssystem eller kontrakt bör tidsbegränsas i författning ... 134
6.3 Ytterligare uteslutningsgrunder ska införas och fler ska kontrolleras ... 136
6.4 Det ska införas ytterligare bestämmelser om förfrågningsunderlagets innehåll ... 155
6.5 Upphandlande myndigheters kontroll och uppföljning bör stärkas ... 169
6.6 Andra förslag och bedömningar ... 178
6.7 Förslagen på ändringar i LOV medför behov av följdändringar ... 190

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ... 192

7.1 Ikraftträdandebestämmelser ... 192
7.2 Övergångsbestämmelser ... 193

8 Konsekvensutredning ... 196

8.1 Deluppdrag 1 – Kravet på löpande annonsering ska avskaffas genom att införa ett alternativt förfarande med ansökningsfönster ... 196
8.2 Deluppdrag 2 – Ingen tidsbegränsning av valfrihetssystemen eller kontrakt i författning ... 209
8.3 Deluppdrag 3 – Ytterligare bestämmelser om uteslutning ska införas ... 209
8.4 Deluppdrag 4 – Ytterligare krav på förfrågningsunderlagets innehåll ska införas ... 218
8.5 Deluppdrag 5 – Förslag för att stärka kontroll och uppföljning ... 222
8.6 Deluppdrag 6 – Övriga förslag ... 229
8.7 Gemensamma konsekvenser ... 232

9 Författningskommentar 239

9.1 Förslaget till lag om ändringar i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet 239

9.2 Förslaget till lag om ändringar i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning 240

9.3 Förslaget till lag om ändringar i lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi 241

9.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem 242

9.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen 267

Referenser 268

Begrepp och förkortningar

Begrepp och förkortning	Förklaring
ABL	Aktiebolagslagen (2005:551).
Avtal	Begreppet används i regeringsuppdraget som synonymt med begreppet *kontrakt* i LOV. I denna rapport används huvudsakligen begreppet *kontrakt* men någon skillnad i betydelse är inte avsedd vid användningen av de två begreppen. I sammanhanget av kontroll och uppföljning används begreppet *avtalsuppföljning*.
A-LOV	Lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen.
Brå	Brottsförebyggande rådet.
CPV	*Common Procurement Vocabulary* (CPV) är ett klassificeringssystem framtaget av kommissionen (Kommissionens förordning [EG] nr 2013/2008) som standardiserar de referenser som används av upphandlande myndigheter för att beskriva föremålet för en upphandling. I LOV används CPV-koder för att definiera tillämpningsområdet för lagen.
Digg	Myndigheten för digital förvaltning.
Direktivstyrda upphandlingar	Med begreppet avses upphandlingar som omfattas av något av EU:s upphandlingsdirektiv.
DIS	Dynamiskt inköpssystem, ett elektroniskt förkvalificeringssystem som är öppet för nya leverantörer under hela giltighetstiden och antalet leverantörer kan inte begränsas. Reglerna om dynamiska inköpssystem finns i 8 kap. LOU och gäller vid upphandling över tröskelvärdet som inte avser upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster.
EU:s upphandlingsdirektiv	Ett samlingsbegrepp för EU:s fyra direktiv om upphandling, dvs. LOU-direktivet[1], LUF-direktivet[2], LUFS-direktivet[3] och LUK-direktivet[4].
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt.
Frittvalutredningen	S 2007:04 (dir. 2007:38, 2007:149 och 2007:180). Lämnade betänkandet *LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem* (SOU 2008:15).
Företag	Begreppet omfattar varje form av verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, oavsett om den är inriktad på att ge vinst eller inte. Det spelar inte heller någon roll i vilken juridisk form den bedrivs. I rapportens konsekvensutredning används därmed begreppet företag som samlingsbegrepp för alla verksamheter som är verksamma eller potentiellt kan träda in på valfrihetssystemens marknader oavsett om verksamheten bedrivs i aktiebolag, handelsbolag, enskilda firmor, ekonomiska föreningar, stiftelser och ideella föreningar eller någon annan juridisk form.
GDPR	Dataskyddsförordningen.[5]
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

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

[2] 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.

[3] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 och samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet.

[4] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

[5] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (dataskyddsförordningen).

Begrepp och förkortning	Förklaring
HVB	Hem för vård och boende.
Icke-direktivstyrda upphandlingar	Med begreppet avses upphandlingar till ett värde under tröskelvärdena för EU:s upphandlingsdirektiv. Dessa regleras i 19 och 19 a kap. LOU, 19 och 19 a kap. LUF, 15 och 15 a kap. LUK samt 15 kap. LUFS.
IVO	Inspektionen för vård och omsorg.
IMY	Integritetsskyddsmyndigheten.
Kommunallagen	Kommunallagen (2017:725).
Kontrakt	Enligt 2 kap. 2 § LOV är det ett skriftligt avtal med de ekonomiska och andra villkor som slutits mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer avseende tillhandahållandet av de tjänster som valfrihetssystemet omfattar. I regeringsuppdraget har begreppet *avtal* använts och i denna rapport används huvudsakligen begreppet *kontrakt* men någon skillnad i betydelse är inte avsedd vid användningen av de två begreppen. I sammanhanget av kontroll och uppföljning används begreppet *avtalsuppföljning*.
Leverantörskontrollutredningen	Fi 2022:8 (dir. 2022:50). Lämnade betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43).
LOF	Lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi.
LOH	Lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter.
LOL	Lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning.
LUF	Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.
LUFS	Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.
LOU	Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.
LOU-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och upphävande av direktiv 2004/18/EG.
LOV	Lagen (2008:962) om valfrihetssystem.
LOV-propositionen	Prop. 2008/09:29 Lag om valfrihetssystem.
LUK	Lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.
LUS	Lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik.
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
Penningtvättsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1640 av den 31 maj 2024 om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om ändring och upphävande av direktiv (EU) 2015/849.
Peppol	*Pan-European Public Procurement On-Line* (Peppol) är ett ramverk för interoperabilitet för elektroniska inköp som består av flera delar, bland annat en teknisk infrastruktur och gemensamma meddelandestandarder. Organisationen som utvecklar nätverket heter OpenPeppol och består av medlemmar från både offentlig och privat sektor.[6]
Produktivitetskommissionen	Fi 2023:03 (dir. 2023:58). Lämnade de två betänkandena *Goda möjligheter till ökat välstånd* (SOU 2024:29) och *Fler möjligheter till ökat välstånd* (SOU 2025:96).
RF	Regeringsformen (1974:152).

[6] Peppol, ”About - OpenPeppol”, *Open Peppol*. (besökt 2025-12-15), SFTI, ”Peppol | SFTI | SKR”, *SFTI*. (besökt 2025-12-15).

Begrepp och förkortning	Förklaring
SFTI	*Single Face to Industry*, ett samarbete med att främja förutsättningar för en digital och standardiserad inköpsprocess i offentlig sektor. Huvudmän är SKR, Digg, Upphandlingsmyndigheten och Kammarkollegiet.
SKR	Sveriges kommuner och regioner.
SoL	Socialtjänstlagen (2001:435).
Upphandlingslagarna	Ett samlingsbegrepp för de fyra upphandlingslagarna LOU, LUF, LUFS och LUK.
Valfrihetslagarna	Ett samlingsbegrepp som avser de två lagarna om valfrihetssystem – LOV och A-LOV.
Vårdansvarskommittén	S 2023:04 (dir. 2023:73). Lämnade betänkandet *Ansvaret för hälso- och sjukvården* (SOU 2025:62).
Välfärdsutredningen	Fi 2015:01 (dir 2015:22, 2015:100 och 2015:108). Lämnade de två betänkandena *Ordning och reda i välfärden* (SOU 2016:78) och *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning* (SOU 2017:38).
Ägarprövningsutredningen	Fi 2012:11 (dir. 2012:131, 2014:3, 2014:141 och 2015:1). Lämnade slutbetänkandet *Krav på privata aktörer i välfärden* (SOU 2015:7).
ÄLOU	Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Sammanfattning

Den 26 juni 2025 fick Konkurrensverket i uppdrag av regeringen att lämna förslag som bidrar till att motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer i upphandlande myndigheters valfrihetssystem. Detta innebär att uppdraget inte omfattar en bred översyn av hela lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV.

Under senare år har ett flertal olika rapporter och utredningar pekat på att välfärdsbrottslighet är ett växande problem och att välfärdssektorn är en betydande inkomstkälla för den organiserade brottsligheten med en direkt koppling till den kriminella ekonomin. Under 2024 fanns det totalt 451 valfrihetssystem hos 174 upphandlande myndigheter. Det saknas offentligt tillgänglig statistik om värdena som omsätts i dessa system. Konkurrensverkets uppgiftsinsamling visar att närmare 55,2 miljarder kronor betalades ut under 2024 inom 259 av 451 valfrihetssystem, vilket visar på vikten av reformer i LOV för att underlätta för upphandlande myndigheter att motverka dessa aktörer.

Konkurrensverkets förslag syftar till att göra det enklare för upphandlande myndigheter att kontrollera leverantörer både vid inträdet och under kontraktstiden. Förslagen består bland annat i nya uteslutningsgrunder, en vidgad personkrets och nya arbetssätt vid kontroll av sökande och leverantörer, förtydliganden av möjligheterna att ställa kvalificeringskrav och kontraktsvillkor i förfrågningsunderlaget, och vikten av kontroll och uppföljning. Därutöver lyfter Konkurrensverket också några övriga områden där det pågår uppdrag med potential att underlätta för upphandlande myndigheter med valfrihetssystem samt några områden för ytterligare utredning.

Bakgrunden

Syftena med införandet av LOV var flera. När LOV infördes hade ett antal kommuner och landsting infört olika förfaranden där leverantörer kvalificerade sig genom att uppfylla uppställda villkor och de enskilda fick sedan välja vem de ville anlita. De kunde då välja mellan de kvalificerade leverantörerna och eventuell verksamhet i egen regi. Ett syfte med LOV var därför att tydliggöra rättsläget och underlätta för kommuner och landsting som ville öka valfriheten inom sina verksamheter. Införandet av LOV skedde i en tid präglad av nybyggaranda och en vilja att låta olika initiativ blomstra. Därmed var ett syfte även att underlätta etablering av egenföretagande avseende vård- och omsorgstjänster.

I efterhand kan det noteras att ”oseriösa företag” endast nämns på ett ställe i LOV-propositionen. Sedan LOV infördes har problem med kriminella och oseriösa aktörer uppmärksammats alltmer. Det svenska samhället har historiskt byggt på en stark tillit till varandra och till samhället. Vi litar på att offentlig sektor ska agera objektivt och hantera våra skattepengar korrekt, men också på att privata företag och samhället i stort följer regler och normer. När kriminella och oseriösa aktörer tränger sig in i vårt välfärdssystem skadas den tilliten och tilltron till det offentliga.

Mot denna bakgrund konstaterar Konkurrensverket att det är viktigt att en förfarandelagstiftning som LOV inte bara fokuserar på leverantörernas perspektiv, utan även omhändertar de upphandlande myndigheternas behov av stöd och möjligheter att kunna stänga ute denna typ av aktörer från offentligt finansierade system. Det finns en inbyggd svårighet att kontrollera den typ av tjänster som valfrihetssystem omfattar. Detta då det handlar om tjänster som utförs vid ett visst tillfälle till tredje man utan närvaro av någon annan. Tjänsternas utförande bygger därför på förtroende mellan utföraren och beställaren. Därmed blir det extra viktigt att kontrollera vilka som tillåts i systemet och följa upp de leverantörer som anslutits.

Under genomförandet av uppdraget har det framkommit att LOV ger stort handlingsutrymme för de upphandlande myndigheterna vid utformningen av valfrihetssystemet. Men lagens utformning medför också att det uppstår utmaningar, för de upphandlande myndigheter som inrättar valfrihetssystem, att stänga ute kriminella och oseriösa aktörer. Det finns en osäkerhet vid tillämpningen av LOV – vad den upphandlande myndigheten får och kan göra. Till exempel saknas grundläggande uppgifter om valfrihetssystemen och det finns utmaningar kopplade till förfrågningsunderlagen och tillämpningen av uteslutningsgrunderna. Begränsad tillgång till relevant information och otillräcklig uppföljning ökar risken för oupptäckta avvikelser. Utformningen av de kommersiella villkoren är viktiga förutsättningar samtidigt som skadeståndsrisken sänker de upphandlande myndigheternas incitament att avsluta kontrakt.

Variationen är stor både vad gäller antalet valfrihetssystem i kommuner och regioner och vilka verksamheter som organiseras i valfrihetssystem. Många av valfrihetssystemen har funnits under en lång tid. Av 451 valfrihetssystem i Konkurrensverkets uppgiftsinsamling är över hälften inrättade 2014 eller tidigare. Inom ramen för uppgiftsinsamlingen framkommer också en bild av att det är stor variation i antal leverantörer i valfrihetssystemen. Framför allt regionerna och Arbetsförmedlingen har valfrihetssystem med många leverantörer. Samtidigt har nio av tio valfrihetssystem hos kommunerna och nästan två tredjedelar av regionernas valfrihetssystem färre än 20 leverantörer, en del av dem har ingen leverantör. Uppgiftsinsamlingen indikerar också att omsättningen av leverantörer är låg i de flesta valfrihetssystem även om det finns vissa valfrihetssystem med ett stort antal ansökningar per år.

Kravet på löpande annonsering ska avskaffas genom att införa ett alternativt förfarande med ansökningsfönster

Konkurrensverket konstaterar att det är möjligt att under vissa förutsättningar avskaffa kravet på löpande annonsering utan att valfrihetssystemen omfattas av upphandlingsdirektiven. Under genomförandet av uppdraget har det framkommit att den lämpligaste metoden är att införa ett alternativt förfarande för att ge upphandlande myndigheter möjlighet att välja vilket förfarande som är lämpligast i valfrihetssystemet. Det har också framkommit att ett förfarande med ansökningsfönster är ett bättre alternativ än ett förfarande med en ramavtalsmodell.

Konkurrensverket föreslår därför att kravet på löpande annonsering ska avskaffas genom att införa ett alternativt förfarande med ansökningsfönster. För det behövs ytterligare bestämmelser i LOV som reglerar ansökningsfönstrens utformning. Förslagen beskrivs närmare i avsnitt 6.1 men de mest centrala delarna i förslaget är att införa följande bestämmelser:

- Annonsering av inrättandet eller ändring av ett valfrihetssystem ska bland annat innehålla uppgifter om vilket förfarande som tillämpas och, om det är ansökningsfönster, hur ofta ordinarie ansökningsfönster kommer att öppnas.

- Ett ordinarie ansökningsfönster ska öppnas minst vart fjärde år. En upphandlande myndighet får välja att öppna ordinarie ansökningsfönster oftare.

- En upphandlande myndighet kan öppna extra ansökningsfönster, men det påverkar inte när nästa ordinarie ansökningsfönster kommer att öppnas.

- Väsentliga ändringar i förfrågningsunderlaget får inte göras när ett valfrihetssystem med ansökningsfönster är stängt för ansökningar.

- Ansökningsfönster ska annonseras minst 10 dagar innan det öppnar och hållas öppet under minst en månad. En upphandlande myndighet kan välja att hålla ansökningsfönstret öppet under en längre tid än en månad. Hur länge det är öppet ska framgå av annonsen.

- Efterannonsering av beslut i fråga om en ansökan ska ske senast 60 dagar efter att beslutet fattats. Vid förfarande med ansökningsfönster kan efterannonseringen ske samlat 60 dagar efter att ansökningsfönstret stängts.

- Annonser om valfrihetssystem ska även fortsättningsvis publiceras på den nationella webbplatsen.

Konkurrensverket har gjort bedömningen att det inte behövs några övergångsbestämmelser, se avsnitt 7.2. Däremot bedömer Konkurrensverket att Upphandlingsmyndigheten kommer att behöva tid för att göra om den nationella webbplatsen för annonsering av valfrihetssystem innan ansökningsfönster kan börja tillämpas. Därför föreslår Konkurrensverket att förslagen i denna del träder i kraft den 30 juni 2028, se avsnitt 7.1.

För såväl valfrihetssystem med få ansökningar som för valfrihetssystem med många ansökningar finns en rationalitet i att ge den upphandlande myndigheten möjlighet att välja mellan ett förfarande med löpande annonsering och ett förfarande med ansökningsfönster. Detta för att den upphandlande myndigheten ska kunna välja det förfarande som bäst passar det aktuella valfrihetssystemet. Därmed medför ändringarna varken några ökade kostnader för de upphandlande myndigheterna eller några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Skillnaden mellan ett förfarande med ansökningsfönster och ett förfarande med löpande annonsering är när en ansökan kan lämnas in. Förfarandet i sig påverkar inte förutsättningarna i övrigt för att delta eller godkännas till ett valfrihetssystem. Därmed medför ett införande av ett förfarande med ansökningsfönster varken några direkta kostnadsökningar eller kostnadsminskningar för de leverantörer som avser att delta i ett valfrihetssystem. Skillnaden för leverantörerna är framför allt att de måste anpassa sina beslut om att träda in på en ny marknad eller att utvidga sin verksamhet till de tidpunkter då valfrihetssystemet i fråga öppnas för ansökningar. Detta utgör dock ingen skillnad jämfört med upphandlingar enligt LOU. Av annonsen om inrättande av valfrihetssystemet ska det framgå vilket förfarande som tillämpas och när ordinarie ansökningsfönster kommer att öppnas. Detta skapar en förutsebarhet för leverantörerna och ger dem goda möjligheter att planera och förbereda ansökan inför att ansökningsfönstret öppnar.

Upphandlingsmyndigheten har skattat kostnaderna för att möjliggöra de nya formerna av annonsering som följer av förslagen till 2,4 miljoner kronor i kostnader plus 400 arbetstimmar internt på myndigheten.

Varken valfrihetssystem eller kontrakt bör tidsbegränsas i författning

Konkurrensverkets bedömning är att det inte bör införas någon författningsreglerad tidsbegränsning av vare sig valfrihetssystemen eller kontrakten som sluts inom ramen för ett valfrihetssystem. Motiveringen i sin helhet finns i avsnitt 6.2.

I dag finns ingen reglering i LOV av vare sig valfrihetssystemens löptid eller löptiden för kontrakt. Det finns dock inget som hindrar upphandlande myndigheter att själva införa sådana tidsgränser. Med förfarandena löpande annonsering och ansökningsfönster som föreslås i avsnitt 6.1 säkerställs möjligheterna till inträde på den marknad som ett valfrihetssystem utgör genom att nya aktörer löpande eller regelbundet kan ansöka, godkännas och teckna kontrakt.

Icke tidsbegränsade kontrakt innebär att en leverantör kan leverera inom ramen för ett valfrihetssystem under mycket lång tid, i teorin i flera decennier, utan att behöva prövas mot exempelvis uteslutningsgrunderna på nytt. Konkurrensverket bedömer att det är lämpligt att upphandlande myndigheter tidsbegränsar sina valfrihetssystem och kontrakt. Men en generell och tvingande tidsgräns skulle i praktiken inskränka den upphandlande myndighetens möjligheter att beakta exempelvis tjänsternas karaktär, den aktuella marknadens struktur och förutsättningar, samt myndighetens interna arbete med kontroll och uppföljning. Därför föreslår Konkurrensverket inte någon författningsreglerad tidsbegränsning av vare sig valfrihetssystemen eller kontrakten. Däremot ska den upphandlande myndigheten ange kontraktens löptid i förfrågningsunderlaget, se avsnitt 6.4.3.

Om kravet avseende löpande annonsering ersätts av en ramavtalsmodell[7] bedömer Konkurrensverket däremot att kontrakten måste tidsbegränsas i författning. En

[7] Jfr EU-domstolens dom av den 1 mars 2018, *Tirkkonen* C-9/17, EU:C:2018:142.

lämplig utgångspunkt skulle i så fall kunna vara fyra år med möjlighet till längre kontrakt när särskilda skäl för detta föreligger.[8]

Det bör införas ytterligare bestämmelser om uteslutning i LOV

Uteslutningsgrunderna är ett centralt verktyg för upphandlande myndigheter att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom valfrihetssystemen. De har i vissa avseenden en ännu mer betydelsefull roll inom LOV än inom LOU. Eftersom alla leverantörer som uppfyller kvalificeringskraven och inte är föremål för uteslutning ska godkännas till ett valfrihetssystem utgör uteslutningsgrunderna – tillsammans med kvalificeringskraven – de enda grindvaktsfunktionerna som den upphandlande myndigheten kan använda för att inte släppa in oseriösa eller kriminella leverantörer i valfrihetssystemet.

Vissa av uteslutningsgrunderna ska justeras och en ny uteslutningsgrund för allvarliga missförhållanden utanför tjänsten ska införas. För att ge upphandlande myndigheter bättre förutsättningar att utesluta oseriösa och kriminella aktörer och dess företrädare ska bestämmelserna om uteslutningsgrunderna justeras. Det ska vara obligatoriskt att utesluta en sökande som omfattas av uteslutningsgrunderna i 7 kap. 1 § och 2 § första stycket LOV enligt lydelsen i SOU 2023:43. De frivilliga uteslutningsgrunderna som föreslogs i SOU 2023:43 ska justeras och kompletteras så att en sökande får uteslutas om den upphandlande myndigheten kan visa att den sökande har

- gjort sig skyldig till något brott eller annat allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att den sökandes redbarhet kan ifrågasättas,
- gjort sig skyldig till brott eller annat missförhållande utanför yrkesutövningen som gör att den sökandes redbarhet allvarligt kan ifrågasättas, eller
- visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i tidigare kontrakt.

Personkretsen vid kontroll av uteslutningsgrunderna ska även omfatta nyckelpersoner och anknutna bolag. Under genomförandet av uppdraget har det framkommit att den personkrets som finns i LOU, och som Leverantörskontrollutredningen föreslog ska införas i LOV, är för snäv för att ge upphandlande myndigheter de verktyg de behöver för att motverka kriminella och oseriösa aktörer i valfrihetssystemen. Därför föreslår Konkurrensverket att personkretsen vidgas till att även omfatta 1) personer med avgörande ansvar för fullgörandet av kontraktet som har gjort sig skyldig till brottet eller ett sådant fel som avses i uteslutningsgrunden, och 2) andra juridiska personer med koppling till den sökande.

En möjlighet att begära in tidigare kontrakt från en sökande. För att ytterligare underlätta upphandlande myndigheters utredning av om en sökande ska uteslutas

[8] Jfr 7 kap. 2 § LOU.

föreslår Konkurrensverket tre nya bestämmelser som gäller utredningen av en sökande till valfrihetssystemet. 1) Den upphandlande myndigheten får begära in uppgifter från den sökande om dennes tidigare kontrakt enligt LOV eller någon av upphandlingslagarna. När det gäller avslutade kontrakt begränsas det till kontrakt som avslutats de senaste tre åren. 2) Om den upphandlande myndigheten överväger att utesluta en leverantör ska myndigheten särskilt beakta tjänstens karaktär i förhållande till de omständigheter som myndigheten avser att lägga till grund för beslutet. 3) Den upphandlande myndigheten får låta bli att följa en skyldighet att utesluta en leverantör, om det är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset.

En skyldighet att under vissa förutsättningar avsluta avtal. Avslutningsvis i detta deluppdrag föreslår Konkurrensverket att det ska införas en skyldighet för upphandlande myndigheter att under vissa omständigheter avsluta kontrakt med leverantörer som godkänts till valfrihetssystemet, oberoende av om en sådan möjlighet framgår av kontraktet. Därför ska skyldigheten att avsluta kontrakt åtföljas av rättsmedel så att en leverantör vars kontrakt har avslutats kan ansöka om rättelse. En domstol ska också kunna besluta om inhibition under tiden för prövningen i domstolen.

Skyldigheten att avsluta kontrakt ska gälla om

1. det framkommer att leverantören borde ha uteslutits enligt 7 kap. vid handläggningen av ansökan till valfrihetssystemet,

2. leverantörens förhållanden förändras under kontraktets löptid så att den, om den varit sökande till valfrihetssystemet, skulle varit föremål för uteslutning enligt 7 kap., eller

3. leverantören saknar relevanta tillstånd för bedrivande av tjänsten.

Bestämmelserna om avslutande av kontrakt samlas i ett nytt kapitel 12 Avslutande av kontrakt. Bestämmelserna om rättsmedel förs in i det befintliga kapitlet 10 Rättsmedel m.m. som samtidigt byter namn till kapitel 13 Rättsmedel och tillsyn. Konkurrensverket föreslår att förslagen inom ramen för det här deluppdraget ska träda i kraft den 1 januari 2027 och gör bedömningen att det inte behövs några övergångsbestämmelser. Konsekvensutredningen finns i avsnitt 8.3.

Bestämmelserna om förfrågningsunderlagets innehåll, kontraktsvillkor och åberopad kapacitet ska struktureras om och utökas

För att det ska bli tydligare för upphandlande myndigheter vilka verktyg som finns för att motverka kriminella och oseriösa aktörer, bör bestämmelserna om förfrågningsunderlagets innehåll struktureras om och utökas. LOV bör därför tillföras bestämmelser om förfrågningsunderlagets innehåll, tillgången till förfrågningsunderlagen, kontraktsvillkor som får och bör ställas, möjligheter att begära att en åberopad kapacitet byts ut, samt krav avseende underleverantörer.

Förfrågningsunderlagets innehåll bör konsolideras och förtydligas så att såväl upphandlande myndigheter som leverantörer och andra på ett enkelt sätt får en överblick över dessa bestämmelser. Därför föreslår Konkurrensverket att bestämmelsen om förfrågningsunderlagets innehåll i LOV ska innehålla följande icke uttömmande lista över vilka uppgifter som ska finnas i förfrågningsunderlaget: 1) de tillstånd som krävs för den aktuella tjänsten, 2) de uteslutningsgrunder som enligt 7 kap. 2 § andra stycket samt 3–4 §§ ska tillämpas i valfrihetssystemet, 3) vilka krav avseende teknisk och yrkesmässig kapacitet som en sökande ska uppfylla för att få delta i valfrihetssystemet, 4) grunderna för den ekonomiska ersättningen till en leverantör, 5) vilka övriga kommersiella och andra särskilda villkor som ska gälla vid fullgörande av kontraktet, 6) villkor för kontroll och uppföljning, 7) löptiden för kontraktet, 8) på vilket sätt ansökan ska ges in, 9) inom vilken tid den upphandlande myndigheten kommer att fatta beslut om godkännande, samt 10) övrigt som är relevant.

Fullständig tillgång till förfrågningsunderlaget är en förutsättning för att villkoren ska vara tydliga för alla aktörer som överväger att ansöka till valfrihetssystemet. Konkurrensverket föreslår därför att en upphandlande myndighet ska ge fri, direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till förfrågningsunderlaget på sin webbplats från den dag då annonsen om valfrihetssystemet publiceras. Detta har även andra fördelar – det ger granskande journalister, forskare och medborgare tillgång till förfrågningsunderlagen, vilket är viktigt ur exempelvis perspektivet av antikorruptionsarbete.

Bestämmelserna om kontraktsvillkor bör enligt Konkurrensverket konsolideras, utökas och förtydligas. Konkurrensverket bedömer att bestämmelserna i LOV om kontraktsvillkor bör utökas och därför samlas i ett nytt kapitel 10 Fullgörande av kontrakt. Konkurrensverket föreslår att det i LOV tas in en icke uttömmande lista över villkor, som måste regleras i kontraktet. Bestämmelsen säger dock inte hur kontraktsvillkoren ska utformas, det behöver göras i förhållande till förutsättningarna i valfrihetssystemet. Sådana villkor som enligt uppräkningen ska regleras i kontraktsvillkoren är:

- förutsättningarna för att avsluta kontraktet om valfrihetssystemet avslutas,
- förutsättningarna för att avsluta kontraktet om leverantörens förhållanden förändras under kontraktets löptid så att leverantören, om den varit sökande till valfrihetssystemet, inte hade godkänts till valfrihetssystemet av andra skäl än att leverantören omfattas av uteslutningsgrunderna,
- förutsättningarna för att avsluta kontraktet om leverantörens ägarförhållanden eller ledning ändras,
- kontroll och uppföljning, och
- sanktioner vid kontraktsbrott.

Den upphandlande myndigheten får även ställa andra kontraktsvillkor. Den befintliga bestämmelsen om att upphandlande myndigheter får ställa särskilda miljömässiga, sociala och andra villkor formuleras om så att även arbetsrättsliga villkor inkluderas i lydelsen.

Det ska tydliggöras att sökande kan vara skyldig att byta ut åberopad kapacitet. Inom ramen för det här deluppdraget har Konkurrensverket också konstaterat att bestämmelsen om åberopad kapacitet bör tillföras en uttalad skyldighet att under vissa förutsättningar byta ut en åberopad kapacitet. Detta för att det inte ska finnas några tveksamheter om att även om en sökande har rätt att åberopa någon annans kapacitet så finns det situationer när sökanden måste byta ut den åberopade kapaciteten, och om det inte görs kan den upphandlande myndigheten besluta att inte godkänna ansökan.

Kontraktsvillkor som avser underleverantörer. Under uppdragets utförande har det framkommit att det i leverantörers verksamheter ofta förekommer underleverantörer, och att det är bland underleverantörer som direkt medverkar till utförandet av uppdraget som det kan finnas problematiska utförare. Detta oavsett om det rör sig om breda eller djupa leverantörskedjor. Konkurrensverket konstaterar att även om det i dag inte är reglerat i LOV finns det stora möjligheter att ställa krav avseende underleverantörer, särskilt underleverantörer som direkt medverkar till fullgörandet av kontraktet. Därför föreslår Konkurrensverket att det i kapitel 10 Fullgörande av kontrakt tas in bestämmelser som tydliggör ett antal villkor som en upphandlande myndighet alltid kan ställa avseende underleverantörer som direkt medverkar till fullgörandet av kontraktet. Det innebär inte att upphandlande myndigheter är förhindrade att ställa andra kontraktsvillkor avseende såväl underleverantörer som direkt medverkar till fullgörandet av kontraktet som andra underleverantörer. Som konstaterats ovan finns det ett stort handlingsutrymme att utifrån det aktuella valfrihetssystemets karaktär utforma andra kontraktsvillkor. Det gäller även kontraktsvillkor som avser underleverantörer. Sådana villkor behöver dock ha anknytning till tjänsten som valfrihetssystemet avser, vara i överensstämmelse med principerna i 1 kap. 2 § LOV, samt anges i förfrågningsunderlaget.

Konkurrensverket föreslår att förslagen inom ramen för det här deluppdraget ska träda i kraft den 1 januari 2027 och gör bedömningen att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

Bristande avtalsuppföljning är en möjliggörare för kriminella och oseriösa aktörer – därför bör bestämmelser om kontroll och uppföljning införas i LOV

Avtalsuppföljning är ett viktigt verktyg generellt för att motverka oseriösa aktörer i offentlig upphandling, och för att upphandlande myndigheter genom en aktiv och strukturerad uppföljning ska kunna säkerställa att dess leverantörer uppfyller kontraktsvillkoren så att skattemedel används på ett effektivt sätt. Bristande avtalsuppföljning har också identifierats som en möjliggörare för oseriösa och kriminella aktörer inom valfrihetssystemen. I de intervjuer som genomförts framhålls det därför som avgörande att upphandlande myndigheter inte enbart genomför kontroller

vid ansökan, utan även följer upp leverantörer regelbundet och systematiskt under avtalets löptid.

Det är avgörande för att motverka oseriösa och kriminella aktörer i valfrihetssystemen att en upphandlande myndighet med valfrihetssystem tillämpar ett strategiskt och enhetligt förhållningssätt till kontroll och uppföljning samt genomför löpande kontroller och uppföljningar av de leverantörer som anslutits. I tidigare regeringsuppdrag[9] som redovisats under hösten konstaterade Konkurrensverket att eftersom många upphandlande organisationer brister i sin kontroll och uppföljning av offentliga kontrakt framstår det som lämpligt att öka styrningen av upphandlande organisationers avtalsuppföljning i författning. Åtgärder som nämndes där var att införa en skyldighet för upphandlande organisationer att följa upp sina avtal i upphandlingslagstiftningen och krav på riktlinjer. Konkurrensverket har sett det som rimligt att i detta regeringsuppdrag gå vidare med frågan om att öka styrningen i LOV utifrån de aspekter som togs upp i det tidigare regeringsuppdraget. Därför föreslår Konkurrensverket att det i LOV införs ett nytt kapitel 11 Kontroll och uppföljning som innehåller:

En skyldighet för upphandlande myndigheter med valfrihetssystem att besluta om riktlinjer för kontroll och uppföljning. Riktlinjer för kontroll och uppföljning behöver inte vara separata, utan kan också ingå som ett avsnitt i ett mer omfattande upphandlingsreglemente eller motsvarande. Bestämmelsen reglerar inte innehållet i riktlinjerna.

Vidare föreslås en möjlighet för tillsynsmyndigheten att förelägga en upphandlande myndighet med valfrihetssystem att besluta om riktlinjer för kontroll och uppföljning om det inte finns några sådana.

En skyldighet för upphandlande myndigheter att regelbundet kontrollera att leverantörerna i valfrihetssystemet uppfyller villkoren i förfrågningsunderlaget och inte omfattas av uteslutningsgrunderna i 7 kap. En bestämmelse om regelbunden kontroll av leverantören bör införas, som också ska ange att denna kontroll och uppföljning ska dokumenteras. Bestämmelsen säger dock inte hur kontrollen ska ske – det måste den upphandlande myndigheten utforma utifrån valfrihetssystemen. Bestämmelsen innebär att den upphandlande myndighetens riktlinjer om kontroll och uppföljning omsätts i praktiken. Dessutom finns möjligheter att underlätta kontrollen genom kontraktsvillkor om leverantörens medverkan. Att uppföljningen ska ske regelbundet innebär att kontrollen och uppföljningen ska säkerställa att kravställningen i förfrågningsunderlaget och uteslutningsgrunderna upprätthålls under kontraktstiden. Ingen leverantör ska heller kunna undgå all form av kontroll och uppföljning under lång tid.

[9] Konkurrensverkets rapport 2025:5, *Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade*, och rapport 2025:7, *Metoder för att beakta kvalitet i offentliga kontrakt*.

Bestämmelser om fördjupad utredning. För att ge upphandlande myndigheter ett bättre stöd både vid handläggningen av ansökningar och vid den regelbundna kontrollen bör det införas bestämmelser om fördjupad utredning av en sökande eller leverantör om det finns skäl att misstänka att denne inte uppfyller förutsättningarna för att delta i valfrihetssystemet. Den fördjupade dokumentationen ska också dokumenteras. Bestämmelsen är ett uttryck för behovet av att genomföra riskbaserade kontroller av leverantörer. Syftet är att skapa en mer träffsäker och effektiv kontroll, där resurserna används där risken för oseriösa aktörer är som störst, samtidigt som prövningen inte blir onödigt betungande.

Information till enskilda om hur de kan anmäla missförhållanden. Avslutningsvis konstaterar Konkurrensverket att enskilda – såväl brukare och anhöriga som anställda hos utföraren – av naturliga skäl har en unik inblick i leverantörernas verksamhet och hur tjänsterna inom valfrihetssystemen faktiskt utförs. Deras iakttagelser kan därför spela en avgörande roll för att upptäcka missförhållanden. En mycket enkel åtgärd, som inte är särskilt betungande, för att stärka arbetet mot kriminella och oseriösa aktörer är att göra det enkelt för enskilda att hitta information om vart de kan vända sig för att anmäla missförhållanden. Därför föreslår Konkurrensverket att det i kapitel 9 införs en ny informationsplikt – att tillhandahålla tydlig information till enskilda om hur och till vem de kan rapportera misstankar om fel i tjänsten och brister hos leverantören. Lämpligen finns denna information i anslutning till den information som tas fram enligt den befintliga informationsskyldigheten avseende brukarens val i valfrihetssystemet.

Konkurrensverket föreslår att förslagen inom ramen för det här deluppdraget ska träda i kraft den 1 januari 2027 och gör bedömningen att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

Övriga förslag

Under genomförandet av uppdraget har det framkommit ett flertal frågor som kan bidra till att motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer i upphandlande myndigheters valfrihetssystem som inte omfattas av de ovan redovisade deluppdragen. De har samlats i det avslutande avsnittet 6.6.

Det bör göras en översyn över bestämmelserna om rättsmedel och tillsyn. En generell översyn av bestämmelserna är påkallad men redan nu bör två ändringar göras av bestämmelserna som rör tillsyn. Uppdraget att utöva tillsyn över att lagen följs ska inte skilja sig åt mellan LOV och LOU – därför bör tillsynsparagrafen formuleras om. Tillsynsmyndigheten bör också ha samma möjligheter i LOV som i upphandlingslagarna att förelägga en upphandlande myndighet att lämna uppgifter. De förslag som lämnas om ändringar av bestämmelserna som gäller tillsynen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Några övergångsbestämmelser bedöms inte behövas.

Regeringen bör utreda hur fler uppgifter om valfrihetssystemen kan samlas in och tillgängliggöras. Tillgång till grundläggande uppgifter om valfrihetssystemen på en aggregerad nationell nivå är viktigt av flera skäl. Inte minst är det avgörande för att kunna upptäcka avvikelser och oegentligheter och därigenom motverka oseriösa och kriminella aktörer. I dag saknas det dock flera grundläggande uppgifter om valfrihetssystemen. Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att det är av hög prioritet att sådana uppgifter tas fram. Konkurrensverket föreslår därför att regeringen låter genomföra en utredning för att ta fram ett förslag på vilka uppgifter som bör samlas in om valfrihetssystemen, hur insamling av dessa uppgifter kan ske, samt hur både rådata och bearbetade uppgifter i form av statistik kan göras tillgängliga.

Det aviserade uppdraget till Upphandlingsmyndigheten om en satsning mot välfärdsbrottslighet ska omfatta ett utökat stöd om tillämpningen av LOV. Under uppdragets genomförande har det framkommit ett relativt utbrett behov av mer stöd och vägledning kopplat till tillämpningen av LOV, då det stöd som finns för LOU inte i alla delar är rakt av tillämpligt inom LOV. Flera anser att den generella kunskapsnivån om LOV och dess tillämpning i allmänhet behöver höjas. Mot bakgrund av det stora antal valfrihetssystem som finns och de stora summor som de omfattar bedömer Konkurrensverket det som angeläget att behovet av ytterligare stöd tillgodoses. Konkurrensverket föreslår därför att det aviserade uppdraget till Upphandlingsmyndigheten att stödja kommunerna i arbetet med att motverka arbetslivs- och välfärdsbrottslighet ska inkludera att vidareutveckla stödet avseende tillämpningen av LOV.

Det finns behov av forum för erfarenhetsutbyte om att motverka oseriösa och kriminella aktörer i valfrihetssystemen. Flera upphandlande myndigheter har lyft betydelsen av att utbyta erfarenheter med varandra kring hur man arbetar för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom valfrihetssystemen. Konkurrensverket bedömer att ett sådant erfarenhetsutbyte kan vara positivt av flera skäl. Inte minst kan det bidra till spridning av kunskap och goda exempel. Det kan vara särskilt hjälpsamt för mindre upphandlande myndigheter som saknar resurser. Konkurrensverket har noterat att det finns en tendens att se valfrihetssystemen som en ”lillebror” till offentlig upphandling som ofta hamnar i skymundan. Det, tillsammans med att valfrihetssystemen har karaktärsdrag som offentlig upphandling saknar, gör det viktigt att det även finns arenor där man kan utbyta erfarenheter som rör valfrihetssystem specifikt. Konkurrensverket föreslår därför att regeringen bör överväga att förtydliga något uppdrag som redan finns eller avses beslutas med ett uppdrag att leda arenor för erfarenhetsutbyte avseende att motverka oseriösa och kriminella aktörer i valfrihetssystemen.

Vidareutveckling av flera pågående initiativ kan bidra till att möta behovet av tillgång till information. Tillgången till relevant information är en central förutsättning för upphandlande myndigheters kontroll och uppföljning. För närvarande pågår flera olika initiativ på andra områden som, ibland med viss utveckling, skulle

kunna bidra till att ge upphandlande myndigheter bättre tillgång till sådan information som är relevant vid kontroll och uppföljning. Sådana är till exempel:

- *E-hälsomyndighetens nationella katalog över vårdgivare och utförare av socialtjänst* skulle kunna samla information om dess tidigare kontrakt. Den kan också innehålla andra uppgifter av vikt för kontroll av sökande till valfrihetssystemen och för den löpande kontrollen av godkända leverantörer.

- *Upphandlande myndigheters tillgång till information från IVO bör förbättras*. Det finns skäl för regeringen att närmare utreda möjligheten för IVO att på ett snabbt och säkert sätt tillgängliggöra information till upphandlande myndigheter om när tillstånd har återkallats eller när andra sanktionsåtgärder har vidtagits. En sådan ordning skulle bidra till att underlätta upphandlande myndigheters kontroll av leverantörers lämplighet, öka transparensen i välfärdssystemet och minska risken för att oseriösa aktörer erhåller eller behåller offentliga uppdrag.

- *Kommuner som inte redan är anslutna till IVO:s e-tjänst Placeringsstöd bör ansluta sig*. I e-tjänsten Placeringsstöd har IVO tagit fram en lösning för att tillgängliggöra information som är av vikt för kommuner vid placering av framför allt barn och unga. E-tjänsten innehåller den typ av information som ofta efterfrågas från upphandlande myndigheter. Därför anser Konkurrensverket att det är anmärkningsvärt att inte alla kommuner redan är anslutna och nyttjar tillgången till information när den finns inom ett så viktigt område.

- *Bolagsverkets system för samordnad registerkontroll kan vidareutvecklas* för att möta fler behov från upphandlande myndigheter.

- *Utredning om ett ändamålsenligt regelverk för bakgrundskontroller* som regeringen tillsatte den 25 september 2025 är välkommen. Vid genomförandet av uppdraget är det viktigt att utredningen inte enbart behandlar offentlig upphandling enligt upphandlingslagarna utan även ser till valfrihetssystemen enligt LOV och A-LOV. Annars kan det uppstå en oavsedd diskrepans mellan förutsättningarna att göra bakgrundskontroller till exempel vid ingående eller uppföljning av kontrakt beroende på om det är ett upphandlat kontrakt eller ett kontrakt som tecknats inom ramen för ett valfrihetssystem.

Även förslag på andra områden kan bidra till att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom valfrihetssystemen. Konkurrensverket har under genomförandet av uppdraget identifierat några återkommande förslag som inte omfattas av uppdraget men som framförts av flera aktörer. Vissa menar att sådana insatser skulle kunna få betydligt större genomslag för upphandlande myndigheters möjlighet till kontroll och uppföljning, än ändringar av LOV kan medföra. Mot denna bakgrund lyfter Konkurrensverket kort fram dessa nedan. Enligt Konkurrensverkets bedömning kan det finnas skäl för regeringen att framöver utreda dessa frågor närmare.

- *Ökade satsningar på standardisering och digitalisering.* Att som upphandlande myndighet ha tillgång till rätt information vid rätt tid är en central förutsättning för att kunna genomföra en effektiv kontroll och uppföljning av leverantörer inom valfrihetssystemen. Enligt Konkurrensverket skulle en digitaliserad inköpsprocess ha flera fördelar för samhället i stort. Inte minst skulle det kunna öka effektiviteten, transparensen och spårbarheten samt bidra till bättre möjligheter till kontroll och uppföljning. Det skulle i sin tur kunna leda till stora besparingar. Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att det finns skäl för regeringen att utreda möjligheterna till en bred satsning på standardisering och digitalisering av det offentligas inköpsprocesser och system.

- *Ett belastningsregister för juridiska personer bör utredas.* I dagsläget saknas ett belastningsregister för juridiska personer, i stället är uppgifter om juridiska personers lagöverträdelser utspridda på många myndigheter och i många fall inte sökbara. Eftersom det är uppgifter som upphandlande myndigheter skulle kunna ha stor nytta av vid sin kontroll och uppföljning av leverantörer, inte enbart inom ramen för LOV, finner Konkurrensverket det otillfredsställande. Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att regeringen bör utreda åtgärder för att göra uppgifter om juridiska personers lagöverträdelser mer lättillgängliga för såväl upphandlande myndigheter som för andra. Exempelvis genom att utveckla en motsvarighet till belastningsregister för juridiska personer eller genom krav på att offentliga myndigheter som beslutar om sanktioner vid sådana lagöverträdelser ska ha en skyldighet att göra dem tillgängliga.

- *Det kan finnas skäl att överväga en utökad revisorsplikt*. Långt ifrån alla leverantörer inom valfrihetssystemen omfattas av revisionsplikt. Det innebär bland annat att ett betydande ansvar läggs på de upphandlande myndigheterna att själva kontrollera leverantören i avseenden där brister hade kunnat upptäckas inom ramen för en extern revision. Under rundabordssamtalen påpekades att en mer omfattande revisionsplikt skulle kunna avlasta de upphandlande myndigheterna och samtidigt bidra till en högre grad av insyn och transparens i verksamheterna. Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att det kan finnas skäl för regeringen att överväga en utökad revisionsplikt. En sådan utredning bör särskilt pröva om revisionsplikten bör omfatta fler företag verksamma inom ramen för LOV.

- *Informationsutbyte kan främjas av fler sekretessbrytande bestämmelser*. Flera upphandlande myndigheter har uppgett att kontrollen och uppföljningen av leverantörer inom valfrihetssystemen försvåras av att relevanta uppgifter hos andra kommuner, regioner och myndigheter i vissa fall omfattas av sekretess. Problemet synes främst uppstå mellan olika upphandlande myndigheter, men i vissa fall även inom en och samma myndighet. Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att det kan finnas skäl för regeringen att utreda huruvida det bör införas fler sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör ett mer ändamålsenligt informationsutbyte mellan upphandlande myndigheter.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Härigenom föreskrivs att 39 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	39 §[10]
Har förhandling enligt 38 § ägt rum och förklarar den centrala arbetstagarorganisationen eller, om en sådan inte finns, den arbetstagarorganisation som har slutit kollektivavtalet, att den av arbetsgivaren tilltänkta åtgärden kan antas medföra att lag eller kollektivavtal för arbetet åsidosätts eller att åtgärden på annat sätt strider mot vad som är allmänt godtaget inom parternas avtalsområde, får åtgärden inte beslutas eller verkställas av arbetsgivaren.	
Vid upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet eller lagen (2008:962) om valfrihetssystem får en förklaring enligt första stycket göras endast om den grundar sig på omständigheter som anges i	
– 13 kap. 1, 2 och 3 §§ samt 19 kap. 17 § lagen om offentlig upphandling,	
– 13 kap. 1 och 2–4 §§ samt 19 kap. 17 § lagen om upphandling inom försörjningssektorerna,	
– 11 kap. 1 och 2–4 §§ lagen om upphandling av koncessioner,	
– 11 kap. 1–3 §§ samt 15 kap. 16 § lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, eller	
– 7 kap. 1 § lagen om valfrihetssystem.	– 7 kap. 1–*6* §§ lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

[10] Senaste lydelse 2021:1114.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning

Härigenom föreskrivs att 5 d § lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 d §[11]
Regionen får utesluta en sökande från att delta i ansökningsförfarandet i enlighet med vad som föreskrivs i 7 kap. 1 *och 2* §§ lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Det som sägs där om upphandlande myndighet ska i stället avse region.	Regionen får utesluta en sökande från att delta i ansökningsförfarandet i enlighet med vad som föreskrivs i 7 kap. 1–*12* §§ lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Det som anges där om upphandlande myndighet ska i stället avse region.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

[11] Senaste lydelse 2019:884.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi

Härigenom föreskrivs att 5 d § lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 d §[12]
Regionen får utesluta en sökande från att delta i ansökningsförfarandet i enlighet med vad som föreskrivs i 7 kap. 1 *och 2* §§ lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Det som sägs där om upphandlande myndighet ska i stället avse region.	Regionen får utesluta en sökande från att delta i ansökningsförfarandet i enlighet med vad som föreskrivs i 7 kap. 1–*12* §§ lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Det som anges där om upphandlande myndighet ska i stället avse region.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

[12] Senaste lydelse 2019:885.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem[13]

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:962) om valfrihetssystem

dels att 4 kap. 2–4 §§ ska upphöra att gälla,

dels att nuvarande 7 kap. 5 och 6 §§ ska betecknas 8 § respektive 10 § samt att nuvarande 10 kap. 1–6 §§ ska betecknas 13 kap. 1–6 §§,

dels att rubrikerna innan 3 kap. 1 och 2 §§ samt 4 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att 3 kap. 1 och 2 §§, 4 kap. 1 §, 7 kap. 1–3 och 10 §§, 8 kap. 1 § och nya 13 kap. 3 och 7 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya kapitel, 10–12 kap., och 21 nya paragrafer, 2 kap. 4 a §, 3 kap. 1 a och 3–7 §§, 4 kap. 6 och 7 §§, 5 kap. 3 §, 7 kap. 5–6, 9 och 11–12 §§, 8 kap. 4 §, 9 kap. 1 a §, 13 kap. 1 a, 1 b och 10–11 §§, samt närmast före 3 kap. 3, 5, 6 och 7 §§, 4 kap. 6 §, 7 kap. 5 §, 13 kap. 10 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap.
	4 a § *Med ansökningsfönster avses den tid under vilken den upphandlande myndigheten öppnar upp ett valfrihetssystem för ansökningar.*
	3 kap.
***Skyldighet att annonsera* på nationell webbplats**	***Annonsering* på nationell webbplats**
	1 §
En upphandlande myndighet som beslutat att inrätta eller *förändra* ett valfrihetssystem ska annonsera på den nationella webbplats *som upprättats för ändamålet. Förfrågningsunderlag ska tillsammans med annonsen finnas tillgängligt på webbplatsen.*	En upphandlande myndighet som beslutat att inrätta eller *ändra* ett valfrihetssystem ska annonsera *detta hos den myndighet som ansvarar för* den nationella *webbplatsen för annonsering av valfrihetssystem.*

[13] Senaste lydelse anges om den är nyare än 2008:962.

1 a §

Annonsen ska minst innehålla uppgifter om

1. den upphandlande myndighetens namn,

2. vilket förfarande som tillämpas i valfrihetssystemet

3. vilka tjänster som omfattas av valfrihetssystemet,

4. valfrihetssystem-ID

5. i förekommande fall, hur ofta och hur länge valfrihetssystemet ska göras tillgängligt för ansökningar enligt 3 §, och

6. var förfrågningsunderlaget finns tillgängligt.

Löpande annonsering

Den upphandlande myndigheten ska *löpande* begära in ansökningar genom annons på den nationella webbplatsen.

Förfaranden

2 §

Den upphandlande myndigheten ska begära in ansökningar genom annons på den nationella webbplatsen *och välja ett av följande förfaranden:*

1. förfarande med löpande annonsering, eller

2. förfarande med ansökningsfönster.

Vilket förfarande som används i valfrihetssystemet ska framgå av annonsen om att inrätta eller ändra ett valfrihetssystem.

Öppnande av ansökningsfönster

3 §

Den upphandlande myndigheten ska vid användning av förfarandet med ansökningsfönster regelbundet göra valfrihetssystemet tillgängligt för ansökningar, genom att öppna ansökningsfönster.

Ett ordinarie ansökningsfönster ska öppnas för ansökningar minst en gång vart fjärde år och hållas öppet för ansökningar under minst en månad.

4 §

Den upphandlande myndigheten kan vid behov öppna extra ansökningsfönster.

Ett sådant extra ansökningsfönster ska hållas öppet för ansökningar under minst en månad.

Öppnandet av ett extra ansökningsfönster påverkar inte öppnandet av nästa ordinarie ansökningsfönster.

Annonsering av ansökningsfönster

5 §

Den upphandlande myndigheten ska annonsera på den nationella webbplatsen enligt 1 § minst 10 dagar innan ett ansökningsfönster öppnas och under hela tiden ansökningsfönstret hålls öppet.

Annonsen ska minst innehålla uppgifter om

1. den upphandlande myndighetens namn,

2. valfrihetssystem-ID,

3. mellan vilka datum ansökningsfönstret hålls öppet, och

4. var förfrågningsunderlaget finns tillgängligt.

Efterannonsering

6 §

Den upphandlande myndigheten ska senast 60 dagar efter att ett beslut i fråga om en ansökan fattats annonsera resultatet på den nationella webbplatsen.

Trots första stycket får myndigheten vid beslut om ansökan i ett valfrihetssystem med ansökningsfönster samla efterannonserna efter ett ansökningsfönster. I sådana fall ska den samlade annonseringen ske senast 60 dagar efter ansökningsfönstret stängt.

Efterannonsen ska minst innehålla uppgifter om

1. den upphandlande myndighetens namn

2. valfrihetssystem-ID,

3. samtliga leverantörer som är godkända till valfrihetssystemet, och

4. vilka sökanden som inte godkänts som leverantörer till valfrihetssystemet.

Bemyndigande

7 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om innehållet i annonser enligt detta kapitel.

4 kap. *Förfrågningsunderlag*

Ekonomisk ersättning

Grunderna för den ekonomiska ersättningen till en leverantör *ska framgå av förfrågningsunderlaget.*

Innehållet i förfrågningsunderlaget

1 §

Förfrågningsunderlaget ska minst innehålla uppgifter om

1. de tillstånd som krävs för den aktuella tjänsten,

2. de uteslutningsgrunder som enligt 7 kap. 2 § andra stycket samt 3–4 §§ ska tillämpas i valfrihetssystemet,

3. vilka krav avseende teknisk och yrkesmässig kapacitet som en sökande ska uppfylla för att få delta i valfrihetssystemet,

4. grunderna för den ekonomiska ersättningen till en leverantör,

5. vilka övriga kommersiella och andra särskilda villkor som ska gälla vid fullgörande av kontraktet,

6. villkor för kontroll och uppföljning,

7. löptiden för kontraktet,

8. på vilket sätt ansökan ska ges in,

9. inom vilken tid den upphandlande myndigheten kommer fatta beslut om godkännande, samt

10. övrigt som är relevant.

Tillgång till förfrågningsunderlaget

6 §

Den upphandlande myndigheten ska ge fri, direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till förfrågningsunderlaget på sin webbplats från den dag då annonsen om valfrihetssystemet publiceras.

7 §

Om den upphandlande myndigheten ändrar förfrågningsunderlaget ska myndigheten ge fri, direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till det ändrade förfrågningsunderlaget på sin webbplats senast den dag då annonsen om ansökningsfönstret publiceras.

5 kap.

3 §

Den upphandlande myndigheten ska begära att sökanden byter ut ett företag vars kapacitet åberopats mot ett annat företag, om företaget vars kapacitet åberopas

1. inte uppfyller de krav som företaget åberopas för, eller

2. omfattas av tillämpliga uteslutningsgrunder.

7 kap.

Brott

1 §

En upphandlande myndighet *får* utesluta en sökande om myndigheten får kännedom om att den sökande enligt dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar	En upphandlande myndighet *ska* utesluta en sökande om myndigheten får kännedom om att den sökande enligt dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,
2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korruption enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn eller korruption enligt nationella bestämmelser,
3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,
4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2177,
5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i artiklarna 3 och 5–12 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, i den ursprungliga lydelsen, eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i artikel 14 i det direktivet, eller
6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 200/629/RIF, i den ursprungliga lydelsen.

2 §

En upphandlande myndighet *får* utesluta en sökande om myndigheten får kännedom om att den sökande inte har fullgjort sina skyldigheter avseende betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter i det egna landet eller i det land där *upphandlingen sker*, och detta har fastställts genom ett bindande domstolsavgörande eller myndighetsbeslut som har fått laga kraft.

En upphandlande myndighet får även utesluta en sökande om myndigheten på ett annat lämpligt sätt kan visa att de skyldigheter som avses i första stycket inte har fullgjorts.

En upphandlande myndighet *ska* utesluta en sökande om myndigheten får kännedom om att den sökande inte har fullgjort sina skyldigheter avseende betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter i det egna landet eller i det land där *valfrihetssystemet inrättats*, och detta har fastställts genom ett bindande domstolsavgörande eller myndighetsbeslut som har fått laga kraft.

En upphandlande myndighet får även utesluta en sökande om myndigheten på ett annat lämpligt sätt kan visa att de skyldigheter som avses i första stycket inte har fullgjorts.

Missförhållanden i övrigt i fråga om en sökandes verksamhet

3 §

En upphandlande myndighet får utesluta en sökande om

1. myndigheten kan visa att den sökande har åsidosatt tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter,

2. den sökande

a) är i konkurs eller är föremål för insolvens- eller likvidationsförfaranden,

b) är föremål för tvångsförvaltning,

c) har ingått ackordsuppgörelse med borgenärer, eller

d) har avbrutit sin näringsverksamhet eller befinner sig i en motsvarande situation till följd av ett förfarande enligt nationella lagar och andra författningar som liknar dem som avses i a–c,

3. myndigheten kan visa att den sökande gjort sig skyldig till något allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att den sökandes redbarhet kan ifrågasättas,

En upphandlande myndighet får utesluta en sökande om

1. myndigheten kan visa att den sökande har åsidosatt tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter,

2. den sökande

a) är i konkurs eller är föremål för insolvens- eller likvidationsförfaranden,

b) är föremål för tvångsförvaltning,

c) har ingått ackordsuppgörelse med borgenärer, eller

d) har avbrutit sin näringsverksamhet eller befinner sig i en motsvarande situation till följd av ett förfarande enligt nationella lagar och andra författningar som liknar dem som avses i a–c,

3. myndigheten kan visa att den sökande gjort sig skyldig till något *brott eller annat* allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att den sökandes redbarhet kan ifrågasättas,

4. den sökande har visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt enligt denna lag, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna eller lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, och *detta har medfört att det tidigare kontraktet har sagts upp i förtid eller lett till skadestånd eller jämförbara påföljder*, eller

5. den sökande i allvarlig omfattning

a) har lämnat oriktiga uppgifter om den information som kan begäras för kontroll av att det inte finns grund för att utesluta den sökande enligt detta kapitel, eller

b) har undanhållit sådan information.

4. myndigheten kan visa att den sökande har gjort sig skyldig till brott eller annat missförhållande utanför yrkesutövningen som gör att den sökandes redbarhet allvarligt kan ifrågasättas för den aktuella tjänsten,

5. myndigheten kan visa att den sökande har visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt enligt denna lag, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna eller lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, eller

6. den sökande i allvarlig omfattning

a) har lämnat oriktiga uppgifter om den information som kan begäras för kontroll av att det inte finns grund för att utesluta den sökande enligt detta kapitel, eller

b) har undanhållit sådan information.

Vilka som ska kontrolleras

5 §

Är den sökande en juridisk person ska den uteslutas enligt 1 § om en person som ingår i den sökandes förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera den sökande.

6 §

Är den sökande en juridisk person får den uteslutas

1. enligt 3 § 3–4 samt 4 § om en person som ingår i den sökandes förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har gjort sig skyldig till sådant fel som avses i uteslutningsgrunden. Detsamma gäller personer som är behöriga att företräda, fatta beslut om eller kontrollera den sökande, eller

2. enligt 1 §, 3 § 3–4 eller 4 § om en person med avgörande ansvar för fullgörandet av kontraktet har gjort sig skyldig till brottet eller ett sådant fel som avses i uteslutningsgrunden.

7 §

Vid bedömningen av om en sökande ska uteslutas enligt 1–4 §§ får den upphandlande myndigheten även beakta att en annan juridisk person med koppling till sökanden gjort sig skyldig till brott eller sådant missförhållande som avses.

Vid bedömningen av om sådan koppling föreligger ska den upphandlande myndigheten beakta till exempel gemensamt ägande och gemensam förvaltning, samt om utformningen av ägande- eller förvaltningsstrukturen är ägnad att undvika uteslutning.

9 §

Den upphandlande myndigheten får begära in uppgifter från den sökande om dennes tidigare kontrakt enligt denna lag, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna eller lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

Begäran får omfatta pågående kontrakt och kontrakt som avslutats de senaste tre åren.

6 §

En upphandlande myndighet ska, innan den beslutar att utesluta en sökande, ge den sökande tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över de omständigheter som enligt myndigheten utgör skäl för uteslutning.

10 §

Den upphandlande myndigheten ska, innan den beslutar att utesluta en sökande, ge den sökande tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över de omständigheter som enligt myndigheten utgör skäl för uteslutning.

11 §

Om den upphandlande myndigheten överväger att utesluta en leverantör ska myndigheten särskilt beakta tjänstens karaktär i förhållande till de omständigheter som myndigheten avser att lägga till grund för beslutet.

12 §

Den upphandlande myndigheten får låta bli att följa en skyldighet att utesluta en leverantör, om det är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8 kap.	
Beslut om godkännande	
	1 §
Den upphandlande myndigheten ska godkänna samtliga sökande som uppfyller de krav som angetts i annonsen och förfrågningsunderlaget och som inte har uteslutits med stöd av 7 kap. 1 §.	Den upphandlande myndigheten ska godkänna samtliga sökande som uppfyller de krav som angetts i annonsen och förfrågningsunderlaget och som inte har uteslutits med stöd av 7 kap. 1–*4 §§*.
	Fördjupad granskning
	1 a §
	Om den upphandlande myndigheten har skäl att misstänka att en sökande inte uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 1 § ska myndigheten genomföra en fördjupad granskning.
	Den fördjupade granskningen ska dokumenteras.

9 kap.

1 a §

Den upphandlande myndigheten ska till enskilda lämna information om hur de kan rapportera fel i tjänsten och missförhållanden hos leverantörer.

10 kap. Fullgörande av kontrakt

Kontraktsvillkor

1 §

Kontrakt som tecknas inom ramen för valfrihetssystem enligt denna lag ska innehålla villkor om

1. förutsättningarna för att avsluta kontraktet om valfrihetssystemet avslutas,

2. förutsättningarna för att avsluta kontraktet om leverantörens förhållanden förändras under kontraktets löptid så att leverantören, om den varit sökande till valfrihetssystemet, inte hade godkänts till valfrihetssystemet av andra skäl än att leverantören omfattas av uteslutningsgrunderna,

3. förutsättningarna för att avsluta kontraktet om leverantörens ägarförhållanden eller ledning ändras,

4. kontroll och uppföljning, och

5. sanktioner vid kontraktsbrott.

2 §

Den upphandlande myndigheten får ställa särskilda miljömässiga, sociala, arbetsrättsliga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras.

3 §

Särskilda kontraktsvillkor för fullgörande av kontrakt ska ha anknytning till tjänsten som valfrihetssystemet avser och anges i förfrågningsunderlaget.

Anlitande eller byte av underleverantörer under kontraktets löptid

4 §

Den upphandlande myndigheten får i förfrågningsunderlaget, avseende underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet, begära att en leverantör

1. lämnar in uppgifter om

a) vilka underleverantörer som kommer att fullgöra kontraktet,

b) vilka delar av kontraktet som kommer att fullgöras av respektive underleverantör,

2. säkerställer att underleverantörerna uppfyller de krav och villkor som ställts i förfrågningsunderlaget, och

3. byter ut underleverantörer som omfattas av tillämpliga uteslutningsgrunder.

5 §

Kontrakt som tecknas inom ramen för valfrihetssystem enligt denna lag får innehålla villkor om att leverantören endast får byta ut en underleverantör som avses i 4 § efter godkännande från den upphandlande myndigheten.

Ändringar i valfrihetssystem med ansökningsfönster

6 §

Ett valfrihetssystem med ansökningsfönster får ändras utan att ett nytt ansökningsfönster öppnas, om ändringen inte är väsentlig.

11 kap. Kontroll och uppföljning

1 §

Den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för kontroll och uppföljning av valfrihetssystem enligt denna lag.

2 §

Den upphandlande myndigheten ska regelbundet kontrollera att leverantörerna i valfrihetssystemet uppfyller villkoren i förfrågningsunderlaget samt inte omfattas av uteslutningsgrunderna i 7 kap.

Kontrollen ska dokumenteras.

3 §

Om den upphandlande myndigheten har skäl att misstänka att en leverantör under kontraktets löptid inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 8 kap. 1 § ska myndigheten genomföra en fördjupad granskning.

Den fördjupade granskningen ska dokumenteras.

12 kap. Avslutande av kontrakt

Avslutande av kontrakt

1 §

Den upphandlande myndigheten ska avsluta ett kontrakt som ingåtts inom ramen för ett valfrihetssystem om:

1. det framkommer att leverantören borde ha uteslutits enligt 7 kap. vid handläggningen av ansökan till valfrihetssystemet,

2. leverantörens förhållanden förändras under kontraktets löptid så att den, om den varit sökande till valfrihetssystemet, skulle varit föremål för uteslutning enligt 7 kap., eller

3. leverantören saknar relevanta tillstånd för bedrivande av tjänsten.

Skyldigheten att avsluta ett kontrakt enligt första stycket gäller oberoende av om en sådan möjlighet framgår av kontraktet.

Underrättelse om beslut om avslutande av kontrakt

2 §

När ett beslut fattats om att avsluta ett kontrakt enligt 1 § ska den upphandlande myndigheten snarast möjligt lämna underrättelse till leverantören om beslutet och skälen för det.

Den upphandlande myndigheten ska i underrättelsen lämna upplysningar om hur rättelse söks.

Verkställighet av avslutande av kontrakt

3 §

Den upphandlande myndighetens beslut enligt 1 § gäller omedelbart.

Leverantören ska ges skälig tid att avveckla sin verksamhet så att enskilda ges möjlighet att välja en ny leverantör inom ramen för valfrihetssystemet. Tiden för avveckling av verksamheten ska framgå av beslutet.

Beslutet har ingen retroaktiv verkan. De rättigheter och skyldigheter som redan har uppkommit genom kontraktet ska kvarstå.

10 kap. Rättsmedel och tillsyn	*13* kap. Rättsmedel och tillsyn
	1 a § *En leverantör vars kontrakt avslutats genom ett beslut enligt 12 kap. 1 § får ansöka om rättelse enligt 1 §.*
	1 b § *Rätten får förordna att beslut om avslutande av kontrakt enligt 12 kap. 1 § inte ska gälla innan något annat har bestämts. Vid bedömningen ska hänsyn tas till de enskildas intressen, allmänintresset och övriga berörda intressen.* *Rätten ska avstå från att fatta ett sådant beslut om det inte är sannolikt att leverantörens ansökan kommer att bifallas.*

3 §[14]	
En ansökan om rättelse enligt 1 § ska göras hos den förvaltningsrätt i vars domkrets den upphandlande myndigheten har sitt hemvist.	En ansökan om rättelse enligt 1 *eller 1 a §§* ska göras hos den förvaltningsrätt i vars domkrets den upphandlande myndigheten har sitt hemvist.
En ansökan enligt 1 § andra stycket ska ha kommit in till allmän förvaltningsdomstol inom tre veckor från det att underrättelse lämnats enligt 8 kap. 2 §.	En ansökan enligt 1 § andra stycket *eller 1 a §* ska ha kommit in till allmän förvaltningsdomstol inom tre veckor från det att underrättelse lämnats enligt 8 kap. 2 § *eller 12 kap. 2 §*.
Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.	Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.
7 §	
Regeringen utser en myndighet *att* utöva tillsyn över *valfrihetssystem enligt* denna lag.	*Den* myndighet *som regeringen bestämmer ska* utöva tillsyn över *att* denna lag *följs*.
	Förelägganden
	10 §
	Tillsynsmyndigheten får förelägga en upphandlande myndighet att besluta om riktlinjer för kontroll och uppföljning enligt 11 kap. 1 §.
	11 §
	Om det behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna utöva tillsyn, får myndigheten förelägga en upphandlande myndighet att lämna uppgifter, visa upp en handling eller lämna över en kopia av handlingen.

1. Denna lag träder i kraft den 30 juni 2028 i fråga om 2 kap. 4 a §, 3 kap., 4 kap. 7 § samt 10 kap. 6 § och i övrigt den 1 januari 2027.

[14] Senaste lydelse 2009:856.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §[15]
Arbetsförmedlingen får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Med valfrihetssystem avses i denna lag ett *förfarande med löpande annonsering efter leverantörer till ett* system där den enskilde som ska nyttja en tjänst har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten bland samtliga leverantörer som uppfyller de krav som Arbetsförmedlingen har ställt och som myndigheten har godkänt och tecknat kontrakt med.	Arbetsförmedlingen får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Med valfrihetssystem avses i denna lag ett system där den enskilde som ska nyttja en tjänst har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten bland samtliga leverantörer som uppfyller de krav som Arbetsförmedlingen har ställt och som myndigheten har godkänt och tecknat kontrakt med.

1. Denna lag träder i kraft den 30 juni 2028.

[15] Senaste lydelse 2022:1243.

2 Uppdraget och genomförandet

2.1 Regeringsuppdraget

Den 26 juni 2025 fick Konkurrensverket i uppdrag att lämna förslag som bidrar till att motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer i upphandlande myndigheters valfrihetssystem samtidigt som flexibiliteten och valfriheten för medborgarna bibehålls.[16] Utgångspunkten för uppdraget är att lämna förslag på ändringar i lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). I uppdraget ingår att

- analysera förutsättningarna för att avskaffa kravet på löpande annonsering till valfrihetssystem och om det bedöms möjligt lämna ett sådant förslag,
- ta ställning till om det bör införas bestämmelser om tidsbegränsning av avtalen eller valfrihetssystemen,
- analysera om ytterligare uteslutningsgrunder bör införas och lämna förslag på hur de i så fall bör utformas och kontrolleras,
- analysera om det bör införas ytterligare krav på förfrågningsunderlagets innehåll och lämna förslag på hur de i så fall bör utformas,
- lämna förslag på hur myndigheternas kontroll och uppföljning i valfrihetssystem kan stärkas inom befintligt regelverk,
- vid behov lämna andra förslag, som bidrar till att kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer utesluts från valfrihetssystemen, eller att upphandlande myndigheters möjligheter att förhindra sådana aktörer från att tilldelas kontrakt i valfrihetssystemen förbättras, samt
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Vid genomförandet av uppdraget ska Konkurrensverket, i syfte att samla in erfarenheter och diskutera förslag, ha kontakt med relevanta aktörer, däribland region- och kommunrepresentanter, Vårdföretagarna, Famna, Upphandlingsmyndigheten, Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten samt Brottsförebyggande rådet. Konkurrensverket ska även beakta pågående arbete inom Regeringskansliet, särskilt beredningen av förslagen från Leverantörskontrollutredningen (SOU 2024:43).

En fullständig uppdragsbeskrivning finns i regeringens beslut som återfinns i bilaga 1.

[16] Regeringen (Finansdepartementet), beslut 2025-06-26, dnr Fi2025/01465, *Uppdrag till Konkurrensverket att motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer i valfrihetssystem*.

2.2 Avgränsningar och begrepp

Konkurrensverkets uppdrag är omfattande och genom de olika deluppdragen träffar det alla faser i ett valfrihetssystem. För genomförandet har Konkurrensverket utgått från nedan beskrivna tolkningar av uppdraget.

Konkurrensverkets uppdrag är att lämna förslag som bidrar till att motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer i upphandlande myndigheters valfrihetssystem. Uppdraget är framåtsyftande och handlar om hur LOV kan justeras för att bättre uppnå den angivna målsättningen.

Det innebär att Konkurrensverket förväntas lämna förslag på grindvaktsfunktioner som gör det svårare för dessa typer av aktörer att komma in i valfrihetssystemen. Det inkluderar även grindvaktsfunktioner som gör det lättare att säga upp eller häva avtalet med en kriminell eller oseriös aktör om den kommit in i valfrihetssystemet, oavsett om den kom in genom att det inte framkom vid ansökningstillfället eller om den kom in genom ett övertagande av bolag som redan är godkänd leverantör.

Detta fokus innebär också att uppdraget inte omfattar en bred översyn av hela LOV, utan enbart utifrån frågeställningarna om det är möjligt att avskaffa kravet på löpande annonsering samt hur ytterligare grindvaktsfunktioner kan införas.

Att flexibiliteten och valfriheten för medborgarna ska bibehållas och att utgångspunkten är att lämna förslag på ändringar i LOV sätter också ramar för Konkurrensverkets uppdrag. Eftersom lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen, A-LOV, är en hänvisningslag som anger att Arbetsförmedlingen ska tillämpa LOV när de inrättar valfrihetssystem inom det arbetsmarknadspolitiska området kommer de förslag som lämnats i LOV även att påverka Arbetsförmedlingens valfrihetssystem.

Det ingår inte i uppdraget att se över andra författningar som reglerar verksamheter som kan omfattas av ett valfrihetssystem och de regleringar som kan finnas där avseende när valfrihetssystem får eller ska inrättas. Det ingår därmed inte att överväga ändringar av regleringarna som t.ex. rör vårdcentraler – varken frågan om tillståndsplikt eller kravet på att regionerna måste inrätta valfrihetssystem inom primärvården. Ett annat exempel är de författningar som styr när och hur Arbetsförmedlingen kan eller ska använda valfrihetssystem inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Konkurrensverket har under uppdragets genomförande identifierat ett antal frågor och åtgärder som ligger utanför uppdragsbeskrivningen men som skulle kunna bidra till att motverka förekomsten av kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer i upphandlande myndigheters valfrihetssystem. Det handlar exempelvis om att det skulle krävas omfattande ändringar i andra lagar än LOV eller att det handlar om större förändringar som inte enbart omfattar valfrihetssystem. I dessa delar har Konkurrensverket ändå valt att översiktligt belysa de problem och behov som

framkommit, och i vissa fall påtala att det finns behov av vidare utredning, däremot lämnas inga förslag.

2.2.1 Kriminella och på annat sätt oseriösa aktörer

För att kunna föreslå grindvaktsfunktioner behöver man ha klart för sig vilka som ska nekas tillträde. Eftersom begreppet *kriminell* syftar på något som är brottsligt eller olagligt blir *kriminella aktörer* intuitivt aktörer som ägnar sig åt brottslig eller olaglig verksamhet. Juridiska personer kan lagföras för att ha brutit mot lagstiftning avseende verksamhetens utförande eller användas som verktyg i olika kriminella upplägg. Brott är dock i huvudsak kriminaliserade på individnivå vilket medför att fysiska personer förknippade med ett företag också påverkar bedömningen av om företaget är en kriminell aktör.

Vad som avses med *på annat sätt oseriösa aktörer* är inte lika enkelt beskrivet. Med begreppet *oseriös* avses vanligen något eller någon som saknar allvar, inte är ansedda eller betrodda, eller inte är pålitliga. Det kan gälla personer, företag eller situationer, och associeras ofta med bedrägeri eller bristande kvalitet. Huruvida en aktör anses seriös eller oseriös är därmed kopplat till hur aktören agerar. När det gäller företag omfattar detta både hur den juridiska personen och hur fysiska personer förknippade med företaget agerar. Här uppstår dock frågan vilka ageranden man kan och vill skapa grindvaktsfunktioner mot i LOV och vad som bör omhändertas på annat sätt. En jämförelse kan göras med felaktiga utbetalningar, där det inte alltid är fråga om brott eller skuld. Det finns en spännvidd från avsiktliga försök att utnyttja systemet, uppgifter som var korrekta vid beslutstillfället men förändrats vilket inte beaktats, till konsekvenser av avsiktliga eller oavsiktliga fel hos den enskilde eller den beslutande myndigheten, bristande information, slarv eller handläggningsfel.[17]

Översatt till en förfarandelagstiftning som LOV finns det en spännvidd från aktörer med förmåga och avsikt att skada och utnyttja systemet, där man kan säga att affärsidén går ut på det. I andra änden finns ageranden som kan uppfattas av en part som oseriösa men exempelvis beror på olika uppfattningar om vilka krav eller förväntningar som fanns, tekniska fel, icke uppsåtliga mänskliga gärningar (t.ex. slarv och olyckor), och vilja att göra rätt men bristande kunskap eller förståelse för regelverket. Sådana bör hanteras utifrån det perspektivet – dvs. fel och misstag fångas upp i en väl fungerande kontroll och uppföljning.[18]

Det är de aktörer med såväl förmåga som avsikt att utnyttja och skada systemet, alltså vars affärsidé är att utnyttja systemet, som bör motverkas. Samtidigt är dessa aktörer i regel mycket skickliga på att framstå som seriösa. Därmed behöver det finnas ett handlingsutrymme i tillämpningen så att inte de i grunden seriösa som av

[17] SOU 2022:37 s. 75 och SOU 2023:8 s. 223 f.

[18] SOU 2025:25 s. 83 ff.

misstag gör fel blir de som stängs ute. Kvar riskerar då att bli de som är bäst på att framstå som seriösa.

2.2.2 Tolkningar avseende deluppdrag 1, 3 och 5

Deluppdrag 1 att *analysera förutsättningarna för att avskaffa kravet på löpande annonsering till valfrihetssystem och, om det bedöms möjligt, lämna ett sådant förslag*

Uppdraget är utformat i två steg. Först ska Konkurrensverket analysera om det bedöms möjligt att avskaffa kravet på löpande annonsering. Sedan, om det är möjligt, ska ett sådant förslag lämnas. Om analysen i steg ett landar i att det är möjligt att avskaffa kravet ska Konkurrensverket således lämna ett förslag på hur kravet på löpande annonsering kan avskaffas.

Konkurrensverket tolkar att deluppdraget avser att analysera de EU-rättsliga förutsättningarna för att avskaffa kravet på löpande annonsering utan att valfrihetssystemen därmed kommer att omfattas av något av upphandlingsdirektiven. Utifrån regeringens skrivningar om löpande annonsering[19] tolkar Konkurrensverket detta deluppdrag som att det handlar om förutsättningarna för att avskaffa kravet på att leverantörer kan ansluta sig till valfrihetssystem när som helst. Konkurrensverket bedömer däremot inte att uppdraget omfattar att kravet på att det finns en annons som informerar om valfrihetssystemet under hela dess löptid ska avskaffas.

Deluppdrag 3 att *analysera om ytterligare uteslutningsgrunder bör införas och lämna förslag på hur de i så fall bör utformas och kontrolleras*

I regeringens beslut[20] anges att Konkurrensverket ska beakta pågående arbete inom Regeringskansliet och särskilt förslagen från Leverantörskontrollutredningen[21] som bland annat lämnade förslag på ändringar av uteslutningsgrunderna i LOV. Därmed tolkar Konkurrensverket att uppdraget i denna del avser *ytterligare uteslutningsgrunder* utöver de som föreslagits av Leverantörskontrollutredningen.

Deluppdrag 5 att *lämna förslag på hur myndigheternas kontroll och uppföljning kan stärkas inom befintligt regelverk*

I deluppdraget anges att förslagen ska leda till att *myndigheternas kontroll och uppföljning stärks inom befintligt regelverk*. Konkurrensverket tolkar tillägget ”inom befintligt regelverk” på samma sätt som skrivningen i det övergripande uppdraget att ”utgångspunkten är ändringar i LOV”. Konkurrensverket kan lämna såväl förslag på ändringar i LOV som andra förslag vilka inte är förslag på författningsändringar. Det ingår däremot inte i uppdraget att se över andra författningar som reglerar verksamheter som kan omfattas av ett valfrihetssystem och de regleringar som kan

[19] Regeringsbeslut 2025-06-26, Fi2025/01465, s. 5.

[20] Regeringsbeslut 2025-06-26, Fi2025/01465, s. 1.

[21] Leverantörskontrollutredningen, En samlad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43).

finnas där avseende när valfrihetssystem får eller ska inrättas (se exempel i avsnitt 2.2). Uppdraget omfattar inte heller att lämna förslag i andra författningar som rör kontroll och uppföljning av offentlig verksamhet där utförandet överlämnats till privata utförare eller av verksamheter som är reglerade i andra avseenden, exempelvis i kommunallagen.

2.3 Uppdragets genomförande

Uppdraget har genomförts under perioden 26 juni till 19 december 2025. Eftersom uppdraget aviserades i Vårändringsbudgeten för 2025[22] har vissa möten för att samla in erfarenheter genomförts under första halvan av juni, inom ramen för en förstudie som genomfördes innan regeringen beslutat om uppdraget.

I syfte att samla in erfarenheter har Konkurrensverket genomfört möten[23] med Region Norrbotten, Region Stockholm, Västra Götalandsregionen, Göteborgs kommun, Nacka kommun, Sollentuna kommun, Södertälje kommun och Telge Inköp, Östersunds kommun, Arbetsförmedlingen, Brottsförebyggande rådet (Brå), E-hälsomyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Polismyndigheten, Upphandlingsmyndigheten, Almega, Famna, Fremia, Företagarna, Kompetensföretagen, Svenskt Näringsliv, Sveriges kommuner och regioner (SKR), Utbildningsföretagen, Vårdföretagarna, Acta Publica, Betalkontroll, Boolag.se samt Dun and Bradstreet.

Konkurrensverket har även haft en öppen inbjudan på sin webbplats för övriga intresserade att inkomma med skriftliga synpunkter och inspel avseende uppdraget och informerat om inbjudan, bland annat i myndighetens nyhetsbrev.[24]

Konkurrensverket har genomfört en insamling, från upphandlande myndigheter, av vissa kvantitativa uppgifter om de valfrihetssystem som, enligt Upphandlingsmyndighetens statistik, var i drift 2024. Uppgiftsinsamlingen genomfördes under perioden 8 juli till 14 september. Närmare information om genomförandet av uppgiftsinsamlingen finns i bilaga 3–4.

Utöver de externa kontakterna för erfarenhets- och informationsinsamling har Konkurrensverket också genomfört skrivbordsstudier som bland annat omfattar rättsutredningar, genomgång av praxis för LOV, genomgång av andra utredningar och rapporter som har publicerats. Inom ramen för det arbetet har Konkurrensverket också köpt en underlagsrapport, *Rättsliga förutsättningar att genomföra vissa ändringar i lagen (2008:962) om valfrihetssystem*, genom ett konsultuppdrag till UrT Curia AB.

---

[22] Prop. 2024/25:99 s. 56 f.

[23] I bilaga 2 finns information om genomförandet av mötena för informationsinsamling.

[24] Konkurrensverket, Regeringsuppdrag att motverka kriminella och oseriösa leverantörer i valfrihetssystem (besökt 2025-12-04) och Konkurrensverkets nyhetsbrev 4 juli 2025 (besökt 2025-12-04).

I syfte att diskutera Konkurrensverkets preliminära förslag genomfördes två rundabordssamtal den 16 oktober 2025.[25] Vid det första rundabordssamtalet med bransch- och intresseorganisationer och andra relevanta aktörer deltog Almega, Famna, Fremia, Företagarna, Svenskt Näringsliv, SKR och Vårdföretagarna. Vid det andra rundabordssamtalet med offentliga organisationer deltog Arbetsförmedlingen, Brå, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Region Stockholm, Region Sörmland, Västra Götalandsregionen, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Sala kommun, Sollentuna kommun, Stockholms kommun, Upphandlingsmyndigheten och Örebro kommun.

[25] I bilaga 5 finns inbjudan med sändlista för respektive rundabordssamtal.

3 Bakgrund

3.1 Vad är valfrihetssystem och varför finns de?

Enligt 1 kap. 1 § andra stycket LOV är valfrihetssystem ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat kontrakt med. Av 1 kap. 1 § första stycket framgår också att LOV ska tillämpas när en upphandlande myndighet beslutat att tillämpa valfrihetssystem för tjänster inom hälsovård och socialtjänster som omfattas av ett antal uppräknade CPV-koder.

Syftena med införandet av LOV var flera. När LOV infördes hade ett antal kommuner och landsting infört olika förfaranden där leverantörer kvalificerade sig genom att uppfylla uppställda villkor och de enskilda fick sedan välja vem de ville anlita, och de kunde då välja mellan de kvalificerade leverantörerna och eventuell verksamhet i egen regi. Ett syfte med LOV var därför att tydliggöra rättsläget och underlätta för kommuner och landsting som ville öka valfriheten inom sina verksamheter.[26]

I LOV-propositionen angavs även andra syften med införandet av lagen. Regeringen pekade på att möjligheten att välja utförare stärker individens rätt till självbestämmande, vilket sågs som en positiv aspekt av valfrihetssystemen. Att bjuda in externa utförare att konkurrera med egenregin bedömdes också kunna få flera positiva effekter – ökad kvalitet och effektivitet i verksamheten, ökat nytänkande och större mångfald, bättre möjligheter för kvinnors företagande och större möjligheter för små företag att leverera till offentlig sektor. Regeringen resonerade även om att valfriheten sannolikt även skulle leda till bättre villkor för arbetstagarna genom ökad konkurrens på arbetsmarknaden och att systemet skulle underlätta för de arbetstagare som vill driva verksamheten själva.[27]

För att ge lagens bakomliggande syften genomslag infördes ett krav på löpande annonsering och därmed en möjlighet för leverantörer att ansöka till valfrihetssystemet när som helst under valfrihetssystemets löptid. Genom den löpande annonseringen bedömdes exempelvis avknoppade enheter och nystartade företag inte behöva invänta en ny offentlig upphandling. Valfrihetssystemets konstruktion med löpande annonsering och ansökningar ansågs vara särskilt viktigt för företag i uppstartsfasen då de är beroende av att snabbt komma in på marknaden och för företag som önskar expandera till nya geografiska områden.[28]

Regeringen konstaterade dock att frånvaron av regler i LOV om avtalstidens längd och den löpande annonseringen inte innebar något utrymme att använda tills-

[26] Prop. 2008/09:29 s. 1.

[27] Prop. 2008/09:29 s. 18.

[28] Prop. 2008/09:29 s. 68.

vidareavtal. Enligt regeringen följer det av kravet på likabehandling och icke-diskriminering att tillsvidareavtal inte är möjliga. I stället skulle avtalen vara tidsbegränsade men inför att det aktuella avtalets löptid gått ut kan leverantören ansöka på nytt. Om leverantören då uppfyllde kraven skulle denne godkännas och ett nytt kontrakt skulle då kunna tecknas mellan parterna.[29]

Även om den enskilde kan välja mellan tjänster från såväl externa utförare som den upphandlande myndighetens egenregi, så är det bara de externa utförarna som är leverantörer enligt LOV. Detta då den egna regin inte kan teckna kontrakt med den upphandlande myndigheten eftersom myndigheten inte kan ingå avtal med sig själv.[30] Utförs den upphandlande myndighetens egenregi däremot genom en separat juridisk person, till exempel ett aktiebolag, som ansöker och godkänns utifrån exakt samma förutsättningar som externa utförare kan de dock omfattas av definitionen av en leverantör inom ramen för LOV.

Sedan LOV infördes har ytterligare en valfrihetslag tillkommit genom A-LOV. Genom A-LOV ges Arbetsförmedlingen möjlighet att inrätta valfrihetssystem inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I de fallen ska LOV tillämpas.[31]

De tjänster som omfattas av LOV och A-LOV ger valfrihetssystemen en särskild karaktär. Det rör sig om tjänster som i regel innebär en nära kontakt med den enskilde som brukar tjänsterna, t.ex. i det egna hemmet, på vårdcentral eller sjukhus, eller i ett särskilt boende. Personerna som brukar tjänsterna befinner sig också i många fall i en beroendeställning gentemot utföraren. Dessutom tillhör personerna som brukar tjänsterna grupper som i andra sammanhang ofta anses särskilt skyddsvärda, såsom äldre, sjuka, arbetslösa och ungdomar samt brukare inom LSS[32] och SoL[33].

3.2 Förflyttning från skydd av leverantörer till att även stötta de upphandlande myndigheterna

Det är i efterhand intressant att notera att ”oseriösa företag” endast nämns på ett ställe i LOV-propositionen. Regeringen återger där att Vårdförbundet i sitt remissyttrande över SOU 2008:15 framhöll ”vikten av att kommuner och landsting i sina förfrågningsunderlag ställer krav på F-skattesedel och kollektivavtal hos leverantörerna. Detta eftersom det finns uppgifter om att det förekommit många oseriösa företag inom befintliga valfrihetssystem, vilket är angeläget att motverka”.[34]

---

[29] Prop. 2008/09:29 s. 76

[30] Prop. 2008/09:29 s. 90.

[31] 1 § A-LOV och prop. 2009/10:146 s. 26.

[32] Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

[33] Socialtjänstlagen (2001:435).

[34] Prop. 2008/09:29 s. 70.

Införandet av LOV skedde i en tid präglad av nybyggaranda och en vilja att låta olika initiativ blomstra. Som framgår av avsnitt 3.1. fanns en önskan om att ge personer (ofta kvinnor) som arbetade i offentlig verksamhet möjlighet att lämna den offentliga anställningen och i stället starta ett eget företag, i en situation där arbetsmarknaden erbjöd få eller inga alternativa arbetsgivare. Samtidigt ville man förbättra förutsättningarna för de idéburna organisationerna och stiftelserna som, med lång tradition, bedrivit verksamhet inom vård och omsorg.[35] Reformen genomfördes också i en tid som karaktäriserades av omfattande omregleringar av tidigare offentliga monopol, i syfte att öppna marknaderna för privata aktörer, ett annat exempel var apoteksreformen. Den byggde också på insikten att det offentliga ansvaret inte behövde innebära att det offentliga utförde verksamheten – det offentliga ansvaret kunde lika gärna fullgöras genom att tillse att någon annan utför det. En utgångspunkt var att LOV skulle innebära mindre reglering än upphandlingslagstiftningen och att trösklarna för att delta i valfrihetssystemen skulle vara låga.

Under 2010-talet gavs Konkurrensverket tre regeringsuppdrag att följa upp införandet av valfrihetssystem. De hade framför allt fokus på hur många aktörer som kommit in i valfrihetssystemen, brukarnas möjligheter att välja samt konkurrensneutralitet mellan de privata aktörernas verksamhet och verksamhet i egen regi.[36] Konkurrensverket gjorde 2013 en uppföljning av Arbetsförmedlingens valfrihetssystem där det konstaterades att otillräcklig uppföljning av nya leverantörer kan medföra att uppställda kvalitetskrav inte följs upp, vilket i sin tur kan resultera i konkurrensfördelar för de företag som brister i dessa avseenden. Därtill konstaterades att det då finns en risk för att förutsättningarna för en kvalitetshöjande konkurrens minskar och ytterst att förtroendet för valfrihetssystemen påverkas.[37]

Såväl upphandlingslagstiftningen som LOV har av vissa beskrivits som en skyddslagstiftning för leverantörer som ska garantera deras rätt att få leverera till offentlig verksamhet. Detta är dock en missuppfattning. Det är upp till den offentliga myndigheten att bestämma hur den vill organisera sin verksamhet och hur det offentliga ansvaret ska omhändertas. Endast när en upphandlande myndighet väljer att inte fullgöra det offentliga ansvaret genom egenregi utan i stället anlitar privata utförare genom att införa just ett valfrihetssystem, blir förfarandelagstiftningen i LOV tillämplig. En sådan förfarandelagstiftning innebär inte en rättighet för alla leverantörer att få leverera. Däremot ska lagstiftningen säkerställa att tilldelningen av kontrakt sker på ett transparent och förutsägbart sätt, så att alla har samma förutsättningar att lämna in en ansökan eller ett anbud och bli bedömd utifrån samma förutsättningar. Men det innebär också att den som inte uppfyller de krav som ställs inte ska släppas in i systemet – och inte heller få vara kvar om brister uppstår efter inträdet.

---

[35] Jfr prop. 2008/09 s. 131 ff.

[36] Se bl.a. Konkurrensverket, *Uppföljningen av vårdval i primärvården – Valfrihet, mångfald och etableringsförutsättningar* (Rapport 2010:3), *Val av vårdcentral – förutsättningar för kvalitetskonkurrens i vårdvalssystemen* (Rapport 2012:2) och *Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst* (Rapport 2013:1).

[37] Konkurrensverket, *Valfrihetssystem inom Arbetsförmedlingen*, Rapport 2013:7 s. 6.

Sedan LOV infördes har de problem som uppstår på en marknad där kriminella och oseriösa aktörer etablerar sig uppmärksammats alltmer. Utöver att sådana aktörer är systemhotande medför de stora negativa effekter på marknadens funktionssätt och även risker för brukarna av tjänsterna. Det som initialt kan framstå som nytta för köparna genom lägre priser övergår snabbt i betydande samhällskostnader när seriösa företag slås ut och ersätts av företag som skaffar sig konkurrensfördelar genom att till exempel inte betala skatter och andra avgifter och därmed inte bidra till finansieringen av det offentliga. Därmed är det även ur konkurrenssynpunkt viktigt att endast seriösa leverantörer tilldelas kontrakt.[38] Inom välfärdssektorerna tar de dessutom del av betalning i form av offentliga medel trots att de i sig själva är systemhotande.

Det svenska samhället drivs av att vi har en stark tillit till varandra. Vi litar på att offentlig sektor ska agera objektivt och hantera våra skattepengar korrekt, men också att privata företag och samhället i stort följer regler och normer. När kriminella och oseriösa aktörer tränger sig in i vårt välfärdssystem ruckas den tilliten och tilltron till det offentliga.

Mot denna bakgrund konstaterar Konkurrensverket att det är viktigt att en förfarandelagstiftning som LOV inte bara fokuserar på leverantörernas perspektiv, utan även omhändertar de upphandlande myndigheternas behov av stöd för att kunna stänga ute denna typ av aktörer från offentligt finansierade system. Även om sådana grindvaktsfunktioner kan vara betungande för ett litet företag är de nödvändiga. Små företag och idéburna verksamheter med starkt engagemang för själva uppdraget (de aktörer som LOV ursprungligen avsågs gynna) har nämligen inte rättvisa förutsättningar och möjligheter att verka och stanna kvar på en marknad där kriminella och oseriösa aktörer tillåts agera på ett okontrollerat sätt.

LOV och A-LOV beskrivs ibland som ett alternativ till upphandling enligt LOU. Det stämmer så länge dessa förfarandelagar finns. Då kan en upphandlande myndighet välja mellan att inrätta ett valfrihetssystem enligt LOV/A-LOV eller upphandla enligt LOU. LOU omfattar dock inte auktorisationssystem. Att avskaffa LOV och A-LOV utan att göra några andra ändringar samtidigt innebär därmed inte att valfrihetssystem som i dag omfattas av dessa lagar kommer att regleras av upphandlingslagstiftningen i stället. Om LOV/A-LOV skulle avskaffas, utan några andra förändringar, så kan upphandlande myndigheter välja att organisera sina nuvarande valfrihetssystem enligt LOV som upphandling enligt LOU eller LUK eller att inrätta författningsmässigt oreglerade auktorisationssystem.

[38] Ägarprövningsutredningen, SOU 2015:7 s. 194, och prop. 2006/07:128 s. 225 ff.

3.3 Värdet av de tjänster som tillhandahålls av externa utförare inom ramen för valfrihetssystemen

Under 2024 fanns det totalt 451 valfrihetssystem.[39] I den uppgiftsinsamling Konkurrensverket genomfört har det kommit in uppgifter om hur mycket som betalats ut under 2024 inom ramen för 259 av dem. För dessa 259 valfrihetssystem uppgick utbetalningarna 2024 till sammanlagt närmare 55,2 miljarder kronor.

Tabell 1 Utbetalt inom valfrihetssystem under 2024 utifrån sektor

Sektor	Antal valfrihetssystem	Utbetalt
Kommunernas valfrihetssystem	176	9 006 574 218 kr
Regionernas valfrihetssystem	77	44 470 046 193 kr
Arbetsförmedlingens valfrihetssystem	6	1 689 272 813 kr
Totalt	259	55 165 893 224 kr

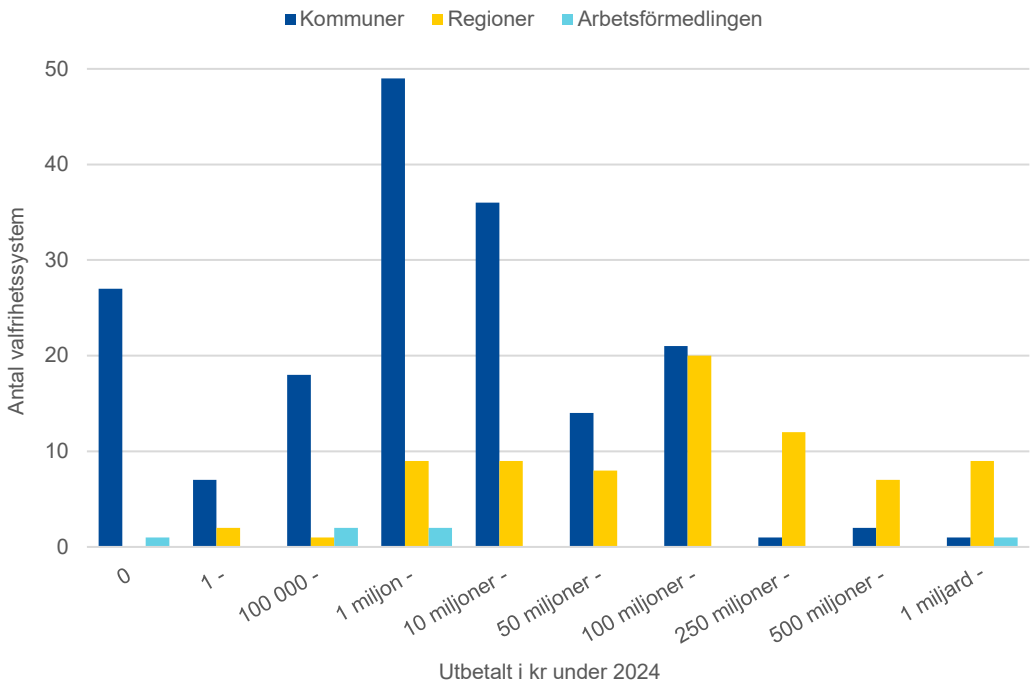
Källa: Konkurrensverket uppgiftsinsamling 2025, omfattar 259 av 451 valfrihetssystem.

För 229 av valfrihetssystemen finns uppgifter om både utbetalt belopp och antal leverantörer. Det genomsnittliga utbetalda beloppet per leverantör var i dessa valfrihetssystem 10,8 miljoner kronor. Spridningen är dock stor, från 4 790 kronor per leverantör i Svedala kommuns valfrihetssystem *Hemtjänstval omvårdnad och delegerade hälso- och sjukvårdsinsatser*, som hade en leverantör, till 282 miljoner kronor per leverantör i Region Stockholms valfrihetssystem *Vårdval Förlossning*, med fem leverantörer.

Det finns 11 valfrihetssystem där utbetalningarna under 2024 översteg 1 miljard kronor, men dessa är inte representativa för valfrihetssystemen som helhet. Spridningen är nämligen stor, vilket bland annat framgår av att det finns 28 valfrihetssystem där det inte betalades ut några medel alls under året.

[39] Upphandlingsmyndighets statistikdatabas (hämtad 2025-06-30).

Figur 1 **Antal valfrihetssystem utifrån utbetalt belopp under 2024, enhet kronor**



Källa: Konkurrensverkets uppgiftsinsamling 2025, omfattar 259 av 451 valfrihetssystem.

Hur mycket som betalats ut inom olika typer av tjänster varierar betydligt. Variationerna beror dels på hur många valfrihetssystem som finns inom respektive område, dels på att olika typer av tjänster har skilda priser.

Tabell 2 **Utbetalt inom valfrihetssystem utifrån typ av tjänster med utbetalt belopp över 1 miljard kronor under 2024**

Typ av tjänst	Antal valfrihetssystem	Utbetalt
Vård- eller Hälsocentral, Husläkarmott. etc.	14	22 902 617 299 kr
Sjukvård i hemmet	2	9 060 795 000 kr
Hemtjänst och service	98	6 168 956 143 kr
Tandläkarvård	12	2 394 593 136 kr
Särskilt boende enligt SoL	11	1 735 908 813 kr
Jobbsökningstjänster	1	1 685 916 213 kr
Rehabilitering	2	1 493 697 486 kr
Förlossningsvård	1	1 409 068 000 kr
Ögonvård	5	1 045 393 720 kr

Källa: Konkurrensverkets uppgiftsinsamling 2025, omfattar 259 av 451 valfrihetssystem.

3.4 Stora variationer både vad gäller antalet valfrihetssystem i kommuner och regioner samt vilka verksamheter som organiseras i valfrihetssystem

Regionerna har en skyldighet i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), SoL, att införa valfrihetssystem inom primärvården. Däremot finns ingen skyldighet i LOV att införa valfrihetssystem inom de områden som omfattas av LOV. Även om det finns regleringar som innehåller en skyldighet för Arbetsförmedlingen att anlita externa aktörer,[40] finns det inte någon skyldighet att göra det genom att inrätta ett valfrihetssystem. Därmed är det i de flesta fall upp till de upphandlande myndigheterna att besluta huruvida de ska inrätta ett valfrihetssystem. Detta leder till stora variationer mellan kommuner och regioner, både vad gäller antalet valfrihetssystem och vilka verksamheter som omfattas.

3.4.1 2024 fanns 451 valfrihetssystem hos 174 upphandlande myndigheter

Enligt Upphandlingsmyndighetens statistikdatabas fanns det 451 valfrihetssystem inrättade av 174[41] upphandlande myndigheter under 2024.[42]

Bland kommunerna hade 153 av 291[43] minst ett valfrihetssystem och det fanns totalt 323 kommunala valfrihetssystem. I genomsnitt hade kommunerna därmed 2 valfrihetssystem var. Vanligast var dock att en kommun hade endast ett valfrihetssystem (92 kommuner hade ett valfrihetssystem). Endast 3 kommuner hade fler än 10 valfrihetssystem och kommunen med flest valfrihetssystem hade 14 (Stockholms stad).[44]

Eftersom regionerna, som tidigare nämnts, är skyldiga att inrätta valfrihetssystem inom primärvården, har alla regioner minst ett valfrihetssystem. Under 2024 fanns totalt 116 valfrihetssystem inrättade av 22[45] regioner. I genomsnitt hade regionerna fem valfrihetssystem var, men variationen är lite större. Vanligast var att ha 2 valfrihetssystem (7 av regionerna), och bara 2 regioner hade fler än 10 valfrihetssystem, varav Region Stockholm hade flest med 38 stycken.[46]

---

[40] 4 § första stycket 2 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen och 4 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

[41] Det totala antalet är färre än om man summerar kommunerna och regionerna och Arbetsförmedlingen. Det beror på att Gotland och kommunalförbundet Sjukvård och omsorg i Norrtälje ingår i både kommuner och regioner.

[42] Data: Upphandlingsmyndigheten, Statistikdatabasen (hämtad 2025-06-30).

[43] Att antalet är 291 är för att kommunalförbundet Sjukvård och omsorg i Norrtälje ingår då kommunalförbundet inrättat 2 valfrihetssystem inom kommunernas ansvarsområden, bland annat hemtjänst.

[44] Data: Upphandlingsmyndigheten, Statistikdatabasen (hämtad 2025-06-30), Bearbetning: Konkurrensverket 2025.

[45] Att antalet är 22 beror på att kommunalförbundet Sjukvård och omsorg i Norrtälje ingår, då kommunalförbundet inrättat 8 valfrihetssystem inom regionernas ansvarsområden, bland annat primärvård.

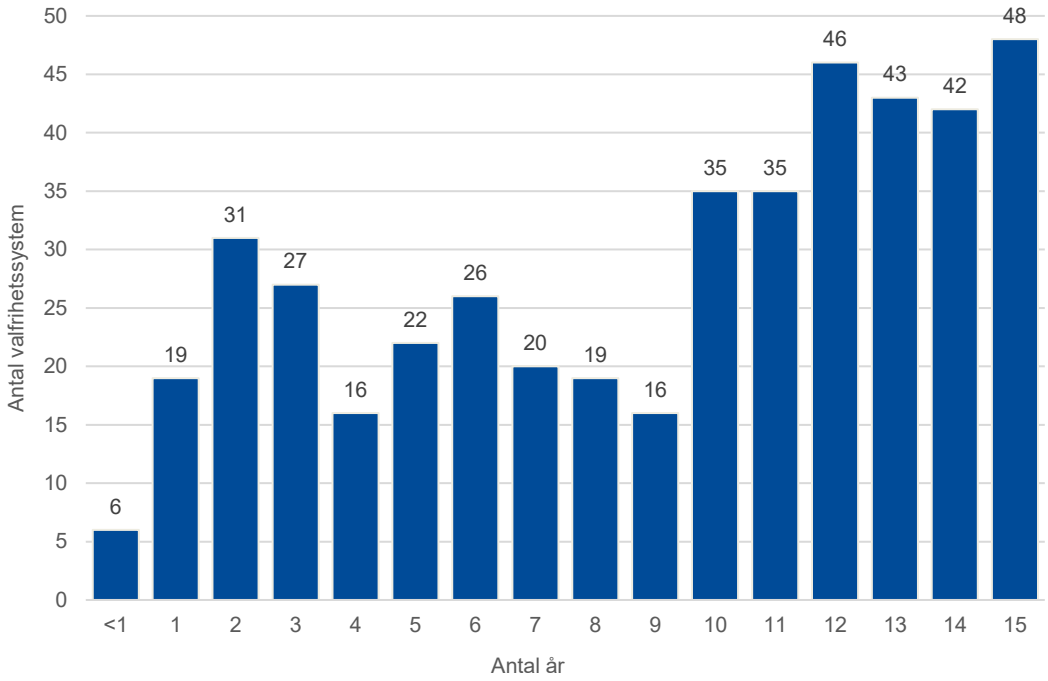
[46] Data: Upphandlingsmyndigheten, Statistikdatabasen (hämtad 2025-06-30), Bearbetning: Konkurrensverket 2025.

Inom staten är det bara Arbetsförmedlingen som kan inrätta valfrihetssystem. Under 2024 hade Arbetsförmedlingen 12 sådana system.

3.4.2 Många valfrihetssystem har funnits under lång tid

Som tidigare nämnt trädde LOV i kraft den 1 januari 2009, och många av de valfrihetssystem som fortfarande är aktiva inrättades under de första åren därefter. Av de system som ingår i Konkurrensverkets uppgiftsinsamling inrättades 48 under 2009 och ytterligare 42 under 2010. Av de 451 valfrihetssystem som ingår i Konkurrensverkets uppgiftsinsamling är över hälften inrättade för minst 10 år sedan.

Figur 2 Antal valfrihetssystem 2024 utifrån antal år sedan valfrihetssystemet startades



Källa: Upphandlingsmyndigheten (data), Konkurrensverket (bearbetning), 2025.

3.4.3 I kommunerna är valfrihetssystem inom hemtjänsten vanligast medan det i regionerna är vanligast med valfrihetssystem inom primärvården

Kommunernas 323 valfrihetssystem fanns 2024 inom 18 olika tjänstetyper[47]. Antalet valfrihetssystem per tjänstetyp varierar kraftigt, och 10 av 18 tjänstetyper hade färre än 9 valfrihetssystem. Den vanligaste tjänstetypen var *Hemtjänst och service* med 145 valfrihetssystem, följt av *Daglig verksamhet enligt LSS* (39), *Särskilt boende enligt SoL* (27) och *Familjerådgivning* (22).

[47] Med tjänstetyper avses här Upphandlingsmyndighetens kategorisering ”typ av tjänst” i Statistikdatabasen.

Regionernas 116 valfrihetssystem fanns 2024 inom 26 olika tjänstetyper. Av dessa hade 20 tjänstetyper 5 eller färre valfrihetssystem var. Den vanligaste tjänstetypen för regionernas valfrihetssystem under 2024 var *Vård- eller Hälsocentral, Husläkarmott. etc.* där det fanns 23 valfrihetssystem (där ingår de valfrihetssystem inom primärvården som regionerna är skyldiga att inrätta), följt av *Tandläkarvård*[48] (16) och *Mentalvård på sjukhus* (7).

Arbetsförmedlingens valfrihetssystem 2024 fanns inom tjänstetyperna *Jobbsökningstjänster* (1) och *Validering* (11).

3.4.4 Avslutade valfrihetssystem ersätts av upphandling enligt LOU eller egenregi

Upphandlingsmyndigheten publicerade i juni 2025 statistik som visade att antalet valfrihetssystem har minskat de senaste åren.[49] I uppgiftsinsamlingen ställdes därför några frågor om valfrihetssystem som avslutats eller där beslut om avslut fanns. Frågan besvarades för 300 valfrihetssystem, och av dessa hade 19 avslutats eller så fanns det ett beslut om att de skulle avslutas. Bland de öppna svaren angavs ekonomiska eller administrativa skäl, politiska beslut och brist på leverantörer som de vanligaste orsakerna till avslut.

Frågan om hur avslutade valfrihetssystem kommer att ersättas hade sex fasta svarsalternativ och en fritextruta. Det vanligaste svaret var att systemen kommer att ersättas med avtal eller ramavtal upphandlade enligt LOU (9) eller genom egenregi (8).

Tabell 3 Svar på frågan om hur avslutade valfrihetssystem kan ersättas, 2024

Vad har eller kommer valfrihetssystem att ersättas av?	Antal svar
Avtal eller ramavtal upphandlat enligt LOU (fast svarsalternativ)	9
Egenregi (fast svarsalternativ)	8
Nytt valfrihetssystem (fast svarsalternativ)	1
Dynamiskt inköpssystem (öppet svarsalternativ)	1
Totalt antal svar	**19**

Not. Svarande kunde välja mellan sex fasta svarsalternativ plus ett öppet svarsalternativ.
Källa: Konkurrensverkets uppgiftsinsamling 2025, tabellen baseras på uppgifter från de 19 valfrihetssystem vilka hade avslutats eller så fanns det beslut om att avsluta valfrihetssystemet.

[48] Avser tandvård för barn och ungdomar.

[49] Upphandlingsmyndigheten, "Annonserade valfrihetssystem i Sverige 2025", *Upphandlingsmyndigheten.* https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/annonserade-valfrihetssystem-i-sverige-2025/, besökt 2025-11-01 (publicerad 2025-06-17).

3.5 Leverantörerna i valfrihetssystemen

3.5.1 Antalet leverantörer i valfrihetssystemen

I uppgiftsinsamlingen avseende 2024 finns uppgifter om antalet leverantörer för 297 valfrihetssystem. Av dessa hade 272 valfrihetssystem minst en leverantör. Bland de kommunala valfrihetssystemen saknade 23 system helt leverantör och bland regionernas valfrihetssystem fanns ett system utan någon leverantör. Flest valfrihetssystem finns hos kommunerna inom områdena *Hemtjänst*, *Daglig verksamhet enligt LSS*, *Särskilt boende enligt SoL*, och *Familjerådgivning*. Hos regionerna var *Primärvård och Tandvård* de områden med flest valfrihetssystem. Det är också inom dessa områden som det finns valfrihetssystem med fler än 100 leverantörer.

Tabell 4 Kommunala och regionala valfrihetssystem med flest leverantörer, 2024

Valfrihetssystem	Antal leverantörer
Kommunala valfrihetssystem med fler än 50 leverantörer	
Stockholm – Daglig verksamhet enligt LSS	166
Stockholm – Särskilt boende enligt SoL	118
Gävle – HVB barn och unga	78
Stockholm – Hemtjänst	70
Stockholm – Ledsagar- och avlösarservice enligt LSS och SoL	64
Sollentuna – Daglig verksamhet enligt LSS	56
Regionala valfrihetssystem med fler än 100 leverantörer	
Skåne – Allmäntandvård	348
Stockholm – Allmäntandvård	319
Skåne – Psykoterapi	249
Stockholm – Sjukvård i hemmet	236
Västra Götaland – Primärvård	215
Stockholm – Specialiserad fysioterapi	207
Västra Götaland – Rehab	144
Stockholm – Barnavårdscentral	109
Östergötland – Allmäntandvård	107
Skåne – Specialiserad tandvård	104

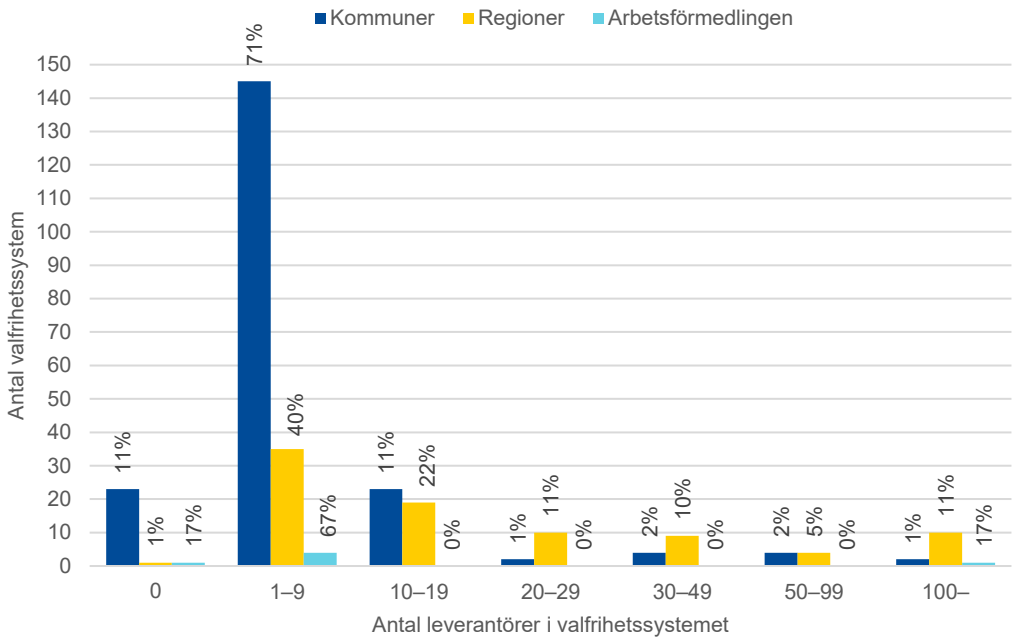
Källa: Konkurrensverkets uppgiftsinsamling 2025, tabellen baseras på uppgifter om 297 av 451 valfrihetssystem.

Valfrihetssystemen med fler än 100 leverantörer är dock inte representativa för de valfrihetssystem där uppgifter om antal leverantörer finns. Bland kommunernas valfrihetssystem hade 82 procent 1–19 leverantörer, medan bara 6 procent hade 20 eller fler leverantörer. Regioner är i regel större organisationer än kommuner, och deras verksamhet som utförs av externa utförare nyttjas således av fler brukare. Därför är det också vanligare med fler leverantörer i regionernas valfrihetssystem.

Trots att 11 procent av regionernas valfrihetssystem har 100 leverantörer eller fler, hade fortfarande 62 procent av regionernas valfrihetssystem 1–19 leverantörer.

Någon statistik om underleverantörer i valfrihetssystemen finns inte.

Figur 3 Antal och andel valfrihetssystem utifrån antal leverantörer och sektor, 2024



Källa: Konkurrensverkets uppgiftsinsamling, figuren baseras på uppgifter om 297 av 451 valfrihetssystem.

3.5.2 Aktiebolag vanligast men ett stort antal enskilda företag i valfrihetssystemen

I uppgiftsinsamlingen fick Konkurrensverket in uppgifter om vilka leverantörer som fanns i 250 av valfrihetssystemen under 2024. Totalt identifierades 2 437 unika organisationer. Vanligast var aktiebolag (2 061), följt av enskilda firmor (208). Stiftelser, ideella föreningar och ekonomiska föreningar uppgick tillsammans till 99 stycken. Det bör dock noteras att vissa ideella föreningar och stiftelser bedriver verksamhet i aktiebolagsform när de deltar som leverantörer i ett valfrihetssystem.

Tabell 5 Antal leverantörer utifrån organisationsform i 250 valfrihetssystem, 2024

Organisationsform	Org.nr börjar på	Antal leverantörer
Aktiebolag	55	2 061
Enskilda företag	xxx[50]	208
Ideella föreningar & stiftelser	80–89	64
Kommandit- & handelsbolag	91 och 96	47
Ekonomiska föreningar	74 och 76	30
Regioner	23	8
Kommuner	21	8
Familjestiftelser	71	5
Statliga myndigheter	20	2
Övriga	25, 51	4
Totalt		2 437

Källa: Konkurrensverkets uppgiftsinsamling 2025, tabellen baseras på uppgifter från 250 av 451 valfrihetssystem.

Utifrån organisationsnummer förekommer 14 leverantörer i 10 eller fler valfrihetssystem. Eftersom sammanställningen baseras på organisationsnummer tar den inte hänsyn till eventuella koncernrelationer mellan olika företag. Baserat på de namn som angavs vid insamling om uppgifter om leverantörer blir det tydligt att koncernrelationer är av vikt och att olika företag har olika strategier. Vissa använder samma organisationsnummer men olika företagsnamn i alla valfrihetssystem där de finns verksamma. Andra företagsnamn tyder på att de tillhör samma koncern även om de har olika organisationsnummer. Baserat på de namn som fanns i uppgiftsinsamlingen finns ytterligare några aktörer som framstår som förhållandevis vanligt förekommande i de 250 valfrihetssystemen.

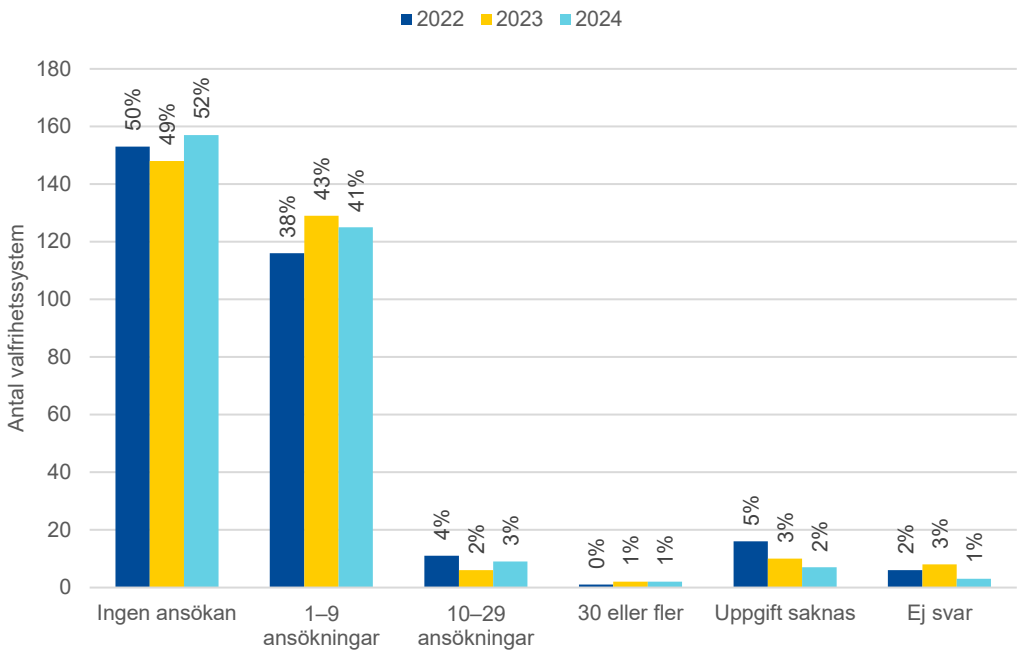
3.5.3 Omsättningen av leverantörer är låg i de flesta valfrihetssystemen

Under 2024 fick 298 valfrihetssystem 648 ansökningar

I uppgiftsinsamlingen finns uppgifter om antalet ansökningar under 2024 för 298 valfrihetssystem, varav 199 av kommunernas och 89 av regionernas valfrihetssystem. Till de 298 valfrihetssystem som det lämnats uppgifter om, kom det in totalt 648 ansökningar. Till 157 av valfrihetssystem kom det dock inte in några ansökningar alls.

[50] I uppgiftsinsamlingen ombads de upphandlande myndigheterna lämna namn och organisationsnummer för leverantörer i valfrihetssystemet under 2024. För enskilda företag ombads de upphandlande myndigheterna ersätta personnumret med ”xxx”.

Figur 4 **Antal och andel valfrihetssystem utifrån år och antal ansökningar**



Källa: Konkurrensverkets uppgiftsinsamling 2025. Figuren baseras på uppgifter från 303 av 451 valfrihetssystem.

Bland kommunerna var det vanligast att inte få in några ansökningar alls. 60 procent av kommunernas valfrihetssystem fick inte in någon ansökan alls under 2024. Bland regionernas valfrihetssystem var motsvarande andel 37 procent.

Det största antalet ansökningar till valfrihetssystem under 2024 fick Arbetsförmedlingen med 137 ansökningar till *Rusta och matcha*. Bland kommunerna fick Haninge flest med 22 ansökningar till valfrihetssystemet för daglig verksamhet. Region Skåne fick 70 ansökningar till sitt valfrihetssystem för psykoterapi, vilket var flest bland regionerna. Dessa är däremot inte representativa för alla valfrihetssystem. I de valfrihetssystem som fick någon ansökan var det under 2024 vanligast med endast en ansökan. I 95 procent av de kommunala valfrihetssystemen och i 89 procent av regionernas valfrihetssystem kom det in 1–10 ansökningar under 2024. Under 2024 var det bara 4 av kommunernas valfrihetssystem som det kom in fler än 10 ansökningar till, och bland regionerna var det 6 valfrihetssystem som hade fler än 10 ansökningar till.

Tabell 6 **Kommunala och regionala valfrihetssystem med fler än tio ansökningar, 2024**

Valfrihetssystem	Antal ansökningar
Kommunala valfrihetssystem med fler än tio ansökningar under 2024	
Haninge – Daglig verksamhet	22
Stockholm – Hemtjänst	16
Gävle – HVB barn eller vuxna	14
Vallentuna – Daglig verksamhet LSS	12

Valfrihetssystem	Antal ansökningar
Regionala valfrihetssystem med fler än tio ansökningar under 2024	
Skåne – Psykoterapi i hälsoval	22
Stockholm – Specialiserad fysioterapi	27
Östergötland – Specialistpsykiatrisk Samtalsbehandling	22
Skåne – Allmäntandvård för barn och unga vuxna.	15
Skåne – Öppen hudsjukvård	11
Västmanland – Medicinsk fotvård	11

Källa: Konkurrensverkets uppgiftsinsamling 2025, tabellen baseras på uppgifter från 281 av 439 valfrihetssystem.

Brister i kompetens eller att sökande inte uppfyller lagstadgade krav för verksamheten bland de vanligaste skälen att sökande inte godkänns

Av de 647 ansökningar som lämnades in från leverantörer under 2024 var det 181 ansökningar som inte godkändes. Av dessa 181 ej godkända ansökningar följdes 60 stycken av en ny ansökan från samma leverantör. Av uppgiftsinsamlingen framgår inte huruvida de nya ansökningarna godkändes eller inte.

De upphandlande myndigheter som svarat på enkäten har fått uppge vilka skäl de uppfattar som de vanligaste till att en ansökan inte godkänts. De vanligaste skälen som uppgavs var att sökanden inte uppfyllde krav som följer av svensk lag att det fanns brister i den sökandes kompetens och att den sökande saknade relevanta tillstånd för att bedriva verksamheten.

Tabell 7 De vanligaste skälen till att en ansökan inte godkänts, 2024

Skäl att ansökan inte godkändes	Antal svar
Sökanden uppfyllde inte krav för verksamheten (i andra avseenden än tillstånd) som följer av svensk lag *(fast svarsalternativ)*	28
Brister i kompetens *(öppet svarsalternativ)*	21
Valfrihetssystemet omfattar tillståndspliktig verksamhet och sökande saknade tillstånd att bedriva verksamheten *(fast svarsalternativ)*	16
Sökanden, eller företrädare för sökanden, hade gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen (7 kap. 1 § 4 LOV) *(fast svarsalternativ)*	12
Sökanden har inte visat att man kommer förfoga, själv eller genom åberopande av annans kapacitet, över nödvändiga resurser när kontraktet ska fullgöras *(fast svarsalternativ)*	12
Brister i ekonomi *(öppet svarsalternativ)*	11
Saknad handling *(öppet svarsalternativ)*	10
Brottsmisstanke *(öppet svarsalternativ)*	6

Not. Svarande lämnade inte uppgifter om skäl för varje ansökan utan en bedömning om de vanligaste skälen. Svarande kunde ange upp till fem svarsalternativ för varje valfrihetssystem utifrån sex fasta svarsalternativ plus ett öppet svarsalternativ. I bearbetningen av svaren har de öppna svaren grupperats i fyra grupper.
Källa: Konkurrensverkets uppgiftsinsamling 2025, tabellen baseras på uppgifter från 281 av 451 valfrihetssystem.

Under 2024 lämnade 288 leverantörer 290 valfrihetssystem

Konkurrensverkets fråga om antal leverantörer som lämnade ett valfrihetssystem under 2024 besvarades för 290 valfrihetssystem. I dessa angavs att sammanlagt 288 leverantörer hade lämnat under året.

Frågan om hur utträdet skedde besvarades för 234 valfrihetssystem. Av dessa hade 204 leverantörer själva sagt upp sina kontrakt, medan 94 leverantörer lämnade för att den upphandlande myndigheten sagt upp eller hävt deras kontrakt. Av dessa 94 leverantörer lämnade 3 in en ny ansökan.

Flera orsaker till att kontrakt sägs upp eller hävs av upphandlande myndigheter

På frågan om vilka de vanligaste skälen är för att kontrakt sagts upp eller hävts kunde den upphandlande myndigheten välja 1–5 alternativ bland tio fasta svarsalternativ, samt ett öppet svarsalternativ. Frågan besvarades för 271 valfrihetssystem, varav 110 angav ett eller flera skäl.

De två vanligaste skälen till att kontrakt sagts upp eller hävts hade koppling till uteslutningsgrunderna, medan det tredje vanligaste skälet var kopplat till kontraktsvillkoren. Specifikt angavs att leverantören hade haft allvarliga fel eller brister i yrkesutövningen i 32 av valfrihetssystemen, att leverantören inte längre uppfyllde krav för verksamheten som följer av svensk lagstiftning samt att leverantören inte uppfyllde ställda kontraktsvillkor. I fritextsvaren om skälen för att avtalen sagts upp eller hävts angavs totalt 55 svar. De vanligaste anledningarna avsåg brister i kvalitet, brister i ekonomin eller att leverantören saknade kunder.

Tabell 8 De vanligaste skälen till att kontrakt sagts upp eller hävts av upphandlande myndigheter, 2024

Skälen för att avtal sagts upp eller hävts	Antal svar
Leverantören, eller företrädare för leverantören, har haft allvarliga fel eller brister i yrkesutövningen *(fast svarsalternativ)*	32
Leverantören uppfyller inte längre krav för verksamheten (i andra avseenden än tillstånd) som följer av svensk lagstiftning *(fast svarsalternativ)*	22
Leverantören har i något annat avseende inte uppfyllt ställda kontraktsvillkor, nämligen: *(fast svarsalternativ)*	20
Överdebitering av utförda tjänster	10
Felaktig tidsredovisning	12
Leverantören nådde inte upp till krav på verksamhetens omfattning som ställs för att fortsatt delta i valfrihetssystemet *(fast svarsalternativ)*	19
Brister i kvalitet *(öppet svarsalternativ)*	16
Valfrihetssystemet omfattar tillståndspliktig verksamhet och leverantören saknar tillstånd att bedriva verksamheten *(fast svarsalternativ)*	15

Not. Svarande kunde ange flera fasta svarsalternativ plus ett öppet svarsalternativ.
Källa: Konkurrensverkets uppgiftsinsamling 2025, tabellen baseras på uppgifter från 271 av 451 valfrihetssystem.

3.6 Fördelar med valfrihetssystem enligt LOV jämfört med upphandling enligt LOU

I mötena som hållits för att samla in erfarenheter har Konkurrensverket ställt frågor om vilka för- och nackdelar organisationer med erfarenhet av problematiken kring kriminella och oseriösa aktörer uppfattade med valfrihetssystemen jämfört med upphandling enligt LOU. Övergripande kan konstateras att samtalen visade att LOV ger den upphandlande myndigheten ett stort handlingsutrymme, men att lagstiftningen samtidigt upplevs som otydlig. I det här avsnittet lyfts en del av de fördelar som kom fram under informationsinsamlingen. Nackdelarna redogörs för i problembeskrivningen, se kapitel 5.

Det lyftes att en positiv aspekt med LOV är att det finns ett stort handlingsutrymme att anpassa utifrån det aktuella valfrihetssystemet. Eftersom valfrihetssystemen inte omfattas av upphandlingsdirektiven, och då LOV inte detaljstyr förfarandet vid inrättandet av sådana system, finns ett större handlingsutrymme än vid upphandling av kontrakt eller ramavtal enligt LOU. Detta lyftes fram som en av fördelarna med LOV som ingen av de intervjuade vill ska gå förlorad. Flera framförde därför att när LOV görs tydligare avseende vad som kan och får göras, måste det ske utan att LOV blir allt för lik LOU. Annars riskerar det att i onödan sudda ut det handlingsutrymmet som är unikt för LOV.

Långsiktigheten i valfrihetssystemen lyftes av flera som en fördel jämfört med upphandlingar enligt LOU. Att de inte är tidsbegränsade på samma sätt som ramavtal enligt LOU ses som en fördel då de inte behöver startas om regelbundet. Ur leverantörernas perspektiv innebär detta en trygghet inför beslut att etablera sig på en marknad; de vet att det inte kommer att genomföras ett nytt upphandlingsförfarande inom ett visst antal år där de riskerar att förlora kontraktet. Så länge leverantören sköter sig kan verksamheten fortsätta, så länge det är fortsatt affärsmässigt intressant eller tills valfrihetssystemet avslutas.

Ur de upphandlande myndigheternas perspektiv är en av fördelarna med långsiktigheten att det går att göra ändringar i ett valfrihetssystem medan det är i drift, utan att behöva starta om det. Det gör det möjligt att anpassa systemet om eller när förutsättningar eller situationen i övrigt förändras.

Eftersom leverantörer inte konkurrerar om ett begränsat antal kontrakt, är det även en fördel att det finns betydligt större möjligheter för sökande att komplettera och rätta en ansökan. Detta är en fördel för såväl leverantörer som upphandlande myndigheter. Några upphandlande myndigheter lyfte också att det är en styrka att valfrihetssystemen är öppna. Om man behöver säga upp eller häva ett kontrakt med en leverantör finns möjligheten att ta in nya leverantörer löpande. Risken för att brukare ska stå utan utförare blir därmed mindre jämfört med om ett upphandlat kontrakt eller ramavtal med ett fåtal leverantörer måste sägas upp.

3.7 Närliggande utredningar och myndighetsuppdrag

Utöver Konkurrensverkets regeringsuppdrag att motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer i valfrihetssystem finns ett stort antal andra utredningar och myndighetsuppdrag som kommer att påverka upphandlande myndigheters förutsättningar att stänga ute kriminella och på annat sätt oseriösa aktörer från valfrihetssystemen utan att det medför ändringar i regelverket för valfrihetssystemen. Nedan nämns ett antal förslag från SOU, Ds och myndigheters avslutade regeringsuppdrag som bereds på Regeringskansliet eller redan resulterat i propositioner samt ett antal statliga utredningsuppdrag och regeringsuppdrag till myndigheter som pågår. Det pågår dock så många olika initiativ samtidigt, framför allt inom arbetet mot välfärdsbrottslighet, att Konkurrensverket inte gör anspråk på att detta ska vara en i alla delar komplett lista.

3.7.1 Utredningar och myndighetsuppdrag som har avslutats och bereds i Regeringskansliet

Leverantörskontrollutredningen[51]

Av Konkurrensverkets uppdrag framgår att pågående arbete inom Regeringskansliet ska beaktas och då särskilt de förslag som lämnats av Leverantörskontrollutredningen. Därför redogörs för dessa förslag här.

Leverantörskontrollutredningen lämnade den 21 augusti 2023 betänkandet En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43). Leverantörskontrollutredningens förslag har remitterats och sista svarsdag var den 15 december 2023.[52] De författningsförslag som Leverantörskontrollutredningen lämnat är under beredning på Regeringskansliet.

I betänkandet lämnade Leverantörskontrollutredningen förslag inom tre områden: en funktion för registerkontroll, nya uteslutningsgrunder i LOV och rättsligt stöd för behandling av personuppgifter vid uppföljning av avtal. Därutöver gjorde utredningen en rättslig utredning av vilka brott i den svenska lagstiftningen som motsvarar de brott som utgör grund för obligatorisk uteslutning enligt 13 kap. 1 § LOU. Genomgången finns på s. 124–156 i betänkandet.

Den samordnade registerkontrollen av leverantörer som Leverantörskontrollutredningen föreslog ska byggas upp på Bolagsverket är tänkt att användas av upphandlande myndigheter och enheter vid upphandlingar enligt någon av upphandlingslagarna och vid valfrihetssystem enligt LOV samt vid uppföljning av avtal som teck-

[51] Leverantörskontrollutredningen, *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43).

[52] Finansdepartementet, "Remiss av SOU 2023:43 En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter", *Regeringskansliet*. https://www.regeringen.se/remisser/2023/09/remiss-av-sou-202343-en-samordnad-registerkontroll-for-upphandlande-myndigheter-och-enheter/, (besökt 2025-11-01).

nats efter förfaranden enligt någon av dessa lagar. Registerkontrollen ska enligt förslaget inledningsvis innehålla uppgifter från cirka 20 olika register hos 11 olika myndigheter, bland annat Polismyndighetens belastningsregister, Skatteverkets skattekonton, Bolagsverkets register över aktiebolag och verklig huvudman och Länsstyrelsernas stiftelseregister.[53]

Leverantörskontrollutredningen föreslog också nya uteslutningsgrunder i 7 kap. LOV. Enligt förslaget ska uteslutningsgrunderna uppdateras så att de överensstämmer med de uteslutningsgrunder som gäller vid upphandling enligt 19 kap. LOU. Det innebär att samtliga uteslutningsgrunder i 13 kap. LOU som är tillämpliga vid direktivstyrda upphandlingar får användas som uteslutningsgrunder i valfrihetssystem. Dessutom införs samma möjlighet för upphandlande myndigheter att utforma egna uteslutningsgrunder i LOV som i 19 kap. 17 § LOU.[54]

Avseende det tredje området om rättsligt stöd för behandling av personuppgifter vid uppföljning av avtal konstaterade utredningen att det i praktiken finns en konflikt mellan upphandlingslagarna, EU-domstolens praxis och dataskyddsförordningen när det gäller förutsättningarna att behandla känsliga personuppgifter vid uppföljning av kontrakt. Det skapar problem för upphandlande myndigheter och möjligheten att ställa sociala och arbetsrättsliga villkor begränsas därmed på ett sätt som inte förutsågs när upphandlings- och valfrihetslagarna antogs. Utredningen föreslog därför att det ska införas ett rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter om hälsa vid uppföljning av kontrakt i upphandlingslagarna och LOV.[55]

Regeringen har gett Bolagsverket i uppgift att påbörja uppbyggnaden av den samordnade registerkontrollen som Leverantörskontrollutredningen förslog.[56]

Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner

Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat hur kommuner och regioner arbetar med att kontrollera och följa upp privata utförare. Rapporten lämnades den 4 april 2025. Statskontorets förslag har remitterats och sista svarsdag var den 15 september 2025.[57] Statskontorets förslag bereds på Regeringskansliet.

Statskontorets analys visade att kontrollen av privata utförare är avgörande för att bland annat förhindra välfärdsbrott och stoppa oseriösa aktörer från att etablera sig

---

[53] SOU 2023:43 s. 123 f. och 324.

[54] SOU 2023:43 s. 251 ff.

[55] SOU 2023:43 s. 270 ff.

[56] Regeringen (Klimat- och näringslivsdepartementet, regeringsbeslut 2025-06-19, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Bolagsverket*, dnr KN2025/01253 (delvis) och KN2025/01341.

[57] Finansdepartementet, *"Remiss av Statskontorets rapport Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner (Statskontoret 2025:7)"*, *Regeringskansliet*. https://regeringen.se/remisser/2025/05/remiss-av-statskontorets-rapport-forbattrad-kontroll-och-uppfoljning-av-privata-utforare-i-kommuner-och-regioner-statskontoret-20257/. Besökt 2025-11-01.

men att kontrollen inte alltid prioriteras tillräckligt högt. Statskontoret lämnar därför ett förslag till ändringar i kommunallagen och tre rekommendationer. Av särskilt intresse för förutsättningarna att motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer i valfrihetssystem är följande förslag och bedömningar som Statskontoret lämnade:

- Att kommunallagen förtydligas i avseendet att kommun- och regionstyrelsens uppsikt omfattar uppföljningen av privata utförare och att styrelsen bör rapportera sitt arbete och resultat årligen till fullmäktige.

- Att kommuner och regioner bör överväga att prioritera kontroll och uppföljning högre och att det politiska ledarskapet och förvaltningens chefskap är avgörande för ett strategiskt arbete med dessa frågor.

- Att det finns ett behov att stärka kompetensen inom upphandling och avtalsuppföljning.

- Att regeringen bör överväga mer statlig granskning som ett komplement till kommunernas och regionernas kontroll.

Konkurrensverkets remissvar[58]

Konkurrensverket var i remissvaret övergripande positivt till de förslag och bedömningar som Statskontoret gör i rapporten. Konkurrensverket instämde i att kommuner och regioner bör ha god uppsikt över verksamheter som bedrivs av privata utförare. Kommunallagens regler om kontroll och uppföljning av externa utförare är en viktig grund för arbetet med kontroll och uppföljning, eftersom de tydliggör och ger politisk prioritet till arbetet. Konkurrensverket hade därför inga invändningar mot förslagen till ändringar i kommunallagen.

Delegationen mot arbetslivskriminalitet

Delegationen mot arbetslivskriminalitet lämnade sitt slutbetänkande *Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete* (SOU 2025:25) den 3 mars 2025. Slutbetänkandet har remitterats och sista svarsdag var den 22 september 2025.[59] Delegationens förslag bereds på Regeringskansliet.

Arbetslivskriminalitet rör många samhällsområden och består ofta av komplexa upplägg. I slutbetänkandet behandlas därför en stor mängd frågor och rättsområden. Inom vissa områden lämnar kommittén förslag på nya författningar eller ändringar av befintliga. Inom andra områden görs bedömningar, exempelvis om behovet av översyn av gällande regelverk. Kommittén konstaterar att utländska

---

[58] Konkurrensverket, remissyttrandet *Statskontorets rapport Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner (Statskontoret 2025:7)*, dnr 465/2025.

[59] Arbetsmarknadsdepartementet, "Remiss av slutbetänkandet Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete (SOU 2025:25), *Regeringskansliet*. https://www.regeringen.se/remisser/2025/05/remiss-av-slutbetankandet-arbetslivskriminalitet--upplagg-verktyg-och-atgarder-fortsatt-arbete-sou-202525/ (besökt 2025-11-01).

arbetstagare är en särskild riskgrupp i sammanhanget och lämnar förslag för att stärka deras rättigheter, bland annat genom en ny lag om lön och andra ersättningar för arbetstagare med arbetstillstånd. Vidare föreslås att Diskrimineringsombudsmannen ges möjlighet att föra talan vid Arbetsdomstolen åt irreguljära migranter som åberopar en rätt till lön. Arbetslivskriminella förfaranden bör leda till kännbara sanktioner, varför kommittén föreslår en sanktionsavgift kopplat till utlänningslagstiftningens krav på vissa anställningsvillkor och en höjning av sanktionsavgiften vid överträdelse av bestämmelserna vid utstationering. Kommittén lämnar också förslag om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag för att förbättra privata aktörers möjlighet till kontroll av leverantörer.[60]

Konkurrensverkets remissvar[61]

Konkurrensverket yttrade sig över delegationens betänkande och hade inga invändningar mot förslagen i betänkandet och välkomnade att frågan har utretts. Att upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet är viktigt utifrån många aspekter, varav att skapa förutsättningar för rättvis konkurrens är en. Konkurrensverket står bakom den problembild som kommittén beskriver. Konkurrensverket har bedrivit tillsynsutredningar inom flera av de utpekade riskbranscherna, såväl inom konkurrens- som upphandlingstillsynen. Konkurrensverket kan också konstatera att det finns överlapp gällande riskbranscher för arbetslivskriminalitet och branscher som löper hög risk för korruption i samband med offentliga inköp, exempelvis byggbranschen. Kriminalitet, korruption och otillbörlig påverkan utgör ett hot mot fungerande konkurrens och upphandling i Sverige.

Arbetslivskriminalitet handlar om att arbetsgivare bryter mot arbetsrättsliga regelverk och tillämpar anställningsvillkor som innebär otillbörliga konkurrensfördelar i förhållande till seriösa företag. Konkurrensverket anser att det är angeläget att det finns goda förutsättningar att upptäcka och motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet eftersom det innebär att fastslagna villkor inom näringslivet kan upprätthållas. På så sätt ges seriösa företag bättre förutsättningar att verka på marknader där de i dag möter konkurrens från oseriösa aktörer. För att uppnå hög regelefterlevnad krävs en effektiv tillsyn och ändamålsenliga sanktioner gentemot arbetsgivare som inte upprätthåller kraven. Förslagen i betänkandet torde sammantaget bidra till bättre förutsättningar för konkurrens på lika villkor.

Konkurrensverket konstaterade också i remissvaret att offentlig upphandling utgör ett riskområde för kriminalitet och korruption och det är av största vikt att upphandlande myndigheter och enheter genomför sina upphandlingar på ett sätt som håller oseriösa och kriminella aktörer borta från offentliga kontrakt. Här skapar upphandlingsregelverket en ram för konkurrensutsättning och rättvis konkurrens som ger förutsättningar för effektiva offentliga inköp och skyddar mot korruption

---

[60] Delegationen mot arbetslivskriminalitet, SOU 2025:25, *Arbetslivskriminalitet – upplägg – verktyg och åtgärder – fortsatt arbete*.

[61] Konkurrensverket, remissyttrandet *Betänkandet Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete (SOU 2025:25)*, dnr 485/2025.

och oseriösa leverantörer. Konkurrensverket delar således delegationens bedömning att upphandlande myndigheter och enheter har en viktig roll i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Konkurrensverket anser, i likhet med kommittén, att det är viktigt att ge upphandlande myndigheter och enheter verktyg för att motverka att oseriösa och kriminella aktörer tilldelas offentliga kontrakt. Konkurrensverket har uppfattat att det i Sverige har varit svårt att använda de obligatoriska och frivilliga uteslutningsgrunderna på det direktivstyrda området för detta syfte, vilket myndigheten också fört fram i det inledande samrådet i den pågående översynen av upphandlingsdirektiven. Vidare ser Konkurrensverket positivt på att ge upphandlande myndigheter och enheter förutsättningar att utifrån de förhållanden som gäller vid en given upphandling ställa krav på kvalitet, hållbarhet och sociala klausuler utformade i enlighet med de upphandlingsrättsliga principerna.

Förbättrade förutsättningar för IVO – förslag för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården (Ds 2025:17)[62]

En utredning inom Socialdepartementet lämnade den 9 juni 2025 promemorian Förbättrade förutsättningar för IVO – förslag för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården (Ds 2025:17). Promemorian har remitterats och sista svarsdag var den 29 september 2025.[63] Förslagen bereds på Regeringskansliet.

Utredningen föreslog att det ska införas en möjlighet för IVO att ta ut sanktionsavgift eller förbjuda en verksamhet för vilken anmälningsskyldigheten inte har fullgjorts. Utredningen föreslog även att anmälningsskyldigheten till IVO ska utökas med verksamhetschefens person- eller samordningsnummer och att vårdgivarregistret ska få innehålla den uppgiften. Det föreslogs slutligen en underrättelseskyldighet för regioner och kommuner för att möjliggöra för IVO att på ett mer effektivt sätt identifiera och agera mot de aktörer som inte har förmåga eller intention att bedriva en god och säker vård.

I avsnittet En återrapporteringsskyldighet för IVO hänvisar utredningen till att SKR, Vårdföretagarna, regioner och kommuner ställt sig positiva till förslaget om underrättelseskyldighet för regioner och kommuner som utredningen lägger fram. Dessa aktörer har enligt utredningen även betonat vikten av att IVO, som nationell aktör och tillsynsmyndighet, i så fall bör ha en återrapporteringsskyldighet till regionerna och kommunerna för att undvika att underrättelserna annars blir verkningslösa. Utredningen identifierade frågan men utredde den inte vidare.

---

[62] Socialdepartementet, Ds. 2025:17, *Förbättrade förutsättningar för IVO – förslag för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården*.

[63] Socialdepartementet, "Remiss av Ds 2025:17 Förbättrade förutsättningar för IVO – förslag för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården", *Regeringskansliet.* https://regeringen.se/remisser/2025/06/remiss-ds-202517--forbattrade-forutsattningar-for-ivo--forslag-for-att-motverka-oseriosa-och-kriminella-aktorer-inom-halso--och-sjukvarden/ (besökt 2025-11-01).

Konkurrensverkets remissvar[64]

Konkurrensverket tillstyrkte i sitt remissvar förslagen i promemorian. Förslagen bör ge IVO större möjligheter att ingripa mot oseriösa aktörer och öka regelefterlevnaden bland vårdgivarna, vilket sammantaget bidrar till konkurrens på lika villkor till nytta för det allmänna. Det är viktigt att möjliggöra för tillsynsmyndigheten att på ett effektivt sätt bidra till goda förutsättningar för företag att verka på en marknad, där de i dag riskerar att möta konkurrens från oseriösa aktörer när de konkurrerar om offentliga kontrakt, vilket har konstaterats vara ett växande problem.

Angående frågan om en återrapporteringsskyldighet kommenterade Konkurrensverket i sitt remissvar att skapa förutsättningar för ett bättre informationsutbyte mellan de upphandlande myndigheterna och tillsynsmyndigheten IVO kan bidra till att effektivt motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården. Konkurrensverket bedömer att det kan vara relevant att utreda hur IVO skulle kunna återrapportera information, så att den tillgängliggörs för alla kommuner och regioner. Den föreslagna skyldigheten för kommuner och regioner att underrätta IVO kan få större effekt om de i sin tur, som upphandlande myndigheter, får återrapportering. Detta eftersom information från tillsynsverksamhet kan bidra med viktiga underlag för utvärdering, kontroll och uppföljning av utförare vid offentlig upphandling och offentliga kontrakt.

Skarpare verktyg till Inspektionen för vård och omsorg (prop. 2025/26:15)

Den 18 september 2025 lämnade regeringen propositionen *Skarpare verktyg till Inspektionen för vård och omsorg*.[65] Förslagen i propositionen bygger på betänkandet *En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten* (SOU 2024:25) som lämnades av Utredningen om en effektivare tillsyn över socialtjänsten i april 2024.

I propositionen lämnade regeringen bland annat följande förslag:

- Införande av sanktionsavgifter vid två situationer – när verksamheten har brutit mot villkor som anges i tillståndet för verksamheten och när den som bedriver en verksamhet inte har gjort en kontroll av registerutdrag som ska göras enligt lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn eller enligt lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.

- Tillstånd för verksamheter som inte använts på sex månader ska kunna återkallas.

- Verksamheter som bedrivs olovligen ska kunna förbjudas.

---

[64] Konkurrensverket, remissyttrandet *Promemorian Förbättrade förutsättningar för IVO – förslag för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården*, dnr 625/2025.

[65] Prop. 2025/26:15 *Skarpare verktyg till Inspektionen för vård och omsorg*.

- Den som driver verksamheter trots förbud ska kunna dömas till böter.
- Det tydliggörs att den juridiska personen som ansöker om tillstånd ska genomgå en lämplighetsprövning.
- Kommunerna ska kunna anmäla sådan verksamhet som kräver tillstånd till IVO om det finns misstankar om allvarliga brister.

Regeringen konstaterar i propositionen att om en tillståndspliktig verksamhet bedrivs helt utan tillstånd kan den som driver verksamheten dömas till böter enligt 28 kap. 14 § SoL och 28 § LSS.[66]

Riksdagen beslutade den 19 november 2025 att bifalla propositionen.[67] Förslagen träder i kraft den 1 januari 2026.

Utvidgade möjligheter att meddela näringsförbud på grund av brott (prop. 2024/25:201)

Den 26 augusti lämnade regeringen propositionen Utvidgade möjligheter att meddela näringsförbud på grund av brott (prop. 2024/25:201) till riksdagen. Propositionen innehöll förslag om att näringsförbud på grund av brott ska utvidgas så att näringsförbud kan meddelas även om det inte finns en koppling till näringsverksamheten vid tiden för brottet, om det gäller organiserad eller systematisk brottslighet och näringsförbudet är påkallat från allmän synpunkt. Näringsförbud ska vid organiserad eller systematisk brottslighet anses påkallat från allmän synpunkt om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, om inte särskilda skäl talar mot det. Dessutom föreslås att näringsförbudets längd utökas och att Kronofogdemyndigheten får möjlighet att besluta att den som har näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud ska inställa sig för samtal genom ljud- och bildöverföring. Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.[68]

Den 19 november 2025 biföll riksdagen propositionen.[69]

Propositionen föregicks av en utredning på Klimat- och näringslivsdepartementet vars förslag lämnades i promemorian Ett utvidgat näringsförbud på grund av brott (Ds 2024:35). Regeringens förslag överensstämmer i huvudsak med utredningens förslag. Skillnaden är att presumtionen för när ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt har förtydligats.

---

[66] Prop. 2025/26:15 s. 31.

[67] Riksdagen, "Skarpare verktyg till Inspektionen för vård och omsorg (Betänkande 2025/26:SoU8 Socialutskottet)", *Sveriges riksdag*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/skarpare-verktyg-till-inspektionen-for-vard-och_hd01sou8/ (besökt 2025-11-30).

[68] Prop. 2024/25:201 *Utvidgade möjligheter att meddela näringsförbud på grund av brott*.

[69] Riksdagen, "Utvidgade möjligheter att meddela näringsförbud på grund av brott (Betänkande 2025/26:CU4 Civilutskottet)", *Sveriges riksdag*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/utvidgade-mojligheter-att-meddela-naringsforbud-pa_hd01cu4/ (besökt 2025-11-30).

Konkurrensverkets remissvar[70]

Konkurrensverket hade i sitt remissvar på departementspromemorian inte några invändningar mot departementspromemorians förslag om utvidgning av situationerna när näringsförbud kan meddelas på grund av brott och inte heller mot den föreslagna maximala förbudstiden för den brottslighet som promemorian särskilt tar sikte på.

Konkurrensverket kunde däremot utifrån underlaget inte tillstyrka en generell utökning av förbudstiden. Om avsikten med förslaget inte är en generell förlängning, utan enbart att möjliggöra en effektiv och proportionerlig förbudstid för näringsförbud på grund av organiserad eller systematisk brottslighet, bör det i den fortsatta beredningen övervägas om och hur det kan tydliggöras.

Konkurrensverket hade inte heller några invändningar mot att Kronofogdemyndigheten får, men inte måste, besluta om att personlig inställelse vid tillsyn av beslutat näringsförbud ska ske via ett digitalt möte.

Utlämnande av uppgifter ur registret över verkliga huvudmän[71]

Den 22 november 2022 meddelade EU-domstolen en dom[72] där den konstaterade att intresset av att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism i och för sig är ett mål av allmänt intresse som kan motivera ingrepp i de grundläggande rättigheterna. Men domstolen ansåg inte att det styrkts att ingreppet var absolut nödvändigt eller proportionerligt (punkterna 59, 76 och 86). EU-domstolen underkände därför att uppgifterna i det aktuella registret över verkliga huvudmän var tillgängliga för allmänheten utan att det krävdes ett berättigat intresse för att ta del av dem.

Uppgifterna i det svenska registret över verkliga huvudmän är offentliga (3 kap. 3 § registerförordningen[73]). Med anledning av bland annat EU-domstolens dom ovan publicerade Finansdepartementet den 26 mars 2025 en promemoria med förslag som rör allmänhetens tillgång till uppgifter i registret över verklig huvudman. I promemorian föreslås att det i lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän införs striktare regler om på vilket sätt olika kategorier av mottagare kan få del av uppgifter i registret och en ny sekretessbestämmelse till skydd för enskild vars uppgifter finns i registret. De unionsrättsliga bestämmelserna om register över verkliga huvudmän innehåller krav på att personer med ett berättigat intresse av uppgifterna i registret ska kunna få del av dessa elektroniskt och även anger ett förfarande för att fastställa om ett berättigat intresse finns. Därför föreslås även att sådana bestämmelser tas in i nationell rätt. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 november 2025 respektive den 1 juli 2026.

---

[70] Konkurrensverket, remissyttrandet *Promemorian Ett utvidgat näringsförbud på grund av brott*, dnr 254/2025.

[71] Finansdepartementet, promemorian *Utlämnande av uppgifter ur registret över verkliga huvudmän,* dnr Fi2025/00707.

[72] EU-domstolens dom av den 22 november 2022 i de förenade målen, *Luxemburg Business Register,* C-37/20 och C-601/20, EU:C:2022:912.

[73] Förordningen (2017:667) om registrering av verkliga huvudmän.

Promemorian har remitterats och sista svarsdag var den 23 juni 2025.[74] Förslagen bereds på Regeringskansliet. Den 4 december 2025 överlämnade regeringen remissen *Utlämnande av uppgifter ur registret över verkliga huvudmän* till Lagrådet. Förslagen i lagrådsremissen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026 och överensstämmer i huvudsak med promemorians förslag.[75]

Konkurrensverkets remissvar[76]

Konkurrensverket påtalade i sitt remissvar att genomförandet av penningtvättsdirektivet[77] genomgående bör ha i beaktning att underlätta ett effektivt arbete mot korruption och kriminalitet i offentliga upphandlingar. Det är därför av vikt att författningsändringarna utformas på ett ändamålsenligt sätt, eftersom korrekt genomförda upphandlingar minskar risken för att kriminella aktörer får tillgång till offentliga kontrakt och skyddar mot korruption i praktiken.

Konkurrensverket anser att räckvidden av förslagen till författningsändringar behöver klargöras vad gäller vilka upphandlande myndigheter som anses ha ett berättigat intresse till uppgifter ur registret och om direktivet tillåter att ett berättigat intresse för upphandlande myndigheter och enheter även föreligger efter att ett offentligt upphandlingsförfarande har genomförts. Vidare bör klargöras om upphandlande myndigheter och enheter kan ges tillgång till fler uppgifter än de som anges i de föreslagna författningsändringarna.

I de föreslagna författningsändringarna anges att upphandlande myndigheter respektive enheter enligt LOU, LUFS, LUF och LUK har ett berättigat intresse till uppgifter i registret över verkliga huvudmän. I promemorian noteras även att uppräkningen i artikel 12.2 första stycket i direktivet, avseende mottagare med berättigat intresse där ”offentliga myndigheter” ingår, inte är uttömmande. Då uppräkningen i artikel 12.2 första stycket i direktivet inte är uttömmande anser Konkurrensverket emellertid att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör övervägas om direktivet tillåter att även upphandlande myndigheter enligt valfrihetslagarna inkluderas i förordningshänvisningen avseende upphandlande myndigheter med berättigat intresse. Ett sådant klargörande anser Konkurrensverket bör införas för att undvika oklarheter i tillämpningen avseende det berättigade intresset när en upphandlande myndighet enligt förslaget till författningsändringar genomför ett upphandlingsförfarande enligt valfrihetslagarna.

---

[74] Finansdepartementet, ”Remiss av promemorian Utlämnande av uppgifter ur registret över verkliga huvudmän”, *Regeringskansliet*. https://www.regeringen.se/remisser/2025/03/remiss-av-promemorian-utlamnande-av-uppgifter-ur-registret-over-verkliga-huvudman/ (besökt 2025-11-01).

[75] Regeringen (Finansdepartementet), lagrådsremissen *Utlämnande av uppgifter ur registret över verkliga huvudmän*, beslut 2025-12-04.

[76] Konkurrensverket, remissyttrandet *Promemorian Utlämnande av uppgifter ur registret över verkliga huvudmän*, dnr 288/2025.

[77] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1640 av den 31 maj 2024 om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om ändring och upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

När det gäller vilka uppgifter som ska tillgängliggöras konstaterade Konkurrensverket att de föreslagna författningsändringarna innebär att upphandlande myndigheter och enheter med berättigat intresse ska ges tillgång till ett begränsat antal uppgifter från registret. Upphandlande myndigheter och enheter ska således, med hänvisning till ett berättigat intresse, inte ges tillgång till andra uppgifter såsom fullständiga personnummer eller samordningsnummer. Konkurrensverket anser att tillgång till fullständiga personnummer kan vara av vikt vid kontroll av uteslutningsgrunder hänförliga till personer som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan. Vidare kan fullständiga personnummer vara av vikt vid kontroll av om personer omfattas av EU:s sanktioner. Konkurrensverket anser därför att det bör övervägas om det är möjligt att ge upphandlande myndigheter och enheter tillgång till fler uppgifter, såsom personnummer och samordningsnummer, med hänsyn till ett berättigat intresse eller om tillgång till sådana uppgifter kan ges på annat sätt.

Vårdansvarskommittén

Kommittén lämnade sitt betänkande *Ansvaret för hälso- och sjukvården* (SOU 2025:62) den 2 juni 2025. Bland kommitténs bedömningar tog kommittén upp behov av en utvecklad statlig tillsyn inom hälso- och sjukvården samt dess personal och pekade på att den statliga styrningen kan stärkas genom att utveckla IVO:s tillsynsuppdrag och/eller utöka tillståndsprövningen av vårdgivare. Det senare skulle enligt kommittén vara ett viktigt verktyg för att motverka oseriösa aktörer, men också ett instrument för stärkt statlig styrning syftande till säkerhet, kvalitet och likvärdighet. Det finns tydliga fördelar med att hindra olämpliga aktörer (oavsett om de är oseriösa, kriminella eller av andra skäl inte klarar uppdraget) redan vid en tillståndsprövning i stället för att invänta en tillsyn. Tillståndsplikt och tillståndsprövning skulle också kunna skapa förutsättningar för en skarpare tillsyn och man skulle då likställa IVO:s uppdrag på hälso- och sjukvårdsområdet med det på socialtjänstområdet. Kommittén konstaterade att inom ramen för sitt uppdrag hade de dock inte haft möjlighet att grundligt utreda för- och nackdelar med båda dessa verktyg

Betänkandet har remitterats och sista svarsdag var den 31 oktober 2025.[78] Kommitténs förslag bereds på Regeringskansliet.

Den 16 april 2025 tillsatte regeringen utredningen om insatser för att stärka patientsäkerheten och motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården (S 2025:03). I uppdraget ingår bland annat att analysera och ta ställning till om det bör införas tillståndsprövning inklusive ägar- och ledningsprövning inom de delar av hälso- och sjukvården som i dag inte omfattas av tillståndsplikt.[79]

---

[78] Socialdepartementet "Remiss av SOU 2025:62 Ansvaret för hälso- och sjukvården", *Regeringskansliet*. https://www.regeringen.se/remisser/2025/06/remiss-av-sou-202562-ansvaret-for-halso--och-sjukvarden/ (besökt 2025-11-30).

[79] Dir. 2025:41, *Insatser för att stärka patientsäkerheten och motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården*, Socialdepartementet.

Produktivitetskommissionen

Produktivitetskommissionen lämnade sitt slutbetänkande *Fler möjligheter till ökat välstånd* (SOU 2025:96) den 1 oktober 2025. Kommissionens förslag bereds på Regeringskansliet. Både slut- och delbetänkandet har remitterats och sista svarsdag är den 4 februari 2026.[80, 81] Nedan lyfts några delar i slutbetänkandet av intresse ur perspektivet av att motverka kriminella och oseriösa leverantörer i LOV.

Produktivitetskommissionen bedömer att välfärdskriminalitet har blivit ett alltmer systemhotande problem och att mycket talar för att välfärdssystemen är utsatta för en systematisk exploatering av aktörer inom den grova organiserade brottsligheten.[82] Produktivitetskommissionen anser att det måste säkerställas att förekomsten av oseriösa och kriminella aktörer inte är mer än en mycket marginell företeelse på marknader där den offentliga sektorn konkurrensutsätter kärnverksamhet, exempelvis vård och skola, genom att uppdra åt privata utförare att bedriva den. Om det inte går, menar kommissionen att det bör övervägas att återföra tjänsterna till att endast utföras i offentlig regi. Detta även om det skulle ske på bekostnad av viss kvalitet, valfrihet eller kostnadseffektivitet.[83]

Produktivitetskommittén lämnar ett antal bedömningar och förslag med koppling till frågorna om att underlätta för upphandlande myndigheter och enheter att utestänga kriminella och oseriösa aktörer från valfrihetssystemen. Dit hör exempelvis:

- LOV ska revideras på ett sådant sätt att det kraftigt försvårar för kriminella och oseriösa aktörer att få tillgång till de offentligt finansierade marknaderna. Om det inte bedöms vara möjligt att uppnå genom författningsändringar så bör LOV upphävas i sin helhet.

- I stället för att den upphandlande myndigheten ska påvisa att en privat utförare är olämplig borde det åligga den privata utföraren att regelbundet och löpande kunna påvisa sin lämplighet.

- När det gäller tillståndsplikt föreslår kommissionen bland annat att det ska införas tillståndsplikt för ytterligare verksamheter inom hälso- och sjukvården, inklusive primärvården, att kraven för att erhålla tillstånd att bedriva offentligt finansierad verksamhet ska skärpas och att tillstånd bara ska beviljas till utförare som uppvisar *särskild* lämplighet, samt att möjligheten att förvärva tillståndspliktiga verksamheter med aktiva tillstånd ska begränsas.

---

[80] Finansdepartementet, ”Remiss av SOU 2024:29 Goda möjligheter till ökat välstånd och SOU 2025:96 Fler möjligheter till ökat välstånd”, *Regeringskansliet*. https://regeringen.se/remisser/2025/10/remiss-av-sou-202429-goda-mojligheter-till-okat-valstand-och-sou-202596-fler-mojligheter-till-okat-valstand/ (besökt 2025-11-28).

[81] Konkurrensverket har ännu inte besvarat remissen, när remissen besvarats kan den intresserade ta del av yttrandet på myndighetens webbplats.

[82] SOU 2025:96 s. 410.

[83] SOU 2025:96 s. 525 och 512.

- Kommissionen vill se att det inrättas ett utförarregister för privata utförare av all offentligt finansierad verksamhet.

- Möjligheterna för kommuner, regioner och myndigheter att dela information sinsemellan bör förbättras. Rättsvårdande myndigheter bör också i större utsträckning få lämna information och underrättelser, som bedöms vara användbara, till upphandlande myndigheter.

- Det kommunala ansvaret för kontroll och uppföljning av verksamheter som lämnats över till privata utförare ska skärpas samtidigt som kommuner och regioner ges rätt att ta ut avgifter från privata utförare för den kontroll som utförs enligt bestämmelserna i kommunallagen (2017:72).

Konkurrensverkets förslag om att det bör införas ett register över kontrakt där leverantörer visat allvarliga eller ihållande brister

Konkurrensverket har haft i uppdrag från regeringen att analysera förutsättningarna och lämna förslag för att motverka kriminalitet och osund konkurrens samt förbättra konkurrensen med kvalitet i offentliga upphandlingar.[84] Den 28 november 2025 överlämnade Konkurrensverket rapporten En metod för att beakta kvalitet i offentliga kontrakt.[85] Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

I uppdraget skriver regeringen att såväl leverantörer som upphandlande organisationer efterfrågar ökade möjligheter att konkurrera med kvalitet i stället för lägsta pris. Uppdraget gick ut på att analysera förutsättningarna för och lämna förslag till en effektiv, proportionerlig och tillförlitlig metod för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer fullgör kvalitetskraven i offentliga kontrakt.

Det finns i huvudsak tre möjligheter för upphandlande organisationer att ta hänsyn till leverantörers tidigare leveranser:

1. att utesluta leverantörer som visat allvarliga eller ihållande brister av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt enligt 13 kap. 3 § 5 LOU,

2. i samband med kvalificeringen av leverantörer, och

3. i samband med utvärderingen av anbud.

Alla tre förutsätter att de upphandlande organisationerna följer upp sina avtal och kontrollerar att leveranserna uppfyller de krav som ställts.

---

[84] Regeringen (Finansdepartementet), regeringsbeslut 2025-01-16, *Uppdrag till Konkurrensverket att motverka kriminalitet och osund konkurrens samt förbättra konkurrensen med kvalitet i offentliga upphandlingar*, dnr Fi2025/00078.

[85] Konkurrensverket, Rapport 2025:7, *Metoder för att beakta kvalitet i offentliga kontrakt*.

Därutöver kan avtalsvillkoren och ersättningsmodellen utformas för att stimulera leverantörer att leverera olika aspekter av kvalitet genom att använda incitaments-strukturer i ersättningssystemen.

Ett register över kontrakt som lett till påföljder enligt 13 kap 3 § 5 LOU på grund av att leverantören visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i kontraktet skulle innebära ett incitament för leverantörer att leverera med god kvalitet under hela avtalsperioden. Konkurrensverket bedömer att ett sådant register kan vara en lämplig metod för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer fullgör kvalitetskraven i offentliga kontrakt. Det skulle också göra det möjligt att undvika leverantörer som tidigare uppvisat brister och därigenom premiera leverantörer som tidigare levererat med god kvalitet.

Konkurrensverket föreslår därför i rapporteringen av regeringsuppdraget att regeringen bör ge en utredning i uppdrag att ta fram ett förslag om ett register över kontrakt som lett till påföljder som är relevanta för uteslutningsgrunden på grund av att leverantören visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i kontraktet. En sådan utredning behöver bland annat utreda vilka uppgifter som ska ingå i registret, frågor om sekretess och om det är juridiskt möjligt att ett beslut att föra upp en leverantör i registret inte ska vara överklagbart. Det bör även ingå i uppdraget att bedöma om det är ändamålsenligt att även inkludera andra uppgifter som kan vara grund för uteslutning, så som exempelvis allvarligt fel i yrkesutövningen enligt 13 kap. 3 § 3 LOU. Konkurrensverket framhöll även att uppgifter i registret på sikt bör kunna ingå i Bolagsverkets kommande system för leverantörskontroll.

Konkurrensverkets förslag att regeringen utreder möjligheten att i författning öka styrningen av upphandlande organisationers avtalsuppföljning

Konkurrensverket har haft i uppdrag att lämna förslag som gör det lättare för upphandlande organisationer att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade. Den 30 september 2025 överlämnade Konkurrensverket rapporten Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade.[86] Onormalt låga anbud från potentiella leverantörer förekommer inte i valfrihets-system eftersom ersättningen bestäms av den upphandlande myndigheten som inrättat valfrihetssystemet.

Av intresse för detta regeringsuppdrag är ändå den del av rapporten som behandlar frågan om kontroll och uppföljning. I rapporteringen av regeringsuppdraget anges att uppföljning är ett viktigt verktyg för att motverka oseriösa aktörer i offentlig upphandling. Genom aktiv och strukturerad uppföljning av upphandlade kontrakt och ramavtal kan upphandlande myndigheter säkerställa att dess leverantörer verkligen uppfyller de avtalade villkoren och att skattemedlen därmed används på ett effektivt sätt. Konkurrensverket föreslår också att regeringen vidtar lämpliga

[86] Konkurrensverket, Rapport 2025:4, *Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade.*

åtgärder för att stärka upphandlande organisationers avtalsuppföljning. Åtgärder som kan övervägas är till exempel att införa en skyldighet för upphandlande organisationer att följa upp sina avtal i upphandlingslagstiftningen och krav på riktlinjer.[87]

Konkurrensverket lämnar i denna rapport, och i rapporten Metoder för att beakta kvalitet i offentliga kontrakt, ett förslag att möjligheten att i författning öka styrningen av upphandlande organisationers avtalsuppföljning bör utredas vidare.

Rapporten har remitterats och sista svarsdag är 27 februari 2026.[88] Konkurrensverkets förslag bereds på Regeringskansliet.

Regeringsuppdrag till 24 myndigheter att bidra till att utveckla det brottsförebyggande arbetet

Den 12 december 2024 fick 24 statliga myndigheter i uppdrag att bidra till att utveckla det brottsförebyggande arbetet.[89] Myndigheterna skulle, utifrån sina nuvarande uppgifter och förutsättningar, analysera vilka åtgärder som myndigheten kan bidra med i det brottsförebyggande arbetet. I den utsträckning det bedöms lämpligt och ryms inom befintliga ekonomiska ramar, ska myndigheterna också påbörja genomförandet av sådana åtgärder. Myndigheterna skulle, var för sig, redovisa regeringsuppdraget den 31 augusti 2025. Myndigheternas rapporter bereds på Regeringskansliet. Vissa förslag från rapporteringarna återkom i budgetpropositionen för 2026.

Försöksverksamheter för att motverka välfärdsbrottslighet genom viss informationsdelning vid offentlig upphandling

Försöksverksamhetskommittén har i sitt slutbetänkande lämnat ett förslag gällande försöksverksamhet inom offentlig upphandling för att motverka välfärdsbrottslighet.[90] Utredningen gjorde bedömningen att regeringen ”bör ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att kartlägga vilka myndigheter som lämpligen bör ingå i en försöksverksamhet med informationsdelning mellan statliga myndigheter och kommunala upphandlande myndigheter samt inköpscentraler vid upphandling av tjänster inom individ- och familjeomsorgsområdet. Syftet med ett sådant försök är att få ny kunskap om hur man på ett effektivt sätt kan dela den information som behövs för att utesluta oseriösa leverantörer från kommuners och regioners upphandlingar.

---

[87] Konkurrensverket, Rapport 2025:4, *Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade*, s. 54.

[88] Finansdepartementet, ”Remiss av Konkurrensverkets rapport Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade”, *Regeringskansliet*. https://www.regeringen.se/remisser/2025/11/remiss-av-konkurrensverkets-rapport-forslag-for-att-underlatta-hanteringen-av-onormalt-laga-anbud-som-inte-ar-seriost-menade/ (besökt 2025-11-30).

[89] Regeringen (Justitiedepartementet), regeringsbeslut 2024-12-12, *Uppdrag att bidra till det brottsförebyggande arbetet*, dnr JU2024/02612.

[90] Försöksverksamhetskommittén, slutbetänkande, *Förändring genom försök – Försöksverksamhet i den kommunala sektorn*, SOU 2023:94.

Regeringen bör därefter verka för att försöksverksamheten bedrivs och att de statliga myndigheter som har identifierats i Upphandlingsmyndighetens kartläggning, deltar i den."[91]

Betänkandet har remitterats och sista svarsdag var den 15 april 2024.[92] Betänkandet och remissvaren bereds på Regeringskansliet.

Konkurrensverkets remissvar[93]

Konkurrensverket välkomnar initiativ på området och anser att det är angeläget att upphandlande myndigheter och enheter ges ändamålsenliga verktyg att utföra kontroll av leverantörer, för att kunna använda frivilliga uteslutningsgrunder och utesluta oseriösa aktörer. Det kan finnas vissa risker med förslaget beroende på hur den faktiska utformningen skulle bli, exempelvis avseende förutsebarhet och proportionalitet i förhållande till berörda företag på respektive marknad. Frågan om oseriösa aktörers deltagande i upphandlingar bör därför hanteras i ett sammanhang som kan beakta det breda behovet av vägledning på området.

3.7.2 Utredningar och myndighetsuppdrag som pågår

E-hälsomyndighetens uppdrag om ett nationellt register över utförare av sjukvård och omsorg

E-hälsomyndigheten har i uppdrag att ta fram och tillhandahålla en digital tjänst, en katalog över samtliga vårdgivare och utförare av socialtjänst i Sverige. I dag är katalogen utformad för vårdförmedling och kan därmed inte användas av kommuner och regioner för kontroll och uppföljning av vårdgivare och utförare av socialtjänst om de ansöker till ett valfrihetssystem eller under den tid de är godkända som leverantör i valfrihetssystemet.

I E-hälsomyndighetens uppdrag ingår att vidareutveckla den nationella katalogen för att tillhandahålla uppgifter som i dag finns om vårdgivare och utförare men är spridda i flera olika register och uppgifter som i dag saknas.[94] Den 1 juli 2026 träder en uppgiftsskyldighet i förhållande till den nationella katalogen i kraft och därefter kan uppgifter i katalogen sannolikt användas för fler syften än vårdförmedling. Under intervjuerna var det ett flertal som välkomnade E-hälsomyndighetens uppdrag att utveckla den nationella katalogen.

---

[91] Försöksverksamhetskommittén, slutbetänkande, *Förändring genom försök – Försöksverksamhet i den kommunala sektorn*, SOU 2023:94 s. 336.

[92] Finansdepartementet, "Remiss av SOU 2023:94 Förändring genom försök - Försöksverksamhet i den kommunala sektor", *Regeringskansliet*. https://www.regeringen.se/remisser/2024/01/remiss-av-sou202394-forandring-genom-forsok-fran-forsoksverksamhetskommitten/, (besökt 2025-11-14).

[93] Konkurrensverket, remissyttrandet *Betänkandet Förändring genom försök – Försöksverksamhet i den kommunala sektorn*, dnr 26/2024, s. 4.

[94] E-hälsomyndigheten, "Nationell katalog över vårdgivare och utförare av socialtjänst", *E-hälsomyndigheten*. https://www.ehalsomyndigheten.se/om-oss/regeringsuppdrag/nationell-katalog-vardgivare/ (besökt 2025-10-12).

Så som den nationella katalogen är utformad i dag ligger fokus på uppgifter som är relevanta vid förmedling av vård. Dit hör uppgifter om ändrade förhållanden hos registrerade vårdgivare och vårdgivare med tillstånd, inklusive avslutade kontrakt, eftersom det är uppgifter som är relevanta för förmedling av vård. Uppgifter som nämnts som viktiga om den nationella katalogen får ett bredare tillämpningsområde och kan användas vid kontroll och uppföljning är information om aktörer som nekas inträde i valfrihetssystemen. Likaså har det i intervjuerna nämnts att information om hur många tillstånd en enskild person är ansvarig för vore välkommet.

LUMEN – Socialstyrelsens uppdrag att skapa ett forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrottslighet

Regeringen gav den 12 mars 2025 Socialstyrelsen i uppdrag att bilda ett forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrottslighet.[95] Socialstyrelsen lämnade en delredovisning till Socialdepartementet den 30 november 2025 och ska lämna en slutredovisning den 28 februari 2027.

Målet med forumet är att kommuner och regioner ska få bättre förutsättningar i sitt arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrottslighet. Forumet ämnar också utveckla kunskapsutbytet mellan berörda myndigheter och kommunal sektor, för att stärka det gemensamma arbetet och aktörernas samverkan. Socialstyrelsen får i uppdrag att hålla samman forumet och bjuda in de myndigheter och aktörer som Socialstyrelsen bedömer är lämpliga att delta i arbetet med forumet. I uppdraget ingår att

- anordna kunskapshöjande aktiviteter i syfte att öka kunskapen om välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården, tandvården samt socialtjänstverksamhet och verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.
- främja kunskapsdelning kring välfärdsbrottslighet mellan myndigheter, regioner och kommuner samt andra centrala aktörer.
- identifiera och informera regeringen om eventuella behov av statliga åtgärder i syfte att motverka välfärdsbrottslighet.
- utifrån behov, kartlägga riskområden för att få en bättre förståelse för behovet av kunskap kring att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrottslighet.

I arbetet med uppdraget har Socialstyrelsen startat nätverket LUMEN.

[95] Regeringen (Socialdepartementet), regeringsbeslut 2025-03-06, *Uppdrag till Socialstyrelsen att bilda ett forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrottslighet*, dnr S2023/03096 och S2025/00474 (delvis).

Upphandlingsmyndigheten har flera regeringsuppdrag på området

Upphandlingsmyndigheten har ett regeringsuppdrag 2023–2024 att öka upphandlande organisationers kunskaper om hur styrningen och organiseringen av inköpsarbetet kan utvecklas. Det uppdraget inkluderar hur ett strategiskt inköpsarbete kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet.

Upphandlingsmyndigheten har bland annat tagit fram ett stöd i form av en vägledning om att motverka arbetslivskriminalitet i offentlig upphandling.[96] Vägledningen består av tre delar som är generella men därmed också tillämpliga även i valfrihetssystem.

- Styrning och organisering
  Vägledningen pekar på vikten av att beslutsfattare och verksamhetschefer är involverade i att driva och stödja initiativ för att motverka arbetslivskriminalitet.

- Riskbedömning
  Denna del av vägledningen behandlar hur man bedömer var risken för arbetslivskriminalitet är störst.

- Krav och villkor som verktyg
  Denna del av vägledningen är en verktygslåda som innehåller information om åtgärder i form av krav och villkor i upphandlingarna som kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet.

Upphandlingsmyndigheten fick den 12 december 2024, tillsammans med 23 andra statliga myndigheter, i uppdrag att bidra till att utveckla det brottsförebyggande arbetet.[97] Upphandlingsmyndigheten rapporterade uppdraget i augusti 2025. Upphandlingsmyndigheten konstaterade i rapporten att det behövs ett utökat stöd till upphandlande organisationer om hur det brottsförebyggande arbetet kan integreras i de offentliga upphandlingarna – såväl i upphandlingsfasen som i kontroll och uppföljning. Upphandlingsmyndigheten föreslog att myndigheten ska få ett finansierat uppdrag i instruktionen för att arbeta med dessa frågor tillsammans med andra samhällsaktörer.

I budgetpropositionen för 2026 aviserades att Upphandlingsmyndigheten ska få ett uppdrag att stödja kommunerna i deras arbete mot arbetslivs- och välfärdskriminalitet i de offentliga affärerna.[98]

---

[96] Upphandlingsmyndigheten, ”Vägledning för att motverka arbetslivskriminalitet i upphandling”, *Upphandlingsmyndigheten*. https://www.upphandlingsmyndigheten.se/motverka-arbetslivskriminalitet/, (besökt 2025-11-04).

[97] Regeringen (Justitiedepartementet), regeringsbeslut 2024-12-12, *Uppdrag att bidra till det brottsförebyggande arbetet*, dnr JU2024/02612.

[98] Prop. 2025/26:1, *Budgetpropositionen för 2026 Utgiftsområde 2*, avsnitt 7.6 Budgetförslag, s. 113.

Regeringsuppdrag att kraftsamla mot organiserad brottslighet i välfärden

Regeringen beslutade den 28 maj 2025 om ett regeringsuppdrag till Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, IVO, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket att gemensamt kraftsamla mot organiserad brottslighet och den kriminella ekonomin i välfärden.[99] Myndigheterna ska intensifiera arbetet med att motverka organiserad brottslighet i hälso- och sjukvården, tandvården, socialtjänst- och LSS-verksamheterna, socialförsäkringen samt inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Uppdraget ska bidra till att fler och snabbare beslut fattas om att till exempel återkalla ett tillstånd, stoppa en ersättning, säga upp ett avtal eller stänga ned verksamheter som bedrivs av oseriösa aktörer i offentligfinansierad välfärd, där det finns skäl för detta. [100]

Slutredovisning av uppdraget ska ske före utgången av september 2027 men innan dess ska två delrapporter lämnas i november 2025 respektive april 2026.[101]

Utredningen om insatser för att stärka patientsäkerheten och motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården (S 2025:03)

Den 16 april 2025 tillsatte regeringen en särskild utredare att utreda vilka insatser som behövs i syfte att stärka patientsäkerheten och motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården. I uppdraget ingår bland annat att kartlägga regionernas möjlighet att ta del av information från privata vårdgivare och ta ställning till om det bör införas en uppgiftsskyldighet för privata vårdgivare till regionen samt att analysera och ta ställning till om det bör införas tillståndsprövning inklusive ägar- och ledningsprövning inom de delar av hälso- och sjukvården som i dag inte omfattas av tillståndsplikt. Uppdraget ska redovisas senast den 12 oktober 2026.[102]

IVO:s uppdrag att förhindra välfärdsbrottslighet inom hälsovården och tandvården, omsorgen samt boenden för barn och unga

IVO har tre regeringsuppdrag av vikt för förutsättningarna att motverka kriminella och andra oseriösa aktörer i kommuners och regioners valfrihetssystem. Uppdragen handlar om att genom förstärkt tillsyn förhindra välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården och tandvården[103], omsorgen[104] samt stödboenden och hem för vård

---

[99] Regeringen (Socialdepartementet), regeringsbeslut 2025-05-28, *Uppdrag att kraftsamla mot organiserad brottslighet i välfärden*, dnr S2025/01085.

[100] Regeringen (Socialdepartementet), regeringsbeslut 2025-05-28, *Uppdrag att kraftsamla mot organiserad brottslighet i välfärden*, dnr S2025/01085.

[101] Regeringen (Socialdepartementet), regeringsbeslut 2025-05-28, *Uppdrag att kraftsamla mot organiserad brottslighet i välfärden*, dnr S2025/01085.

[102] Socialdepartementet, dir. 2025:41, *Insatser för att stärka patientsäkerheten och motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården*.

[103] Regeringen (Socialdepartementet), regeringsbeslut 2024-01-11, *Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården och tandvården*, dnr S2024/00037 (delvis).

[104] Regeringen (Socialdepartementet), regeringsbeslut 2024-01-11, *Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen*, dnr S2024/00041.

eller boende (HVB) som tar emot barn och unga[105]. De två första uppdragen ska slutrapporteras 31 januari 2027 och det tredje uppdraget ska slutredovisas den 27 februari 2027. Information om regeringsuppdragen och de delrapporter som hittills publicerats finns på IVO:s webbplats, se Stärkt arbete för att motverka välfärdsbrottslighet[106].

E-hälsomyndighetens uppdrag att utveckla och tillhandahålla en webbaserad nationell jämförelsetjänst av vårdgivare

Den 26 juni 2025 beslutade regeringen att ge E-hälsomyndigheten i uppdrag att utveckla och tillhandahålla en webbaserad nationell jämförelsetjänst av vårdgivare.[107] I regeringsbeslutet anges att syftet är att ge medborgarna bättre förutsättningar att fatta informerade vårdval genom att samla och tillgängliggöra information om vårdgivare i primärvården på ett och samma ställe. Jämförelsetjänsten ska innehålla indikatorer såsom vänte- och öppettider, men även annan information som kan vara relevant i valet av vårdgivare. I uppdraget ingår också att utreda vilka indikatorer som bör finnas med i tjänsten för att den ska fungera effektivt och ändamålsenligt. Det kan vid behov även inkludera indikatorer där det i dag saknas tillgång till relevanta data. I det fall det datamängder saknas ska E-hälsomyndigheten beskriva vilka dessa data är, varför de behövs och vilka rättsliga och tekniska förutsättningar som skulle krävas för att myndigheten ska kunna tillgängliggöra information kopplad till dessa data i jämförelsetjänsten. Vidare ska jämförelsetjänsten byggas på ett skalbart sätt som möjliggör framtida utveckling och justering av indikatorer.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 26 maj 2026 och då ska tjänsten också finnas tillgänglig.

---

[105] Regeringen (Socialdepartementet), regeringsbeslut 2024-09-19, *Uppdrag att förstärka tillsynen av stödboenden och hem för vård eller boende (HVB) som tar emot barn och unga*, dnr S2024/01643.

[106] Inspektionen för vård och omsorg, "Stärkt arbete för att motverka välfärdsbrottslighet", *Inspektionen för vård och omsorg.* https://www.ivo.se/aktuellt/riktade-tillsynsinsatser/starkt-arbete-for-att-motverka-valfardsbrottslighet/, (besökt 2025-11-12).

[107] Regeringen (Socialdepartementet), regeringsbeslut II:5 2025-06-26, dnr S2025/01280 (delvis), *Uppdrag att utveckla och tillhandahålla en webbaserad nationell jämförelsetjänst av vårdgivare*.

4 Gällande rätt

4.1 EU-rätten

4.1.1 Förhållandet mellan EU-rätten och svensk rätt

EU-rätten har företräde framför svensk rätt. I de fall en EU-rättslig bestämmelse vid genomförandet i nationell lagstiftning tolkats felaktigt eller har genomförts ofullständigt har den EU-rättsliga bestämmelsen företräde, s.k. direkt effekt, under förutsättning att den unionsrättsliga bestämmelsen i fråga är ovillkorlig och tillräckligt klar och precis. EU-domstolen har fastslagit att EU-rätten inte bara ger upphov till skyldigheter för EU:s medlemsstater, utan även till rättigheter för privatpersoner. Enskilda kan därför utnyttja dessa rättigheter och direkt åberopa EU-rätten i nationella och europeiska domstolar, oberoende av nationell lag, dvs. även om det inte finns något rättsmedel enligt den nationella lagstiftningen.[108] Inom EU finns även principerna om EU-konform tolkning och indirekt effekt, som innebär att en nationell domstol måste tolka den nationella lagstiftningen mot bakgrund av unionsrättens ordalydelse och syfte, även när dessa bestämmelser saknar direkt effekt.[109]

Det innebär rent praktiskt att utformningen av svenska bestämmelser och motiveringen av dessa som strider mot antingen primär- eller sekundärrätten, eller mot en dom eller ett beslut meddelat av EU-domstolen, ska antingen tolkas i enlighet med unionsrätten eller, om det inte är möjligt, bortses från. Hur en svensk lagstiftning är utformad i frågor som omfattas av unionsrätten är därför i ett sådant fall inte av någon betydelse.[110] Det är i stället utformningen av den unionsrättsliga regleringen som ska beaktas. Det gäller för all unionsrätt, även den som reglerar offentlig upphandling.

Sverige har genom sitt anslutningsavtal med EU förbundit sig att följa den EU-rättsliga lagstiftningen, vilken omfattar LOU-direktivet. Offentliga upphandlingar som omfattas av EU-rätten omfattas även av principen om likabehandling och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet (artikel 18 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt [EUF-fördraget]), av principen om etableringsfrihet (artikel 49 EUF-fördraget) och av principen om frihet att tillhandahålla tjänster (artikel 56 EUF-fördraget).

---

[108] EU-domstolens dom av den 5 februari 1963, 26/62, *van Gend & Loos*, EU:C:1963:1.

[109] EU-domstolens dom av den 10 april 1984, *von Colson och Kamman*, C-14/83, EU:C:1984:153; samt dom av den 13 november 1990, C-106/89, *Marleasing*, EU:C:1990:395.

[110] EU-domstolens dom av den 14 juli 2022, *ASADE*, C-436/20, EU:C:2022:559, punkterna 55–56.

LOU-direktivet omfattar offentliga upphandlingar över tröskelvärdena, eftersom mindre upphandlingar som huvudregel inte anses ha ett så kallat bestämt gränsöverskridande intresse.[111] Upphandlingar som inte har ett bestämt gränsöverskridande intresse omfattas inte av EU-rätten, då medlemsstaterna inte har överlåtit behörighet till EU att reglera dessa upphandlingar. Varje medlemsstat har därmed behållit rätten att reglera upphandlingar som saknar ett bestämt gränsöverskridande intresse.[112]

När det gäller offentliga upphandlingar som inte omfattas av EU-rätten har Sverige som medlemsstat alltså rätt att själv bestämma hur och om sådana upphandlingar alls ska regleras. Sverige har valt att reglera alla offentliga upphandlingar, varvid de som i huvudsak omfattas av nationella regler återfinns i 19 kap. och 19 a kap. LOU. Här har Sverige valt att göra de fem av EU:s grundläggande rättsprinciper som är tillämpliga vid offentliga upphandlingar över tröskelvärdena tillämpliga även vid upphandlingar under tröskelvärdena, se 19 kap. 2 § LOU och 19 a kap. 8 § LOU. De fem grundläggande rättsprinciperna är principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

4.1.2 Auktorisationssystem i EU-rätten

Auktorisationssystem, som begrepp i EU-rätten, innebär i korthet ett system där alla leverantörer som uppfyller de krav som ställs upp av en upphandlande myndighet får vara med i systemet och därefter är det den enskilde som väljer vilken leverantör som ska få leverera tjänsten. Auktorisationssystem omfattas inte av upphandlingsdirektiven eftersom de inte uppfyller kraven avseende vad som är ett offentligt kontrakt.[113] Auktorisationssystem har förekommit under en längre tid i några av EU:s medlemsstater, som emellertid gett dem olika definitioner och därmed behandlat dem på olika sätt.

LOU-direktivet innehåller en formulering i skäl 4 som undantar förfaranden med olika auktorisationssystem från tillämpningen av lagstiftningen om offentlig upphandling:

> *På liknande sätt bör situationer då samtliga aktörer som uppfyller vissa villkor har rätt att utföra en bestämd uppgift utan selektivitet, exempelvis vid valfrihet för kunden och system med servicecheckar, inte ses som upphandling, utan enbart som auktorisationssystem (exempelvis licenser för läkemedel eller hälsovårdstjänster).*

Skäl 114 i LOU-direktivet upprepar upphandlande myndigheters frihet att organisera sociala tjänster, till exempel genom ett licenssystem.

---

[111] Jfr SOU 2018:44 s. 257 ff.

[112] Upphandlingar av mindre värde kan i vissa fall anses ha ett bestämt gränsöverskridande intresse och omfattas då av primärrätten, även om de inte omfattas av LOU-direktivet. Se SOU 2018:44.

[113] Se mer nedan under 4.1.4.

Medlemsstater och myndigheter har frihet att tillhandahålla dessa tjänster själva eller att organisera sociala tjänster på ett sätt som inte medför ingående av offentliga kontrakt, exempelvis genom att enbart finansiera sådana tjänster eller genom att bevilja licenser eller tillstånd till alla ekonomiska aktörer som uppfyller de villkor som den upphandlande myndigheten uppställt i förväg, utan några gränser eller kvoter, förutsatt att ett sådant system tryggar en tillräcklig annonsering och överensstämmer med principerna om öppenhet och icke-diskriminering.

EU har således valt att inte ytterligare reglera olika typer av auktorisationssystem, utan låtit utvecklingen av ett regelverk ledas av EU-domstolen. Redan här kan dock konstateras att i de fall sådana system är av ett bestämt gränsöverskridande intresse omfattas de av EUF-fördraget och av EU:s grundläggande rättsprinciper.

Som tidigare nämnts har Sverige valt att anta en egen lagstiftning, LOV, för anskaffningar genom auktorisationssystem avseende vissa utpekade CPV-koder. I den nationella lagstiftningen anges att dessa ovan nämnda principer ska gälla för samtliga valfrihetssystem som omfattas av lagstiftningen. Av Högsta förvaltningsdomstolens praxis avseende den direktivstyrda upphandlingen och principernas tillämpning, framgår att domstolen i flera mål utgått, med stöd av EU-domstolspraxis, från att det finns ett stort handlings- och bedömningsutrymme vid upphandlande myndigheters utformning av en upphandling. Det finns inget som talar för att det utrymmet skulle vara mindre avseende den icke-direktivstyrda upphandlingen eller – för den delen – en anskaffning som faller utanför upphandlingslagstiftningens tillämpningsområde. Eftersom auktorisationssystem inte omfattas av upphandlingsdirektiven, endast undantagsvis har ett gränsöverskridande intresse och med hänsyn till brukarnas särskilda skyddsvärde innebär det att det finns ett större utrymme att ställa mer långtgående krav i förfrågningsunderlaget utan att det är i strid med proportionalitetsprincipen.[114]

4.1.3 EU-domstolens praxis om auktorisationssystem

EU-domstolen diskuterade en form av avtal för auktorisationssystem redan 2009 i domen *Hans & Christophorus Oymanns*.[115] Där var det fråga om ett avtal mellan en offentlig sjukkassa och en privat leverantör av ortopediskt utformade skor. Avtalet var utformat så att den ekonomiska leverantören tillhandahöll prestationer åt de försäkrade som hade behov av ortopediska skor. Priserna och kontraktets varaktighet bestämdes av sjukkassan. Sjukkassan betalade ensam ut hela ersättningen till leverantören. Kvantiteterna vad gäller de olika prestationerna var inte fastlagda, utan bestämdes utifrån efterfrågan. Då den privata leverantören inte fick någon rätt att ta betalt av brukarna och inte heller tog någon form av ekonomisk risk,

[114] Jfr HFD 2018 ref. 60 angående principernas genomslag för direktupphandlingar.

[115] EU-domstolens dom av den 11 juni 2009, *Hans & Christophorus Oymanns*, C-300/07, EU:C:2009:358.

fastställde EU-domstolen att det handlade om ett ramavtal som omfattades av 2004 års LOU-direktiv[116] och inte en tjänstekoncession.[117]

Den mest betydelsefulla domen i frågan meddelades emellertid 2016, *Falk Pharma*.[118] I målet ville ett sjukförsäkringsbolag inte binda sig till ett enda företag för sin läkemedelsleverans genom en anbudsinfordran, utan ville i stället skapa leveransavtal med alla företag som följde vissa avtalsvillkor och som accepterade ett fördefinierat pris.

Frågan i målet var om avtalet utgjorde ett offentligt kontrakt och därför behövde upphandlas enligt bestämmelserna i 2004 års LOU-direktiv. Nämnda auktorisationsförfarande innebar att priset var satt från början (genom rabatt på listpriser), att alla berörda företag som uppfyllde uppställda kriterier godkändes och att identiska avtal, vars innehåll hade fastställts på förhand och inte var förhandlingsbart, kunde ingås med vart och ett av dessa företag. Dessutom hade andra företag som uppfyllde nämnda kriterier fortfarande möjlighet att på samma villkor ansluta sig till systemet för avtal om prisnedsättning under systemets giltighetstid.

EU-domstolen fastställde att ett system med avtal inom ramen för vilket den upphandlande myndigheten ämnar förvärva varor på marknaden, såsom i det nationella målet, inte utgör ett offentligt kontrakt som ska upphandlas enligt LOU-direktivet eftersom:

- den upphandlande myndigheten förbinder sig att under systemets hela giltighetstid ingå avtal med varje ekonomisk aktör som åtar sig att leverera de berörda varorna,
- den upphandlande myndigheten gör inte något val mellan intresserade ekonomiska aktörer,
- avtalen ingås på i förväg fastställda villkor, och
- de ekonomiska aktörerna ges möjlighet att ansluta sig till systemet under hela dess giltighetstid.[119]

Därutöver angavs att systemet, förutsatt att det föreligger ett gränsöverskridande intresse, ska omfattas av de grundläggande reglerna i EUF-fördraget, särskilt principerna om förbud mot diskriminering och likabehandling av de ekonomiska aktörerna, samt den därav följande skyldigheten att lämna insyn som innebär krav

---

[116] Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster.

[117] EU-domstolens dom av den 11 juni 2009, *Hans & Christophorus Oymanns*, C-300/07, EU:C:2009:358, punkterna 73–76.

[118] EU-domstolens dom av den 2 juni 2016, *Falk Pharma*, C-410/14, EU:C:2016:399.

[119] EU-domstolens dom av den 2 juni 2016, *Falk Pharma*, C-410/14, EU:C:2016:399, punkt 42. Se även EU-domstolens dom av den 14 juli 2022, *ASADE*, C-436/20, EU:C:2022:559, punkt 68.

på ändamålsenligt offentliggörande.[120] EU-domstolen framhöll särskilt att skyldigheten att lämna insyn förutsätter "ett offentliggörande som gör det möjligt för potentiellt intresserade ekonomiska aktörer att i vederbörlig ordning få kännedom om hur ett sådant auktorisationsförfarande som det som är i fråga i det nationella målet går till och vad som huvudsakligen kännetecknar förfarandet".[121]

I den följande domen på området, *Tirkkonen*, bekräftade EU-domstolen sina tidigare slutsatser i domen *Falk Pharma* och utökade dessutom tolkningen av auktorisationssystem.[122] Utöver vad som fastställdes i *Falk Pharma* angav domstolen att ett förfarande för ett auktorisationssystem inte kräver att systemet alltid är öppet för intresserade leverantörer. Dessutom fastslog domstolen att det är tillåtet för en upphandlande myndighet att som antagningskrav införa tester och kräva att leverantörerna måste klara ett prov för att antas i systemet. Även i *Tirkkonen* angavs att det är avgörande om ett offentligt kontrakt föreligger huruvida den upphandlande myndigheten fastställer tilldelningskriterierna för systemet.

De faktiska omständigheterna i målet *Tirkkonen* var följande. År 2014 offentliggjorde det finska Landsbygdsverket en annons genom ett öppet förfarande för tilldelning av ett kontrakt för tillhandahållande av rådgivningstjänster för jordbruksföretag som skulle genomföras som ramavtal för perioden åren 2015–2020. Villkoren för tillhandahållandet av rådgivningstjänsterna fastställdes i det förslag till ramavtal som bifogats till anbudsinfordran. I annonsen angavs att anbudsförfarandet var öppet för såväl offentliga som privata rådgivare och att urvalssystemet byggde på ett ramavtal enligt den finska lagen om offentlig upphandling. Anbudsgivarna skulle genomgå ett separat prov, som var en del av anbudsförfarandet. Förutsättningen för att få kontrakt var bland annat att anbudsgivarna kunde visa att de var kvalificerade, regelbundet genomgick utbildning och hade erfarenhet som rådgivare inom de områden där de avsåg erbjuda rådgivning.

De enskilda kontrakten skulle tilldelas utan separat anbudsförfarande på så sätt att den lantbrukare/markförvaltare som ansökte om det fick rådgivning av en rådgivare som bäst ansågs tillgodose behovet av rådgivning. Rådgivningen skulle tillhandahållas mot en timbaserad ersättning som skulle betalas i efterhand av Landsbygdsverket.

Landsbygdsverket antog i ett första skede den 18 december 2014 ett villkorligt tilldelningsbeslut genom vilket samtliga rådgivare som hade inkommit med anbud och som uppfyllde de lämplighetskrav och minimikrav som angavs i anbudsinfordran och dess bilagor valdes ut. Landsbygdsverket antog i ett andra skede ett slutligt tilldelningsbeslut varigenom de som hade gått vidare i det första skedet och som hade klarat det prov som angavs i bilagan till anbudsinfordran valdes ut.[123]

---

[120] EU-domstolens dom av den 2 juni 2016, *Falk Pharma*, C-410/14, EU:C:2016:399, punkt 44.

[121] EU-domstolens dom av den 2 juni 2016, *Falk Pharma*, C-410/14, EU:C:2016:399, punkt 45.

[122] EU-domstolens dom av den 1 mars 2018, *Tirkkonen* C-9/17, EU:C:2018:142.

[123] EU-domstolens dom av den 1 mars 2018, *Tirkkonen* C-9/17, EU:C:2018:142, punkterna 13–17.

Frågan i målet var om kontrakten omfattades av 2004 års LOU-direktiv, och därigenom den finska upphandlingslagstiftningen. Skillnaden från *Falk Pharma* var dels den att anbudsgivarna måste genomgå ett prov för att bli antagna till systemet, dels att systemet inte var öppet för nya ansökningar under den begränsade avtalsperioden.

EU-domstolen utvecklar frågan om skillnaden mellan urvalskriterier och tilldelningskriterier i domen och anger att kriterier som huvudsakligen avser bedömningen av anbudsgivarnas förmåga att fullgöra kontraktet utgör urvalskriterier. Sådana kriterier kan vara vilken erfarenhet och vilka kvalifikationer och resurser som anbudsgivaren förfogar över för att säkerställa ett gott fullgörande av kontraktet. De utgör inte tilldelningskriterier som syftar till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.[124] Det avgörande kriteriet för att fastställa att en offentlig upphandling föreligger är om en upphandlande myndighet *angett något tilldelningskriterium för att jämföra och rangordna de godtagbara anbuden*.[125]

Därmed angav EU-domstolen att det inte hade någon betydelse att det krävdes att anbudsgivarna genomgick ett test eller att systemet inte var öppet för nya ansökningar under den begränsade avtalsperioden.[126]

Genom domen i målet *Tirkkonen* fastställde således EU-domstolen att ett auktorisationssystem inte omfattas av LOU-direktivet under förutsättning att den upphandlande myndigheten inte gör något urval bland de godtagbara anbuden, utan låter alla som ansöker om att få delta i systemet och som uppfyller kvalificeringskraven bli antagna. Slutsatsen upprepades i domen *ASADE*, där EU-domstolen återigen klargjorde att de förfaranden genom vilka en upphandlande myndighet avstår från att jämföra och rangordna godtagbara anbud och från att utse en eller flera ekonomiska aktörer som har ensamrätt till kontraktet faller utanför LOU-direktivets tillämpningsområde.[127]

Det finns inga uttryckliga rättsmedel angivna för auktorisationssystem i EU:s avgöranden. I de fall de omfattas av EUF-fördraget och de grundläggande rättsprinciperna kan en förfördelad anbudsgivare emellertid ansöka om rättelse på annat sätt.[128]

---

[124] EU-domstolens dom av den 1 mars 2018, *Tirkkonen* C-9/17, EU:C:2018:142, punkterna 35–39.

[125] EU-domstolens dom av den 1 mars 2018, *Tirkkonen* C-9/17, EU:C:2018:142, punkt 35.

[126] EU-domstolens dom av den 1 mars 2018, *Tirkkonen* C-9/17, EU:C:2018:142, punkterna 34–35.

[127] EU-domstolens dom av den 14 juli 2022, *ASADE*, C-436/20, EU:C:2022:559, punkt 68.

[128] Sundstrand, A., *Offentlig upphandling – primärrättens reglering av offentliga kontrakt* (ak. avh.), Jure 2012, s. 299.

För att en upphandlande myndighet ska få använda auktorisationssystem med ett gränsöverskridande intresse krävs sammanfattningsvis att ett antal kriterier är uppfyllda:

- den upphandlande myndigheten måste offentliggöra/annonsera avsikten med kontraktsingåendet,
- den upphandlande myndigheten har på förhand fastställt definierade villkor för avtalen (inklusive priser),
- den upphandlande myndigheten får inte omförhandla de fördefinierade villkoren,
- den upphandlande myndigheten antar alla anbudsgivare som uppfyller kvalificeringskraven och
- användaren av tjänsten väljer leverantör i systemet.

Det är upp till den upphandlande myndigheten att säkerställa att kriterierna är uppfyllda.

4.1.4 EU-rättsliga kriterier för auktorisationssystem

Som framgår ovan har EU-domstolen slagit fast att inrättandet av ett auktorisationssystem med ett bestämt gränsöverskridande intresse måste uppfylla ett antal kriterier. Om dessa kriterier är uppfyllda omfattas auktorisationssystemen inte av upphandlingsdirektiven.[129] Konkurrensverkets tolkning av vad de olika kriterierna innebär behandlas nedan. Notera att nedan förutsätter att systemen har ett bestämt gränsöverskridande intresse.

Inledningsvis bör även påminnas om att auktorisationssystem med ett bestämt gränsöverskridande intresse omfattas av EUF-fördraget och de grundläggande rättsprinciperna. Det handlar då inte endast om principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande, utan om alla EU:s grundläggande rättsprinciper inklusive t.ex. principen om rätten till en rättvis rättegång. Dessutom gäller de allmänna principerna för god förvaltning fullt ut för statliga åtgärder i förhållande till leverantörer.[130]

---

[129] Se ovan under punkt 4.1.2 och skäl 4 till LOU-direktivet och skäl 13 till LUK-direktivet. Det kan noteras att regeringen i samband med införandet av LOV ansåg att auktorisationssystem enligt LOV skulle vara tjänstekoncessioner, se prop. 2008/09:29 s. 52 ff.

[130] Jfr artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Tillkännagivande/annons

Den upphandlande myndigheten måste offentliggöra införandet av och antagningen till ett auktorisationssystem. Annonsen måste innehålla all väsentlig information om förfarandet.[131]

Medlemsstaterna förfogar dock över ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när de vidtar åtgärder som är ägnade att säkerställa att likabehandlingsprincipen och skyldigheten att lämna insyn iakttas. Skyldigheten att lämna insyn förutsätter emellertid ett offentliggörande som gör det möjligt för potentiellt intresserade ekonomiska aktörer att i vederbörlig ordning få kännedom om hur ett auktorisationsförfarande går till och vad som huvudsakligen kännetecknar förfarandet.[132]

Huruvida den upphandlande myndigheten även behöver publicera information om vilka som antagits till systemet framgår inte av EU-domstolens praxis. Mot bakgrund av ovan förefaller det dock sannolikt att ett sådant förfarande skulle kunna anses vara nödvändigt för att uppfylla likabehandlingsprincipen och för att säkerställa att skyldigheten att lämna insyn iakttas.

Regler för att ansluta sig till systemet och för avtalen

Den upphandlande myndigheten ska fastställa tydliga regler för att ansluta sig till systemet och ingå avtalen. Det gäller således både formuleringen av urvalskriterierna för att ansluta sig till systemet och utformningen av avtalsvillkoren. Varken den upphandlande myndigheten, sökanden eller användaren har möjlighet att avvika från dessa kriterier eller regler.

Det innebär att de aktuella tjänsterna måste beskrivas tillräckligt detaljerat för att sökanden ska kunna beräkna kostnaden för den tjänst som ska tillhandahållas. Leveransvillkor, leveransfrister, betalningsfrister, och vitesbestämmelser m.m. måste således framgå av annonsen. Även ersättning bestäms ensidigt av den upphandlande myndigheten och är inte förhandlingsbar.

Ingen förhandling

Sökandena har inte någon möjlighet att påverka systemets eller avtalets innehåll. Avtalsförhandlingar är därmed uteslutna.

Marknadskonsultationer är sannolikt tillåtna så länge inga förhandlingar sker om priser och andra villkor.

---

[131] Jfr EU-domstolens dom av den 2 juni 2016, *Falk Pharma*, C-410/14, EU:C:2016:399, punkterna 44–45.

[132] EU-domstolens dom av den 2 juni 2016, *Falk Pharma*, C-410/14, EU:C:2016:399, punkterna 44–45.

Inget beslut om urval till systemet

Det får inte finnas något urvalsbeslut av den upphandlande myndigheten baserat på kvalitativa kriterier eller tilldelningskriterier. Anslutning till auktorisationssystem sker när den upphandlande myndigheten accepterar erbjudandet från sökanden som kvalificerats.

Det innebär att den upphandlande myndigheten endast kan begränsa antalet leverantörer i systemet utifrån fastställda kvalificeringskrav.

Användaren väljer leverantör

Det är användaren/kunden som avgör vilket av företagen som antagits till systemet den ska anlita för att tillhandahålla de specifika tjänster den behöver, inte den upphandlande myndigheten.

4.2 Lagen om valfrihetssystem

På samma sätt som Sverige valt att reglera upphandlingar som inte omfattas av direktiven,[133] har Sverige valt att reglera valfrihetssystemen i en egen lagstiftning. Bestämmelser om inrättande av valfrihetssystem finns i LOV, som trädde i kraft den 1 januari 2009. Lagen gäller för upphandlande myndigheter som inrättar valfrihetssystem för hälsovård- och socialtjänster. Det är frivilligt för kommuner att införa valfrihetssystem för tjänster som omfattas av LOV. Däremot är det obligatoriskt för regioner att införa valfrihetssystem inom primärvården. Sådana tjänster är exempelvis sådana som inte specificeras som hälso- och sjukvård eller socialtjänst, såsom äldreomsorg och barn- och ungdomsvård. Till primärvården hör all öppenvård såsom vårdcentraler av olika slag och företagshälsovård.

4.2.1 Principerna för valfrihetssystem

Av 1 kap. 2 § LOV framgår att den upphandlande myndigheten ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Den upphandlande myndigheten ska iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet när den tillämpar valfrihetssystem. Dessa principer motsvarar de principer som tillämpas vid upphandling enligt LOU.[134]

4.2.2 Annonsering

Av 3 kap. 1 § LOV följer att en upphandlande myndighet som beslutat att inrätta eller förändra ett valfrihetssystem ska annonsera på den nationella webbplats som upprättats för ändamålet. Förfrågningsunderlag ska tillsammans med annonsen finnas tillgängliga på webbplatsen. Upphandlingsmyndigheten har i uppdrag att

[133] Se 19 kap. LOU.

[134] Jfr 4 kap. 1 § LOU.

utveckla och förvalta en sådan nationell databas.[135] Denna databas benämndes tidigare Valfrihetswebben, men bytte 2022 namn till Hitta LOV-uppdrag.

Enligt 3 kap. 2 § LOV är den upphandlande myndigheten skyldig att löpande begära in ansökningar genom annonsering på den nationella webbplatsen. Med sådan löpande annonsering avses att den upphandlande myndigheten ska publicera en annons på den nationella webbplatsen under hela valfrihetssystemets giltighetstid. Det innebär att det inte finns någon sista ansökningsdag för leverantörer, utan leverantörer kan när som helst lämna in en ansökan om att bli godkänd för att delta i valfrihetssystemet. Kontrakt tecknas löpande med leverantörer i takt med att deras ansökningar blir godkända. Alla leverantörer som uppfyller de krav och villkor som framgår av förfrågningsunderlaget ska godkännas, ges kontrakt och därmed bli en del av valfrihetssystemet. Den enskilde får därefter möjlighet att själv välja utförare av den tjänst som den enskilde har rätt till bland de godkända leverantörerna. I de fall den enskilde inte kan eller vill välja leverantör är det den upphandlande myndigheten som ansvarar för att brukaren blir tilldelad en utförare genom ett ickevalsalternativ. Även i denna situation är det avgörande att den upphandlande myndigheten inte gör ett urval bland leverantörerna i valfrihetssystemet. Tillhandahållande av ickevalsalternativ kan ske genom att brukaren får tjänsten genom myndighetens egen verksamhet eller genom en leverantör som upphandlats separat.[136]

Detta förfarande skiljer sig från annonsering enligt LOU. I en upphandling enligt LOU ska den upphandlande myndigheten som utgångspunkt annonsera sina upphandlingsdokument i en av Konkurrensverket registrerad databas, och de leverantörer som önskar konkurrera om avtalet måste sedan lämna ett anbud senast det datum som anges i annonsen.

4.2.3 Förfrågningsunderlag

Av 3 kap. 1 § LOV framgår att en upphandlande myndighet som beslutat att inrätta eller förändra ett valfrihetssystem ska annonsera på den nationella webbplats som upprättats för ändamålet. Förfrågningsunderlag ska tillsammans med annonsen finnas tillgängligt på webbplatsen.

I förfrågningsunderlaget ska den upphandlande myndigheten ange information om ekonomisk ersättning, särskilda kontraktsvillkor samt hur ansökan ska ges in och inom vilken tid den kommer att handläggas.[137]

I 4 kap. 1 § LOV anges att grunderna för den ekonomiska ersättningen till en leverantör ska framgå av förfrågningsunderlaget. Av förarbetena framgår att ersättningen i ett valfrihetssystem ska vara enhetlig för de leverantörer som utför

---

[135] 2 § 7 förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

[136] Konkurrensverkets ställningstagande 2019:2, *Betydelsen av den upphandlande myndighetens urval – Vem får välja i ett valfrihetssystem?*

[137] 4 kap. 1–4 §§ LOV.

samma tjänst. Den ersättning som leverantören mottar blir således beroende av hur många brukare som valt leverantören som utförare samt utförd mängd. Utförarna rapporterar till den upphandlande myndigheten vilka invånare eller brukare som valt eller fått tjänster utförda. Därefter betalas ersättning ut. Hur denna rapportering ska gå till och när den ska ske samt när kommunen eller regionen betalar ut ersättningen bör regleras i förfrågningsunderlaget. Eftersom valfrihetssystemet inte bygger på priskonkurrens är det enligt förarbetena viktigt att den upphandlande myndigheten prissätter tjänsten rätt. Utgångspunkten bör vara att de externa leverantörerna ska erhålla samma ersättning som verksamheten i egen regi, eftersom konkurrensneutralitet mellan de två då uppstår.[138]

Av 4 kap. 2 § LOV framgår att den upphandlande myndigheten får ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. Samtliga villkor ska anges i annonsen om valfrihetssystem eller i förfrågningsunderlaget. Hur en ansökan ska ges in och ska handläggas av den upphandlande myndigheten ska framgå av förfrågningsunderlaget, se 4 kap. 3–5 §§ LOV.

De yttersta gränserna för vilka krav och villkor som får ställas bestäms av de principer som gäller för valfrihetssystem som beskrivits ovan. För att uppfylla kravet på likabehandling krävs att det i avtalet som den upphandlande myndigheten tecknat med leverantören framgår under vilka förutsättningar den upphandlande myndigheten kan ändra avtalsvillkoren. Om större förändringar görs av de krav som framgår av förfrågningsunderlaget, måste den upphandlande myndigheten även omförhandla befintliga leverantörers avtal i motsvarande omfattning. Annars riskerar den enskilde att välja en utförare som inte uppfyller den nya miniminivå av krav som den upphandlande myndigheten fastställt.[139]

Det saknas i LOV bestämmelser om kontraktets löptid. I propositionen till LOV anges emellertid att det ska finnas uppgifter om avtalstider i förfrågningsunderlaget.[140] Som skäl anger lagstiftaren att det följer av kravet på likabehandling och icke-diskriminering att ett avtal ska konkurrensutsättas med jämna mellanrum vilket innebär att det inte är möjligt att ha tillsvidareavtal.[141]

---

[138] Prop. 2008/09:29 s. 80 f. Se dock Förvaltningsrätten i Härnösands dom den 13 mars 2017 i mål nr 2818-16 E, 2819-16 E, 2820-16 E, 2821-16 E och 282-16 E och Konkurrensverkets beslut från den 23 oktober 2013, dnr 348/2013.

[139] Prop. 2008/09:29 s. 62–63 och 138.

[140] Prop. 2008/09:29 s. 71.

[141] Prop. 2008/09:29 s. 76.

4.2.4 Uteslutning

Omständigheter som får medföra uteslutning av sökande

Enligt 7 kap. 1 § LOV får den upphandlande myndigheten utesluta en sökande som

1. är i konkurs eller likvidation, är under tvångsförvaltning, är föremål för ackord, genomgår företagsrekonstruktion, tills vidare har inställt sina betalningar eller är underkastad näringsförbud,

2. är föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, ackord, företagsrekonstruktion eller något annat liknande förfarande,

3. genom en dom som fått laga kraft är dömd för brott som avser yrkesutövningen,

4. har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen och den upphandlande myndigheten kan visa detta,

5. inte har fullgjort sina skyldigheter i fråga om socialförsäkringsavgifter eller skatt i hemlandet eller annan stat inom EES-området, eller

6. i något väsentligt hänseende har låtit bli att lämna begärda upplysningar eller lämnat felaktiga upplysningar som begärts med stöd av paragrafen.

I bestämmelsens andra stycke stadgas att om sökanden är en juridisk person, får sökanden uteslutas om en företrädare för den juridiska personen har dömts för sådant brott som avses i första stycket 3 eller gjort sig skyldig till sådant fel som avses i första stycket 4.

I bestämmelsens tredje stycke stadgas att den upphandlande myndigheten får begära att en sökande visar att det inte finns någon grund för att utesluta sökanden med stöd av första stycket 1, 2, 3 eller 5.

När förslaget till LOV togs fram betonades vikten av att regler om uteslutning, som ju återfinns i upphandlingslagarna, även bör gälla vid tillämpning av LOV. Detta då brukarna måste kunna lita på att den upphandlande myndigheten endast tecknar avtal med leverantörer som inte ägnar sig åt allvarlig brottslighet eller på annat sätt inte uppfyller de rättsliga förpliktelser som gäller enligt svensk lag. Mot denna bakgrund föreslogs att samtliga uteslutningsgrunder i 2007 års lydelse av LOU (ÄLOU) skulle införas i LOV. Förslaget omfattade därmed även att det – precis som vid upphandlingar över tröskelvärdet enligt LOU – skulle vara obligatoriskt att utesluta en sökande från att delta i ett valfrihetssystem om denne dömts för vissa brott.[142] Regeringen valde dock att enbart införa de fakultativa uteslutningsgrunderna från ÄLOU i LOV. Skälet till detta var att Lagrådet ansåg att en bestämmelse

[142] SOU 2008:15 s. 135 f.

motsvarande den i 10 kap. 1 § ÄLOU inte uppfyllde kraven på tydlighet och tillgänglighet. Lagrådet framhöll särskilt att den brottslighet som bestämmelsen hänvisade till saknade en direkt motsvarighet i den svenska brottsbalken. Eftersom det inte heller fanns någon EU-rättslig skyldighet att tillämpa dessa uteslutningsgrunder vid inrättandet av valfrihetssystem, valde regeringen att avstå från att införa en motsvarighet till 10 kap. 1 § ÄLOU i LOV.[143]

De nuvarande uteslutningsgrunderna i LOV motsvarar följaktligen endast de fakultativa uteslutningsgrunderna i ÄLOU. När ändringar har gjorts av uteslutningsgrunderna i LOU har motsvarande justeringar inte införts i LOV. Således motsvarar de nuvarande uteslutningsgrunderna i LOV endast delvis de nuvarande fakultativa uteslutningsgrunderna i LOU (jfr 13 kap. 2–3 §§).

Vidare, vad gäller skillnaderna mellan uteslutningsgrunderna i LOV och LOU, kan följande noteras. I LOV saknas bestämmelser som gör det möjligt att utesluta en sökande som har åsidosatt tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter. En sådan uteslutningsgrund finns däremot i LOU (13 kap. 3 § 1).

Vidare innehåller LOV inte någon regel som gör det möjligt att utesluta en sökande som har visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt och detta har medfört att det tidigare kontraktet har sagts upp i förtid eller lett till skadestånd eller jämförbara påföljder. En sådan bestämmelse finns däremot i LOU (13 kap. 3 § 5).

Flera av uteslutningsgrunderna i LOU tar sikte på att undvika snedvridning av konkurrensen (13 kap. 3 § 4, 6, 7 och 9). Sådana regler har dock inte ansetts lämpliga att införa i LOV, då de bedömts sakna relevans i ett valfrihetssystem, där något faktiskt urval mellan sökande inte sker på samma sätt som vid upphandling enligt LOU.[144]

Sammanfattningsvis finns det alltså fler uteslutningsgrunder i LOU än i LOV. LOV innehåller dock en uteslutningsgrund som saknar motsvarighet i LOU – nämligen att en sökande får uteslutas om denne genom en dom som fått laga kraft är dömd för brott som avser yrkesutövningen (7 kap. 1 § 3). Denna bestämmelse fanns i ÄLOU, men har inte förts över till LOU i dess nuvarande lydelse.

Det kan även noteras att LOV inte innehåller någon bestämmelse som motsvarar den i LOU om att den upphandlande myndigheten kan tillämpa andra uteslutningsgrunder som anges i upphandlingsdokumenten (19 kap. 17 § LOU).

Intyg och bevis som gäller sökande

Av 7 kap. 2 § LOV framgår att den upphandlande myndigheten i vissa fall, som bevis för att det inte finns grund för att utesluta en sökande, ska godta utdrag ur ett officiellt register eller annan likvärdig handling. Den upphandlande myndigheten

---

[143] Prop. 2008/09:29 s. 85 f.

[144] Jfr resonemangen i SOU 2016:78 s. 587 och SOU 2023:43 s. 253.

ska godta sådana utdrag eller annan likvärdig handling när det gäller ett förhållande som avses i 1 § första stycket 1, 2 eller 3 (konkurs eller likvidation, tvångsförvaltning, föremål för ackord, genomgår företagsrekonstruktion, tills vidare har inställt sina betalningar eller är underkastad näringsförbud; föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, ackord, företagsrekonstruktion eller något annat liknande förfarande; respektive genom en dom som fått laga kraft är dömd för brott som avser yrkesutövningen). Vidare ska den upphandlande myndigheten godta intyg från behörig myndighet när det gäller ett förhållande som avses i 1 § första stycket 5 (fullgörandet av skyldigheter i fråga om socialförsäkringsavgifter eller skatt i hemlandet eller annan stat inom EES-området).

Om sådana handlingar eller intyg inte utfärdas i sökandens hemland eller ursprungsland eller inte omfattar samtliga de fall som avses i 1 § första stycket 1–3, kan de ersättas med en utsaga som har avgetts på heder och samvete eller av en liknande försäkran.

Om en sökande är registrerad i en officiell förteckning över godkända leverantörer i ett land inom EES, ska den upphandlande myndigheten utgå från att sökanden inte kan uteslutas som leverantör enligt 1 § första stycket 1–5 (bland annat har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen och den upphandlande myndigheten kan visa detta).

I LOU, LUF och LUK har det nyligen införts bestämmelser om att en upphandlande myndighet inte får låta en dom som meddelades för mer än fem år sedan ligga till grund för ett beslut om uteslutning.[145] Avseende de fakultativa uteslutningsgrunderna är detta begränsat till en händelse som ligger tre år tillbaka i tiden.[146] Någon motsvarande begränsning finns dock inte i LOV.

Personkretsen

Enligt 7 kap. 1 § andra stycket LOV ska uteslutningsgrunderna brott och allvarligt fel i yrkesutövningen även tillämpas på en företrädare för den juridiska personen. Denna bestämmelse motsvarar ÄLOU och kommer att justeras om Leverantörskontrollutredningens förslag genomförs.[147] I nuvarande LOU omfattas enbart företrädare för juridiska personer när det gäller de obligatoriska uteslutningsgrunderna rörande brotten i 13 kap. 1 § LOU.

Genom 19 kap. 17 § LOU har det införts en möjlighet att använda egna uteslutningsgrunder. Ett exempel på egen uteslutningsgrund har varit att just justera personkretsen så att den omfattar flera personer och fler uteslutningsgrunder.[148] Leverantörskontrollutredningen har föreslagit att detta även ska gälla LOV.[149]

---

[145] 13 kap. 1 a § LOU, 13 kap. 1 a § LUF och 11 kap. 1 a § LUK.

[146] 13 kap. 3 a § LOU, 13 kap. 4 a § LUF och 11 kap. 4 a § LUK.

[147] SOU 2023:43 s. 253.

[148] Se bland annat Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 19 juni 2023 i mål nr 4448-23.

[149] SOU 2023:43 s. 253.

I många valfrihetssystem ställs det krav på att även medicinskt ansvarig och verksamhetsansvarig inte får omfattas av någon uteslutningsgrund. Dessa personer är centrala för utförandet av uppdraget och kan i många fall ha en större påverkan på kvaliteten på tjänsten än de personer som sitter i styrelsen för ett bolag.

4.2.5 Rättsmedel och tillsyn

Enligt 10 kap. 1 § LOV är det möjligt för en leverantör att ansöka om rättelse om den upphandlande myndigheten har brutit mot LOV. I detta innefattas att en sökande kan ansöka om rättelse av ett beslut att inte godkänna sökanden. Om en leverantör har lidit eller kan komma att lida skada ska domstolen besluta om att den upphandlande myndigheten ska vidta rättelse (10 kap. 2 § LOV).

Om en upphandlande myndighet inte följt LOV och det har lett till skada för den sökande, ska myndigheten ersätta sökanden efter talan om skadestånd i allmän domstol. Detta innebär med andra ord att en leverantör kan ansöka om skadestånd om en upphandlande myndighet brutit mot LOV. En leverantör kan alltjämt ansöka om skadestånd civilrättsligt om den upphandlande myndigheten har brutit mot de kommersiella villkoren i kontraktet. Detta skadestånd är då inget skadestånd med grund i LOV. Det antogs i propositionen till LOV att risken för skadestånd enligt LOV torde vara relativt begränsad, då det skulle vara svårt att visa på skada eftersom inga volymer garanteras i kontrakt som tecknats i valfrihetssystem.[150]

Konkurrensverket ställer sig frågande till hur skadestånd enligt LOV över huvud taget skulle kunna bli föremål för prövning. Om en upphandlande myndighet inte godkänner en leverantör är det primära rättsmedlet att ansöka om överprövning av det beslutet i allmän förvaltningsrätt och då kan det beslutet rättas. Om den upphandlande myndigheten ändå inte rättar beslutet skulle en skadeståndsprövning potentiellt bli relevant, men det har vad Konkurrensverket sett inte varit föremål för prövning sedan LOV infördes. Det finns dock enstaka fall då en leverantör begärt skadestånd för att en upphandlande myndighet har hävt ett kontrakt enligt LOV. Ytterst få leverantörer har haft framgång med en sådan talan i allmän domstol.[151]

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet över valfrihetssystem enligt LOV.[152] Enligt förarbetena ska Konkurrensverket uppmärksamma regelöverträdelser som är av större betydelse.[153]

---

[150] Prop. 2008/09:29 s. 108.

[151] Se dock Umeå tingsrätts dom den 10 maj 2024 i mål nr T 3376-22.

[152] Se 3 § 5 förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

[153] Prop. 2008/09:29 s. 109 f.

4.2.6 Rättspraxis

Rättspraxis avseende LOV är begränsad. Brå har i detta sammanhang pekat på att det är resurs- och tidskrävande att driva fram praxis, samt att de flesta kommuner och regioner inte har kapacitet nog att både hantera de förseningar och osäkerhetsmoment som uppstår i de lokala välfärdssystemen och samtidigt driva rättsfall, med allt vad det innebär.[154] Detta förefaller i synnerhet gälla praxis från allmän domstol som är ytterst begränsad.

Ett ytterligare skäl till den begränsade praxisen kan vara att det, enligt 10 kap. 1 § andra stycket LOV, endast är möjligt att ansöka om rättelse av en upphandlande myndighets beslut att inte godkänna en ansökan. Det är alltså inte möjligt för en konkurrerande leverantör att ansöka om rättelse av ett beslut att godkänna en ansökan. Det finns dessutom möjlighet för en sökande som har fått avslag att söka på nytt och i den nya ansökan rätta det fel som fanns med i den ursprungliga ansökan, i stället för att ansöka om rättelse av beslutet att inte anta ansökan. Slutligen är möjligheten till kompletteringar och justeringar av ansökan större jämfört med LOU.

Högsta förvaltningsdomstolen har avgjort endast ett ärende i sak avseende huruvida det var förenligt med LOV att säga upp ett kontrakt.[155] Kammarrätterna har avgjort runt 15 ärenden i sak där de flesta har rört tillämpningen av uteslutningsgrunderna i 7 kap. 1 § LOV. Allvarligt fel i yrkesutövningen är den vanligast förekommande grunden för uteslutning som en sökande klagar på. Bifallsfrekvensen, andelen mål där klaganden får rätt, förefaller generellt vara lägre i LOV-mål än i mål gällande LOU. Överlag är bifallsfrekvensen vad gäller LOV-mål mycket låg.[156]

Det är inte ovanligt att leverantörer ansöker om rättelse av beslut att säga upp avtal och valfrihetssystem.[157] I dessa fall ska domstolen avslå talan.[158]

Det finns många likheter mellan LOV och LOU, och den rättspraxis som gäller LOU kan i många fall användas för att tolka LOV.[159]

4.3 Lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen

Den 1 juli 2010 trädde även lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen (A-LOV) i kraft. Enligt A-LOV ska LOV tillämpas när Arbetsförmedlingen inrättar valfrihetssystem inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

---

[154] Brottsförebyggande rådet, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*, Rapport 2022:1 s. 14.

[155] HFD 2020 ref. 57.

[156] Upphandlingsmyndighetens statistikdatabas.

[157] Se bland annat Förvaltningsrätten i Faluns dom den 24 juli 2024 i mål nr 3170-24, Förvaltningsrätten i Jönköpings dom den 25 januari 2022 i mål nr 237-22 och Förvaltningsrätten i Malmös dom den 9 april 2024 i mål nr 13792-23.

[158] HFD 2020 ref. 57.

[159] Se bland annat prop. 2008/09:29 s. 86.

I förarbetena till A-LOV framfördes att det förvisso vore en fördel om all upphandling av tjänster med valfrihetssystem reglerades i en lag, då det skulle göra regelsystemet mer överskådligt. Det konstaterades dock att en reformering av regelsystemet med den inriktningen tar tid att genomföra. Eftersom det bedömdes angeläget att så snart som möjligt skapa en laglig grund för Arbetsförmedlingen att tillhandahålla valfrihetssystem ansåg regeringen att det lämpligaste då var att införa en ny lag för valfrihet hos Arbetsförmedlingen som hänvisade till LOV.[160] Lagen omfattar Arbetsförmedlingens insatser inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten där arbetslösa själva ges möjlighet att välja utförare av exempelvis stöd för matchning mot jobb.

4.4 Andra relevanta regleringar

4.4.1 Kommunallagens regler om uppföljning och kontroll av privata utförare

LOV innehåller inga bestämmelser om uppföljning och kontroll av leverantörer. I kommunallagen (2017:725) däremot finns bestämmelser om uppföljning och kontroll av privata utförare. Med privat utförare avses, enligt 10 kap. 7 § kommunallagen, en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av vissa utpekade kommunala angelägenheter. Med en privat utförare avses dock inte ett hel- eller delägt kommunalt bolag och inte heller kommunala stiftelser och föreningar.

Av 5 kap. 3 § kommunallagen framgår att om kommunala angelägenheter utförs av privata utförare, ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer som gäller för samtliga utförare av sådana angelägenheter. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn i de privata utförarnas verksamhet ska tillgodoses. Som framgår av förarbetena kan privata utförare förekomma inom många verksamhetsområden. Det kan därför vara svårt att i ett enda dokument utforma riktlinjer för samtliga områden. Av den anledningen har lagstiftaren överlåtit åt varje kommun eller region att själv avgöra om ett gemensamt program ska antas för samtliga verksamheter, eller om separata program ska utformas för olika områden.[161] Det finns dock inte några sanktioner kopplade till bestämmelser.

Kommunallagen ställer inte upp några specifika krav på innehållet i programmet, men enligt förarbetena kan uppföljningen innefatta flera olika åtgärder. Det kan exempelvis handla om att samla in information om verksamhetens resultat, analysera resultaten, återföra resultaten till de berörda enheterna och utkräva ansvar. Verksamhet som bedrivs av privata utförare kan dessutom kräva särskilda överväganden, även om processerna vid uppföljning bör vara så lika som möjligt

[160] Prop. 2009/10:146 s. 18.

[161] Prop. 2016/17:171 s. 329.

oavsett om verksamheten i fråga utförs i egen regi eller av en privat utförare. Till exempel måste krav på privata utförare normalt ställas i förväg, i förfrågningsunderlaget, inför att verksamheten upphandlas.[162]

När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen eller regionen, enligt 10 kap. 8 § kommunallagen, kontrollera och följa upp verksamheten. Enligt bestämmelsen ska kommuner och regioner inte bara se till att de har möjlighet att följa upp och kontrollera privata utförare, utan också vidta faktiska åtgärder för kontroll och uppföljning.[163]

Av 10 kap. 9 § kommunallagen framgår vidare att om en kommun eller en region sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen eller regionen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Det är enligt bestämmelsen inte enbart en målsättning för kommuner och regioner att tillförsäkra allmänheten insyn i verksamhet som lämnas över till privata utförare. Det ska i avtalet med den privata utföraren regleras vilken information som ska lämnas av den privata utföraren. Omfattningen av den information som ska lämnas blir beroende av bland annat den överlämnade verksamhetens art, hur många av kommunen eller regionens invånare som är beroende av verksamheten och hur mycket skattemedel som går till verksamheten. För att bestämma insynens omfattning ska det, vid avtalets utformning, göras en avvägning mellan å ena sidan den privata utförarens intressen av exempelvis skydd för affärsmässiga förhållanden och å andra sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs. Exempel på sådan information som det kan bli aktuellt för kommunen eller regionen att tillförsäkra sig är uppgifter om personalen och dess kompetens, utbildningsnivå och kapacitet, liksom information om antalet anställda, antalet anställda omräknat till heltid, personalkontinuitet, brukarundersökningar samt den privata utförarens organisation och eventuella underleverantörer.[164]

4.4.2 Aktiebolagslagens regler om revisorsplikt

LOV innehåller inga regler om krav på revisor för leverantörer som verkar inom ramen för valfrihetssystem. Av 1 § aktiebolagslagen (2005:551) (ABL) framgår däremot att ett aktiebolag som utgångspunkt ska ha minst en revisor. Revisionsplikt innebär kortfattat krav på att en kvalificerad revisor ska granska ett företags bokföring, årsredovisning samt styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning.

[162] Prop. 2023/24:52 s. 11.

[163] Prop. 2016/17:171 s. 421.

[164] Prop. 2016/17:171 s. 421 f.

Vissa aktiebolag kan emellertid undantas från kravet på att ha en revisor om de uppfyller vissa specifika kriterier och anger det i sin bolagsordning. Ett aktiebolag behöver inte ha revisor om företaget inte uppfyller mer än ett av följande villkor:

1. medelantalet anställda i bolaget har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till fler än tre,

2. bolagets redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 1,5 miljoner kronor,

3. bolagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 3 miljoner kronor.[165]

Ett nybildat aktiebolag omfattas med andra ord som utgångspunkt inte av revisionsplikten, utan revisionsplikten inträder först från och med det tredje räkenskapsåret.

[165] 1 § tredje stycket ABL.

5 Problembeskrivning

5.1 Välfärdsbrottslighet

Under de senaste åren har den så kallade välfärdsbrottsligheten fått mer och mer uppmärksamhet. Enligt Polismyndigheten är välfärdsbrottslighet ett växande problem och välfärdssektorn är en betydande inkomstkälla för den organiserade brottsligheten med en direkt koppling till den kriminella ekonomin.[166] Välfärdsbrott innebär att offentligt finansierade trygghetssystem inom stat, region och kommun utnyttjas för egen vinning av privatpersoner, företag eller föreningar. Begreppet inkluderar framför allt bidragsbrott och bedrägerier där aktören har lämnat felaktiga uppgifter, eller inte följer lagar och villkor i exempelvis avtal. Det kan bland annat leda till felaktiga utbetalningar av sådant som föräldrapenning, arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd och föreningsbidrag.[167]

Som uppmärksammats i media har det, i princip sedan LOV infördes, även förekommit olika former av välfärdsbrottslighet inom ramen för valfrihetssystemen. Redan 2013 uppmärksammades exempelvis Södertälje kommuns valfrihetssystem, då det uppdagades att kommunen betalat ut ersättning för hemtjänst som aldrig utfördes. Detta efter att ett privat hemtjänstföretag visat sig ha lämnat felaktiga uppgifter om sina brukares vårdbehov.[168] Välfärdsbrottsligheten inom ramen för valfrihetssystemen har sedan fortsatt på sina håll. Tidigare i år väcktes exempelvis misstankar mot personer kopplade till vissa vårdcentraler i Göteborg, bland annat för att ha fört över pengar till sig själva och gjort privata inköp.[169] Och helt nyligen uppmärksammades att Region Skåne hävt avtalet med en vårdcentral och polisanmält den på grund av fusk med faktureringen och brister i vården.[170] Polismyndigheten med flera har i en rapport om bolag som brottsverktyg i assistansbranschen bedömt att 70 procent av de assistansbolag som fått sina tillstånd de senaste fyra åren existerar primärt i syfte att användas i kriminalitet då de styrs av grupperingar inom välkända kriminella nätverk.[171] Att oseriösa och kriminella aktörer förekommer även inom Arbetsförmedlingens valfrihetssystem framgår av den granskning av leverantörer som Arbetsförmedlingen genomförde 2023.

---

[166] Polismyndigheten, ”Välfärdsbrott | Polismyndigheten” (besökt 2025-11-14).

[167] Brå, ”Välfärdsbrott | Brå - Brottsförebyggande rådet”, (besökt 2025-11-30) samt Polisen, ”Välfärdsbrott | Polismyndigheten” (besökt 2025-11-14).

[168] TT, ”Döms för hemtjänstbedrägeri i miljonklassen | SVT Nyheter” (besökt 2025-11-20). Se även Svea hovrätts dom den 15 november 2018 i mål nr B 9208-16.

[169] Velasco, Sivberg och Ziedorn, ” Därför stängdes inte vårdcentralerna – trots larm om brottslighet - Ekot | Sveriges Radio” (besökt 2025-11-20).

[170] Hansson, T., ”Region Skåne häver avtalet med vårdcentralen Liwia i Malmö” (besökt 2025-11-28).

[171] Polismyndigheten m.fl., *Bolag som brottsverktyg i assistansbranschen*, Fenomenrapport 2025-10-02.

Rapporteringen i media överensstämmer dock inte till fullo med den bild som givits under de intervjuer som Konkurrensverket genomfört. Det betonas bland annat att den stora majoriteten av utförare inom LOV inte är kriminella och att vid missförhållanden handlar det oftare om oseriösa eller okunniga aktörer, snarare än kriminella. Vidare framhålls vikten av källkritik i samband med rapportering av välfärdsbrottslighet. Beroende på hur uppgifterna har samlats in och vad de omfattar, finns en risk att vissa siffror och slutsatser kan ge en missvisande eller ensidig bild av problemets omfattning.

I takt med att välfärdsbrottsligheten har uppmärksammats i ökande grad under senare år, framhåller flera av de intervjuade vidare att medvetenheten om problemet ökat, bland annat hos upphandlande myndigheter. Detta har lett till en ökad kontroll, vilket i sin tur medfört att fler oseriösa leverantörer kan upptäckas. Denna utveckling bekräftas även av representanter för privata aktörer som erbjuder tjänster för leverantörskontroller. Enligt dem har efterfrågan från offentlig sektor ökat på senare år, särskilt vad gäller verktyg och metoder för att identifiera leverantörer som ägnar sig åt olika former av välfärdsbrottslighet.

5.2 Utmaningar med att stänga ute kriminella och oseriösa aktörer från valfrihetssystemen

5.2.1 Grundläggande uppgifter om valfrihetssystemen saknas

Konkurrensverket har under uppdragets genomförande kunnat konstatera att det saknas flera grundläggande uppgifter om valfrihetssystemen. Det saknas till exempel samlad statistik över hur stora belopp som årligen betalas ut inom ramen för dessa system och information om vilka leverantörer som är verksamma. Vidare saknas uppgifter om hur många ansökningar som gjorts till valfrihetssystemen, om vilka leverantörer som ansökt men inte blivit godkända samt om vilka leverantörer som upphandlande myndigheter hävt ett avtal med.[172]

Några av de som intervjuats inom ramen för uppdraget har understrukit vikten av tillgång till sådana grundläggande uppgifter för att kunna förebygga och motverka att oseriösa och kriminella aktörer etablerar sig inom valfrihetssystemen. Det har särskilt påpekats att tillgång till information om vem som köper vad av vem, till vilket pris och vid vilken tidpunkt är avgörande för att kunna upptäcka avvikelser och oegentligheter. Denna typ av insyn är central för att möjliggöra det som ofta beskrivs med den engelska termen *follow the money* – det vill säga att med hjälp av ekonomiska spår följa flöden av i detta fall offentliga medel och därigenom identifiera avvikelser som kan tyda på diverse oegentligheter.

För att möjliggöra sådan spårbarhet och insyn har flera av de intervjuade särskilt lyft behovet av digitalisering och standardisering av det allmännas inköpsprocesser.

[172] Jfr exempelvis Upphandlingsmyndighetens statistikdatabas.

Genom enhetliga och digitalt tillgängliga underlag kan förutsättningar för systematisk analys och uppföljning skapas. I detta sammanhang har införande av obligatorisk e-fakturering framhållits som ett centralt verktyg med stor potential.

5.2.2 Osäkerhet vid tillämpning av LOV

Flera upphandlande myndigheter upplever en viss osäkerhet vid tillämpningen av LOV, och kring hur LOV kan användas för att stänga ute oseriösa och kriminella aktörer från valfrihetssystemen. Osäkerheten rör i huvudsak hur LOV ska tolkas i relation till LOU och övriga upphandlingslagar, och vilka handlingsutrymmen som finns inom respektive regelverk. Härvid har det konstaterats att LOV är betydligt mindre detaljerad än LOU och de övriga upphandlingslagarna, och att det kan vara en källa till osäkerhet. Enligt vissa förutsätter tillämpningen av LOV i praktiken relativt goda kunskaper om LOU. I frånvaro av tillräcklig kunskap om LOU kan det därför vara svårt att avgöra vad som är tillåtet enligt LOV, vilket i sin tur riskerar att skapa osäkerhet och leda till felaktig tillämpning. Som även konstateras nedan, i avsnitt 5.2.10, kan dessa utmaningar vara särskilt stora i mindre kommuner och regioner, som ofta har begränsade resurser för att hantera sina valfrihetssystem.

En vanligt förekommande iakttagelse är att LOV i praktiken ofta tolkas i ljuset av LOU, trots att regelverken skiljer sig åt i flera avseenden. Det kan enligt många dock vara svårt att veta om exempelvis uteslutningsgrunderna i LOU och LOV ska tillämpas på samma sätt. Ytterligare en källa till osäkerhet är hur principerna för valfrihetssystem i LOV ska tolkas i förhållande till motsvarande principer i LOU och EU-direktiven. En upphandlande myndighet påpekar att detta riskerar att leda till felaktiga antaganden om vad som är möjligt inom ramen för respektive regelverk.

Som källa till osäkerheten kring tillämpningen av LOV har flera intervjupersoner även pekat på den begränsade praxis som finns på området. Skälen till att praxisen är begränsad har delvis redogjorts för i avsnitt 4.2.6. Därtill kan det noteras att tillströmningen av tips på området är relativt begränsad. Konkurrensverket får in endast ett mindre antal tips som rör tillämpningen av LOV. År 2023 mottogs exempelvis endast 14 sådana tips, att jämföra med de 190 tips som avsåg tillämpningen av LOU.[173] Detta bidrar till att begränsa Konkurrensverkets möjligheter att driva fram praxis och skapa klarhet i hur LOV ska tillämpas. Konkurrensverket har sedan införandet av LOV haft ca 40 tillsynsärenden. Tillsynsärendena har framför allt gällt om ett krav som den upphandlande myndigheten har ställt är förenligt med principerna i 1 kap. 2 § LOV.[174]

---

[173] Konkurrensverkets sammanställning.

[174] Utöver tillsynsärendena har Konkurrensverket meddelat ett ställningstagande gällande LOV. Enligt ställningstagandet får det inte ske ett urval genom ickevalsalternativet enligt 9 kap. 2 § LOV. Detta innebär att utrymmet för att ha ett turordningssystem som ickevalsalternativ, eller ett ickevalsalternativ som bygger på närhetsprincipen, är starkt begränsat och att tilldelningar på dessa sätt riskerar att utgöra otillåtna direktupphandlingar. Se Konkurrensverkets ställningstagande 2019:2.

Under de rundabordssamtal som Konkurrensverket fört har de brottsförebyggande myndigheterna som deltagit framhållit att allmänheten ofta är osäker på vilken myndighet man ska vända sig till vid misstanke om olika typer av missförhållanden – ibland trots ansträngningar för att ta reda på det. De understryker också vikten av att få in tips för de mottagande myndigheterna: så länge ingen rapporterar misstankar spelar det mindre roll att det överhuvudtaget finns tillsyns- och kontrollfunktioner.

Det har vidare uppmärksammats att det inte heller alltid är tydligt hur LOV förhåller sig till annan relevant lagstiftning, exempelvis kommunallagen och förvaltningslagen. Även det kan leda till tillämpningsproblem i praktiken.

5.2.3 Utmaningar kopplade till förfrågningsunderlagen

Ett flertal av de intervjuade uppger att upphandlande myndigheter generellt inte utnyttjar det handlingsutrymme som LOV medger för att införa egna uteslutningsgrunder, kommersiella villkor och andra särskilda villkor i syfte att stänga ute oseriösa och kriminella aktörer från valfrihetssystemen. I stället används LOV ofta bara som en checklista för vad som måste ingå i förfrågningsunderlaget. Några uppfattar att detta beror på att det upplevs svårt att formulera krav, särskilt kopplat till kvalitet. Fokus tenderar därför att läggas på kvantitativa faktorer såsom pris och/eller antal timmar. Exempel som lyfts är att avtal ofta saknar villkor om den upphandlande myndighetens prövning och godkännande av byte av ägare och ledning. Andra nämner brist på volymkrav, höjda bemanningskrav, krav på revisor för vård- och omsorgsbolag, samt avsaknad av arbetsrättsliga villkor.

Flera intervjupersoner pekar även på att otydlighet i förfrågningsunderlag är ett återkommande problem. Det kan skapa onödiga hinder i de fall en upphandlande myndighet behöver vidta åtgärder mot en leverantör som visat sig oseriös eller kriminell. Otydligheterna kan exempelvis gälla under vilka villkor avtalade sanktioner ska tillämpas eller när ett avtal ska hävas, men också grundläggande aspekter som vad som faktiskt anskaffats, till vilket pris och när tjänsten ska levereras.[175] En tydlig kravspecifikation, tillsammans med en strukturerad kontroll av denna, är enligt flera intervjupersoner avgörande för att kunna utesluta oseriösa eller kriminella aktörer.[176]

Ett skäl till att det upplevs som svårt att formulera tydliga och ändamålsenliga förfrågningsunderlag uppges bland annat vara att LOV i mindre utsträckning än LOU erbjuder vägledning om detta. I LOU är förfrågningsunderlagets innehåll mer detaljreglerat. Ett annat skäl som lyfts är att det inom valfrihetssystemen finns färre

[175] Avseende sanktioner se även Brås rapport 2022:1 s. 50.

[176] Se även Brås rapport 2022:1 s. 49.

goda exempel att ta inspiration från jämfört med vad som finns för upphandlingar enligt upphandlingslagarna.[177]

Det stora handlingsutrymmet i LOV att anpassa förfrågningsunderlaget lyfts dock av de flesta som en styrka och ses som en central fördel som bör bevaras. Samtidigt anser flera att LOV behöver förtydligas avseende vad som är tillåtet och inte inom ramen för valfrihetssystemen.

5.2.4 Särskilda svårigheter vid tillämpning av uteslutningsgrunderna

Av såväl den praxisgenomgång som redogörs för i avsnitt 4.2.6 som de intervjuer som genomförts framgår att det vid tillämpning av LOV finns särskilda svårigheter vid tillämpning av uteslutningsgrunderna. Enligt intervjupersonerna rör problematiken framför allt osäkerhet kring vilka typer av ageranden som omfattas av grunderna, vilka personer hos de sökande som ska omfattas av kontrollen, samt hur en sådan kontroll kan genomföras på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Otydligt vilka ageranden som omfattas av allvarligt fel i yrkesutövning

Som tidigare nämnts avser en majoritet av de avgöranden som Konkurrensverket gått igenom inom ramen för praxisgenomgången situationer där leverantören nekats godkännande av sin ansökan med hänvisning till allvarligt fel i yrkesutövningen.[178] Allvarligt fel i yrkesutövningen är också den uteslutningsgrund som många uppger är svårast att tillämpa.

Vissa intervjupersoner anser att det är otydligt vilka typer av ageranden som omfattas av uteslutningsgrunden och vilka omständigheter som krävs för att ett visst beteende ska anses vara kopplat till yrkesutövningen. Någon ifrågasätter även det faktum att vissa ageranden i dag inte kan utgöra grund för uteslutning, bara för att de inte skett inom ramen för yrkesutövningen, även om de är förtroendeskadliga i sig.

Vissa intervjupersoner menar därför att tillämpningsområdet bör vidgas på så vis att företrädare som dömts för vissa grova brott – även utanför yrkesutövningen – ska kunna uteslutas om brottet i fråga medfört att förtroendet för leverantören att utföra den aktuella tjänsten rubbats. Ett annat förslag som lyfts är att tydliggöra att tidigare offentliga hävda kontrakt ska utgöra en uteslutningsgrund.[179]

---

[177] Se även Brås rapport *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner - Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*, Rapport 2022:1 s. 133.

[178] Se avsnitt 4.2.6.

[179] Jfr 13 kap. 3 § 5 LOU.

Begreppet företrädare orsakar vissa problem

En särskild utmaning vid tillämpning av uteslutningsgrunderna rör innebörden och tillämpningen av begreppet företrädare. Flera intervjupersoner har framfört att det är otydligt vilka personer som omfattas av detta begrepp, vilket i förlängningen försvårar de upphandlande myndigheternas kontroll.

Vidare har det uttryckts en oro över att personkretsen som i dag omfattas av begreppet företrädare kan vara alltför begränsad. Det finns således en risk att vissa individer, som i praktiken har ett avgörande inflytande över en verksamhet, undgår upphandlande myndigheters kontroll. Som exempel nämns att en person som i realiteten styr ett bolag kan undgå prövning genom att hos Bolagsverket formellt registrera en närstående, exempelvis en make eller maka, som till exempel vd. Någon kontroll av om rollfördelningen stämmer överens med verkligheten görs nämligen inte vid registrering och fel är därför svåra att upptäcka. Användning av så kallade "målvakter", det vill säga personer som formellt står som företrädare men som saknar reellt inflytande över verksamheten, beskrivs som svår att hantera. I sådana fall är det inte alltid tydligt vem eller vilka som i praktiken styr bolaget eller drar ekonomisk nytta av verksamheten.

Det förekommer vidare att den faktiska företrädaren är verksam i ett annat bolag inom samma koncern, vilket försvårar identifieringen av de personer som de facto utövar inflytande. Sådana koncernstrukturer kan utnyttjas för att dölja ägar- och kontrollförhållanden, vilket skapar svårigheter för upphandlande myndigheter att få en korrekt bild av vem som styr verksamheten i praktiken.[180] Till detta kommer att leverantörer ansöker och godkänns till valfrihetssystem med bolag som uppfyller ställda krav på ägare eller ledning, varefter ägare eller ledning byts ut till sådana som inte längre uppfyller kraven, utan att den upphandlande myndigheten känner till det. I vissa fall byts företrädare ut frekvent, vilket kan vara en medveten strategi för att försvåra kontroll och spårbarhet. Det förekommer även uppgifter om att vissa aktörer med koppling till organiserad brottslighet systematiskt byter ut sina formella företrädare i syfte att undgå upptäckt och prövning.

En ytterligare problematik som framkommit är svårigheten att komma åt de personer hos en leverantör som har det faktiska inflytandet. Det är ofta enklare att identifiera personer längre ner i hierarkin, medan de individer som utgör det verkliga problemet – dvs. de med beslutsmakt och strategiskt inflytande – är svårare att nå genom nuvarande kontroll. Paradoxalt nog är det ofta de med lägre positioner som förekommer i belastningsregistret, medan individerna högre upp i hierarkin, som kan ha organiserat brottslig verksamhet på ett mer systematiskt sätt, vid en första anblick kan framstå som oproblematiska. Detta skapar en risk för att kontrollen missar de mest centrala aktörerna.

---

[180] Se även Brå, *Företag som brottsverktyg – Upplägg, systemsårbarheter och kopplingar till den kriminella miljön*, Rapport 2025:20.

Mot denna bakgrund har flera intervjupersoner uttryckt att begreppet företrädare bör ses över och eventuellt ges en vidare innebörd. Exempelvis har det framförts att det kan vara av intresse att kontrollera en påstådd företrädares närstående och affärskompanjoner. Det har bland annat lyfts fram att man i andra sammanhang kontrollerar även personer med nyckelroller i utförandet av tjänsten. Samtidigt finns det betydande svårigheter med att definiera en sådan utvidgning på ett rättssäkert och proportionerligt sätt. En alltför vid tolkning skulle kunna leda till oönskade konsekvenser, såsom att företag drabbas av uteslutning på grund av mycket avlägsna eller löst associerade personers agerande. Exempelvis har det anförts att det inte bör vara tillräckligt att en företrädare har en släkting med belastande bakgrund, även om sådana kopplingar i vissa fall kan motivera en fördjupad granskning.

Det har återkommande angetts att det är lätt att starta företag i Sverige och att det går att köpa bolag som redan har tillstånd att bedriva viss verksamhet enligt LOV. Flera upphandlande myndigheter har anfört att sökanden försöker undvika att bli uteslutna genom att ansöka genom nya bolag. Detta problem är delvis reglerat i exempelvis Norge. I Norges motsvarighet till LOU anges det att även anknutna bolag kan uteslutas om sambandet mellan verksamheterna i bolagen är tillräckligt starkt.[181] Det ska särskilt beaktas om upplägget är ägnat att undvika uteslutning.[182]

Trots de utmaningar som föreligger vid identifieringen av rätt företrädare, framhåller flera att sådan kontroll är av central betydelse. En kontroll som enbart fokuserar på den juridiska personen och inte de fysiska personer som faktiskt företräder eller har ett reellt inflytande över bolaget riskerar att bli otillräcklig.

Vissa leverantörer säger upp avtalet för att undvika hävning

Vissa upphandlande myndigheters avtal avseende valfrihetssystem innehåller en så kallad sanktionstrappa eller åtgärdsplan för hur brister och avvikelser under kontraktets genomförande ska hanteras. Sanktionstrappan inleds ofta med att den upphandlande myndigheten uppmärksammar leverantören om felet och begär att få det åtgärdat. Det andra steget kan vara för myndigheten att överväga att göra ett prisavdrag för att täcka de kostnader som uppstått på grund av felet. Vite är en vanligt förekommande sanktion vid försening av leveransen. Det tredje steget kan vara för den upphandlande myndigheten att använda eventuella uppsägningsklausuler för att säga upp kontraktet. I det fjärde och mest ingripande steget kan kontraktet hävas.

En upphandlande myndighet har under uppdragets gång dock vittnat om en återkommande problematik vid tillämpningen av sanktionstrappor. Enligt denna väljer vissa leverantörer ofta att själva säga upp kontraktet när det näst sista steget i sanktionstrappan är nära att aktualiseras.

---

[181] 24.3 § p. 3 Forskrift om offentlige anskaffelser.

[182] Nærings- og fiskeridepartementet veileder til reglene om offentlige anskaffelser 2018 s. 294.

Därmed undviks det mest ingripande steget – hävning från myndighetens sida – och dess rättsliga följder. Möjligheten utsläcks då för upphandlande myndigheter att senare utesluta leverantören i fråga, för att den har visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt och detta har medfört att det tidigare kontraktet har sagts upp i förtid eller lett till skadestånd eller jämförbara påföljder.

5.2.5 Begränsad tillgång till relevant information

Majoriteten av de intervjuade uppger att upphandlande myndigheter saknar tillräcklig tillgång till relevant information för att kunna genomföra effektiva kontroller och uppföljningar av leverantörer i valfrihetssystemen. Denna brist gäller såväl mellan kommuner och regioner som mellan dessa och statliga myndigheter. Flera av de intervjuade upplever också en obalans i informationsflödet, och menar att kommuner och regioner ofta förväntas dela en stor mängd uppgifter till statliga myndigheter, men inte får tillbaka information i samma utsträckning.

Den begränsade tillgången till relevant information bedöms av flera försvåra upphandlande myndigheters möjligheter att motverka kriminella och oseriösa aktörer i valfrihetssystemen. Som en kommun konstaterar kan det exempelvis uppstå en misstanke om att en sökande är oseriös, men att det ibland saknas tillräckligt underlag för att till exempel utesluta sökanden. Den upphandlande myndigheten får då välja mellan att godkänna sökanden, trots att det senare kan visa sig att aktören är oseriös, eller att på vinst och förlust lägga ned ytterligare tid och resurser på att utreda saken vidare.

Rätt information vid rätt tid är en central förutsättning

Av intervjuerna framgår tydligt att upphandlande myndigheter har ett stort behov av att snabbt kunna få tillgång till relevanta uppgifter från andra myndigheter, kommuner och regioner för att kunna genomföra en effektiv kontroll och uppföljning av leverantörer inom valfrihetssystemen. Särskilt lyfts behovet av information om tidigare avtalsrelationer, exempelvis om vilka upphandlande myndigheter en leverantör haft kontrakt med, samt om åtgärder som hävning eller viten har förekommit. Även uppgifter om sökanden som nekats deltagande i valfrihetssystem av andra upphandlande myndigheter bedöms av vissa kunna vara av betydelse. En representant för en kommun uppger att andra kommuner i regel är hjälpsamma och delar med sig av information vid förfrågan. I avsaknad av en strukturerad informationsdelning kan det i praktiken dock bli nödvändigt att söka efter uppgifter manuellt, exempelvis genom att söka på internet (vid intervjuerna användes googla) efter uppgifter i öppna källor.

Som Polismyndigheten påtalar saknas det i dagsläget centrala register för sådan information som kan vara av betydelse vid kontroll och uppföljning av leverantörer. Det finns exempelvis flera typer av sanktioner som inte är samlade i något register, trots att dessa kan ha relevans i samband med sådan kontroll. Det saknas med

andra ord ett belastningsregister för juridiska personer som omfattar bland annat företagsbot enligt brottsbalken (1962:700), straffavgifter enligt utlänningslagen (2005:716), avgifter enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) och miljöbalken (1998:808).

Enligt Polismyndighetens bedömning är sådan information av betydelse för upphandlande myndigheter, då förekomst av mindre allvarlig brottslighet i vissa fall kan indikera mer omfattande brottsliga strukturer. Exempelvis kan anställning av personer utan arbetstillstånd utgöra en del av mer omfattande eller systematiska oegentligheter. I detta sammanhang har Polismyndigheten uppmärksammat att Skatteverket uppskattar att cirka 185 000 personer vistas i Sverige utan person- eller samordningsnummer. Ekobrottsmyndigheten lyfter även att uppgifter om skönstaxering, upptaxering och andra ekonomiskt relaterade åtgärder kan vara relevanta som indikatorer på oegentligheter hos leverantörer och dess företrädare.

Av intervjuerna framgår vidare vikten av att information är aktuell och kan erhållas inom rimlig tid. I dagsläget kan det förekomma vissa fördröjningar vid inhämtning av uppgifter från bland andra Skatteverket och Bolagsverket, exempelvis vad gäller de uppgifter från Skatteverket som krävs för att kontrollera om leverantörernas inrapporterade uppgifter om löneutbetalningar stämmer överens med faktiska anställningar. Enligt uppgift förekommer det att leverantörer betalar ut lön till personer som inte arbetar i verksamheten, eller att personer arbetar utan att få lön utbetald. Ett annat exempel som nämns är uppgifter om skattetillägg. I vissa fall uppges även informationen vara inaktuell. Detta bedöms utgöra ett hinder för en ändamålsenlig kontroll- och uppföljningsprocess.

Flera intervjupersoner uttrycker ett behov av någon form av gemensam databas eller register där relevanta uppgifter kan samlas och göras tillgängliga och sökbara för upphandlande myndigheter. En intervjuperson betonar särskilt vikten av att ett sådant system utformas med användarvänlighet i åtanke. En av de kommersiella aktörer som intervjuats, och som tillhandahåller tjänster för leverantörskontroller, understryker även betydelsen av att en sådan databas möjliggör viss bearbetning av informationen. Detta anses nödvändigt för att synliggöra samband som kan vara av betydelse vid kontroll och riskbedömning.

Tillgång till uppgifter från IVO är av särskild betydelse

Flera intervjupersoner framhåller särskilt vikten av att upphandlande myndigheter snabbt kan få tillgång till information från IVO, om exempelvis återkallade tillstånd och andra sanktionsåtgärder. Sådan information bedöms som viktig i arbetet med kontroll och uppföljning av leverantörer.

Inom socialtjänsten är i princip alla verksamheter tillståndspliktiga och omfattas därmed av en ägar- och ledningsprövning vid etablering. Detta beskrivs som en trygghet för upphandlande myndigheter, då det skapar en form av grundkontroll och bidrar till att säkerställa en lägstanivå. En intervjuperson menar dock att detta kan utgöra en falsk trygghet. Detta då den faktiska bedömningen av en utförares lämplighet kan göras först då verksamheten är på plats, och då snarare faller inom

ramen för upphandlande myndigheters kontroll och uppföljning. Vidare förekommer vissa problem kopplat till tillståndsplikten. Enligt en intervjuperson förekommer det till exempel att tillståndshandlingar lämnas in som inte speglar den faktiska ägar- eller ledningsstrukturen. En annan intervjuperson uppger även att det i praktiken i princip går att köpa tillstånd på andrahandsmarknader, vilket riskerar att underminera tillståndets funktion som kvalitetsgaranti.

Inom hälso- och sjukvården är förhållandena annorlunda. Många verksamheter, exempelvis vårdcentraler och tandläkarmottagningar, omfattas endast av registreringsskyldighet. Någon prövning av ägare eller ledning sker inte i samband med etablering, och IVO:s tillsyn inriktas därefter på hur vården bedrivs. Myndighetens möjligheter att ingripa är därmed begränsade till brister i verksamhetens utförande, exempelvis enligt patientsäkerhetslagen (2010:659). IVO kan således inte agera enbart på grund av exempelvis misstänkt brottslighet hos ägare eller ledning, så länge verksamheten i övrigt uppfyller gällande krav. Enligt IVO kan myndigheten alltså i praktiken känna till att en mottagning drivs av en kriminell person, men ändå sakna möjlighet att stänga den, så länge det inte föreligger brister i vården.[183]

En intervjuperson konstaterar dock att en utökad tillståndsplikt hos IVO skulle kunna bidra till att lösa vissa problem, men långt ifrån alla. Arbetsförmedlingen påpekar samtidigt att deras valfrihetssystem inte omfattas av någon extern kontrollfunktion, såsom IVO eller en motsvarighet till patientsäkerhetslagen, vilka annars kan bidra till att säkerställa en lägstanivå för kvalitet i anskaffade tjänster.

IVO betonar vidare att tips om brister i verksamheter är av stor betydelse för tillsynsarbetet. Uppgifter från kommuner, regioner, brukare eller närstående, är särskilt viktiga då verksamheter försöker undgå tillsyn – exempelvis genom att inte uppfylla registreringsplikt eller bedriva tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd.

Trots att tillgång till information från IVO – exempelvis om återkallade tillstånd – är av stor betydelse för upphandlande myndigheter, saknar IVO verktyg för att enkelt dela sådan information med andra. För att ta reda på om en verksamhet har giltigt tillstånd hos IVO, om ett tillsynsärende pågår eller vilka beslut som fattats, måste upphandlande myndigheter i stället i regel begära ut handlingar manuellt.

Ett undantag är dock Hem för vård och boende (HVB), där e-tjänsten *IVO:s placeringsstöd* finns tillgänglig. Tjänsten gör det möjligt för kommuner – och numera Adda – att ta del av relevant information inför placeringar av barn. Den är tänkt att byggas ut till fler av IVO:s tillstånds- och tillsynsområden. Trots detta uppger IVO att ett betydande antal kommuner ännu inte anslutit sig, vilket begränsar möjligheten att på ett enkelt sätt dela informationen. IVO framhåller dock att kommuner i regel kontaktas direkt – vanligen per telefon – vid en stängning av ett HVB, eftersom barn då behöver omplaceras omedelbart. I fråga om vårdcentraler har IVO ofta

[183] Notera dock att en utredning tillsatts för att utreda vilka insatser som behövs i syfte att stärka patientsäkerheten och motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården. Se Kommittédirektiv 2025:41 *Insatser för att stärka patientsäkerheten och motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården*.

redan haft kontakt med aktuell region i samband med tillsyn, vilket innebär att regionen i praktiken känner till ärendet.

En ytterligare brist som lyfts är att IVO saknar information om vilka kommuner som anlitar de granskade vårdgivarna, vilket medför att myndigheten inte kan identifiera och notifiera dem vid behov. Enligt IVO saknar myndigheten i dagsläget även digitala system för sådan riktad kommunikation.

Informationsutbyte kan hindras av sekretessregler

Flera intervjupersoner uppger att informationsutbytet mellan upphandlande myndigheter försvåras av att relevanta uppgifter i vissa fall omfattas av sekretess. Detta gäller främst mellan olika upphandlande myndigheter, men i vissa fall även inom en och samma myndighet.[184]

Enligt Polismyndigheten har brottsbekämpande myndigheter under senare tid i och för sig fått bättre tillgång till diverse uppgifter, bland annat genom införande av olika sekretessbrytande bestämmelser. Dessa regler är dock i huvudsak begränsade till just brottsbekämpande myndigheter, trots att även upphandlande myndigheter kan ha ett legitimt behov av att kunna dela och ta del av information i syfte att kontrollera och följa upp leverantörer.

Som exempel på en bestämmelse som bedöms begränsa upphandlande myndigheters möjlighet till ändamålsenlig kontroll och informationsdelning nämns av några intervjupersoner 31 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL), som avser skydd för enskilds affärs- eller driftförhållanden.

I detta sammanhang uppmärksammas även en dom från Kammarrätten i Stockholm om rätten att ta del av en sammanställning av vilka avtal Arbetsförmedlingen har hävt, vilken avtalspart som berörts, samt orsaken till hävning. Domen lyfts som ett exempel på rättspraxis som kan försvåra möjligheten att dela relevanta uppgifter, exempelvis om uppsagda avtal, med andra upphandlande myndigheter.[185] Av domstolens bedömning framgår att 31 kap. 16 § OSL innebär en presumtion för offentlighet när det gäller uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhållanden i samband med att dessa trätt i affärsförbindelse med en myndighet. Samtidigt konstateras att vissa uppgifter – exempelvis sådana som rör leverantörer som har begått avtalsbrott – kan vara av sådan karaktär att de kan utnyttjas av konkurrenter på ett sätt som riskerar att medföra skada för leverantören. Om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada vid ett utlämnande, omfattas uppgifterna av sekretess enligt 31 kap. 16 § första stycket OSL.[186]

---

[184] Intervjuerna genomfördes i juni–augusti 2025 vilket är innan Riksdagen beslutade om propositionen 2024/25:180 *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse*.

[185] Se även Kammarrätten i Stockholms dom den 13 november 2024 i mål nr 5950-24.

[186] Kammarrätten i Stockholms dom den 13 november 2024 i mål nr 5950-24.

Dataskyddsreglerna kan utgöra ytterligare hinder för informationsutbyte

Flera intervjupersoner har vidare uppmärksammat att upphandlande myndigheters tillgång till relevant information om leverantörer, underleverantörer och dess företrädare har begränsats av ett av Högsta domstolens avgöranden från tidigare i år. Avgörandet innebär i korthet att rättsdatabaser inte längre får tillhandahålla eller möjliggöra sökning på personuppgifter, såsom namn, personnummer och adresser, från exempelvis domar.[187] Enligt flera intervjupersoner försvårar detta upphandlande myndigheters möjligheter att identifiera oseriösa aktörer genom användning av kommersiella aktörers digitala tjänster för leverantörskontroller.

I frånvaro av ändamålsenliga digitala verktyg uppger vissa att upphandlande myndigheter kan tvingas genomföra manuella kontroller, vilket kan innebära att kontakt behöver tas med ett stort antal domstolar för att inhämta nödvändig information. Detta beskrivs som både tidskrävande och resursintensivt, vilket i förlängningen riskerar att leda till att kontroller uteblir eller fördröjs. Flera intervjupersoner konstaterar även att sanningsförsäkran inte är tillräckligt för att kontrollera företrädares eventuella tidigare brottslighet.

En kommersiell aktör på marknaden för rättsdatabaser instämmer i att nuvarande rättsläge försvårar upphandlande myndigheters tillgång till relevanta uppgifter, och menar att det vore mer ändamålsenligt att införa ett system med tillståndsplikt för denna typ av verksamhet. Enligt denne bör sådan tillståndsgivning stå under tillsyn av IMY, med möjlighet att återkalla tillstånd vid brister i hanteringen av personuppgifter. På så sätt skulle det kunna säkerställas att endast seriösa aktörer hanterar känsliga personuppgifter utifrån legitima ändamål och i enlighet med gällande regelverk.

5.2.6 Svårigheter vid genomförande av kontroller

Digitaliserade inköpsprocesser skulle förenkla kontroller

Svenskt Näringsliv har påtalat att Sverige i dag saknar så kallade digitala järnvägar, dvs. en infrastruktur som gör det möjligt för offentliga aktörer att enkelt ta del av varandras information. Det försvårar i sin tur upphandlande myndigheters kontroller av sökanden. Med andra ord gör det upphandlande myndigheters arbete svårt och ineffektivt, och kriminellas möjlighet att utnyttja systemet relativt enkelt.

Därtill har det under intervjuerna uppmärksammats att det saknas ett fungerande europeiskt system som möjliggör för exempelvis en kommun i Sverige att få vetskap om att en sökande har obetalda skatter i ett annat EU-land. Även det kan försvåra upphandlande myndigheters kontroller.

---

[187] Se NJA 2025:10. I målet aktualiseras förhållandet mellan 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen, 1 kap. 7 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och reglerna i dataskyddsförordningen (GDPR).

Såväl SKR som Svenskt Näringsliv framhåller att upphandlande myndigheters kontroller av sökanden skulle förenklas betydligt av en bred satsning på standardisering och digitalisering av det offentligas inköpsprocesser och system. Härvid har införande av obligatorisk e-fakturering för samtliga företag i Sverige lyfts som något som skulle kunna skapa förutsättningar för ökad effektivitet, transparens och uppföljning i både offentlig och privat sektor. Såväl SKR som Svenskt Näringsliv menar att sådana insatser skulle kunna få betydligt större genomslag än punktvisa insatser för upphandlande myndigheters möjligheter att bland annat kontrollera sökanden.

Ett stort antal leverantörer och underleverantörer försvårar kontroller

Flera intervjupersoner uppger att kontrollen av sökanden försvåras i takt med att antalet sökanden ökar. Det kan även vara en utmaning att ansökningar kan lämnas in löpande, eftersom den upphandlande myndigheten i princip alltid behöver vara beredd att genomföra kontroller. Det öppna ansökningsförfarandet medför också att sökanden som fått ett avslag kan lämna in en ny ansökan som då är tydligt justerad utifrån motiveringen i avslagsbeslutet. En karenstid skulle enligt en kommun därför kunna övervägas.

Vidare har utmaningar kopplade till användningen av underleverantörer lyfts. Flera brottsbekämpande myndigheter konstaterar att det i koncerner med flera bolag och långa underleverantörsled kan finnas en blandning av seriösa aktörer, fuskande företag samt oseriösa och kriminella aktörer – inklusive sådana med koppling till organiserad brottslighet. Denna blandning, både inom koncerner och i kedjor av underleverantörer, gör det svårt att få en tydlig överblick av vilka aktörer som faktiskt är verksamma och hur de hänger ihop. Antalet inblandade bolag kan dessutom vara stort, vilket ytterligare försvårar möjligheten att identifiera vilken aktör som innehar den faktiska kontrollen över verksamheten. Enligt flera intervjupersoner finns det sällan skäl till att många underleverantörer behöver vara involverade i utförandet av just vård- och omsorgstjänster.

Mot denna bakgrund har vissa intervjupersoner framhållit behovet av att kunna begränsa användandet av underleverantörer inom valfrihetssystemen. Flera menar att det bör vara möjligt att begränsa antalet leverantörer, med hänvisning till att ökande volymer försvårar kontrollen. Arbetsförmedlingen efterfrågar att leverantörer ska kunna begränsas områdesvis, baserat på lokalisering, i särskilda fall. Företagarna utesluter inte att en begränsning kan vara motiverad, men lyfter samtidigt att problemet många gånger snarare är för få leverantörer.

Centraliserad leverantörskontroll och svarta listor kan förenkla

Upphandlingsmyndigheten lyfter möjligheten till centraliserad leverantörsprövning som ett möjligt verktyg för att underlätta kontrollen av sökanden till valfrihetssystem. Enligt myndigheten skulle en sådan ordning lämpa sig särskilt väl när det gäller kontroll av obligatoriska uteslutningsgrunder. Däremot kan en centraliserad

kontroll medföra praktiska utmaningar vid bedömningen av till exempel uteslutningsgrunden allvarligt fel i yrkesutövningen, då denna förutsätter viss subjektivitet som är beroende av vilken tjänst som avses.

En annan intervjuperson påtalar att frågan om så kallade svarta listor återkommande aktualiseras, men ofta avfärdas. Härvid framhålls att möjligheten att använda sådana listor bör bedömas utifrån deras innehåll och syfte.

Särskilda utmaningar kopplade till vissa organisationsformer

Ett par intervjupersoner pekar på särskilda utmaningar i kontrollarbetet när utförares verksamhet bedrivs i form av stiftelser eller föreningar. LSS-verksamhet lyfts fram som särskilt sårbar i detta avseende. Enligt intervjupersonerna kan gode män eller förvaltare i vissa fall vara en del av, eller möjliggöra, kriminella upplägg. Detta riskerar att skapa ett slutet system där leverantörer med kopplingar till organiserad brottslighet kontrollerar flera led i verksamheten – från ägande av fastigheter till anställning av vårdpersonal och fastighetsförvaltare. Detta kan leda till oklarheter kring vem som faktiskt styr verksamheten. Det faktum att det inte är ovanligt att närstående är gode män eller förvaltare gör vidare dessa typer av verksamheter än mer sårbara.

5.2.7 Begränsad revisorsplikt ställer högre krav på upphandlande myndigheter

Under rundabordssamtalen konstaterade flera upphandlande myndigheter att den nuvarande revisionsplikten är begränsad och exempelvis inte omfattar nystartade bolag, vilket har behandlats i avsnitt 4.4.2. Detta medför att ett betydande ansvar läggs på de upphandlande myndigheterna att själva kontrollera leverantörer, även i situationer där vissa brister sannolikt hade kunnat upptäckas inom ramen för en revision. En mer omfattande revisionsplikt skulle därmed kunna bidra till att upphandlande myndigheter behöver granska färre oseriösa sökande.

Vid samtalen diskuterades därför om det vore önskvärt att utvidga revisionsplikten till att omfatta fler företag. En upphandlande myndighet framförde bland annat att det skulle kunna övervägas att införa revisorsplikt för samtliga bolag som bedriver verksamhet inom de tjänsteområden som omfattas av valfrihetssystemen, med hänvisning till dess karaktär. En utökad revisionsplikt skulle innebära att en del av ansvaret för att upptäcka oseriösa aktörer flyttas från de upphandlande myndigheterna till revisorerna. Detta skulle kunna bidra till en mer effektiv kontrollprocess.

Samtidigt påpekades att det finns risker även med en sådan ordning, eftersom vissa oseriösa revisorer kan medverka till att möjliggöra kriminella upplägg. Dessa bedöms dock utgöra en mycket liten andel av kåren, medan de flesta revisorer anses vara seriösa och bidra till ökad transparens i fråga om leverantörers ekonomiska ställning.

5.2.8 Otillräcklig uppföljning ökar risken för oupptäckta avvikelser

Bristande avtalsuppföljning beskrivs av många som en möjliggörare för oseriösa och kriminella aktörer inom valfrihetssystemen. I de intervjuer som genomförts framhålls det därför som avgörande att upphandlande myndigheter inte enbart genomför kontroller vid ansökan, utan även följer upp leverantörer regelbundet och systematiskt under avtalets löptid. Att i stället endast förlita sig på att brukarnas val automatiskt säkerställer kvalitet beskrivs av vissa som en naiv hållning. Som påtalas av några tar LOV inte heller höjd för exempelvis överetablering och fiktiva brukarbehov.

Trots att vikten av kontroll och uppföljning påtalats i många olika sammanhang under lång tid,[188] finns fortfarande brister i uppföljningen hos många upphandlande myndigheter.[189] Bristande uppföljning förklaras oftast med otillräckliga resurser. I valfrihetssystem med ett stort antal leverantörer, eller då det förekommer många underleverantörer, menar flera att möjligheten till en tillräckligt frekvent och omfattande uppföljning försvåras ytterligare. Detta då uppföljning i regel kräver mycket resurser.

Att det inte går att begränsa antalet leverantörer lyftes som en nackdel med LOV jämfört med LOU av upphandlande myndigheter med erfarenheter av många leverantörer i sina valfrihetssystem. Att genomföra uppföljning och kontroll som innefattar verksamhetsbesök – något som många framhåller som en viktig åtgärd för att motverka kriminella och oseriösa aktörer – är mycket resurskrävande. Ju fler leverantörer som ingår i valfrihetssystemet, desto större blir belastningen och resursåtgången för kontroll och uppföljning, jämfört med ett system där antalet leverantörer kan begränsas. En omfattande överetablering inom vissa områden kan också skapa oro om hur de verksamheter med få brukare kan överleva på den ersättning som valfrihetssystemet genererar.

De tjänster som omfattas av valfrihetssystemen beskrivs dessutom som sådana tjänster som till sin natur kan vara komplexa och därför svåra att följa upp. Det kan exempelvis vara utmanande att bedöma enskilda individers faktiska behov och ställa dessa i relation till vilka insatser som faktiskt utförts – något som kan vara ett viktigt ingångsvärde vid avtalsuppföljning. I intervjuerna nämns även att det i vissa fall förekommit otillbörliga samarbeten mellan exempelvis patienter och läkare vid bedömning av behov, vilket ytterligare kan försvåra uppföljningen.

En ytterligare utmaning utgörs av den begränsade tillgången på relevant information, vilket delvis har behandlats i avsnitt 5.2.5. Ett återkommande exempel på

---

[188] Se t.ex. Upphandlingsutredningen 2010, SOU 2013:12, *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:1, *Nationella upphandlingsrapporten 2023*, Westergren, C. K., *Avtalsuppföljning inom offentlig upphandling – säkerställer konkurrens och avtalad kvalitet till avtalat pris*, Konkurrensverkets uppdragsforskning 2023:1, Statskontoret, rapport 2025:7, *Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner*, Finansdepartementet, *Färdplan för de offentliga affärerna 2025–2030*.

[189] Se även Statskontoret, rapport 2025:7, *Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner*.

detta gäller möjligheten att kontrollera uppgifter om företrädares eventuella brottsliga bakgrund. Tidigare har dessa kontroller gjorts med hjälp av privata aktörers rättsdatabaser, där det snabbt och enkelt gått att söka fram sådana uppgifter. Vissa menar dock att den möjligheten försämrats till följd av ett avgörande från Högsta domstolen 2025.[190] Beslutet innebär i korthet att rättsdatabaser inte får tillhandahålla personuppgifter såsom namn, personnummer och adresser från exempelvis domar, eller göra dessa uppgifter sökbara i databaser. Detta kan påverka upphandlande myndigheters möjligheter att, med hjälp av sådana rättsdatabaser, identifiera oseriösa aktörer. I avsaknad av digitala sökvägar kan myndigheten i stället behöva genomföra manuella kontroller, vilket i många fall innebär kontakt med ett stort antal domstolar för att inhämta nödvändig information. Detta beskrivs som både resurskrävande och tidsödande, vilket i sin tur kan leda till att kontroller uteblir eller fördröjs.

Härvid kan dock noteras att Bolagsverket, som nämnts i avsnitt 3.7.1, för närvarande har i uppdrag att utveckla ett system för leverantörskontroll i syfte att motverka kriminella och oseriösa leverantörer i offentlig upphandling. Med hjälp av systemet ska upphandlande myndigheter bland annat kunna kontrollera företrädare för leverantörer och underleverantörer mot Polismyndighetens belastningsregister avseende brott som omfattas av de obligatoriska uteslutningsgrunderna i 13 kap. 1 § LOU. Denna leverantörskontroll kommer dock inte, åtminstone inledningsvis, att kunna användas för att kontrollera företrädare mot den frivilliga uteslutningsgrunden allvarligt fel i yrkesutövningen. Detta eftersom vilka brott som kan utgöra ett allvarligt fel i yrkesutövningen kan skilja sig mellan olika offentliga kontrakt.[191]

En ytterligare förutsättning för god och effektiv avtalsuppföljning är, enligt flera, att det finns möjlighet att dela information också inom den egna organisationen. Det kan exempelvis handla om att olika förvaltningar inom en kommun ska ha tillgång till samma information om kommunens leverantörer.[192]

Bland de upphandlande myndigheter som upplever att deras avtalsuppföljning fungerar väl lyfts vidare flera gemensamma framgångsfaktorer. De påtalar bland annat vikten av ett tydligt förfrågningsunderlag med krav som är enkla att följa upp.[193] Även fysiska möten, platsbesök och videomöten framhålls som viktiga verktyg – dessa metoder upplevs som tidsbesparande för seriösa aktörer, samtidigt som de försvårar för oseriösa leverantörer, som ofta är bättre rustade att hantera skriftlig granskning. Detta gäller inte enbart vid uppföljning under kontraktets löptid, utan även vid kontroller i samband med ansökan. Som ett användbart verktyg i uppföljningsarbetet har flera pekat på Ekobrottsmyndighetens checklista för att undvika oseriösa aktörer.[194]

---

[190] Högsta domstolen, NJA 2025:10, *GDPR och brottmålsdomarna (I och II)*.

[191] Ekonomistyrningsverket, Regleringsbrev 2025 Myndighet Bolagsverket - ESV, (besökt 2025-10-13).

[192] Se vidare avsnitt 5.2.5.

[193] Se vidare avsnitt 5.2.3.

[194] Ekobrottsmyndigheten, ”Checklista: Undvik oseriösa aktörer | Ekobrottsmyndigheten” (besökt 2025-11-19).

Vidare har behovet av tydligt utpekade roller och ett definierat ansvar för avtalsuppföljning framhållits som viktiga förutsättningar för att säkerställa en effektiv uppföljning. Om ansvarsfördelning saknas, riskerar en systematisk uppföljning att utebli eller att uppgiften helt faller mellan stolarna.

Ytterligare en framgångsfaktor som nämnts är behovet av en öppen och tillåtande organisationskultur. Enligt Polismyndigheten är detta avgörande för att identifiera avvikelser och motverka oseriösa aktörer. En sådan kultur förutsätter ett engagerat ledarskap, intern samverkan, samarbete med externa aktörer, tydlig ansvarsfördelning och ett strukturerat arbete med att identifiera sårbarheter. Samtidigt uppmärksammas en målkonflikt mellan uppföljning och ansvarstagande – det kan finnas en ovilja att lyfta fram brister i kontrakt där man själv tidigare varit involverad i att godkänna den leverantör som sedermera visat sig brista i kvalitet eller efterlevnad. En annan intervjuperson uppger att det kan vara viktigt att inte samma person exempelvis beslutar om att bevilja en biståndsinsats och sedan genomför kontrollen.

Digitalisering av inköps- och uppföljningsprocesser har av vissa lyfts fram som en möjlig väg framåt för att förbättra upphandlande myndigheters uppföljning. Härvid framhålls särskilt potentialen i digitala inköpssystem och användning av e-fakturor, som kan förbättra både spårbarhet och uppföljning. Skälen för detta har tidigare delvis behandlats i avsnitt 5.2.1. I detta sammanhang har Danmark lyfts som ett gott exempel. Där är samtliga kommuner skyldiga att skicka sina fakturor till en central aktör för digitalisering, vilket skapar en gemensam databas och goda förutsättningar för systematisk och effektiv avtalsuppföljning. Vidare pekas på behovet av digitala lösningar i den praktiska uppföljningen av utförda insatser. Exempelvis kan inloggning via bank-id för både leverantörer och brukare bidra till att säkerställa att de insatser som beslutats av kommunen också faktiskt utförs.

Flera aktörer lyfter även behovet av att balansera transparens i uppföljningsarbetet mot risken att oseriösa leverantörer får insyn i myndighetens kontrollmetoder. En alltför öppen redovisning av hur uppföljning sker kan underlätta för aktörer med avsikt att kringgå regelverket.

5.2.9 Utformningen av de kommersiella villkoren är viktiga förutsättningar för seriösa aktörer

Ersättningsnivåerna som upphandlande myndigheter fastställer inom ramen för valfrihetssystemen har under intervjuerna, framför allt från leverantörssidan, ofta lyfts fram som en utmaning för seriösa aktörer. Företrädare för näringslivet beskriver att nivåerna varierar kraftigt mellan olika kommuner och regioner. Kommuner och regioner som erbjuder högre ersättningsnivåer tenderar att locka leverantörer även från närliggande kommuner och regioner som erbjuder lägre ersättningsnivåer. På vissa håll anses ersättningen vara för låg för att möjliggöra en ekonomiskt hållbar och kvalitativ verksamhet, medan den på andra håll uppfattas som alltför generös.

Flera menar att mycket låga ersättningsnivåer i praktiken kan utestänga seriösa aktörer från att delta i systemen. Detta riskerar att bana väg för oseriösa eller ekonomiskt pressade leverantörer som tvingas kompromissa med kvalitet eller följa regelverket på ett otillräckligt sätt. Det beskrivs även att seriösa aktörer kan välja att lämna valfrihetssystemen då de inte upplever att det är möjligt att bedriva verksamhet med tillräcklig kvalitet inom rådande ekonomiska ramar.

Utöver ersättningsnivåerna framhålls även andra faktorer som påverkar leverantörernas ekonomiska förutsättningar, såsom låga volymer, svårigheter att förutse antalet brukare samt ett stort antal godkända leverantörer på samma marknad. Detta sammantaget gör det svårt att skapa långsiktig ekonomisk förutsägbarhet. Samtidigt uttrycker upphandlande myndigheter att det är utmanande att fastställa ersättningsnivåer som upplevs som rimliga av alla. Utförare är enligt en kommun sällan helt nöjda, oavsett nivå.

5.2.10 Skadeståndsrisken minskar myndigheters benägenhet att häva kontrakt

För att säkerställa upprätthållandet av de kontraktsvillkor som fastställts vid införandet av ett valfrihetssystem, har vikten av att häva kontrakt med leverantörer som inte förmår leva upp till dessa villkor framhållits. Detta lyfts fram som ett sätt att garantera att enbart seriösa och kvalitativa aktörer tillåts verka inom systemen.

Samtidigt uttrycks en oro bland upphandlande myndigheter för de eventuella rättsliga och ekonomiska konsekvenserna som en hävning av ett kontrakt kan medföra. Det finns generellt en viss oro för risken för att den berörda leverantören ska väcka skadeståndstalan mot myndigheten. Denna oro förstärks av det faktum att många kontrakt inom valfrihetssystemen inte är tidsbegränsade, vilket kan medföra att skadeståndsanspråken kan bli betydande och därför upplevs som särskilt riskfyllda ur ett ekonomiskt perspektiv.

Utöver risken för ekonomiska konsekvenser beskrivs även att rättsprocesserna ofta är både tidskrävande och resursintensiva. Detta beskrivs ha en avhållande effekt på kommuner och regioner, vilket i praktiken försvårar möjligheten att agera mot oseriösa eller olämpliga leverantörer.

Den praxis som finns gällande skadestånd med anledning av en överträdelse av LOV är ytterst begränsad. Det kan antas att förlikningar utom domstol är att föredra av ovanstående anledningar. Av den praxis som finns kan konstateras att leverantörer har haft en begränsad möjlighet till framgång.[195]

[195] Se exempelvis Hovrätten för övre Norrlands dom den 17 december 2018 i mål nr T 756-17 och Linköpings tingsrätts dom den 9 juni 2023 i mål nr T 3420-19.

5.2.11 Behov av stöd och vägledning

Av de intervjuer som genomförts framkommer ett relativt utbrett behov av mer stöd och vägledning kopplat till tillämpningen av LOV. Flera anser att den generella kunskapsnivån om LOV och dess tillämpning i allmänhet behöver höjas – både vad gäller rättsliga förutsättningar och vilka konsekvenser som kan uppstå om frågorna inte hanteras systematiskt. Det kan även behöva tydliggöras vilka risker som uppstår om en upphandlande myndighet inte aktivt arbetar med att motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer inom sina valfrihetssystem.

Det befintliga stödet på området anses av flera aktörer som i grunden värdefullt, men bedöms av många inte vara tillräckligt för att möta de praktiska och rättsliga utmaningar som upphandlande myndigheter står inför. Exempelvis noteras att Upphandlingsmyndighetens stöd på området är betydligt mindre omfattande än dess stöd avseende LOU och övriga upphandlingslagar. På samma vis omfattar även Skatteverkets stöd på området enbart vissa aspekter.

Utöver behovet av generellt stöd på området har flera påtalat ett behov av riktade insatser avseende vissa specifika frågor. Det efterfrågas bland annat stöd kring hur uteslutningsgrunderna enligt LOV ska tillämpas, särskilt vad gäller allvarligt fel i yrkesutövningen. Att det finns ett behov av stöd avseende uteslutning enligt LOV har även tidigare lyfts fram av en statlig utredning, som även pekade på behovet av stöd kring hur kommuner och regioner kan kommunicera med varandra och anslutna leverantörer utan att begränsas av sekretesshinder eller att den enskildes personuppgifter hanteras felaktigt.[196]

Andra intervjupersoner har uttryckt osäkerhet kring huruvida det går att använda egna uteslutningsgrunder inom ramen för LOV och har efterfrågat stöd i den frågan. I övrigt har det lyfts fram ett behov av vägledning om användningen av ekonomiska nyckeltal i riskbedömningar, till exempel genom att jämföra personalkostnader med omsättning inom olika sektorer. Sådana analyser kan bidra till att identifiera onormalt höga vinstmarginaler och därigenom fungera som indikatorer på potentiellt osund verksamhet. Det finns också ett behov av stöd för hur kontroll, uppföljning och dialog med leverantörer kan utformas i praktiken. Att varje upphandlande myndighet ska behöva göra egna bedömningar i dessa olika frågor ses av flera som ineffektivt och resurskrävande.

Förutsättningarna hos de som tillämpar LOV varierar dock och behovet av stöd kan därför se olika ut på olika håll. Större kommuner och regioner har ofta mer resurser avsatta för att hantera sina valfrihetssystem, medan mindre kommuner och regioner ofta har begränsade resurser. De anses av många därför ha ett särskilt stort behov av stöd och vägledning. Statskontoret har tidigare kommit fram till liknande slutsatser och har pekat på att de myndigheter som ger stöd kring kommuners och regioners

[196] Utredningen om ökad kunskap om kommuners och regioners kostnader för valfrihetssystem, SOU 2022:69, *Ökad kunskap om kommuners och regioners kostnader för valfrihetssystem*, s. 96 f.

uppföljning och kontroll av privata utförare kan behöva se över om stödinsatserna i tillräcklig grad möter små kommuners och regioners särskilda behov.[197]

Avslutningsvis har flera kommuner och regioner lyft betydelsen av att utbyta erfarenheter med varandra kring hur man arbetar för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom valfrihetssystemen. I vissa fall deltar även vissa statliga myndigheter med särskild kunskap, exempelvis IVO, Polismyndigheten och Skatteverket, i dessa nätverk. Det beskrivs av flera som givande.

[197] Statskontoret, *Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner*, Rapport 2025:7, s. 15.

6 Bedömningar och förslag

Som framgår av avsnitt 2.1 består regeringsuppdraget av sex deluppdrag. I detta kapitel redogörs för vilka bedömningar och förslag Konkurrensverket lämnar inom respektive deluppdrag.

Det kan noteras att de bedömningar och förslag som presenteras i detta kapitel inte återspeglar den ordning i vilken förslagen föreslås införas i LOV. Några av förslagen kan vara resultatet av flera deluppdrag, och i dessa fall har förslaget placerats under det deluppdrag där det bedömts passa bäst.

Vissa förslag är inte direkta resultat av respektive deluppdrag, utan utgör följdändringar som bedöms nödvändiga till följd av de aktuella förslagen. Även dessa följdändringar har därför placerats under det deluppdrag som de berör.

6.1 Kravet på löpande annonsering kan avskaffas

Konkurrensverkets bedömning: Det är möjligt att avskaffa kravet på löpande annonsering i LOV.

En förutsättning för att avskaffa kravet på löpande annonsering är att samtliga sökande som uppfyller de krav som ställts och inte har uteslutits ska godkännas. En ytterligare förutsättning är att det införs nya bestämmelser i LOV som säkrar att valfrihetssystemet inte blir stängt för inträde under oproportionerligt lång tid, att väsentliga ändringar som kan påverka leverantörers förutsättningar och intresse för att delta inte genomförs när valfrihetssystemet är stängt för inträde samt transparens gentemot potentiella leverantörer.

En upphandlande myndighet som vill begränsa antalet leverantörer kan inte göra det inom ramen för ett valfrihetssystem enligt LOV, utan kan endast göra det genom en upphandling av ett kontrakt eller ramavtal enligt LOU.

Konkurrensverket har i uppdrag att analysera förutsättningarna för att avskaffa kravet på löpande annonsering till valfrihetssystem och, om det bedöms möjligt, lämna ett sådant förslag. Som framgår av avsnitt 2.2.2 tolkar Konkurrensverket detta som att Konkurrensverket ska bedöma huruvida EU-rätten medger ett avskaffande av kravet på löpande annonsering, utan att detta medför att valfrihetssystemen kommer att omfattas av LOU-direktivet. I detta avsnitt behandlas därför enbart frågan om det är möjligt att avskaffa kravet.

Som framgår av avsnitt 4.1.4, finns ett antal grundläggande kriterier för att ett auktorisationssystem inte ska omfattas av LOU-direktivet. Dessa kriterier är att den upphandlande myndigheten:

- offentliggör införandet av och antagningen till valfrihetssystemet,
- fastställer tydliga regler för att ansluta sig till och ingå kontrakt inom ramen för valfrihetssystemet,
- inte genomför några avtalsförhandlingar, dvs. den sökande kan inte påverka kontraktsvillkoren,
- inte angett något tilldelningskriterium för att jämföra och rangordna de godtagbara anbuden utan accepterar samtliga sökanden som uppfyller alla kvalificeringskrav och inte är föremål för uteslutning, samt
- inte väljer utförare åt brukaren utan brukaren väljer leverantör bland dem som godkänts av den upphandlande myndigheten.

Utöver dessa kriterier har EU-domstolen, i målet *Tirkkonen*, fastställt följande. Ett förfarande, genom vilket ett offentligt organ väljer ut samtliga ekonomiska aktörer som uppfyller de lämplighetskrav som anges i anbudsinfordran, ska inte anses utgöra ett offentligt kontrakt i den mening som avses i direktivet, även om inga nya ekonomiska aktörer tillåts ansluta sig under systemets begränsade giltighetstid.[198] Det faktum att systemet hade en begränsad giltighetstid var av betydelse för domstolens slutsats att det var tillåtet att begränsa under vilken tid ansökningar kunde göras och att systemet därefter var stängt för ytterligare leverantörer att ansluta.

Om tillträdet till systemet däremot är begränsat till en *inledande* period i ett system utan begränsad giltighetstid, bedömer Konkurrensverket att det inte skulle vara förenligt med EU-rättens grundläggande principer. Detta gäller framför allt principerna om likabehandling och proportionalitet.

Konkurrensverket bedömer att kravet på löpande annonsering kan avskaffas utan att valfrihetssystemen omfattas av upphandlingsdirektiven. Det förutsätter att kravet på löpande annonsering ersätts med en annan modell som säkerställer att valfrihetssystemet inte blir stängt för inträde under en oproportionerligt lång tid, att väsentliga ändringar som kan påverka förutsättningarna och intresset för en leverantör att delta inte genomförs när systemet är stängt för inträde och skapar transparens gentemot potentiella leverantörer om när och hur systemet är tillgängligt för ansökningar. En sådan ny modell förutsätter även att de grundläggande kriterierna om att den upphandlande myndigheten antar alla anbudsgivare som uppfyller tjänsten och överlåter till brukaren av tjänsten att välja leverantör bland de som är godkända i systemet är uppfyllda. En sådan modell för valfrihetssystem är

[198] EU-domstolens dom av den 1 mars 2018, *Tirkkonen* C-9/17, EU:C:2018:142, punkt 36.

förenlig med principerna och bidrar till att valfrihetssystemet inte används på ett sätt som förhindrar, begränsar eller snedvrider konkurrensen.

Som tidigare konstaterats är det en grundläggande förutsättning för att valfrihetssystemen ska stå utanför upphandlingsdirektivens tillämpningsområde att den upphandlande myndigheten endast kvalificerar leverantörerna, utan att göra något urval eller någon rangordning dem emellan. Det innebär att det inte är möjligt att begränsa antalet leverantörer i valfrihetssystemet. Vill en upphandlande myndighet begränsa antalet leverantörer som en brukare kan välja mellan behöver det ske genom en upphandling av ett ramavtal enligt LOU där brukarens val används som fördelningsnyckel. Med undantag för primärvården är det en bedömning som den upphandlande myndigheten får göra om det är mest lämpligt att inrätta ett valfrihetssystem med kvalificering av alla leverantörer som uppfyller förutsättningarna för att delta eller att upphandla ett kontrakt eller ramavtal enligt LOU där antalet leverantörer brukaren kan välja mellan har begränsats.

Under uppdragets genomförande har flera upphandlande myndigheter varit positiva till ett avskaffande av löpande annonsering. Detta med hänvisning till att det kan vara en utmaning att sökande kan lämna in ansökningar när som helst, vilket innebär att den upphandlande myndigheten i princip alltid behöver vara beredd att genomföra kontroller. Kravet på löpande annonsering medför också att sökanden som just fått ett avslag på sin ansökan, när som helst kan lämna in en ny ansökan som är tydligt justerad utifrån motiveringen i avslagsbeslutet.

Under de rundabordssamtal som Konkurrensverket genomfört instämde deltagarna i Konkurrensverkets bedömning att det är möjligt att avskaffa kravet på löpande annonsering. Dock ställde sig flera frågande till nyttan med en sådan lagändring utifrån syftet med uppdraget att motverka oseriösa eller kriminella aktörer i valfrihetssystemen.

6.1.1 En modell med ansökningsfönster är lämpligare än en ramavtalsmodell

Konkurrensverkets bedömning: Vid ett avskaffande av kravet på löpande annonsering är en modell med ansökningsfönster att föredra framför en ramavtalsmodell.

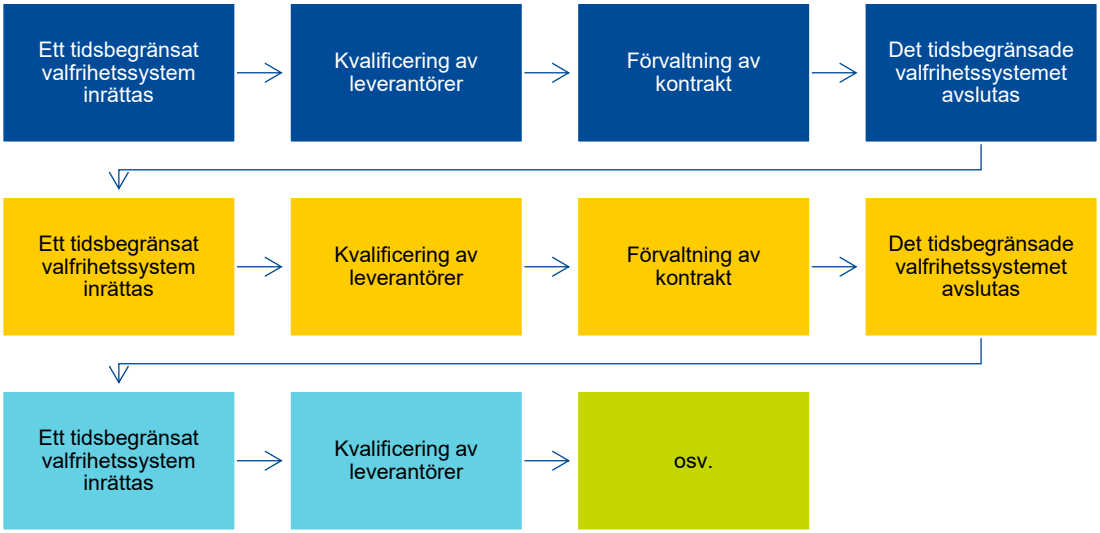
Eftersom Konkurrensverket i avsnitt 6.1 bedömt det som möjligt att avskaffa kravet på löpande annonsering till valfrihetssystem, har Konkurrensverket i uppdrag att lämna ett förslag på hur ett sådant avskaffande kan genomföras. Konkurrensverket har identifierat två möjliga modeller för att ersätta kravet på löpande annonsering. Det ena alternativet är en modell med tidsbegränsade ramavtal, med utgångspunkt i EU-domstolens dom i målet *Tirkkonen*, och det andra alternativet är en modell med införande av ansökningsfönster.

En ramavtalsmodell

Ett alternativ till löpande annonsering är att införa en modell med tidsbegränsade ramavtal. I en sådan modell skulle kvalificering till valfrihetssystemet ske under modellens inledande period, inom ramen för ett valfrihetssystem med begränsad löptid. När kvalificeringsperioden avslutas, skulle processen övergå till en förvaltningsfas av de tecknade kontrakten, där valfrihetssystemets löptid skulle sammanfalla med de tecknade kontraktens löptid, se figur 5. Om den upphandlande myndigheten även fortsättningsvis skulle vilja tillhandahålla tjänsterna genom ett valfrihetssystem, skulle den därefter behöva inrätta ett nytt valfrihetssystem med en ny inledande kvalificeringsperiod för leverantörer.

I en ramavtalsmodell skulle tiden mellan de tillfällen som en leverantör kan kvalificera sig bli densamma som valfrihetssystemets löptid. Eftersom det skulle röra sig om ett författningsreglerat förfarande skulle det behöva införas bestämmelser som anger att valfrihetssystem ska ha en förutbestämd löptid. För att skapa förutsebarhet skulle det, enligt Konkurrensverket, behöva införas en tidsbegränsning i författningen. Denna tidsbegränsning skulle antingen kunna kopplas till vad som bedömts vara en lämplig kontraktstid med hänsyn till föremålet för valfrihetssystemet, eller utformas på ett sätt som motsvarar tidsbegränsningen för ramavtal i LOU.[199]

Figur 5 En ramavtalsmodell för att ersätta kravet på löpande annonsering



Källa: Konkurrensverket, 2025.

[199] Jfr 7 kap. 2 § LOU.

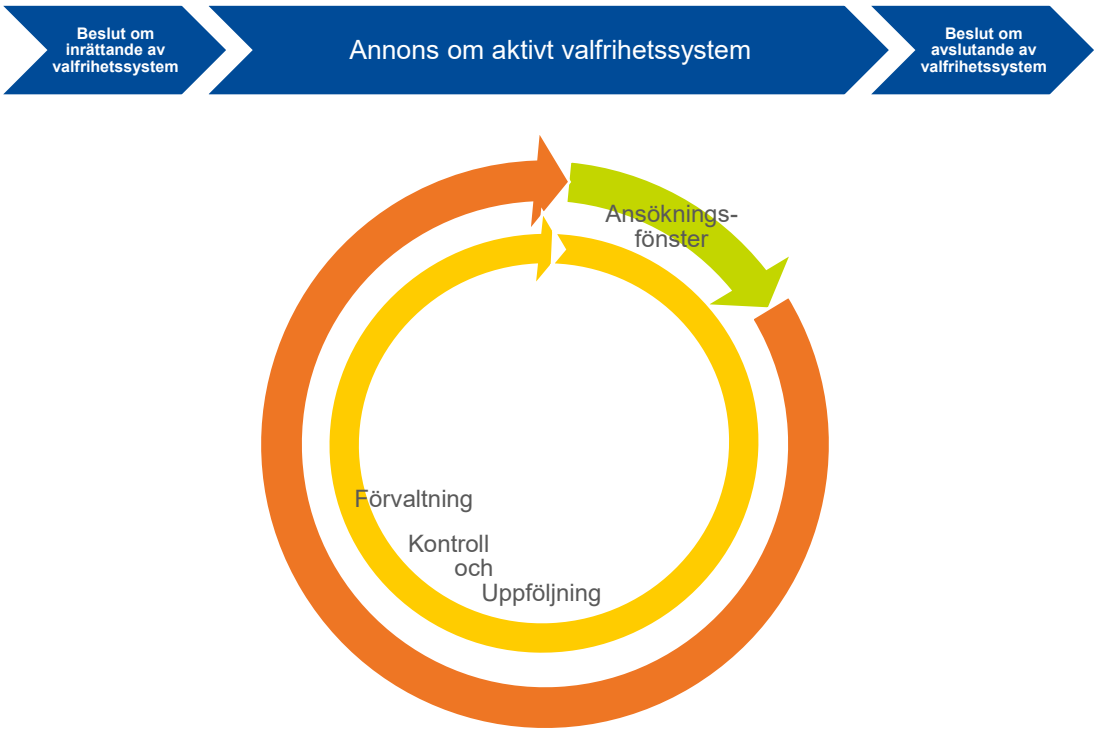
En modell med ansökningsfönster

Ett annat alternativ till löpande annonsering är att införa en modell med ansökningsfönster. I denna modell säkerställs att valfrihetssystemen inte förblir stängda under en oproportionerligt lång period, eftersom de regelbundet öppnas för nya ansökningar genom särskilda ansökningsfönster.

Denna modell skulle ge leverantörerna motsvarande möjligheter att ansluta sig som i en ramavtalsmodell, men utan att valfrihetssystemet för den sakens skull behöver tidsbegränsas och avslutas inför varje ny kvalificering. Redan kvalificerade leverantörer skulle därmed inte heller behöva lämna in nya ansökningar vid varje ansökningsfönster, utan enbart när deras kontrakt löper ut. Angående frågan om tidsbegränsning av kontrakt inom valfrihetssystem, se avsnitt 6.2.

I en modell med ansökningsfönster kan, till skillnad från i ramavtalsmodellen, de tidpunkter då valfrihetssystemet är öppet för ansökningar vara fristående från den bedömda lämpliga kontraktstiden. Genom att öppna ansökningsfönstren med relativt täta intervall, för att inte i onödan begränsa möjligheten för leverantörer att träda in i systemet, kan löptiden för ett kontrakt inom valfrihetssystemet vara längre än tiden mellan två ansökningsfönster. En redan godkänd leverantör behöver då inte heller ansöka på nytt varje gång ett nytt ansökningsfönster öppnas.

Figur 6 En modell med ansökningsfönster för att ersätta kravet på löpande annonsering



Källa: Konkurrensverket, 2025.

Med beaktande av likabehandlingsprincipen, bedömer Konkurrensverket att väsentliga ändringar i förfrågningsunderlaget som kan påverka leverantörers möjligheter eller intresse att delta i ett valfrihetssystem bör begränsas till de tillfällen då nya aktörer faktiskt kan kvalificera sig. I ramavtalsmodellen sker detta i början av valfrihetssystemets löptid, medan det i en modell med ansökningsfönster sker då systemet öppnas för nya ansökningar, vilket kan ske med samma frekvens som upphandlande myndigheter i dag uppdaterar sina förfrågningsunderlag.

Jämförelse av de två modellerna

Som framgår av avsnitt 3.6 har både upphandlande myndigheter och leverantörer framhållit flera fördelar med valfrihetssystem. Bland dessa lyfts särskilt den långsiktighet som systemen medför och möjligheten att göra ändringar under systemens löptid, till skillnad från ramavtal enligt LOU. Upphandlande myndigheter har vidare betonat att risken för att brukare ska stå utan utförare om kontraktet avslutas, är mindre i ett valfrihetssystem än vid ramavtal enligt LOU. Detta beror på att förfarandet inom valfrihetssystem är öppet för löpande anslutning av nya leverantörer.

Vid en ramavtalsmodell som baseras på EU-domstolens dom i målet *Tirkkonen* behöver systemet utformas i likhet med ett ramavtal enligt LOU, vilket innebär att det blir tidsbegränsat. En modell med ansökningsfönster kan däremot bevara valfrihetssystemens långsiktighet samtidigt som den möjliggör ändringar under systemets löptid. Det innebär att de fördelar som identifierats med LOV jämfört med LOU kan behållas i högre grad vid en modell med ansökningsfönster än vid en ramavtalsmodell.

Vid rundabordssamtalen uttryckte de deltagare som yttrade sig i frågan en tydlig preferens för en modell med ansökningsfönster framför en ramavtalsmodell. Några farhågor med modellen lyftes dock. Härvid påpekade de offentliga aktörerna att modellen med ansökningsfönster kan medföra en risk för att den sökandes lokaler får stå tomma och outnyttjade tills nästa ansökningsfönster öppnas. Vidare lyftes att antalet ansökningar om rättelse från leverantörer skulle kunna öka om ansökningsfönstren öppnas för sällan. Att som sökande inte få sin ansökan godkänd kan också ge mer kännbara effekter inom ramen för en modell med ansökningsfönster jämfört med vid löpande annonsering. Detta eftersom en sökande inte längre kan ansöka på nytt direkt efter beskedet om att en ansökan inte godkänts. I stället skulle sökanden behöva vänta med att ansöka på nytt tills ansökningsfönstret öppnas igen. Därutöver påpekades att en sådan modell, som innebär att ändringar endast får göras i samband med att ett ansökningsfönster öppnas, skulle begränsa den upphandlande myndighetens möjlighet att genomföra ändringar under ett valfrihetssystems löptid.

Brå framhöll under rundabordssamtalet att det ur ett brottsförebyggande perspektiv är bättre att hålla ansökningsfönstren öppna under en längre period, följt av en längre tids stängning. Enligt Brå tenderar kriminella och oseriösa aktörer dels att vara snabbare än seriösa på att lämna in nya ansökningar, dels att snabbt flytta sin

verksamhet till nya bolag när en upphandlande myndighet upptäckt oegentligheter – för att därefter kunna ansöka på nytt.

Branschorganisationerna betonade i sin tur att förutsebarhet är avgörande för leverantörer, bland annat med hänsyn till nödvändiga investeringar. Någon påpekade även att ramavtalsmodellen skulle medföra en ökad administrativ börda för leverantörerna, då de skulle behöva ansöka till valfrihetssystemet på nytt med jämna mellanrum. Således tillgodoser modellen med ansökningsfönster deras behov bättre än ramavtalsmodellen.

Vissa branschorganisationer inom tillståndspliktiga områden påtalade dock att båda modellerna kan skapa problem i förhållande till tillståndsprocesserna. Risken är nämligen att leverantörer drabbas av kostnader, utan några motsvarande intäkter, under perioden mellan det att tillstånd beviljas och möjligheten att ansöka till valfrihetssystemet öppnas.

Vid en sammantagen bedömning anser Konkurrensverket att en modell med ansökningsfönster bäst bevarar de fördelar som både upphandlande myndigheter och leverantörer framhåller med dagens reglering, samtidigt som kravet på löpande annonsering avskaffas utan att konkurrensen hindras, begränsas eller snedvrids.

Konkurrensverket ser vidare stora möjligheter för de upphandlande myndigheterna att anpassa modellen utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, vilket kan minska risken för att de farhågor som tidigare lyfts realiseras. Vissa av dessa farhågor, till exempel risken för att den sökandes lokaler får stå tomma och outnyttjade tills nästa ansökningsfönster öppnas, utgör dessutom redan i dag utmaningar och dessa bedöms inte förvärras om förslaget genomförs. Därför anser Konkurrensverket att det, vid ett eventuellt avskaffande av kravet på löpande annonsering, är mest lämpligt att införa en modell med ansökningsfönster.

6.1.2 Utformningen av ett förfarande med ansökningsfönster

Konkurrensverkets förslag: Begreppet *ansökningsfönster* avser den tid under vilken en upphandlande myndighet gör ett valfrihetssystem tillgängligt för ansökningar.

Som framgår av avsnitt 4.1.4 och 6.1 kan kravet på löpande annonsering under vissa förutsättningar ersättas av en modell där inträdet i valfrihetssystemet begränsas till en given period. Som framgår av 6.1.1 bedömer Konkurrensverket att ansökningsfönster är den modell som är bäst lämpad att ersätta ett krav på löpande annonsering. Med begreppet *ansökningsfönster* avses den tid när intresserade leverantörer kan ansöka till valfrihetssystemet.

Hur ofta ansökningsfönster minst ska öppnas och hur länge de minst ska vara öppna för ansökningar

Konkurrensverkets förslag: En upphandlande myndighet ska minst en gång vart fjärde år göra valfrihetssystemet tillgängligt för ansökningar genom att öppna ett ansökningsfönster under minst en månad.

En upphandlande myndighet får öppna extra ansökningsfönster utan att det påverkar när ordinarie ansökningsfönster ska öppnas. Ett sådant extra ansökningsfönster ska vara öppet under minst en månad.

Den första förutsättningen för att kunna ersätta kravet på löpande annonsering, utan att LOU-direktivet blir tillämpligt, är att leverantörernas möjlighet att kvalificeras till ett valfrihetssystem regleras på ett sätt som följer principerna om likabehandling och proportionalitet, så att konkurrensen inom valfrihetssystemet inte hindras, begränsas eller snedvrids. Konkurrensverket föreslår därför att det i författning bör regleras hur ofta ansökningsfönster som minst ska öppnas och hur länge ett ansökningsfönster som minst ska hållas öppet.

För att inte hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen inom valfrihetssystemen bedömer Konkurrensverket att systemen inte bör vara stängda under alltför långa perioder. Denna utgångspunkt delades av flera upphandlande myndigheter under de rundabordssamtal som genomförts. Som nämnts i avsnitt 6.1.1, framhöll de bland annat att långa stängda perioder kan begränsa den upphandlande myndighetens möjligheter att genomföra ändringar av förfrågningsunderlaget. Ur sökandens perspektiv kan långa stängda perioder medföra att dennes lokaler får stå tomma och outnyttjade till dess att nästa ansökningsfönster öppnas, och att fler behöver ansöka om rättelse av upphandlande myndigheters beslut att inte godkänna en ansökan, eftersom de annars kan behöva vänta i flera år innan de kan ansöka till systemet på nytt. Samtidigt konstaterades att en ökning av antalet rättsprocesser avseende tillämpningen av LOV kan ha en positiv effekt genom mer praxis.

Brå påpekade att det utifrån ett brottsförebyggande perspektiv är bäst att låta det gå lite längre tid mellan ansökningsfönstren, och i stället hålla dem öppna under en lite längre tid. Någon framförde att det kan finnas behov av att kunna öppna ansökningsfönster med olika frekvens för olika delar av ett avtal, exempelvis vid en geografisk indelning i delområden. Flera lyfte även att koncentrationen av ansökningar till vissa perioder kan skapa bättre förutsättningar, särskilt för mindre kommuner, att planera och allokera resurser på ett strukturerat sätt.

Någon tydlig och konkret uppfattning om ansökningsfönstrens lämpliga frekvens och varaktighet framkom emellertid inte bland de offentliga aktörerna under rundabordssamtalen. I stället kom diskussionerna i hög grad att kretsa kring den tid som behöver avsättas för handläggning av ansökningarna. Detta särskilt mot bakgrund av att oseriösa eller kriminella aktörer ibland, efter att ha nekats inträde till ett valfrihetssystem, snabbt anpassar uppgifterna i sin ansökan och ansöker igen utan att faktiskt ha gjort några ändringar i sin verksamhet.

Under rundabordssamtalet med de privata aktörerna uttryckte vissa tveksamhet inför att intervallen mellan ansökningsfönster och längden på dess öppettider överhuvudtaget ska regleras i lag. De menade att sådana överväganden i stället bör lämnas till den upphandlande myndigheten. Andra framhöll dock att avsaknaden av reglering kan skapa osäkerhet hos leverantörer om när nästa ansökningsfönster kommer att öppnas, vilket kan göra det svårt att planera verksamheten. Enligt dem bör det därför regleras hur ofta ansökningsfönstren ska öppnas, och för att undvika onödiga hinder för att lämna in en ansökan bör denna tid inte överstiga ett år.

Någon lyfte att det finns en risk för att de leverantörer som behöver ha tillstånd från IVO för att bedriva sin verksamhet hamnar i en svår situation om valfrihetssystemet är stängt under en längre period. Om de får sitt IVO-tillstånd under tiden systemet är stängt måste de vänta till nästa ansökningsperiod innan de kan börja ta emot brukare. Under den väntetiden kan det uppstå kostnader, eftersom de måste hålla verksamheten igång trots att de ännu inte kan ta emot några brukare. Någon annan förespråkade att lagstiftaren bör tillhandahålla två alternativa förfaranden, så att den upphandlande myndigheten kan välja det spår som är mest ändamålsenligt, bland annat beroende på om det rör sig om ett mindre eller större valfrihetssystem.

Mot bakgrund av de synpunkter och farhågor som framförts under intervjuerna och rundabordssamtalen föreslår Konkurrensverket att intervallet mellan de ordinarie ansökningsfönstren inte får överstiga fyra år. Ett sådant intervall bedöms inte begränsa konkurrensen på ett oproportionerligt sätt. Det kan härvid noteras att det föreslagna intervallet om fyra år motsvarar hur ofta ett ramavtal i regel behöver konkurrensutsättas enligt LOU. En skillnad är dock att leverantörer med ett befintligt kontrakt inte behöver ansöka på nytt när ett ansökningsfönster öppnas. Konkurrensverket finner inga tungt vägande skäl till att de tjänster som omfattas av LOV skulle behöva konkurrensutsättas oftare än de upphandlingsföremål som upphandlas enligt LOU. Ett längre tidsintervall mellan ansökningsfönstren än så skulle däremot kunna begränsa konkurrensen onödigt mycket, vilket i sin tur bland annat skulle kunna medföra en påtaglig ökning av antalet ansökningar om rättelse för de upphandlande myndigheterna att hantera.

Det finns emellertid inget som hindrar upphandlande myndigheter från att öppna ett valfrihetssystem oftare än vart fjärde år, och den upphandlande myndigheten kan i många fall finna det lämpligt eller nödvändigt att göra det. I samband med att ett ansökningsfönster öppnas kan också den upphandlande myndigheten se över och vid behov ändra sitt förfrågningsunderlag. Särskilt de upphandlande myndigheter som inte avser att öppna ett ansökningsfönster oftare än vart fjärde år bör vid utformningen av förfrågningsunderlaget beakta den omständighet att förfrågningsunderlaget inte får ändras under tiden valfrihetssystemet är stängt för ansökningar, se mer om detta i avsnittet nedan. För att undvika att behov av ändringar ändå uppstår under den perioden bör den upphandlande myndigheten, i samband med utformningen av förfrågningsunderlaget, exempelvis överväga att inkludera prisindexklausuler.

Konkurrensverket bedömer det vidare som lämpligt att de ordinarie ansökningsfönstren ska hållas öppna under minst en månad. Förslaget bedöms tillvarata såväl potentiella leverantörers möjlighet att hitta, utforma och lämna in en ansökan som upphandlande myndigheters möjlighet att allokera resurser till och effektivisera prövningen av dessa. Den föreslagna öppettiden motsvarar även tiden för att lämna in ett anbud i en direktivstyrd upphandling enligt LOU. Att det i annonsen för inrättandet av valfrihetssystemet ska framgå när de ordinarie ansökningsfönstren ska öppnas säkerställer transparens och gör det möjligt för intresserade leverantörer att förbereda sin ansökan.

Förslaget om att ett ansökningsfönster ska hållas öppet under minst en månad grundar sig vidare i att Konkurrensverkets uppfattning att tiden bör hållas förhållandevis kort för att avskaffandet av kravet på löpande annonsering ska fylla sitt syfte. Med alltför långa öppettider skulle förfarandet med ansökningsfönster i praktiken bli i princip samma sak som förfarandet med löpande annonsering.

Konkurrensverket föreslår vidare att de upphandlande myndigheterna ska ges möjlighet att vid behov öppna upp extra ansökningsfönster, utöver de ordinarie ansökningsfönstren. Det bedöms inte finnas några skäl för att reglera de extra ansökningsfönstren till antalet, eftersom det skulle begränsa de upphandlande myndigheternas handlingsutrymme onödigt mycket. För att säkerställa nödvändig förutsebarhet för leverantörerna bedöms det tillräckligt att reglera ansökningsfönstrens längd. De extra ansökningsfönstren ska inte påverka frekvensen med vilken de ordinarie ansökningsfönstren öppnas, eftersom det skulle riskera att resultera i ett alltför oförutsebart annonseringsförfarande.

Väsentliga ändringar får endast göras i anslutning till ansökningsfönster

Konkurrensverkets förslag: Väsentliga ändringar får enbart göras vid ett ansökningsfönster. Icke väsentliga ändringar får göras även när valfrihetssystemet är stängt för ansökningar.

En annan förutsättning handlar om likabehandling av leverantörerna och att villkoren i valfrihetssystemet därför inte kan ändras när systemet är stängt för inträde. Icke väsentliga ändringar kan däremot göras även när det inte går att ansöka till valfrihetssystemet.

Med väsentliga ändringar avses sådana ändringar som kan medföra att en leverantörs möjligheter att delta och/eller intresse av att delta i valfrihetssystemet inte kan realiseras när det inte är möjligt att kvalificeras till valfrihetssystemet. Som exempel kan nämnas att om ett valfrihetssystem annonseras att avse handkirurgi kommer intresserade leverantörer att ansöka under ansökningsfönstret. Sökanden som uppfyller villkoren och inte är föremål för uteslutning godkänns. Valfrihetssystemet stängs därefter för inträde fram till nästa ansökningsfönster. Om det då görs en ändring som vidgar valfrihetssystemet till att omfatta både hand- och knäkirurgi är

det bara de befintliga leverantörerna i valfrihetssystemet som kan vidga sin verksamhet och dra nytta av det utökade området. Däremot kan det finnas leverantörer som hade varit intresserade av att ansöka till och delta i valfrihetssystemet om de vetat om att även knäkirurgi skulle ingå. På motsvarande sätt kan inte heller till exempel geografiska uppdelningar inom ett valfrihetssystem ändras när det är stängt för inträde, eftersom sådana ändringar kan inverka på en leverantörs intresse att delta i valfrihetssystemet.

Om ett valfrihetssystem är uppdelat i delområden så skulle det på motsvarande sätt vara en väsentlig ändring av ett kontrakt om en leverantör, som är godkänd till ett delområde, skulle utvidga sin verksamhet till ett annat delområde vid en tidpunkt då ansökningsfönstret för delområdet är stängt. Även en sådan ändring skulle strida mot likabehandlingsprincipen. Däremot är det fullt möjligt för leverantörer som redan är godkända inom ett eller fler delområden i valfrihetssystemet att ansöka om att lägga till ett eller flera delområden när ett ordinarie eller ett extra ansökningsfönster är öppet.

Omfattande ändringar av ersättningsmodellen skulle därmed också vara en väsentlig ändring medan en prisjustering i nivå med prisutvecklingen, till exempel genom användandet av ett index som ger en rättvisande bild av den faktiska kostnadsutvecklingen[200], inte är en väsentlig ändring.

Upphandlande myndigheter ska offentliggöra valfrihetssystemet, ansökningsfönster och resultatet efter ett beslut i fråga om en ansökan fattats genom annons på den nationella webbplatsen

Konkurrensverkets förslag: Annonser för valfrihetssystem ska även fortsättningsvis publiceras på den nationella webbplatsen.

Upphandlande myndigheter ska annonsera beslut om att inrätta eller ändra ett valfrihetssystem. En annons om beslut att inrätta eller ändra ett valfrihetssystem ska minst innehålla uppgifter om den upphandlande myndighetens namn, vilka tjänster som omfattas av valfrihetssystemet, valfrihetssystem-ID, hur ofta valfrihetssystemet ska göras tillgängligt för ansökningar samt var förfrågningsunderlaget finns tillgängligt.

Upphandlande myndigheter ska annonsera ordinarie och extra ansökningsfönster senast 10 dagar innan ansökningsfönstret öppnas. En annons om ansökningsfönster ska minst innehålla uppgifter om den upphandlande myndighetens namn, vilka tjänster som omfattas av valfrihetssystemet, valfrihetssystem-ID, mellan vilka datum ansökningsfönstret hålls öppet och var förfrågningsunderlaget finns tillgängligt.

Upphandlande myndigheter ska annonsera resultatet efter ett beslut i fråga om en ansökan. Efterannonsen ska publiceras på den nationella webbplatsen senast 60 dagar efter att ett beslut om en ansökan fattats. Vid användning av förfarandet med ansökningsfönster får den upphandlande myndigheten genomföra en samlad efterannonsering efter att ansökningsfönstret stängts. En efterannons ska

[200] Jfr Konkurrensverket, Rapport 2021:4, *Konkurrensen i byggmaterialindustrin*, s. 7 f. och 60 f.

minst innehålla uppgifter om den upphandlande myndighetens namn, valfrihetssystem-ID, samtliga leverantörer som är godkända till valfrihetssystemet samt vilka sökande som inte godkänts som leverantörer.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om den närmare utformningen av de uppgifter annonserna ska innehålla samt föreskrifter om ytterligare uppgifter som annonser ska innehålla.

En tredje förutsättning för att ersätta löpande annonsering med ansökningsfönster är att systemet behöver vara transparent avseende förutsättningarna för att ansöka till valfrihetssystemen. Det talar för att i författningen reglera hur upphandlande myndigheter ska offentliggöra att det finns ett valfrihetssystem, och när samt hur potentiella leverantörer kan ansöka till valfrihetssystemet. Vidare talar behovet av utbyte av upphandlande myndigheters erfarenheter för att utfallet av ansökningarna som kommit in ska offentliggöras. Bestämmelser tas därför in som närmare reglerar vilka uppgifter annonsering och efterannonsering minst ska innehålla.

Systemet med den nationella webbplatsen förefaller enligt Konkurrensverket fungera väl och det bör därför behållas. Det finns fördelar med att ha informationen samlad. Konkurrensverket anser även som framgår av avsnitt 6.6.7 att en ökad digitalisering avseende valfrihetssystemen där all information är samlad är något som ska eftersträvas.

Det bör inte ske några större förändringar i annonseringen förutom att det ska framgå när ansökningsfönstren i tillämpliga fall ska öppnas och tiden under vilken det är möjligt att ansöka om godkännande till valfrihetssystemet. Annonseringen ska ske 10 dagar innan ett ansökningsfönster öppnas så att leverantörer får kännedom om när de kommer att kunna ansöka om godkännande till ett valfrihetssystem.

Efterannonsering av ett valfrihetssystem bör göras i anslutning till att ansökningarna har behandlats. Det är generellt sett längre handläggningstider för ansökningar till valfrihetssystem än anbud enligt LOU, så tiden när efterannonsering ska göras behöver anpassas utifrån det. Efterannonsering ska göras 60 dagar efter att beslut fattats om ansökan godkänts eller inte. Om den upphandlande myndigheten tillämpar förfarande med ansökningsfönster finns en möjlighet för den upphandlande myndigheten att efterannonsera samlat senast 60 dagar efter att ansökningsfönstret stängts. Innehållet i annonsen bör hållas till ett minimum för att underlätta administrationen men samtidigt ge berörda parter och andra upphandlande myndigheter information som krävs. Efterannonsen ska innehålla uppgifter om vilket valfrihetssystem det är (valfrihetssystem-ID), vilka leverantörer som har godkänts och vilka sökande som inte har godkänts. Informationen om vilka sökande som inte har godkänts har efterfrågats av upphandlande myndigheter. Denna information skulle kunna indikera att det krävs en fördjupad granskning av sökanden om den sökande ansöker till ett annat valfrihetssystem.

Som framgår av 10 kap. 6 § LOU får regeringen meddela föreskrifter om innehållet i annonser enligt LOU. Denna bestämmelse infördes för att regeringen skulle kunna meddela närmare föreskrifter i upphandlingsförordningen.[201] Inom offentlig upphandling regleras därmed vilka uppgifter som ska anges i annonserna för icke-direktivstyrda upphandlingar i upphandlingsförordningen (2016:1162). Någon motsvarande förordning finns inte inom LOV. Konkurrensverket ser det inte som motiverat att föreslå en sådan förordning varför Konkurrensverket i stället föreslår att vissa basala uppgifter regleras i författning. Regeringen bör dock ha samma möjligheter att meddela föreskrifter om innehållet i annonser enligt LOV som den har inom ramen för LOU och de övriga upphandlingslagarna. Enligt 12 § lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik (LUS) får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilka uppgifter för statistikändamål som statistikmyndigheten får begära samt om innehållet i och driften av statistikdatabasen. LUS omfattar dock inte valfrihetssystem enligt LOV. För att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna ha samma bemyndigande inom LOV som inom LOU och LUS så föreslås ett motsvarande bemyndigande i LOV.

I anslutning till frågan om efterannonsering och när den ska göras i förhållande till när ansökningsfönstret har stängt framkom under rundabordssamtalen ytterligare synpunkter från de upphandlande myndigheterna beträffande tiden för handläggning av leverantörers ansökningar, när denna ska förläggas, samt gällande efterannonseringen.

Det framkom att upphandlande myndigheter generellt behöver mer tid till handläggning och efterannonsering jämfört med de tidsfrister som gäller enligt LOU. Detta eftersom handläggningen hos somliga bland annat omfattar att den upphandlande myndigheten träffar leverantörerna, något som också förespråkas av många i syfte att upptäcka oseriös eller kriminell verksamhet. Flera lyfte också att om handläggning ska ske under tiden ett ansökningsfönster är öppet skulle det kunna utnyttjas av oseriösa och kriminella aktörer genom att de ansöker kort inpå stängning för ansökningar och på så sätt kan forcera den upphandlande myndighetens handläggning med resultatet att de lättare kan undgå upptäckt. Därför framförde flera behovet av att förlägga handläggningstid efter att ett ansökningsfönster stängt för ansökningar. Inställningen till införandet av ett krav på efterannonsering var annars genomgående positiv då flera lyfte vikten av att upphandlande myndigheter kan dela erfarenheter, särskilt eftersom oseriösa och kriminella aktörer i regel är snabba att på papperet anpassa sina ansökningar till nya eller ändrade krav.

Under rundabordssamtalen framförde de privata aktörerna farhågor kopplade till vilka uppgifter som skulle framgå av efterannonseringen beträffande skälen till att en leverantör inte godkänts. Någon lyfte intressekonflikten mellan efterannonseringens önskade effekt och leverantörernas rätt till självsanering, *eng.* self-cleaning. För att efterannonseringen ska kunna uppnå önskad effekt, dvs. fungera som ett

[201] Prop. 2015/16:195 s. 1054.

stöd för upphandlande myndigheter att skapa kontakt om oseriösa eller kriminella aktörer, behöver annonsen ligga kvar en längre tid. Samtidigt har leverantörerna rätt till självsanering och uppgifter kan snabbt bli obsoleta eller behöva uppdateras. Ytterligare någon lyfte att listor av detta slag skulle kunna utgöra överklagbara beslut, och ansåg att det i stället borde skapas en form av tjänst via SKR i informationssyfte. Även kostnaden för efterannonsering i förhållande till nyttan lyftes, och det faktum att leverantörer kan dra tillbaka sin ansökan om de får underhandsinformation om att en ansökan inte kommer att godkännas.

Konkurrensverket gör bedömningen att införandet av efterannonsering är önskvärd och att fördelarna med efterannonsering överväger de potentiella nackdelar som lyfts. För att i den mån det går efterkomma farhågorna föreslås att det av efterannonseringen enbart ska framgå om leverantören godkänts eller inte. Efterannonsering ska ske senast 60 dagar efter ett beslut att godkänna eller inte godkänna en ansökan. Det lämnas åt den upphandlande myndigheten att bestämma när handläggningen av ansökningar ska ske och hur lång tid den ska ta i anspråk. På detta sätt bör hänsyn kunna tas till respektive upphandlande myndighets särskilda förutsättningar avseende resurser och hur leverantörsmarknaden ser ut.

6.1.3 Upphandlande myndigheter ska få välja löpande annonsering eller ansökningsfönster

Konkurrensverkets bedömning: Om kravet på löpande annonsering ska avskaffas bör det göras genom att införa ett alternativt förfarande med ansökningsfönster men låta det vara upp till den upphandlande myndigheten att välja förfarande för det aktuella valfrihetssystemet.

Konkurrensverkets förslag: Den upphandlande myndigheten ska begära in ansökningar genom annons på den nationella webbplatsen och välja ett av följande förfaranden:

1. förfarande med löpande annonsering, eller
2. förfarande med ansökningsfönster.

Vilket förfarande som används i valfrihetssystemet ska framgå av annonsen om att inrätta eller ändra ett valfrihetssystem.

Konkurrensverket konstaterar att ett avskaffande av kravet på löpande annonsering kan leda till två olika utfall, 1) att löpande annonsering helt tas bort, eller 2) att kravet på löpande annonsering ersätts av de två alternativa förfarandereglerna löpande annonsering eller ansökningsfönster och att valet mellan dessa två förfaranderegler lämnas åt den upphandlande myndigheten att bestämma.

Under rundabordssamtalen framkom önskemål om att den upphandlande myndigheten själv ska få välja mellan att fortsätta med löpande annonsering av sina valfrihetssystem eller att byta till modellen med ansökningsfönster. Skälen som uppgavs

rörde både upphandlande myndigheters olika resurser och de varierande förutsättningarna på leverantörsmarknaden. Exempelvis påpekades att ett avskaffande av löpande annonsering i valfrihetssystem med högt leverantörstryck kan bli svårare att hantera, medan system med begränsat intresse från leverantörer gynnas av att ansökningar kan hanteras löpande.

Farhågor lyftes också om att ett avskaffande av kravet på löpande annonsering kan få negativa följdverkningar, bland annat genom minskad konkurrenskraft hos små och medelstora företag, vilket i sin tur kan leda till färre leverantörer i valfrihetssystem i kommuner och regioner som redan lider brist på leverantörer.

Vidare framhölls att den bakomliggande tanken med LOV:s enkla regeluppbyggnad riskerar att äventyras med införandet av alltför omfattande regleringar med konsekvensen att det blir svårare för upphandlande myndigheter att tillämpa LOV och i förlängningen utesluta oseriösa och kriminella aktörer.

Under såväl intervjuerna som rundabordssamtalen framkom dessutom att den löpande annonseringen i sig inte utgör en av de huvudsakliga orsakerna till att oseriösa och kriminella aktörer godkänns eller blir kvar som leverantörer i valfrihetssystem. Tvärtom ifrågasattes vid rundabordssamtalen nyttan av att avskaffa kravet på löpande annonsering som ett medel för att motverka oseriösa och kriminella aktörer i valfrihetssystemen.

Konkurrensverket bedömer därför att det inte är lämpligt att helt avskaffa möjligheten att använda förfarandet löpande annonsering. I stället anser Konkurrensverket att det bör finnas två förfaranden att välja bland vid annonsering av valfrihetssystem. Konkurrensverket föreslår därför att förfarandet löpande annonsering behålls, men kompletteras med förfarandet med ansökningsfönster. Det ska framgå av annonsen om inrättande eller ändring av valfrihetssystem vilket förfarande som tillämpas i valfrihetssystemet.

6.2 Varken valfrihetssystem eller kontrakt bör tidsbegränsas i författning

Konkurrensverkets bedömning: Det bör inte införas någon författningsreglerad tidsbegränsning av vare sig valfrihetssystemen eller kontrakten som sluts inom ramen för ett valfrihetssystem.

Konkurrensverket har i uppdrag att ta ställning till om det bör införas bestämmelser om tidsbegränsning av avtalen eller valfrihetssystemen.

Som framgår av uppdraget och avsnitt 4.2 finns i dag ingen reglering i LOV av vare sig valfrihetssystemens löptid eller löptiden för de kontrakt som tecknats inom

ramen för ett valfrihetssystem. Det finns dock inget i LOV som hindrar upphandlande myndigheter från att själva införa sådana tidsbegränsningar, som med hänsyn till förarbetena hade behövt ändras inom ramen för detta uppdrag. Av förarbetena till LOV framgår dessutom att avtalstiden bestäms av den upphandlande myndigheten från fall till fall beroende på karaktären av tjänsten, och att det av kravet på likabehandling och icke-diskriminering följer att ett avtal ska konkurrensutsättas med jämna mellanrum, vilket i praktiken innebär att det inte är möjligt att ha tillsvidareavtal.[202]

Under uppdragets genomförande har det framförts att det finns flera fördelar med att tidsbegränsa såväl valfrihetssystem som kontrakt. När ett valfrihetssystem avslutas eller ett kontrakts löptid löper ut, och ska ersättas med ett nytt system eller kontrakt, måste leverantörerna nämligen ansöka och kontrolleras på nytt. Det ger de upphandlande myndigheterna förbättrade möjligheter att identifiera oseriösa eller kriminella aktörer och utestänga dem från valfrihetssystemen. Därutöver bidrar tidsbegränsade valfrihetssystem och kontrakt till viss förutsebarhet.

Såvitt Konkurrensverket erfar är det emellertid inte särskilt vanligt att upphandlande myndigheter tidsbegränsar vare sig valfrihetssystem eller kontrakt, och flera har framhållit fördelarna med att inte göra det. En återkommande synpunkt är att icke tidsbegränsade valfrihetssystem och kontrakt bidrar till ökad förutsebarhet, både för leverantörer och för den upphandlande myndigheten. Det anses även garantera en stabil tillgång till tjänster, vilket underlättar för den upphandlande myndigheten att långsiktigt tillgodose sina behov utan att riskera avbrott i leveransen.

Enligt Konkurrensverkets bedömning kan dock avsaknaden av tidsbegränsningar medföra flera problem. Ett av de mest framträdande är att konkurrensen riskerar att försvagas över tid. Tidigare har detta inte utgjort något större problem, eftersom kravet på löpande ansökningar gjort det möjligt för nya aktörer att godkännas till valfrihetssystemet och ingå kontrakt.

Om kravet avseende löpande annonsering avskaffas och en modell liknande ramavtal som i EU-domstolens mål *Tirkkonen* införs bedömer Konkurrensverket att kontrakten måste tidsbegränsas. En lämplig utgångspunkt skulle kunna vara, likt ramavtal i LOU[203], fyra år med möjlighet till längre kontrakt när särskilda skäl för detta föreligger.

Utöver detta innebär icke tidsbegränsade kontrakt att en leverantör kan leverera inom ramen för ett valfrihetssystem under mycket lång tid, i teorin i flera decennier, utan att behöva prövas mot exempelvis uteslutningsgrunderna på nytt. Även om upphandlande myndigheter som bedriver en god avtalsuppföljning i regel bör kunna identifiera sådana problem under kontraktets löptid ändå, utgör nya kontroller en viktig säkerhetsmekanism. Det är ett slags garant för en regelbunden och

---

[202] Prop. 2008/09:29 s. 76.

[203] 7 kap. 2 § LOU.

mer genomgripande prövning av leverantörens lämplighet och förutsättningar att uppfylla relevanta krav. Konkurrensverket bedömer det därför inte som lämpligt för upphandlande myndigheter att inte tidsbegränsa sina valfrihetssystem och kontrakt.

Samtidigt bedömer Konkurrensverket att det finns flera utmaningar med att införa lagstadgade tidsbegränsningar för valfrihetssystem och kontrakt. En generell och tvingande tidsgräns skulle i praktiken kunna inskränka den upphandlande myndighetens möjligheter att anpassa systemet efter de egna förutsättningarna och behoven. Exempelvis skulle det kunna försvåra upphandlande myndigheters möjlighet att beakta tjänsternas karaktär, den aktuella marknadens struktur och förutsättningar, samt myndighetens interna arbete med kontroll och uppföljning.

Konkurrensverket föreslår därför att det inte bör införas någon författningsreglerad tidsbegränsning av vare sig valfrihetssystemen eller kontrakten som sluts inom ramen för ett valfrihetssystem. Den upphandlande myndigheten ska däremot själv ange kontraktens löptid, och uppgiften ska framgå av förfrågningsunderlaget, se avsnitt 6.4.3.

6.3 Ytterligare uteslutningsgrunder ska införas och fler ska kontrolleras

Konkurrensverkets bedömning: För att ge upphandlande myndigheter bättre förutsättningar att utesluta oseriösa och kriminella aktörer och dess företrädare ska ytterligare uteslutningsgrunder införas.

Därutöver ska personkretsen som omfattas av begreppet företrädare utvidgas och förtydligas.

Som en följd av de ändringar som föreslås, och för att förenkla tillämpningen, ska uteslutningsgrunderna kompletteras med ytterligare stödregler.

Konkurrensverket har i uppdrag att analysera om ytterligare uteslutningsgrunder bör införas och lämna förslag på hur de i så fall bör utformas och kontrolleras. Som nämns i avsnitt 2.2.2 har Konkurrensverket tolkat detta som att uppdraget avser att införa eventuella ytterligare uteslutningsgrunder utöver de som redan föreslagits av Leverantörskontrollutredningen.

Som tidigare konstaterats är det av stor vikt att brukare inom valfrihetssystem kan lita på att upphandlande myndigheter endast tecknar avtal med leverantörer som inte ägnar sig åt allvarlig brottslighet eller på annat sätt inte uppfyller de rättsliga förpliktelser som gäller enligt svensk lag.[204] Det ska finnas ett förtroendeförhållande mellan den upphandlande myndigheten och den leverantör som kontrakt tecknas

[204] Jfr SOU 2008:15 s. 135 f.

med.[205] Att en upphandlande myndighet inte tecknar avtal med oseriösa eller kriminella aktörer är särskilt viktigt då brukarna som väljer leverantörer i valfrihetssystemet inte själva har samma möjlighet att kontrollera leverantören och inom flera tjänsteområden befinner sig brukarna av tjänsten dessutom i en utsatt situation i förhållande till leverantören.

Uteslutningsgrunderna är ett centralt verktyg för upphandlande myndigheter att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom valfrihetssystemen. De har i vissa avseenden en ännu mer betydelsefull roll i LOV än inom LOU. Eftersom alla leverantörer som uppfyller kvalificeringskraven och inte är föremål för uteslutning ska godkännas till ett valfrihetssystem utgör uteslutningsgrunderna – tillsammans med kvalificeringskraven – de enda grindvaktsfunktionerna som den upphandlande myndigheten kan använda för att inte släppa in oseriösa eller kriminella leverantörer i valfrihetssystemet. Till skillnad från upphandling enligt LOU har den upphandlande myndigheten nämligen inte möjlighet att tillämpa tilldelningskriterier inom ramen för valfrihetssystem, vilket har beskrivits närmare i avsnitt 4.1.3.

Som beskrivits i såväl avsnitt 4.2.6 och 5.2.4 finns det dock flera svårigheter kopplade till upphandlande myndigheters tillämpning av uteslutningsgrunderna enligt LOV. Det finns bland annat en osäkerhet kring vilka typer av ageranden som omfattas av grunderna, vilka personer hos de sökande som ska omfattas av kontrollen, samt hur en sådan kontroll kan genomföras på ett rättssäkert och effektivt sätt. Det har även uttryckts en frustration över att företrädare som handlat på så sätt att förtroendet för leverantören rubbats, ibland genom ett brott, inte alltid bedöms omfattas av någon uteslutningsgrund.

Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att upphandlande myndigheter bör ges bättre förutsättningar att utesluta oseriösa och kriminella aktörer och dess företrädare genom att ytterligare uteslutningsgrunder införs. Därutöver bör personkretsen som omfattas av begreppet företrädare utvidgas och förtydligas. För att förenkla tillämpningen kan det även finnas ett behov av vissa hjälpregler.

Givet att den EU-rättsliga ramen gällande LOV är vidare än för LOU, bedömer Konkurrensverket det som såväl möjligt som lämpligt att uteslutningsgrunderna ges en bredare tillämpning i LOV jämfört med i LOU (och då även upphandlingar som genomförs enligt 19 kap. LOU). Det bedöms även proportionerligt med hänsyn till de aktuella tjänsternas särskilda karaktär, deras betydelse för enskilda, samt det faktum att tjänsterna ofta riktar sig till särskilt skyddsvärda personer.

[205] Jfr EU-domstolens dom av den 19 juni 2019, *Meca*, C-41/18, EU:C:2019:507, punkterna 29 och 30.

6.3.1 Om Leverantörskontrollutredningens förslag inte genomförts bör de genomföras konsoliderat med Konkurrensverkets förslag

Konkurrensverkets förslag: Om de förslag på ändringar i 7 kap. LOV som lämnades av Leverantörskontrollutredningen ännu inte genomförts bör de genomföras konsoliderat med de tillägg och ändringar som Konkurrensverket föreslår i detta regeringsuppdrag.

Av uppdraget framgår att Konkurrensverket särskilt ska beakta de förslag som lämnats av Leverantörskontrollutredningen och som bereds på Regeringskansliet. Förslagen har remitterats men någon lagrådsremiss eller proposition har ännu inte beslutats av regeringen. Konkurrensverket lämnar därför inte förslag på ändringar i LOV som redan lämnats av Leverantörskontrollutredningen. I stället lämnar Konkurrensverket förslag som bygger vidare på de förslag som lämnats av utredningen i SOU 2023:43.

6.3.2 Vissa uteslutningsgrunder ska vara obligatoriska

Konkurrensverkets förslag: Det ska vara obligatoriskt att utesluta en sökande som omfattas av uteslutningsgrunderna i 7 kap. 1 § och 2 § första stycket LOV enligt lydelsen i SOU 2023:43.

Leverantörskontrollutredningens förslag innebär, som tidigare nämnts, att de flesta av uteslutningsgrunderna i 13 kap. LOU som är tillämpliga vid direktivstyrda upphandlingar, ska vara frivilliga att använda som uteslutningsgrunder även vid tillämpning av LOV. Det innebär att upphandlande myndigheter inte kommer att vara skyldiga att utesluta en sökande vars företrädare exempelvis dömts för terroristbrott eller människohandel. Det finns inte heller en skyldighet för upphandlande myndigheter att utesluta en leverantör som inte har fullgjort sina skyldigheter avseende betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter. En sådan ordning framstår, enligt Konkurrensverkets bedömning, varken som rimlig eller ändamålsenlig.

Även om det under uppdragets genomförande inte har framkommit konkreta fall där sökande med företrädare dömda för denna typ av allvarlig brottslighet faktiskt godkänts som leverantörer till ett valfrihetssystem, innebär såväl den nuvarande som den av Leverantörskontrollutredningen föreslagna regleringen en reell risk för detta. Redan förekomsten av en sådan risk är, enligt Konkurrensverkets bedömning, tillräcklig för att motivera ett krav på att aktuella uteslutningsgrunder görs obligatoriska även inom ramen för LOV. Det skulle utgöra en grundläggande säkerhetsnivå och markera vad som bör betraktas som ett absolut minimikrav för att få verka inom offentligt finansierade valfrihetssystem – en form av fundamentalt krav på leverantörer till det allmänna som "hela och rena".

Vad som framfördes av vissa deltagare vid rundabordssamtalet – nämligen att de obligatoriska uteslutningsgrunderna i praktiken sällan tillämpas – kan inte anses väga tillräckligt tungt för att motivera att en sådan reglering inte genomförs.

Ett införande av obligatoriska uteslutningsgrunder skulle dessutom ha ett betydande signalvärde, genom att tydligt markera att sökande med koppling till allvarlig brottslighet inte accepteras till offentligt finansierad verksamhet, särskilt inte sådan som riktar sig till särskilt skyddsvärda personer. Inte heller verksamheter som underlåter att betala skatter och socialförsäkringsavgifter bör accepteras att få ta del av offentliga medel. Ett införande av obligatoriska uteslutningsgrunder på dessa två områden ligger därmed väl i linje med Konkurrensverkets uppdrag att föreslå åtgärder som stänger ute kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer från valfrihetssystemen.

Lagrådet har tidigare invänt mot att i LOV införa brottskatalogen i 13 kap. 1 § LOU utifrån att den brottslighet som omfattas av EU-rättsakter saknar direkt motsvarighet i den svenska brottsbalken och därmed inte uppfyller kraven på tydlighet och tillgänglighet.[206] De brister som påtalats anser Konkurrensverket har hanterats genom Leverantörskontrollutredningens gedigna genomgång och precisering av vilka brott som avses omfattas[207] och genom införandet av en funktion för leverantörskontroll hos Bolagsverket. Därmed bedömer Konkurrensverket att fördelarna med ett absolut minimikrav för att få verka inom offentligt finansierade valfrihetssystem överväger i förhållande till de tidigare invändningarna.

6.3.3 Det ska införas ytterligare uteslutningsgrunder i LOV

Konkurrensverkets förslag: En sökande får uteslutas om den upphandlande myndigheten kan visa att den sökande har

- gjort sig skyldig till något brott eller annat allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att den sökandes redbarhet kan ifrågasättas,
- gjort sig skyldig till brott eller annat missförhållande utanför yrkesutövningen som gör att den sökandes redbarhet allvarligt kan ifrågasättas för den aktuella tjänsten, eller
- visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt.

[206] Lagrådet, *Lag om valfrihetssystem* s. 10 f.

[207] SOU 2023:43 s. 126–156.

Brott och annat allvarligt fel i samband med yrkesutövningen

Leverantörskontrollutredningen har föreslagit att uteslutningsgrunden brott som avser yrkesutövningen ska tas bort från LOV. Förslaget syftar till att harmonisera uteslutningsgrunderna i LOV med de som gäller för icke-direktivstyrd upphandling enligt 19 kap. LOU.[208]

Av den uppgiftsinsamling som Konkurrensverket genomfört framgår dock att uteslutningsgrunden brott som avser yrkesutövningen används av upphandlande myndigheter i viss utsträckning för uteslutning av sökande till valfrihetssystem, se avsnitt 3.5.3. Att ta bort den uteslutningsgrunden från LOV framstår därför inte som ändamålsenligt. Enligt Konkurrensverket är det mer ändamålsenligt att slå ihop de uteslutningsgrunder som i dagsläget avser olika felageranden i yrkesutövningen till en punkt i bestämmelsen som reglerar frivilliga uteslutningsgrunder.

Som framgår av avsnitt 5.2.4 har det vid vissa möten under uppdragets genomförande framförts att det är otydligt vilka typer av ageranden som omfattas av uteslutningsgrunden allvarligt fel i yrkesutövningen samt vilka omständigheter som krävs för att ett visst beteende ska anses vara kopplat till yrkesutövningen.

Av den praxisgenomgång som genomförts kan konstateras att allvarligt fel i yrkesutövningen kan avse ett flertal missförhållanden. Några exempel från praxis är bristande information om en företrädares tidigare företags ekonomi och nära förestående konkurser,[209] felaktig fakturering i ett tidigare avtal,[210] tidigare tjänster som beställts men som inte utförts,[211] inte tillämpat skolmedicin trots krav på det,[212] och skattetillägg.[213] Det finns alltså väldigt olika allvarliga fel i yrkesutövningen. Det är viktigt att poängtera att felen inte behöver ha samband med den tjänstetypen som avses utan exempelvis felfaktureringar och andra allmänna missförhållanden omfattas också av bestämmelsen.[214] Ägarprövningsutredningen ger ytterligare exempel i sitt betänkande *Krav på privata aktörer i välfärden* (SOU 2015:7).[215]

Konkurrensverket föreslår därför att en sökande får uteslutas om den upphandlande myndigheten kan visa att den sökande har gjort sig skyldig till något brott eller annat allvarligt missförhållande i yrkesutövningen som gör att den sökandes redbarhet kan ifrågasättas.

---

[208] SOU 2023:43 s. 251 ff.

[209] Se bland annat Förvaltningsrätten i Stockholms domar den 7 mars 2025 i mål nr 19363-24 och 23337-24.

[210] Se bland annat Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 3 oktober 2024 i mål nr 12804-24 och Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 24 april 2024 i mål nr 9520-24.

[211] Se bland annat Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 9 februari 2023 i mål nr 23078-22.

[212] Se Förvaltningsrätten i Stockholms domar den 29 mars 2018 i mål nr 10355-17 och 10578-17.

[213] Se bland annat Förvaltningsrätten i Jönköpings dom den 21 april 2017 i mål nr 81-17.

[214] EU-domstolens dom av den 13 december 2012, *Forposta and ABC Direct Contact*, C-465/11, EU:C:2012:801 punkten 27. Domen avsåg LOU-direktivet men detta gäller även valfrihetssystem enligt LOV.

[215] SOU 2015:7 s. 194 ff.

Brott eller annat missförhållande utanför yrkesutövningen

Som framgår av avsnitt 5.2.4 har det under uppdragets genomförande ifrågasatts att vissa förtroendeskadliga ageranden i dag inte kan utgöra grund för uteslutning på grund av att de inte skett inom ramen för yrkesutövningen.

Konkurrensverket finner det otillfredsställande att en upphandlande myndighet i dagsläget anser sig sakna möjlighet att utesluta en sökande till ett valfrihetssystem vars företrädare, utanför sitt yrkesutövande, exempelvis har gjort sig skyldig till telefonbedrägerier riktade mot äldre. Att en leverantör som företräds av sådana personer ska få utföra exempelvis hemtjänst är knappast rimligt. Detsamma gäller individer som ägnat sig åt välfärdsbrottslighet, såsom att medvetet lämna felaktiga uppgifter till en kommun för att få ekonomiskt bistånd eller till Skatteverket för att undvika skatt. Att leverantörer med sådana företrädare ska kunna godkännas som leverantör i ett valfrihetssystem, och därmed bli leverantör till en upphandlande myndighet och ta del av offentliga medel, skadar allvarligt förtroendet för den offentliga sektorn och välfärdstjänster, vilket i förlängningen även kan påverka seriösa aktörers intresse av att delta i valfrihetssystem. Upphandlande myndigheter kan visserligen själva formulera uteslutningsgrunder som avser brott och missförhållanden utanför yrkesutövningen men ett tydliggörande i författning om att sådana ageranden kan utgöra grund för uteslutning skapar större tydlighet för upphandlande myndigheter att det går att använda en sådan uteslutningsgrund och större transparens gentemot potentiella leverantörer.

Såväl upphandlande myndigheter som branschorganisationer uttryckte under rundabordssamtalen en positiv inställning till förslaget, men efterlyste vägledning kring vilka typer av ageranden som avses. Vilka typer av ageranden som kan aktualiseras bör enligt Konkurrensverket bedömas från fall till fall, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vid denna bedömning bör myndigheten särskilt beakta karaktären på den aktuella tjänsten, graden av förtroende som utförandet av tjänsten kräver samt vilka risker som är förknippade med den aktuella verksamheten. Det kan exempelvis förekomma situationer där ett visst agerande utanför yrkesutövningen allvarligt påverkar bedömningen av en sökandes redbarhet i relation till en viss tjänst, men inte nödvändigtvis i relation till en annan. Huruvida ett agerande utanför yrkesutövningen allvarligt påverkar förtroendet för utförandet av tjänsten kan också vara beroende av kontexten för agerandet och hur lång tid som förflutit sedan händelsen.

Konkurrensverket bedömer sammantaget att det är av vikt att upphandlande myndigheter får ett tydligt stöd i att det finns möjligheter att utesluta en leverantör baserat på brott och andra missförhållanden även om de förekommit utanför yrkesutövningen, förutsatt att det påverkar förtroendet för utförandet av tjänsten i fråga. Konkurrensverket föreslår därför att det införs en ny frivillig uteslutningsgrund i LOV som anger att en sökande får uteslutas om den upphandlande myndigheten kan visa att den sökande har gjort sig skyldig till brott eller annat missförhållande utanför yrkesutövningen som gör att den sökandes redbarhet allvarligt kan ifrågasättas för den aktuella tjänsten.

Allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av tidigare kontrakt

Som beskrivits i avsnitt 5.2.10 innehåller många upphandlande myndigheters avtal avseende valfrihetssystem en så kallad sanktionstrappa eller åtgärdsplan för hur brister och avvikelser under avtalets genomförande ska hanteras. I det sista steget på sanktionstrappan kan avtalet hävas.[216]

Som också redogjorts för i avsnitt 5.2.10 har flera upphandlande myndigheter under uppdragets gång dock vittnat om en återkommande problematik vid tillämpningen av sanktionstrappor. Enligt dessa väljer vissa leverantörer ofta att själva säga upp avtalet när det näst sista steget i sanktionstrappan är nära att aktualiseras. Därmed undviks det mest ingripande steget – hävning från myndighetens sida – och dess rättsliga följder. Detta i kombination med den nuvarande utformningen av uteslutningsgrunden utsläcker möjligheten för upphandlande myndigheter att senare utesluta leverantören i fråga, för att den har visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt, eftersom uteslutningsgrunden förutsätter att det tidigare kontraktet har sagts upp i förtid eller lett till skadestånd eller jämförbara påföljder.

Konkurrensverket konstaterar att det är otillfredsställande att en leverantör på ett så enkelt sätt som att föregå en hävning av ett kontrakt genom att själv säga upp det kan göra uteslutningsgrunden ej tillämplig trots att det funnits allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av kontraktet. Eftersom LOV inte omfattas av upphandlingsdirektiven behöver utformningen av denna uteslutningsgrund inte överensstämma med direktivets utformning av vilka bevis som krävs för uteslutning på grund av allvarliga eller ihållande brister i tidigare kontrakt. Konkurrensverket bedömer att den möjlighet som därmed finns i LOV att anpassa utformningen av bevisregeln i uteslutningsgrunden bör utnyttjas för att stänga den möjlighet som finns för oseriösa leverantörer att kringgå syftet med uteslutningsgrunden.

Mot denna bakgrund föreslår Konkurrensverket att uteslutning på grund av allvarliga eller ihållande brister i tidigare leveranser inte ska kopplas till hur ett tidigare kontrakt har avslutats, utan i stället kopplas till att den upphandlande myndigheten kan visa att det förekommit allvarliga eller ihållande brister. På så vis kan en leverantör inte undvika uteslutning vid en ny ansökan till samma valfrihetssystem eller till ett annat valfrihetssystem genom att själv säga upp sitt tidigare kontrakt.

För att visa att allvarliga eller ihållande brister förekommit i fullgörandet av ett avtal måste den upphandlande myndigheten ha dokumenterat dessa brister. Dokumentationen bör omfatta vilka brister som identifierats, när de inträffat, deras omfattning samt vilka åtgärder som vidtagits för att få leverantören att avhjälpa dem. Sådan dokumentation är en naturlig del av en god avtalsuppföljning och den föreslagna ändringen utgör ytterligare ett incitament för upphandlande myndigheter att

[216] Upphandlingsmyndigheten, ”Genomför uppföljningen | Upphandlingsmyndigheten”, (besökt 2025-11-12).

bedriva en systematisk och välstrukturerad uppföljning. Vikten av att upphandlande myndigheter noggrant dokumenterar leverantörers eventuella brister vid fullgörandet av ett avtal var också något som betonades av branschorganisationerna under Konkurrensverkets rundabordssamtal.

Ändringen bedöms kunna stärka upphandlande myndigheters möjligheter att utestänga kriminella och oseriösa aktörer från valfrihetssystemen. Den motverkar strategiska uppsägningar från leverantörer som syftar till att kringgå regelverket vid framtida ansökningar till samma eller andra valfrihetssystem. Den kan också bidra till att öka nyttan för upphandlande myndigheter att avsätta resurser till en god avtalsuppföljning och dokumentation av den.

Vid rundabordssamtalet var inställningen till förslaget överlag positivt. Det framhölls dock att uteslutningsgrunden sannolikt kommer att vara enklare att tillämpa för upphandlande myndigheter i relation till brister som de själva har erfarit. För att kunna lägga brister som andra upphandlande myndigheter upplevt till grund för en uteslutning krävs tillgång till information. Denna problematik har belysts i avsnitt 5.2.5.

6.3.4 Fler ska omfattas av kontroll mot uteslutningsgrunderna

Konkurrensverkets bedömning: Uteslutningsgrunderna bör utvidgas till att omfatta fler personer och det bör tydliggöras att fysiska personer kan kontrolleras för att bedöma om en frivillig uteslutningsgrund är tillämplig.

Konkurrensverkets förslag: Är den sökande en juridisk person *får* den uteslutas

1. enligt de frivilliga uteslutningsgrunderna om en person som ingår i den sökandes förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har gjort sig skyldig till sådant fel som avses i uteslutningsgrunden. Detsamma gäller personer som är behöriga att företräda, fatta beslut om eller kontrollera den sökande.
2. enligt samtliga uteslutningsgrunder om en person med avgörande ansvar för fullgörandet av kontraktet har gjort sig skyldig till brottet eller ett sådant fel som avses i uteslutningsgrunden.

Vid bedömningen av om en sökande ska uteslutas *får* den upphandlande myndigheten även beakta att en annan juridisk person med koppling till sökanden gjort sig skyldig till brott eller sådant missförhållande som avses.

Vid bedömningen av om sådan koppling föreligger ska den upphandlande myndigheten beakta till exempel gemensamt ägande och gemensam förvaltning, samt om utformningen av ägande- eller förvaltningsstrukturen är ägnad att undvika uteslutning.

Om en person som ingår i den sökandes förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har gjort sig skyldig till sådant fel som avses i tillämpliga frivilliga uteslutningsgrunder, får den sökande uteslutas. Detsamma gäller personer som är behöriga att företräda, fatta beslut om eller kontrollera den sökande.

I 7 kap. 1 § LOV regleras i dag omständigheter som får medföra uteslutning av sökande. Av 7 kap. 1 § andra stycket LOV framgår att om den sökande är en juridisk person, får den sökande uteslutas om en person som ingår i den sökandes förvaltnings -, lednings - eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera den sökande. Detta innebär att företrädare för en sökande i dagsläget får kontrolleras mot uteslutningsgrunderna brott som avser yrkesutövningen (7 kap. 1 § 3 LOV) samt allvarligt fel i yrkesutövningen (7 kap. 1 § 4 LOV). Leverantörskontrollutredningen föreslår att bestämmelsen om vilka som får kontrolleras när sökande är en juridisk person flyttas till ett andra stycke efter brottskatalogen i 7 kap. 1 § LOV.

Som framgår nedan gör Konkurrensverket bedömningen att personkretsen i LOV bör både utvidgas och förtydligas. Denna utvidgning och förtydligande bör dock, som redogjorts för i avsnitt 5.2.4, göras på ett rättssäkert och proportionerligt sätt i linje med de grundläggande principerna. Personkretsen som föreslås bedöms vara den som i ljuset av detta är lämplig att lagstifta om. Men den relevanta personkretsen kan vara olika snäv eller bred beroende på tjänstens beskaffenhet och vilka risker som brukaren löper i varje enskilt fall. Exempelvis kan en anställd i en verksamhet med få anställda vara en nyckelperson medan en anställd i en större verksamhet inte är det, eftersom det kan antas att den anställda i den mindre verksamheten har större möjligheter att påverka verksamheten i en oseriös eller kriminell riktning. Den upphandlande myndigheten kan därmed anpassa personkretsen vid behov genom att införa egna uteslutningsgrunder och rättspraxisen visar att personkretsen i vissa fall kan vara vidsträckt.[217].

Det ska tydliggöras vilka som får kontrolleras mot de frivilliga uteslutningsgrunderna

Leverantörskontrollutredningens förslag till 7 kap. 3 § LOV avseende frivilliga uteslutningsgrunder innehåller inte någon skrivning om att även fysiska personer som företräder den sökande får kontrolleras. Det framgår med andra ord inte uttryckligen att fysiska personer som företräder den sökande inte får kontrolleras i förhållande till de frivilliga uteslutningsgrunderna där det inte är en juridisk person utan fysiska personer som företräder denna som kan ha gjort sig skyldiga till de ageranden som kan medföra uteslutning, t.ex. som allvarligt fel i yrkesutövningen.

Att kontrollera fysiska personer i förhållande till exempelvis allvarligt fel i yrkesutövningen kan förvisso vara förenat med vissa utmaningar för upphandlande myndigheter. Det finns bland annat utmaningar kopplade till upphandlande myndigheters tillgång till relevanta uppgifter i exempelvis Polismyndighetens belastningsregister, vilket har berörts i avsnitt 5.2.5 och 5.2.8. Konkurrensverket anser emellertid inte att detta utgör ett tillräckligt starkt vägande skäl för att inte i LOV tydliggöra att även fysiska personer som företräder den sökande får kontrolleras i dessa fall.

[217] Se Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 13 december 2024 i mål nr 12046-24.

Konkurrensverket föreslår därför att det bör tydliggöras att om den sökande är en juridisk person ska den få uteslutas, om en person som ingår i den sökandes förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har gjort sig skyldig till något brott eller annat allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att den sökandes redbarhet kan ifrågasättas. Detsamma gäller personer som är behöriga att företräda, fatta beslut om eller kontrollera den sökande. Samma krets av personer som kan kontrolleras när det gäller uteslutning på grund av allvarlig brottslighet får alltså även kontrolleras vid de frivilliga uteslutningsgrunder där det är relevant att kontrollera företrädare för en sökande.

Det kan visserligen argumenteras för att den i avsnitt 6.3.4 föreslagna möjligheten för upphandlande myndigheter att tillämpa egna uteslutningsgrunder inom ramen för LOV ändå innebär en möjlighet att utvidga den personkrets som ska kontrolleras. Det förslag som Konkurrensverket nu lämnar kan ur detta perspektiv framstå som överflödigt. Konkurrensverket konstaterar dock att den utformning som Leverantörskontrollutredningen föreslagit medför att det inte längre är lika tydligt som i den nuvarande lydelsen att företrädare för en sökande får kontrolleras mot de frivilliga uteslutningsgrunderna som avser brott och allvarligt fel i yrkesutövningen. Detta riskerar att skapa onödiga tveksamheter hos upphandlande myndigheter om vad de får och inte får göra, se avsnitt 5.2.2 om otydligheten i LOV.

Konkurrensverket anser därför att det, av pedagogiska skäl, finns ett värde i att lagstiftaren tydliggör dessa möjligheter. Genom att införa sådana bestämmelser klargörs att egna uteslutningsgrunder kan tillämpas. En upphandlande myndighet behöver då inte ifrågasätta lagligheten av sådana uteslutningsgrunder. På så sätt blir LOV mer lättillgänglig och transparent i sin tillämpning.

Nyckelpersoner hos den sökande ska få kontrolleras

Som också framgår av avsnitt 5.2.4 har det även ifrågasatts huruvida personkretsen som i dag omfattas av begreppet företrädare är alltför begränsad. Detta då det under erfarenhetsinsamlingen framkommit att en del upphandlande myndigheter till exempel upplever att vissa individer, som i praktiken har ett avgörande inflytande över en verksamhet, med dagens regler kan undgå den upphandlande myndighetens kontroll eftersom de inte omfattas av begreppet företrädare. Konkurrensverket finner denna ordning otillfredsställande.

Mot denna bakgrund, och i syfte att motverka oseriösa och kriminella aktörer i valfrihetssystemen, föreslår Konkurrensverket att personkretsen som ska kontrolleras mot uteslutningsgrunderna ska utvidgas till att även avse nyckelpersoner med avgörande ansvar för fullgörandet av kontraktet.

Med avgörande ansvar för fullgörande av kontraktet avses exempelvis nyckelpersoner som normalt sett krävs för att utföra uppdraget som omfattas av ett valfrihetssystem enligt LOV. Inom många vårdtjänster finns till exempel ofta en verksamhetsansvarig och en medicinskt ansvarig på platsen för utförandet. Dessa funktioner

utgör ofta centrala roller för att säkerställa kvalitet i utförandet av tjänsten.[218] Att de personerna inte omfattas av någon uteslutningsgrund kan därför vara av stor vikt. Enligt Konkurrensverket bör de därför omfattas av den personkrets som ska kontrolleras inför godkännande till ett valfrihetssystem.

Förslaget syftar till att motverka att vissa individer, som i praktiken har ett avgörande inflytande över en verksamhet, undgår upphandlande myndigheters kontroll. I praktiken innebär det en risk för att företag godkänns som leverantörer inom valfrihetssystemen, trots att personer med ett faktiskt och betydande inflytande över verksamheten kan vara grovt kriminella. Konkurrensverket vill med detta förslag minimera den risken.

För att kunna kontrollera dessa personer bör den leverantörskontroll som byggs upp på Bolagsverket möjliggöra att vid leverantörskontroller som avser valfrihetssystem även kontrollera nyckelpersoner som anges av den upphandlande myndigheten.

Även juridiska personer med koppling till den sökande ska få kontrolleras

Som beskrivits i avsnitt 5.2.4 förekommer det att den faktiska företrädaren för en sökande på papperet inte är verksam hos den sökande, utan i ett annat bolag inom samma koncern. Det försvårar identifieringen och sedermera kontrollen av de personer som de facto utövar inflytande över den sökande.

I Sverige är det därtill förhållandevis enkelt att starta nya bolag, vilket gör det möjligt för aktörer att ”börja om” med en till synes ny och oklanderlig verksamhet. Det ökar risken för att leverantörer som tidigare uteslutits från ett valfrihetssystem, eller som gjort sig skyldiga till allvarliga missförhållanden i tidigare avtal, kan återkomma på marknaden genom att ansöka om godkännande via ett nytt eller närstående bolag. Konkurrensverket ser därför ett behov av att anpassa uteslutningsgrunderna i LOV till hur oseriösa företag i praktiken tenderar att organisera sin verksamhet. På så vis kan det även säkerställas att de utökade uteslutningsgrunderna får full genomslagskraft.

Konkurrensverket föreslår därför att de som ska kontrolleras mot förslaget till 7 kap. 1–4 §§ LOV ska utvidgas till att omfatta även juridiska personer med koppling till sökanden. Vid bedömningen av om koppling föreligger ska den upphandlande myndigheten beakta till exempel gemensamt ägande och gemensam förvaltning, samt om utformningen är ägnad att undvika uteslutning.

Leverantörskontrollutredningen konstaterade att även underleverantörer kan kontrolleras genom den leverantörskontroll som föreslogs av utredningen. Konkurrensverket bedömer att även juridiska personer med koppling till den

[218] Som jämförelse gör Läkemedelsverket i rapportering av sitt regeringsuppdrag om välfärdsbrottslighet inom apoteksverksamhet bedömningen att vilka som har ett betydande inflytande i verksamheten och därmed ska ingå i personkretsen vid lämplighetsprövning för tillstånd behöver vidgas. Som exempel nämndes läkemedelsansvarig och apotekschef. (Läkemedelsverket, *Uppdrag att kartlägga välfärdsbrottslighet inom apoteksverksamhet*, dnr 1.1.8-2024-052882).

sökande kan kontrolleras på samma sätt som underleverantörer genom den leverantörskontroll som Bolagsverket har i uppdrag att bygga upp.

Leverantörskontrollutredningens förslag avseende vilka som ska kontrolleras bör göras obligatoriskt och flyttas

I avsnitt 6.3.2 föreslår Konkurrensverket att uteslutningsgrunderna avseende allvarlig brottslighet ska göras obligatoriska. Därmed bör även Leverantörskontrollutredningens förslag avseende vilka som ska omfattas av kontrollen när en sökande är en juridisk person göras obligatoriskt. Eftersom det föreligger en skyldighet att utesluta en sökande på den grunden ska det också vara obligatoriskt att när den sökande är en juridisk person kontrollera de fysiska personer som innehar de utpekade funktionerna vid utredningen om det föreligger grund för uteslutning avseende allvarlig brottslighet.

Eftersom Konkurrensverket föreslår ovan att det ska införas ytterligare bestämmelser om vilka som ska omfattas av kontrollen bör den bestämmelsen som Leverantörskontrollutredningen föreslagit flyttas så den ligger samlat med de bestämmelser Konkurrensverket föreslår ska införas.

6.3.5 Ytterligare stödregler ska införas avseende utredningen av uteslutningsgrunderna

Konkurrensverkets bedömning: Det bör införas ytterligare stödregler avseende utredningen av uteslutningsgrunderna.

Konkurrensverkets förslag: Den upphandlande myndigheten får begära in uppgifter från den sökande om dennes tidigare kontrakt enligt denna lag, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna eller lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

Begäran får omfatta pågående kontrakt och kontrakt som avslutats de senaste tre åren.

Om den upphandlande myndigheten överväger att utesluta en leverantör ska myndigheten särskilt beakta tjänstens karaktär i förhållande till de omständigheter som myndigheten avser att lägga till grund för beslutet.

Den upphandlande myndigheten får låta bli att följa en skyldighet att utesluta en leverantör, om det är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset.

I samband med att fler uteslutningsgrunder tillkommer och fler ska kontrolleras mot dem, bedömer Konkurrensverket det som lämpligt att införa vissa ytterligare stödregler för att underlätta dess tillämpning. Dessa avser dels hur den upphandlande myndigheten ska agera inför ett eventuellt beslut om uteslutning, dels upphandlande myndigheters möjlighet att i vissa fall kunna teckna avtal trots att en uteslutningsgrund föreligger.

Därutöver föreslår Konkurrensverket en stödregel om krav på att en fördjupad granskning genomförs vid misstanke om att en uteslutningsgrund föreligger. Det förslaget behandlas i avsnitt 6.5.3.

Den upphandlande myndigheten ska få begära uppgifter om tidigare kontrakt

Som konstaterats i avsnitt 5.2.5 har upphandlande myndigheter ett stort behov av information om en sökandes tidigare avtalsrelationer, exempelvis avseende vilka upphandlande myndigheter en leverantör haft kontrakt med. Sådan information kan vara mycket användbar för en upphandlande myndighet som ska pröva en ansökan, då den möjliggör kontakt med andra myndigheter som redan har eller har haft ett avtal med den sökande. I avsaknad av ett strukturerat och samlat register kring detta behöver upphandlande myndighet i dag i stället söka efter uppgifterna manuellt.

Konkurrensverket bedömer att det skulle underlätta för upphandlande myndigheter om de skulle kunna begära denna information från den sökande under utredningen. Den upphandlande myndigheten bör lämpligtvis göra en sådan begäran till sökanden efter att sökanden lämnat in en ansökan, men innan den upphandlande myndigheten beslutar om att godkänna sökanden eller inte. Mot denna bakgrund föreslår Konkurrensverket att den upphandlande myndigheten ska få begära in uppgifter från den sökande om dennes tidigare kontrakt. Begäran får omfatta pågående kontrakt och kontrakt som avslutats de senaste tre åren.

Eftersom den sökande bör ha denna informationen lättillgänglig kan det inte anses orimligt betungande att lämna den. Konkurrensverket bedömer att sådan information inte behöver inhämtas för samtliga sökande, men att den kan vara av särskild betydelse vid en fördjupad granskning.

En begäran om ytterligare information kan avse att den upphandlande myndigheten begär in en förteckning över samtliga kontrakt den sökande tecknat enligt LOV eller någon av upphandlingslagarna under de senaste tre åren, både pågående och avslutade. Denna information kan framför allt användas för att utreda uteslutningsgrunderna avseende upprepade eller ihållande brister samt allvarligt fel i yrkesutövningen.

Konkurrensverket anser att informationen även kan vara relevant för att bedöma den tekniska och yrkesmässiga kapaciteteten, under förutsättning att detta sker efter en noggrann analys och inom ramen för ett transparent förfarande som säkerställer principerna om likabehandling, proportionalitet och transparens.

För att begränsa den administrativa bördan för den sökande bör den begärda informationen hållas till ett minimum. Informationen bör således endast omfatta vilken upphandlande myndighet och kontraktsföremålet samt vid pågående kontrakt om möjligt kontaktuppgifter till avtalsansvarig hos myndigheten.

Om det visar sig att en sökande väljer att inte redovisa ett tidigare offentligt kontrakt, kan detta utgöra grund för uteslutning på grund av att den sökande i

allvarlig omfattning har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit information som kan begäras för kontroll av att det inte finns grund för att utesluta den sökande. Att inte lämna in den begärda informationen är således förenat med risk för uteslutning för den sökande.

Uteslutningsgrunderna ska tillämpas proportionerligt

Av 1 kap. 2 § LOV framgår att de upphandlingsrättsliga principerna, bland annat proportionalitetsprincipen, gäller när en upphandlande myndighet tillämpar ett valfrihetssystem. Konkurrensverket anser dock att vikten av att bestämmelserna om uteslutning tillämpas proportionerligt bör markeras med en särskild bestämmelse. Detta anses särskilt angeläget mot bakgrund av Konkurrensverkets övriga föreslagna ändringar avseende utökade möjligheter att utesluta sökande och kontrollera fler, vilket sammantaget innebär en skärpning av regelverket.

Konkurrensverket föreslår därför att den upphandlande myndigheten, om den överväger att utesluta en leverantör, särskilt ska beakta tjänstens karaktär i förhållande till de omständigheter som myndigheten avser att lägga till grund för det eventuella beslutet om uteslutning.

Härvid bör den upphandlande myndigheten exempelvis ställa det aktuella brottets eller missförhållandets karaktär i relation till vilken typ av verksamhet som valfrihetssystemet avser. Om en företrädare för en sökande begått något brott riktat mot äldre kan det exempelvis tänkas ses som särskilt allvarligt om det aktuella valfrihetssystemet avser hemtjänst.

Proportionalitetsbedömningen bör även inbegripa en bedömning av brottets eller missförhållandets allvar, den tid som förflutit mellan tiden för felagerandet och uteslutningen samt de särskilda omständigheterna kring grunden för uteslutningen.

Konkurrensverket ser det inte som nödvändigt att införa någon uttrycklig bestämmelse i LOV om tidsgränser rörande uteslutning, motsvarande de i LOU[219]. En uteslutning måste dock vara proportionerlig. Hur långt tillbaka i tiden en uteslutningsgrund kan tillämpas bör därför bero på hur allvarlig överträdelsen är. När reglerna om tidsgränser för uteslutning fördes in i LOU framfördes kritik mot att tidsfristerna var alltför korta och att detta i vissa fall skulle kunna leda till ett stötande resultat.[220]

Genom att inte införa fasta tidsfrister finns visserligen en risk för att detta kan leda till fler rättsliga prövningar, men Konkurrensverket bedömer att fördelarna med att inte införa fasta tidsfrister överväger nackdelarna. En rimlig utgångspunkt kan vara att de preskriptionsfrister som finns enligt LOU gäller som minimum, men att längre tidsperioder kan motiveras i allvarliga eller särskilt allvarliga fall.

---

[219] 13 kap. 1 a § och 13 kap. 3 a § LOU.

[220] Prop. 2021/22:120 s. 72 ff.

Vad gäller juridiska personer med koppling till den sökande bör den upphandlande myndigheten beakta förhållandet mellan sökanden och bolaget i fråga. För en närmare beskrivning av vad som avses med juridiska personer med koppling till den sökande, se avsnitt 6.3.4.

Det ska vara möjligt att avstå från att utesluta en sökande vid tvingande hänsyn till allmänintresset

Med anledning av att ytterligare uteslutningsgrunder införs, ser Konkurrensverket en viss ökad risk att tillräckligt många leverantörer inte godkänns till vissa valfrihetssystem för att möta den upphandlande myndighetens behov. Enligt Konkurrensverket bör det då finnas en motsvarande möjlighet som i LOU att i vissa fall ändå kunna teckna kontrakt, om det är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset.

Konkurrensverket föreslår därför att den upphandlande myndigheten ska kunna avstå från att följa skyldigheten att utesluta en leverantör, om det är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset. Regeln ska fungera som ett slags säkerhetsventil för att säkerställa att upphandlande myndigheters behov av leverantörer inom ett valfrihetssystem kan tillgodoses.

En motsvarande reglering finns i 13 kap. 6 § LOU. Av förarbetena till den bestämmelsen framgår bland annat följande. Av termen tvingande hänsyn till allmänintresset, som är en term som utvecklats i EU-domstolens praxis, framgår att det ska röra sig om exceptionella fall. Som exempel kan nämnas situationer där det snabbt behövs vaccin eller nödutrustning, som enbart är möjligt att köpa in från en leverantör för vilken en obligatorisk uteslutningsgrund föreligger (se skäl 100 i LOU-direktivet). Den närmare innebörden av begreppet ”tvingande hänsyn till allmänintresset” får bedömas i rättstillämpningen.[221]

Konkurrensverket bedömer att tvingande hänsyn till allmänintresse sannolikt inte kommer att vara tillämpligt i särskilt många fall inom valfrihetssystem, eftersom det generellt sett finns flera leverantörer i dessa system och valfrihetssystemens karaktär påverkar bedömningen. Bestämmelsen kan dock bli tillämplig i situationer där antalet leverantörer är begränsat eller där en viss sökande skulle kunna täcka ett specifikt geografiskt område. Samtidigt måste en avvägning göras i det enskilda fallet med hänsyn till såväl grunden för uteslutning som valfrihetssystemets karaktär och de som brukar tjänsterna i valfrihetssystemet.

Som konstaterats i avsnitt 3.1 omfattar valfrihetssystemen en särskild typ av tjänster som innebär nära kontakt med personen som brukar dem, exempelvis i det egna hemmet, på vårdcentral, sjukhus eller i ett boende. Personerna som brukar tjänsterna är också i många fall i en beroendeställning till utföraren. Dessutom tillhör personerna som brukar tjänsterna grupper som i andra sammanhang ofta ses som extra skyddsvärda – gamla, sjuka, arbetslösa ungdomar, och brukare inom LSS och SoL.

[221] Prop. 2015/16:195 s. 1089 f.

Bestämmelsen innebär därmed inte att omfattande missförhållanden kan bortses från utan är avsedd att tydliggöra att det finns ett utrymme att väga olika allmänintressen mot varandra.

6.3.6 Det bör införas en ny bestämmelse om avslutande av kontrakt när en leverantör omfattas av uteslutningsgrunderna eller förlorar relevanta tillstånd för att bedriva verksamheten

Konkurrensverkets bedömning: Det bör införas en skyldighet för upphandlande myndigheter att under vissa omständigheter avsluta kontrakt med leverantörer som godkänts i valfrihetssystemet. En sådan skyldighet att avsluta kontrakt bör åtföljas av rättsmedel så att en leverantör vars avtal avslutats kan ansöka om rättelse.

Konkurrensverkets förslag: Den upphandlande myndigheten ska avsluta ett kontrakt som ingåtts inom ramen för ett valfrihetssystem om:

1. det framkommer att leverantören borde ha uteslutits enligt 7 kap. vid handläggningen av ansökan till valfrihetssystemet,
2. leverantörens förhållanden förändras under kontraktets löptid så att den, om den varit sökande till valfrihetssystemet, skulle varit föremål för uteslutning enligt 7 kap., eller
3. leverantören saknar relevanta tillstånd för bedrivande av tjänsten.

Skyldigheten att avsluta ett kontrakt enligt första stycket gäller oberoende av om en sådan möjlighet framgår av kontraktet.

När ett beslut om att avsluta ett kontrakt har fattats ska den upphandlande myndigheten snarast möjligt lämna underrättelse till leverantören om beslutet och skälen för det.

Den upphandlande myndigheten ska i underrättelsen lämna upplysningar om hur rättelse söks.

Den upphandlande myndighetens beslut ska gälla omedelbart.

Leverantören ska ges skälig tid att avveckla sin verksamhet så att enskilda ges möjlighet att välja en ny leverantör inom ramen för valfrihetssystemet. Tiden för avveckling av verksamheten ska framgå av beslutet.

Beslutet har ingen retroaktiv verkan. De rättigheter och skyldigheter som redan har uppkommit genom kontraktet ska kvarstå.

En leverantör vars kontrakt avslutats får ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol.

Rätten får förordna att beslut om avslutande av kontrakt inte ska gälla innan något annat har bestämts. Vid bedömningen ska hänsyn tas till de enskildas intressen, allmänintresset och övriga berörda intressen.

Rätten ska avstå från att fatta ett sådant beslut om det inte är sannolikt att leverantörens ansökan kommer att bifallas.

Att som leverantör inte omfattas av uteslutningsgrunderna utgör ett minimikrav för att få delta i ett valfrihetssystem. I dagsläget tillämpas uteslutningsgrunderna enligt LOV när en aktör ansöker till ett valfrihetssystem. Av principerna följer att en leverantör fortlöpande ska uppfylla de krav som ställs även under kontraktstiden. Det finns i dag dock ingen bestämmelse om att upphandlande myndigheter är skyldiga att avsluta ett kontrakt om leverantören skulle vara föremål för uteslutning om den ansökte på nytt eller om det framkommer att leverantören inte borde ha godkänts när den ansökte för att den borde ha uteslutits.

Som framgår av avsnitt 5.2.10 upplever flera upphandlande myndigheter att det är förenat med svårigheter att häva eller säga upp avtal trots att den upphandlande myndigheten anser att hävningsgrunder föreligger. Vidare kan också risken för skadestånd medföra att upphandlande myndigheters benägenhet att häva kontrakt minskar. Även om det endast har förekommit få skadeståndsprocesser för uppsagda LOV-kontrakt och dessa nästan aldrig har lett till att den upphandlande myndigheten har blivit ålagd att betala skadestånd, så är skadeståndsprocesser något som upphandlande myndigheter försöker undvika. Skadeståndsprocesser riskerar nämligen att bli utdragna och binda upp myndighetens resurser. Utöver det är även risken för höga rättegångskostnader en avhållande faktor.

Upphandlande myndigheter har ofta sanktionstrappor eller liknande kommersiella villkor som säkerställer att kontrakt kan sägas upp eller hävas när det finns grund för detta. För att grund för hävning ska föreligga krävs det ofta att leverantören begår upprepade fel som de inte rättar efter uppmaning från den upphandlande myndigheten. Det tar därför ofta förhållandevis lång tid innan en upphandlande myndighet kan häva ett avtal.

Även om det inte är möjligt att bedriva den verksamhet som avses så innebär ett förlorat tillstånd inte att ett kontrakt automatiskt ska avslutas. Hur det kan avslutas är beroende av hur kontraktsvillkoren i valfrihetssystemet har utformats. Uteslutningsgrunderna är så pass viktiga och förutsebara grindvaktsfunktioner i valfrihetssystemen att förutsättningarna att avsluta kontrakt i dessa situationer bör tillämpas oavsett i vilket valfrihetssystem som situationen uppstår. Detsamma gäller om en leverantör förlorar sitt tillstånd att bedriva en viss verksamhet.

Tillsammans med en möjlighet att ansöka om rättelse medför en författningsreglerad bestämmelse om avslutande av kontrakt en större förutsebarhet för leverantörerna och effekten om den upphandlande myndigheten gjort fel blir att leverantören genom rättelse behåller kontraktet i stället för att inleda en skadeståndsprocess för ett avtal som har hävts. En leverantör vars kontrakt avslutats behöver ansöka om rättelse för att begränsa sin skada. Om så inte görs begränsas en leverantörs möjlighet att erhålla civilrättsligt skadestånd till följd av kontraktets avslutande.

Det ska införas en skyldighet att i vissa fall avsluta ett kontrakt

Det är viktigt att upphandlande myndigheter inte förblir bundna till kontrakt med leverantörer som skulle vara föremål för uteslutning om de ansökte till valfrihetssystemet eller som har förlorat ett tillstånd som är en förutsättning för att bedriva verksamheten. Upphandlande myndigheter bör därför ha möjlighet att avsluta kontrakt om vissa tydligt utpekade omständigheter föreligger, utan att behöva förhålla sig till långa uppsägningstider eller komplicerade hävningsförfaranden, där omfattande korrespondens och möjligheter till rättelse måste föregå en hävning.

Konkurrensverket föreslår därför en författningsreglerad skyldighet för upphandlande myndigheter att avsluta ett kontrakt, under förutsättning att någon av följande situationer föreligger:

1. En sökande var föremål för uteslutningsgrunder när den sökte in i systemet men information om detta framkom först i efterhand.

2. En sökande var inte föremål för en uteslutningsgrund när den sökte men leverantörens förhållanden har ändrats under avtalstiden så att leverantören skulle uteslutas om det var nu den sökte in i systemet.

3. Leverantören har förlorat relevanta tillstånd för att bedriva den aktuella tjänsten.

Konkurrensverket bedömer alltså att ett kontrakt enligt LOV ska avslutas direkt om det uppkommer en uteslutningsgrund eller om det framkommer information om att en sökande var föremål för en uteslutningsgrund redan när den sökte in i valfrihetssystemet. Vid avslutande av avtal finns det inget krav på att det ska ha skett ett kontradiktoriskt förfarande gällande uteslutningsgrunden innan den upphandlande myndigheten beslutar att avsluta ett avtal. Likaså är det av betydelse att kontraktet avslutas vid de tillfällen en leverantör förlorar sitt tillstånd att bedriva en viss verksamhet.

Den upphandlande myndighetens skyldighet att avsluta kontrakt ska gälla direkt. Således är det inte nödvändigt för upphandlande myndigheter att ha hävnings- och uteslutningsklausuler i kontraktet som reglerar detta. Denna bestämmelse ska alltså gälla utöver de uppsägnings- och hävningsklausuler som finns i kontraktet.

Den upphandlande myndighetens beslut att avsluta kontraktet ska inte ha någon retroaktiv verkan utan ska gälla från det att myndigheten har fattat beslutet. De rättigheter och skyldigheter som redan har uppkommit genom kontraktet ska således bestå. De tjänster som har levererats ska därmed betalas i den mån de utförts i enlighet med kontraktet. Detta gäller även om det genom kontraktet har utgått sanktioner i form av viten eller liknande. Dessa ska betalas och påverkas inte av den upphandlande myndighetens beslut att avsluta avtalet.

Konkurrensverket föreslår vidare att den upphandlande myndighetens beslut ska gälla omedelbart, eftersom det rör sig om allvarliga avvikelser som inte rimligen kan få fortlöpa. Leverantören ska dock ges skälig tid att avveckla sin verksamhet så att enskilda ges möjlighet att välja en ny leverantör inom ramen för valfrihetssystemet. På så vis minimeras de eventuella negativa konsekvenser som uppstår för de enskilda i de fall ett kontrakt avslutas. Tiden för avveckling av verksamheten ska framgå av beslutet.

Konkurrensverket föreslår även att den upphandlande myndigheten, när ett beslut fattats om att avsluta ett kontrakt, snarast möjligt ska lämna underrättelse till leverantören om beslutet och skälen för det. Den upphandlande myndigheten ska i underrättelsen lämna upplysningar om hur rättelse söks. Detta för att säkerställa att leverantören kan tillgodose sina intressen på ett ändamålsenligt sätt.

Rättsmedel vid avslutande av kontrakt

En upphandlande myndighet ska utan dröjsmål meddela leverantören ett beslut om att avtalet ska avslutas. I underrättelsen ska den upphandlande myndigheten redogöra för skälen till att avsluta avtalet och lämna uppgift om hur rättelse söks.

Ansökan om rättelse av ett beslut att avsluta kontraktet ska ske i allmän förvaltningsdomstol. Konkurrensverket gör bedömningen att en ansökan om rättelse i dessa fall bör bedömas av samma domstolar som handlägger ansökningar om rättelse av beslut att inte godkänna en sökande samt handlägger mål om offentlig upphandling. Allmänna förvaltningsdomstolar är därmed bäst lämpade för att bedöma dessa frågor eftersom det i princip blir samma frågor som ska prövas som i samband med godkännande av en ansökan.

En fördel för leverantörer med att kunna ansöka om rättelse av ett beslut att avsluta avtalet är att om en upphandlande myndighet fattar ett felaktigt beslut att avsluta ett kontrakt kommer leverantörens kontrakt genom beslutet om rättelse att fortsätta att gälla. Leverantören kan därmed fortsätta att bedriva sin verksamhet i stället för att behöva ansöka om skadestånd för en felaktig hävning av kontraktet.

Eftersom beslutet om avslutande av avtal föreslås gälla omedelbart bör en leverantör, efter yrkande om det, genom domstolsbeslut om inhibition få möjlighet att fullgöra kontraktet under tiden för prövningen i domstol. Samtliga villkor i kontraktet ska då fortsatt gälla för både den upphandlande myndigheten och leverantören.

Handläggningstiden av ärenden i allmän förvaltningsdomstol är i regel betydligt kortare än i allmän domstol. Det är dessutom i allmän förvaltningsdomstol inte förenat med risker i form av att behöva ersätta motpartens rättegångskostnader.

6.4 Det ska införas ytterligare bestämmelser om förfrågningsunderlagets innehåll

Konkurrensverkets bedömning: För att det ska bli tydligare för upphandlande myndigheter vilka verktyg som finns att motverka kriminella och oseriösa aktörer, bör bestämmelserna om förfrågningsunderlagets innehåll struktureras om och utökas.

LOV bör därför tillföras bestämmelser om förfrågningsunderlagets innehåll, tillgången till förfrågningsunderlagen, kontraktsvillkor som får och bör ställas, möjligheter att begära att en åberopad kapacitet byts ut, samt krav avseende underleverantörer.

Konkurrensverket har i uppdrag att analysera om det bör införas ytterligare krav på förfrågningsunderlagets innehåll och lämna förslag på hur de i så fall bör utformas. Konkurrensverket har tolkat att detta deluppdrag omfattar förslag som rör uppgifter eller villkor som ska eller bör finnas i förfrågningsunderlaget. Åberopad kapacitet och underleverantörer behandlas i detta deluppdrag eftersom de krav som ställs på åberopad kapacitet eller avseende underleverantörer ska framgå av förfrågningsunderlaget.

Som framgår av avsnitt 5.2.3, har det under genomförandet av uppdraget framkommit att upphandlande myndigheter upplever ett flertal utmaningar gällande kravställningen i valfrihetssystemen. Utmaningarna yttrar sig i såväl otydlig kravställning, som avsaknad av sådan, och spänner över alla typer av krav; från kvalificeringskrav avseende teknisk och yrkesmässig kapacitet som inkluderar kompetenskrav och användandet av egna uteslutningsgrunder, till införandet av kommersiella villkor eller andra särskilda villkor för fullgörandet av kontraktet. Ett skäl till utmaningarna uppges vara en osäkerhet om handlingsutrymmet i LOV, jämfört med LOU, varför behovet av vägledning lyfts. Ytterligare ett skäl uppges vara bristen på goda exempel att ta inspiration av, i jämförelse med de som finns gällande upphandlingar enligt upphandlingslagstiftningen.

Därutöver är bestämmelserna i LOV om förfrågningsunderlaget utspridda i flera olika kapitel och paragrafer. Det gör att överblicken över vilka krav LOV ställer på förfrågningsunderlagets innehåll blir sämre.

Konkurrensverkets bedömning är därför att strukturen för 4 kap. LOV ska ändras, och kapitlets bestämmelser utvidgas. Dessutom bör bestämmelserna i LOV om kontraktsvillkor utvecklas och det bör införas bestämmelser som rör åberopad kapacitet och underleverantörer.

6.4.1 Bestämmelserna om förfrågningsunderlagets innehåll ska konsolideras och förtydligas

Konkurrensverkets förslag: Förfrågningsunderlaget ska innehålla uppgifter om
1. de tillstånd som krävs för den aktuella tjänsten,
2. de uteslutningsgrunder som enligt 7 kap. 2 § andra stycket samt 3–4 §§ ska tillämpas i valfrihetssystemet,
3. vilka krav avseende teknisk och yrkesmässig kapacitet som en sökande ska uppfylla för att få delta i valfrihetssystemet,
4. grunderna för den ekonomiska ersättningen till en leverantör,
5. vilka övriga kommersiella och andra särskilda villkor som ska gälla vid fullgörande av kontraktet,
6. villkor för kontroll och uppföljning,
7. löptiden för kontraktet,
8. på vilket sätt ansökan ska ges in,
9. inom vilken tid den upphandlande myndigheten kommer att fatta beslut om godkännande, samt
10. övrigt som är relevant.

Till följd av konsolideringen av bestämmelserna om förfrågningsunderlagets innehåll ska 4 kap. 3 och 4 §§ upphävas.

Som framgår ovan anser Konkurrensverket att bestämmelserna om förfrågningsunderlagets innehåll bör konsolideras så att en upphandlande myndighet på ett enkelt sätt får en överblick över dessa bestämmelser. Därför föreslår Konkurrensverket att bestämmelsen om förfrågningsunderlagets innehåll i 4 kap. LOV utformas med 19 kap. 9 § LOU som förebild. Därmed kommer bestämmelsen att innehålla en icke uttömmande lista över uppgifter som ska finnas i förfrågningsunderlaget.

Tillstånd som krävs för tjänsten

Inom socialtjänsten är majoriteten av de tjänster som omfattas tillståndspliktiga. Tillståndsprövningen utgör en form av grundkontroll som syftar till att säkerställa en lägstanivå avseende leverantörerna och utförandet av tjänsterna.

Konkurrensverket föreslår mot denna bakgrund att uppgifter om vilka tillstånd som krävs för den aktuella tjänsten ska framgå av förfrågningsunderlaget.

Tillämpliga uteslutningsgrunder

Upphandlande myndigheter har möjlighet att i viss utsträckning själva välja vilka uteslutningsgrunder som ska tillämpas i det aktuella valfrihetssystemet, se 7 kap. 2 § andra stycket samt 3–4 §§. Det är av stor vikt att det är förutsebart för potentiella leverantörer vilka uteslutningsgrunder som den upphandlande myndigheten valt att tillämpa i det aktuella valfrihetssystemet.

Konkurrensverket föreslår därför att de uteslutningsgrunder som enligt 7 kap. 2 § andra stycket samt 3–4 §§ ska tillämpas i valfrihetssystemet ska anges i förfrågningsunderlaget.

För att säkerställa att likabehandlingsprincipen upprätthålls är det inte möjligt för den upphandlande myndigheten att avstå från att tillämpa de i förfrågningsunderlaget angivna uteslutningsgrunderna. Det är heller inte möjligt för den upphandlande myndigheten att tillämpa uteslutningsgrunderna endast på vissa sökanden.

Teknisk och yrkesmässig kapacitet

Under uppdragets genomförande har det framkommit att upphandlande myndigheter inte fullt ut nyttjar möjligheterna som finns att ställa kvalificeringskrav avseende teknisk och yrkesmässig kapacitet inklusive krav på kompetens. Detta bland annat på grund av osäkerhet avseende vilka kvalificeringskrav som får ställas på aktörer som vill delta i ett valfrihetssystem.

I LOV finns i dag inte några bestämmelser som motsvarar LOU:s omfattande bestämmelser för de direktivstyrda upphandlingarna om teknisk och yrkesmässig kapacitet, inklusive vilka typer av sådana krav som får ställas. Den bestämmelse som finns i LOV är att den upphandlande myndigheten ska godkänna samtliga sökande som uppfyller de krav som ställts i annonsen och förfrågningsunderlaget och som inte har uteslutits. Avsaknaden av en bestämmelse om att det får ställas kvalificeringskrav innebär inte att sådana inte får ställas. Eftersom valfrihetssystemen inte omfattas av upphandlingsdirektiven är det fullt möjligt att uppställa kvalificeringskrav så länge de inte utgör tilldelningskriterier.

För att tydliggöra att kvalificeringskrav avseende teknisk och yrkesmässig kapacitet får ställas föreslår därför Konkurrensverket att det ska införas en bestämmelse som anger att förfrågningsunderlaget ska innehålla uppgifter om vilka krav som en sökande ska uppfylla för att få delta i valfrihetssystemet. Begreppen teknisk och yrkesmässig kapacitet avser såväl kompetenskrav som möjligheter att ställa krav på leverantörers referenser. Av 1 kap. 2 § framgår att kvalificeringskraven måste vara i överensstämmelse med principerna.

Bestämmelsen utformas med 19 kap. 9 § 2 LOU som förebild då det enligt Konkurrensverket saknas skäl för att möjligheterna för upphandlande myndigheter att ställa krav avseende teknisk och yrkesmässig kapacitet ska skilja sig åt jämfört med icke-direktivstyrda upphandlingar.

Övriga kommersiella och andra särskilda villkor

I dag framgår av 4 kap. 2 § sista meningen LOV att de villkor som ska gälla för hur ett kontrakt ska fullgöras ska anges i annonsen eller valfrihetssystemet. Några sådana uppgifter finns dock inte i annonserna på webbplatsen Hitta LOV-uppdrag. På samma sätt som uppgifter om den ekonomiska ersättningsmodellen lämpar sig bättre i förfrågningsunderlaget än i annonsen passar uppgifter om de kommersiella villkoren för kontraktets fullgörande bättre i förfrågningsunderlaget.

Grunderna för den ekonomiska ersättningen är en central uppgift. Den ekonomiska ersättningsmodellen i ett valfrihetssystem är typiskt sett också mer komplex än ett fast enhetspris. Mot denna bakgrund anser Konkurrensverket att det är mer lämpligt att grunderna för den ekonomiska ersättningen till en leverantör anges i förfrågningsunderlaget i stället för i annonsen.

Utifrån bedömningen att bestämmelserna om förfrågningsunderlagets innehåll ska konsolideras bör därför denna uppgift anges i den sammanhållna bestämmelsen om förfrågningsunderlagets innehåll. Konkurrensverket anser därför att det saknas skäl att behålla den nuvarande skrivningen om att kontraktsvillkoren kan anges i annonsen.

Vilka övriga kommersiella och andra särskilda villkor (utöver grunderna för den ekonomiska ersättningen) som ska gälla vid fullgörande av kontraktet ska framgå av förfrågningsunderlaget. I begreppet övriga kommersiella och andra villkor ingår särskilda miljömässiga, sociala, och arbetsrättsliga kontraktsvillkor.

Nuvarande bestämmelse i 4 kap. 2 § första meningen LOV om att upphandlande myndigheter får ställa särskilda sociala och miljömässiga villkor för kontraktets fullgörande föreslås i avsnitt 6.4.3 flyttas.

Eftersom alla delar i nuvarande 4 kap. 2 § LOV därmed flyttas till andra paragrafer i LOV föreslår Konkurrensverket att paragrafen upphävs.

Villkor för kontroll och uppföljning

Som framgår av avsnitt 5.2.7, har det under uppdragets genomförande framkommit att de upphandlande myndigheternas många gånger otillräckliga uppföljning försvårar möjligheten att utesluta oseriösa och kriminella aktörer. Av avsnittet framgår att skälen till detta är flera, men att en framgångsfaktor är tydliga krav i förfrågningsunderlaget beträffande uppföljning – något som inte sällan saknas. Som framkommit i avsnitt 5.2.3, är det vidare av stor betydelse att upphandlande myndigheter arbetar med strukturerad kontroll. I propositionen till LOV anges vidare att regler för både uppföljning och kontroll ska finnas i förfrågningsunderlaget.[222]

Därför föreslår Konkurrensverket att en ny punkt tas in i bestämmelsen om förfrågningsunderlagets innehåll som stadgar att det ska innehålla uppgifter om villkor för kontroll och uppföljning.

Lämpligen utformar de upphandlande myndigheterna villkoren i avtalet så att leverantörerna bidrar till uppföljningen. Detta kan exempelvis handla om att leverantörerna regelbundet rapporterar in uppgifter i en uppföljningsplan där olika nyckeltal och kvalitetsindikatorer kan anges. Genom detta system kan avvikelser flaggas automatiskt och kan innebära att den upphandlande myndigheten ska göra en fördjupad granskning. Det kan också handla om att upphandlande myndigheter

[222] Prop. 2008/09:29 s. 71.

avtalar om att deras system för inrapportering ska användas och på så sätt underlätta kontroll och uppföljning. En digitaliserad uppföljning där leverantörerna lämnar uppgifterna i den upphandlande myndighetens system är en del av ett effektivt sätt att sköta uppföljningen av kontrakten. Även villkor för att underlätta och möjliggöra platsbesök kan vara relevanta för att möjliggöra en effektiv uppföljning inom vissa valfrihetssystem.

Flera upphandlande myndigheter anger i kontraktsvillkoren att det ska vara möjligt att genomföra uppföljning genom platsbesök. Det kan med fördel anges i kontraktsvillkoren, där det också anges hur dessa ska kunna ske.

Kontraktets löptid

I propositionen till LOV anges att det ska finnas uppgifter om avtalstider i förfrågningsunderlaget.[223] Som skäl anger lagstiftaren att det följer av principerna om likabehandling och icke-diskriminering att ett avtal ska konkurrensutsättas med jämna mellanrum vilket innebär att det inte är möjligt att ingå tillsvidareavtal.[224] Ändå har det under uppdragets utförande framkommit att många kontrakt inom valfrihetssystemen inte är tidsbegränsade. Skälen till det uppges, som berörts i avsnitt 6.2, vara att tillstånd för tillståndspliktiga verksamheter är obegränsade i tiden, att leverantörer är mer benägna att investera i kostsam verksamhet så som boenden utifrån premissen att kontrakten gäller tills vidare, samt att begränsningen av kontraktens löptid i några fall har lett till massuppsägningar av leverantörernas personal.

En tidsbegränsning av kontraktets löptid i ett valfrihetssystem innebär att leverantören får skicka in en ny ansökan till valfrihetssystemet inför att kontraktets löptid går ut och om leverantören fortfarande uppfyller villkoren för deltagande ska denne godkännas och ett nytt kontrakt tecknas. En fördel med tidsbegränsade kontrakt, som lyfts i erfarenhetsinsamlingen, är att leverantörerna med en regelbundenhet bedöms utifrån förutsättningarna att träda in i valfrihetssystemet, inte utifrån kontraktsvillkoren, för att avsluta ett kontrakt. Det kan underlätta för upphandlande myndigheter att utestänga kriminella och oseriösa aktörer som kommit in i valfrihetssystemet – till exempel om det skett genom att verksamheten eller ägandet förändrats sedan leverantören godkändes.

Konkurrensverket har tagit synpunkterna i beaktande men konstaterar likt lagstiftaren att kontrakt som gäller tills vidare är oförenliga med de grundläggande principerna som gäller enligt LOV. Som konstaterats i avsnitt 6.2 anser Konkurrensverket att det inte bör införas någon författningsreglering av kontraktets löptid. I stället föreslår Konkurrensverket att det införs en punkt i bestämmelsen om förfrågningsunderlagets innehåll som reglerar att kontraktets löptid ska anges i förfrågningsunderlaget. Den föreslagna regleringen stadgar därmed ingen särskild löptid för kontrakten utan lämnar åt den upphandlande myndigheten att bestämma

[223] Prop. 2008/09:29 s. 71.

[224] Prop. 2008/09:29 s. 76.

den löptid som är lämplig i det enskilda fallet. Den upphandlande myndigheten bör på så sätt ha goda förutsättningar att anpassa kontraktens löptid.

Det noteras också att valfrihetssystem med varken löpande annonsering eller annonsförfarandet med ansökningsfönster automatiskt innebär att alla kontrakt i ett valfrihetssystem avslutas samtidigt. Den upphandlande myndigheten bör således kunna göra de anpassningar som är nödvändiga och på så sätt undgå oönskade konsekvenser hos leverantörerna.

Ingivande av och handläggningstid för ansökningar

I dag finns bestämmelser om ingivande och handläggningstid av ansökan i 4 kap. 3–4 §§ LOV. Då Konkurrensverket föreslår att bestämmelserna om förfrågningsunderlagets innehåll konsolideras upphävs gällande 4 kap. 3–4 §§ LOV och flyttas in i den nya bestämmelsen om förfrågningsunderlagets innehåll.

I den nuvarande bestämmelsen anges att den upphandlande myndigheten kan ange antingen i annonsen eller förfrågningsunderlaget hur ansökan ska ges in, se 4 kap. 3 § LOV. Konkurrensverket konstaterar att även detta är en uppgift som inte finns i annonserna i dag och som sannolikt passar bättre i förfrågningsunderlaget. Därmed saknas skäl att behålla skrivningen att uppgiften kan anges i annonsen. Den ska framgå enbart av förfrågningsunderlaget. De lagstiftningstekniska fördelarna av att samla bestämmelserna rörande förfrågningsunderlaget i en paragraf medför dessutom, enligt Konkurrensverkets mening, att det saknas tungt vägande skäl att tillåta att uppgiften om på vilket sätt ansökan ska ges in ska kunna anges i annonsen.

De uppgifter som i övrigt är relevanta

Avslutningsvis bör bestämmelsen om förfrågningsunderlagets innehåll omfatta en avslutande punkt om att även uppgifter om övrigt som är relevant ska anges i förfrågningsunderlaget. Syftet med den avslutande punkten är att klargöra att den föreslagna bestämmelsen om vad förfrågningsunderlaget ska innehålla inte är uttömmande. Punkten motsvarar 19 kap. 9 § andra stycket LOU, som stadgar att upphandlingsdokumenten även ska innehålla de uppgifter som i övrigt är relevanta.

Vad som är en relevant uppgift får (i likhet med vad som framgår av författningskommentaren till 19 kap. 9 § LOU) avgöras utifrån det specifika valfrihetssystemet och inom de ramar som de grundläggande principerna ställer. En generell utgångspunkt torde dock vara att uppgifter av vikt för en potentiell leverantör att göra en rimlig bedömning av förutsättningarna för affärsmässigheten i att delta i valfrihetssystemet är uppgifter som är relevanta.

6.4.2 Tillgång till förfrågningsunderlagen

Konkurrensverkets bedömning: Tillgången till förfrågningsunderlagen bör regleras för att underlätta tillgången för såväl potentiella leverantörer som andra intressenter, till exempel forskare och medborgare.

Konkurrensverkets förslag: Den upphandlande myndigheten ska ge fri, direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till förfrågningsunderlaget på sin webbplats från den dag då annonsen om valfrihetssystemet publiceras.

Vid ändringar av förfrågningsunderlaget i ett valfrihetssystem där förfarandet med ansökningsfönster används ska den upphandlande myndigheten ge fri, direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till det ändrade förfrågningsunderlaget på sin webbplats senast den dag då annonsen om ansökningsfönstret publiceras.

Fullständig tillgång till förfrågningsunderlaget är en förutsättning för att villkoren ska vara tydliga för alla aktörer som överväger att ansöka till valfrihetssystemet. En enkel och kostnadsfri tillgång till upphandlingsdokumenten sänker också tröskeln att delta i valfrihetssystemen, vilket kan vara betydelsefullt särskilt för små och medelstora aktörer. Förfrågningsunderlagen är dessutom en allmän handling och som sådan av vikt för journalister, forskare och medborgare som vill granska den offentliga verksamheten. En fri, direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till förfrågningsunderlagen gynnar därmed transparensen, likabehandlingen och konkurrensen i valfrihetssystemen.

Enligt nuvarande bestämmelse (3 kap. 1 § LOV) ska förfrågningsunderlaget finnas tillgängligt tillsammans med annonsen på den nationella webbplatsen. På webbplatsen Hitta LOV-uppdrag[225] finns i annonserna för valfrihetssystemen en länk till en internetadress där förfrågningsunderlaget ska finnas tillgängligt. Under genomförandet av uppdraget har det framkommit att det förekommer brister i tillgängliggörandet av förfrågningsunderlag trots att det följer av förarbetena till LOV hur sådan tillgång ska ges[226]. I och med Konkurrensverkets förslag i avsnitt 6.1 att införa ett nytt förfarande med ansökningsfönster har det också uppstått ett behov av att närmare reglera annonseringen av förfrågningsunderlag i samband med att ansökningsfönster öppnas.

Konkurrensverket föreslår därför att det ska införas bestämmelser i LOV som tydliggör att den upphandlande myndigheten ska ge direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till förfrågningsunderlaget på sin egen webbplats. De föreslagna bestämmelserna motsvarar delvis bestämmelsen i LOU (se 10 kap. 7 § LOU) med tillägget att förfrågningsunderlaget ska finnas på den upphandlande myndighetens webb-

[225] Upphandlingsmyndigheten. "Hitta LOV-uppdrag", http://www.upphandlingsmyndigheten.se/hitta-lov-uppdrag. (besökt 2025-10-29).

[226] Prop. 2008/09:29 s. 68.

plats. Att förfrågningsunderlaget ska finnas tillgängligt på den upphandlande myndighetens webbplats innebär att det inte räcker att på webbplatsen publicera en länk till en annan aktörs webbplats eller verktyg.

Bestämmelserna klargör också hur förfrågningsunderlaget ska göras tillgängligt i förhållande till annonsering av valfrihetssystemen. Det innebär att när den upphandlande myndigheten annonserar om att ett valfrihetsystem har inrättats eller ändrats ska förfrågningsunderlaget finnas tillgängligt från och med samma dag som annonsen publicerades. Vid ett valfrihetssystem där förfarandet med ansökningsfönster används ska ändringar av förfrågningsunderlaget finnas tillgängligt från och med samma dag som annonsen om att ett ansökningsfönster öppnas publiceras.

Konkurrensverket konstaterar att förslaget ryms inom de grundläggande principerna som både upphandlingslagstiftningen och LOV bygger på.

6.4.3 Kontraktsvillkor som ska och får ställas ska förtydligas

Konkurrensverkets förslag: Kontrakt som tecknas inom ramen för valfrihetssystem enligt denna lag ska innehålla villkor om

1. förutsättningarna för att avsluta kontraktet om valfrihetssystemet avslutas,
2. förutsättningarna för att avsluta kontraktet om leverantörens förhållanden förändras under kontraktets löptid så att leverantören, om den varit sökande till valfrihetssystemet, inte hade godkänts till valfrihetssystemet av andra skäl än att leverantören omfattas av uteslutningsgrunderna,
3. förutsättningarna för att avsluta kontraktet om leverantörens ägarförhållanden eller ledning ändras,
4. kontroll och uppföljning, och
5. sanktioner vid kontraktsbrott.

Den upphandlande myndigheten får ställa särskilda miljömässiga, sociala, arbetsrättsliga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras.

Särskilda kontraktsvillkor för fullgörande av kontrakt ska ha anknytning till tjänsten som valfrihetssystemet avser och anges i förfrågningsunderlaget.

Villkor för avslutande av kontrakt, kontroll och uppföljning, och sanktioner vid kontraktsbrott

Konkurrensverket har identifierat ett behov av att utöka de upphandlande myndigheternas särskilt reglerade verktyg att avsluta kontrakt i valfrihetsystem. Under genomförandet av uppdraget har det, som tidigare nämnts, framkommit att det finns ett behov av stöd i form av reglerade verktyg i LOV generellt och särskilt i fråga om avslutande av kontrakt. Det rör både situationer då en leverantör inte längre uppfyller de krav som – utöver uteslutningsgrunderna – ställs för att godkännas till valfrihetssystemet, och situationer då valfrihetsystemet avslutas eller då leverantörens ägarförhållanden eller ledning ändras. Som framkommit förekommer det att oseriösa eller kriminella aktörer godkänns till valfrihetssystemen av skäl

hänförliga till den upphandlande myndigheten, till exempel på grund av bristande resurser eller yttre faktorer som otillräcklig tillgång till information.

Som LOV ser ut i dag är det heller inte tydligt att leverantörskontrakt kan avslutas om valfrihetssystemen avslutas och hur de i så fall ska avslutas, vilket skapar en oförutsebarhet. En naturlig följd av att valfrihetssystemen avslutas bör vara att även kontrakt som tecknats inom valfrihetssystemen avslutas. Men det ska ske utifrån i förväg uppställda och transparenta villkor i kontraktet.

Vidare förekommer det att leverantörer ansöker till valfrihetssystem med bolag som uppfyller ställda krav på ägare eller ledning och godkänns till valfrihetssystem, varefter byten av ägare eller ledning sker till sådana som inte längre uppfyller kraven. Därför ser Konkurrensverket behovet av att reglera möjligheten för upphandlande myndigheter att avsluta kontrakt under dessa i förfrågningsunderlaget särskilt angivna förutsättningar. Regleringen innebär en skyldighet för leverantören att anmäla byten på ägar- eller ledningsnivå och en skyldighet för den upphandlande myndigheten att begära att denna byts ut för det fall att ägarförhållandena eller ledningen inte längre uppfyller valfrihetssystemets krav.

Det kan argumenteras för att författningsreglering inte är rätt väg att lösa problem som uppstår på grund av att upphandlande myndigheter inte tar fram tillräckligt bra kontraktsvillkor. Konkurrensverket instämmer i grunden i att LOV inte bör detaljreglera kontraktens innehåll då de behöver anpassas till respektive valfrihetssystem. Men samtidigt har det under utförandet av uppdraget visat sig att LOV ger för lite stöd – framför allt då den används som en checklista vilket den inte är avsedd att vara. Därför anser Konkurrensverket att det är befogat att införa en bestämmelse som reglerar att några centrala frågor ska behandlas i alla valfrihetssystems kontraktsvillkor. Däremot säger den inget om hur kontraktsvillkoren ska vara utformade – det måste den upphandlande myndigheten utforma utifrån förutsättningarna i respektive valfrihetssystem.

Konkurrensverket föreslår därför att det införs en ny bestämmelse som reglerar villkor som kontrakt ska innehålla. Bestämmelsen har 17 kap. 17 § LOU som förebild i bemärkelsen att den stadgar villkor för avslutande av kontrakt. Skillnaden jämfört med bestämmelsen i LOU är att den föreslagna bestämmelsen i LOV går utöver enbart villkor för avslutande av kontrakt och även listar villkor för kontroll och uppföljning, samt för sanktioner vid kontraktsbrott. Det föreligger vidare skillnader avseende innehållet i villkoren om avslutande av kontrakt eftersom det är fråga om valfrihetssystem och inte upphandlingar, och det görs obligatoriskt att införa villkoren i förfrågningsunderlagen.

Bestämmelsen anger att kontrakt som tecknas inom ramen för valfrihetssystem enligt LOV ska innehålla villkor om förutsättningarna för att avsluta kontraktet om leverantörens förhållanden förändras under kontraktets löptid så att leverantören, om den varit sökande till valfrihetssystemet, inte hade uppfyllt krav som – utöver uteslutningsgrunderna – ställs för att godkännas till valfrihetssystemet. Kontrakt som tecknas inom ramen för valfrihetssystem enligt LOV ska vidare innehålla

villkor om förutsättningarna för att avsluta kontrakt om valfrihetssystemet avslutas, och villkor om förutsättningarna för att avsluta kontraktet om leverantörens ägarförhållanden eller ledning ändras.

Utöver att kontrakt som tecknats inom ramen för valfrihetssystem ska innehålla villkor för avslutande ska de även innehålla villkor som rör förutsättningarna för kontroll och uppföljning. Förslaget är motiverat med hänsyn till att det under uppdragets utförande framkommit att upphandlande myndigheter inte i tillräcklig omfattning ställer krav om kontroll och uppföljning i sina förfrågningsunderlag. Sådan kravställning är central för att adekvat kontroll och uppföljning ska kunna genomföras och för upptäckten av oseriösa och kriminella aktörer inte bara i samband med en ansökan utan även löpande under kontraktstiden.

Under genomförandet av uppdraget har vikten av att ha lämpliga sanktionsåtgärder i kontraktsvillkoren framkommit för att kunna agera när leverantörer inte förmår leva upp till villkoren för att delta i valfrihetssystemet. I vilken utsträckning upphandlande myndigheter reglerar sanktioner i kontraktsvillkoren varierar. Många upphandlande myndigheter har kontraktsvillkor om detta och de inkluderar vanligen en sanktionstrappa med ett flertal steg, där ett sista steg är hävning av avtalet, och hur de ska tillämpas. Konkurrensverket konstaterar dock att även om många valfrihetssystem har denna typ av villkor är effekten av att de av någon anledning saknas så omfattande att det motiverar att i en bestämmelse införa en punkt om att det ska finnas kontraktsvillkor om sanktioner vid kontraktsbrott.

Den upphandlande myndigheten får ställa särskilda miljömässiga, sociala, arbetsrättsliga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras

Kontraktsvillkor för fullgörandet av kontraktet är centrala för möjligheten att stänga ute oseriösa och kriminella aktörer eftersom de utgör de upphandlande myndigheternas verktyg under kontraktets löptid. Det är vid tillämpningen av dessa villkor som de upphandlande myndigheterna kan dels upptäcka oegentligheter i leverantörers verksamheter, dels vidta nödvändiga åtgärder. Avsaknaden av sådana villkor lämnar med andra ord ett utrymme för oseriösa och kriminella aktörer att på olika sätt utnyttja valfrihetssystemen.

Den nu gällande bestämmelsen om särskilda kontraktsvillkor återfinns i 4 kap. 2 § LOV och stadgar att den upphandlande myndigheten får ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. Enligt förarbetena till bestämmelsen framgår att regeringens skäl för bestämmelsen bland annat var att tydliggöra möjligheten att ställa sådana krav och att de särskilt nämnda kraven genom bestämmelsen gavs en större tyngd.[227]

Konkurrensverket föreslår att bestämmelsen ska utökas till att även ange *arbetsrättsliga villkor*. Skälen till det är att det under utförandet av uppdraget framkommit att avsaknaden av arbetsrättsliga villkor i leverantörers verksamhet i många fall är

[227] Prop. 2008/09:29 s. 77.

kopplad till andra oseriösa eller kriminella förhållanden i verksamheterna. Vidare har det, som redogjorts för i avsnitt 5.2.3, framkommit att upphandlande myndigheter generellt inte utnyttjar det handlingsutrymme som finns i LOV för att införa arbetsrättsliga villkor i sina förfrågningsunderlag trots att sådana lyfts av brottsförebyggande myndigheter som särskilt ändamålsenliga för upptäckten av oseriösa och kriminella aktörer.

Arbetsrättsliga villkor kan till exempel röra lön och ska, i likhet med vad som följer av de grundläggande principerna och som gäller enligt LOU, ställas när det är behövligt. Av förarbetena till LOU framgår att en helhetsbedömning ska göras, vid vilken myndigheten kan beakta såväl erfarenheter från tidigare upphandlingar som uppgifter från branschorganisationer, arbetsmarknadens parter eller från andra aktörer. Behovet ska avse risken för oskäliga arbetsvillkor, dvs. risken för att anställningsvillkoren avviker från en godtagbar nivå, och ska därför ske utifrån arbetstagarnas perspektiv. Bedömningen är emellertid myndighetens och utgör en del av fastställandet av kontraktsföremålet, dvs. det som ska anskaffas. Det är således myndighetens ansvar och rätt att beskriva vad den vill anskaffa.[228] Här finns stöd som kan användas hos bland andra Upphandlingsmyndigheten.

Konkurrensverket föreslår vidare att bestämmelsen om särskilda kontraktsvillkor ska flyttas och placeras efter bestämmelsen om de obligatoriska särskilda kontraktsvillkoren. Skälet till omplaceringen har sin grund i dessa särskilda kontraktsvillkors centrala betydelse för möjligheten att utesluta oseriösa och kriminella aktörer, vilken på detta sätt framhävs. Placeringen är vidare lagtekniskt lämplig eftersom Konkurrensverket föreslår införande av fler bestämmelser gällande särskilda kontraktsvillkor.

Särskilda villkor för fullgörande av kontrakt ska ha anknytning till tjänsten som valfrihetssystemet avser och anges i förfrågningsunderlaget

Att särskilda kontraktsvillkor för fullgörande av kontrakt ska ha anknytning till tjänsten som valfrihetssystemet avser följer egentligen av principerna i 1 kap. 2 § LOV. Konkurrensverket bedömer att med hänsyn till att bestämmelserna om särskilda villkor i och med Konkurrensverkets förslag utökas medför det ett behov av att i likhet med motsvarande reglering i LOU klargöra att de ska vara kopplade till kontraktsföremålet.[229] Därför föreslår Konkurrensverket att det införs en motsvarande bestämmelse i LOV. Bestämmelsen omfattar också den nödvändiga regleringen om att villkoren ska framgå av förfrågningsunderlaget.

Som framgår av förarbetena till LOU kan som exempel anföras att villkor som hör till förutsättningarna hos en leverantör för att denne ska kunna fullgöra kontraktet typiskt sett anses ha en sådan koppling medan det däremot inte går att ställa villkor som hör till leverantörens verksamhet som inte berörs av kontraktet. Vilka villkor som kan ställas får avgöras från fall till fall. En grundförutsättning för att villkoren

[228] Prop. 2016/17:163 s. 68 f.

[229] Prop. 2015/16:195 s. 1117 f.

ska vara tillåtna är att de inte strider mot de grundläggande principerna för upphandling, till exempel att villkoren inte diskriminerar leverantörer från andra medlemsstater.

Att kontraktsvillkoren ska ha anknytning till det som anskaffas innebär, när det gäller arbetsrättsliga villkor, att kontraktsvillkoren endast får reglera villkoren för de arbetstagare som sysselsätts i det arbete som avses i valfrihetssystemet. Sysselsätts en arbetstagare endast delvis i arbete som avser valfrihetssystemet får villkoren endast avse förmåner under den del av anställningen som avser detta arbete. Det är alltså inte möjligt att uppställa villkor om att leverantörer generellt ska tillämpa vissa villkor för alla sina arbetstagare eller förplikta dem att tillämpa villkoren under tid före eller efter uppdraget i valfrihetssystemet utförs.[230]

6.4.4 Åberopad kapacitet och underleverantörer

Den upphandlande myndigheten ska i vissa fall begära att sökanden byter ut ett företag vars kapacitet åberopats

Konkurrensverkets förslag: Den upphandlande myndigheten ska begära att sökanden byter ut ett företag vars kapacitet åberopats mot ett annat företag, om företaget vars kapacitet åberopas

1. inte uppfyller de krav som företaget åberopas för, eller
2. omfattas av tillämpliga uteslutningsgrunder.

I LOV anges i 5 kap. 2 § att en sökande vid behov har rätt att åberopa andra företags ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet i ansökan för att uppfylla de krav som ställs för att godkännas till valfrihetssystemet. När en kapacitet åberopas är denna central för att sökanden ska kunna godkännas till valfrihetssystemet. Därmed finns två alternativa vägar att ta om den åberopade kapaciteten inte uppfyller kraven som ställs i förfrågningsunderlaget. Antingen begär den upphandlande myndigheten att sökanden byter ut den åberopade kapaciteten eller så beslutar den upphandlande myndigheten att inte godkänna ansökan eftersom sökanden inte ens med stöd av den åberopade kapaciteten uppfyller kraven för ett godkännande.

Motsvarande rätt att åberopa kapacitet finns även i LOU men där är den kompletterad med en uttrycklig rättighet för den upphandlande myndigheten att under vissa förutsättningar begära att den åberopade kapaciteten byts ut. De omständigheterna omfattar såväl att den åberopade kapaciteten inte uppfyller de krav i förfrågningsunderlaget den åberopas för som att den åberopade kapaciteten skulle varit föremål för uteslutning om denne själv lämnat anbudet (14 kap. 7 § LOU).

[230] Jfr prop. 2015/16:195 s. 1117 f.

Förenklingsutredningen konstaterade att eftersom handlingsutrymmet för upphandlande myndigheter är större på det icke-direktivstyrda området så är det som är tillåtet på det direktivstyrda området tillåtet även på det icke-direktivstyrda området.[231] Eftersom valfrihetssystem enligt LOV inte omfattas av upphandlingsdirektiven kan man på motsvarande sätt dra slutsatsen att det som är tillåtet på det direktivstyrda området i LOU också är tillåtet inom LOV även om det inte står utskrivet. Därmed är det tillåtet för upphandlande myndigheter att under motsvarande förutsättningar begära att en åberopad kapacitet byts ut.

Under genomförandet av uppdraget har det dock i ett flertal andra aspekter framkommit att det finns en osäkerhet vad gäller innebörden av att det föreligger en skillnad i vad som är uttryckligen tillåtet i LOU men inte omnämns i LOV. Därför anser Konkurrensverket att det ska införas en uttrycklig bestämmelse som klargör att en upphandlande myndighet ska begära att en åberopad kapacitet byts ut om denna inte uppfyller de krav företaget åberopats för eller omfattas av tillämpliga uteslutningsgrunder. Om sökanden inte byter ut den åberopade kapaciteten finns fortfarande möjligheten att inte godkänna ansökan. Konkurrensverket anser att fördelarna med att det inte uppstår några tveksamheter om detta överväger nackdelarna med att antalet paragrafer i LOV utökas.

Kontraktsvillkor avseende underleverantörer som direkt medverkar till fullgörandet av kontraktet

Konkurrensverkets förslag: Den upphandlande myndigheten får i förfrågningsunderlaget, avseende underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet, begära att en leverantör

1. lämnar in uppgifter om
   a) vilka underleverantörer som kommer att fullgöra kontraktet,
   b) vilka delar av kontraktet som kommer att fullgöras av respektive underleverantör,
2. säkerställer att underleverantörerna uppfyller de krav och villkor som ställts i förfrågningsunderlaget, och
3. byter ut underleverantörer som omfattas av tillämpliga uteslutningsgrunder.

Under uppdragets utförande har det framkommit att det i leverantörers verksamheter ofta förekommer underleverantörer och att det är bland underleverantörer som direkt medverkar till utförandet av uppdraget som det kan finnas problematiska utförare – oavsett om det är breda eller djupa leverantörskedjor. Konkurrensverket konstaterar att även om det i dag inte är reglerat i LOV finns det stora möjligheter att ställa krav avseende underleverantörer, särskilt underleverantörer som direkt medverkar till fullgörandet av kontraktet.

[231] SOU 2018:44 s. 325.

De krav som ställs behöver precis som andra kontraktsvillkor ha koppling till föremålet för valfrihetssystemet och utformas i enlighet med principerna i 1 kap. 2 § LOV. Eftersom det dock framstår som otydligt för upphandlande myndigheter om och i så fall vilka typer av krav som får ställas konstaterar Konkurrensverket att det kan vara motiverat att ta in en ny bestämmelse som klargör några typfall av situationer och krav som får ställas. Det är inte en uttömmande lista och därmed inte begränsande i förhållande till vad som gäller i dag – upphandlande myndigheter kan fortfarande utforma kontraktsvillkor som gäller andra typer av underleverantörer liksom andra typer av krav givet att de uppfyller de nyss nämnda villkoren.

Konkurrensverket har tagit inspiration av artikel 71 i LOU-direktivet utifrån att om det är krav på underleverantörer som medlemsstaterna får göra obligatoriska i nationell lagstiftning så torde de vara tillämpbara som frivilliga krav i en nationell lagstiftning.

Delar av artikel 71 har genomförts i 17 kap. 6 § LOU som reglerar att en upphandlande myndighet får begära att en leverantör ska lämna in uppgifter om och i så fall hur stor del av kontraktet som leverantören kan komma att fullgöra genom att lägga ut på någon annan än leverantören, och vilka underleverantörer som leverantören avser att anlita för att fullgöra kontraktet i den delen. Enligt bestämmelsen gäller vidare att den upphandlande myndigheten i något av upphandlingsdokumenten ska ange de uppgifter leverantören ska lämna in. Konkurrensverkets förslag till ny bestämmelse i LOV motsvarar bestämmelsen i LOU med den främsta skillnaden att den omnämner underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet. Det innebär dock inte att upphandlande myndigheter därmed är förhindrade att ställa motsvarande krav även avseende andra underleverantörer om det anses relevant i ett valfrihetssystem.

Vidare utökas bestämmelsen till att omfatta att den upphandlande myndigheten får begära att en leverantör säkerställer att underleverantörerna i fråga uppfyller de krav och villkor som ställts i förfrågningsunderlaget, och byter ut underleverantörerna som omfattas av tillämpliga uteslutningsgrunder. Dessa krav finns omnämnda i artikel 71 LOU-direktivet men har inte genomförts i 17 kap. 6 § LOU. Skälet till att Konkurrensverket tar med dem i förslaget avseende LOV är att det under uppdragets utförande framkommit behov av att tydliggöra för upphandlande myndigheter att de krav och villkor som ställts också kan gälla underleverantörer – som dessutom många gånger är de som utför valfrihetssystemens erbjudna tjänster. Ytterligare ett skäl till utformningen är att det med hänsyn till den vanliga förekomsten av underleverantörer i oseriös eller kriminell verksamhet inom valfrihetssystemen finns anledning att tydliggöra upphandlande myndigheters möjlighet att begära att sådana byts ut för det fall att de omfattas av tillämpliga uteslutningsgrunder.

Byte av underleverantör efter godkännande

Konkurrensverkets förslag: Kontrakt som tecknas inom ramen för valfrihetssystem enligt denna lag får innehålla villkor om att leverantören endast får byta ut en underleverantör som avses i 4 § efter godkännande från den upphandlande myndigheten.

Sist under rubriken om anlitande eller byte av underleverantörer under kontraktets löptid föreslås en ny bestämmelse som reglerar att den upphandlande myndigheten får ställa villkoret att leverantörens byte av en underleverantör som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet kräver den upphandlande myndighetens godkännande.

Det följer av förslagets 10 kap. 4 § att underleverantören endast ska få godkännas om denne inte omfattas av tillämpliga uteslutningsgrunder, och uppfyller de krav och villkor som ställts i förfrågningsunderlaget. Skälet till bestämmelsen är, som tidigare nämnts, att det under uppdragets utförande framhållits att underleverantörer utgör en särskild utmaning för upphandlande myndigheter då de bland annat kan vara många till antalet och att långa underleverantörsled kan göra det svårt att identifiera vilken aktör som har den faktiska kontrollen över verksamheten, varför man önskar kunna begränsa antalet. Även detta införande ger i sin tur lagstiftaren möjligheten att i författningskommentaren vägleda upphandlande myndigheter genom att närmare förklara handlingsutrymmet som bestämmelsen ger.

Konkurrensverket konstaterar att förslaget ryms inom de grundläggande principerna som både upphandlingslagstiftningen och LOV bygger på. Förslaget är även inom ramen för artikel 71 i LOU-direktivet, vilket ytterligare talar för att förslaget håller sig väl inom ramarna för vad som kan lagstiftas i LOV.

6.5 Upphandlande myndigheters kontroll och uppföljning bör stärkas

Konkurrensverket ska lämna förslag på hur upphandlande myndigheters kontroll och uppföljning inom valfrihetssystemen kan stärkas inom ramen för det befintliga regelverket. Som framgår av avsnitt 2.2.2 tolkar Konkurrensverket detta på samma sätt som avseende det övergripande uppdraget om att ”utgångspunkten är ändringar i LOV”. Konkurrensverket har med andra ord tolkat uppdraget som att det inte omfattar en översyn av andra författningar som innehåller bestämmelser om kontroll och uppföljning av offentlig verksamhet som överlämnats till privata utförare, eller av verksamheter som är reglerade i andra avseenden.

Det kan härvid noteras att Konkurrensverket, inom ramen för ett annat regeringsuppdrag, nyligen konstaterat att avtalsuppföljning också kan motverka förekomsten av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade och i förlängningen underlätta för upphandlande organisationer att förkasta sådana anbud. Vidare konstaterades

att avtalsuppföljning är ett viktigt verktyg generellt för att motverka oseriösa aktörer i offentlig upphandling, och att upphandlande myndigheter genom en aktiv och strukturerad uppföljning kan säkerställa att dess leverantörer verkligen uppfyller kontraktsvillkoren så att skattemedel används på ett effektivt sätt. Konkurrensverket har i rapporteringen av det regeringsuppdraget därför föreslagit att regeringen ska vidta lämpliga åtgärder för att stärka upphandlande organisationers avtalsuppföljning. Möjligheten att i författning öka styrningen av upphandlande organisationers avtalsuppföljning bör enligt Konkurrensverket utredas vidare. Åtgärder som kan övervägas är till exempel att i upphandlingslagstiftningen införa krav på riktlinjer och en skyldighet för upphandlande organisationer att följa upp sina avtal.[232]

6.5.1 Krav på riktlinjer och dokumentation av kontrollåtgärder

Konkurrensverkets bedömning: För att motverka oseriösa och kriminella aktörer i valfrihetssystemen är det avgörande att en upphandlande myndighet med valfrihetssystem tillämpar ett strategiskt och enhetligt förhållningssätt till kontroll och uppföljning samt genomför regelbundna kontroller och uppföljningar av de leverantörer som anslutits. I de fall en upphandlande myndighet inte gör det är det viktigt att tillsynsmyndigheten kan ingripa, via föreläggande eller tillsynsbeslut, för att förmå den upphandlande myndigheten att vidta rättelse.

Konkurrensverkets förslag: Den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för kontroll och uppföljning av valfrihetssystem enligt denna lag.

Tillsynsmyndigheten får förelägga en upphandlande myndighet att besluta om riktlinjer för kontroll och uppföljning.

Den upphandlande myndigheten ska regelbundet kontrollera att leverantörerna i valfrihetssystemet uppfyller villkoren i förfrågningsunderlaget samt inte omfattas av uteslutningsgrunderna i 7 kap.

Kontrollen ska dokumenteras.

Skyldighet att besluta om riktlinjer för uppföljning

Krav på riktlinjer utgör ett viktigt verktyg för att säkerställa att upphandlande myndigheter tillämpar ett strategiskt och enhetligt förhållningssätt inom ett visst område. Genom tydliga riktlinjer kan myndigheten skapa struktur och transparens i hur en viss fråga ska hanteras. Riktlinjer fungerar som ett instrument för styrning och kontroll, vilket minskar risken för godtyckliga beslut. De kan även bidra till förutsebarhet och likabehandling, både internt för medarbetare och externt för exempelvis leverantörer.

Krav på att anta riktlinjer kan även säkerställa att frågorna lyfts till ledningsnivå, vilket främjar ett strategiskt ansvarstagande. På så sätt blir riktlinjer inte enbart ett

[232] Konkurrensverket, *Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade*, rapport 2025:4, och *Metoder för att beakta kvalitet i offentliga kontrakt*, rapport 2025:7.

operativt stöd, utan också ett strategiskt verktyg för ledningen i arbetet med att utveckla och kvalitetssäkra verksamheten. Det kan i sin tur bidra till att resurser avsätts till områden som tidigare varit underprioriterade.

Redan i dag finns krav på upphandlande myndigheter att besluta om riktlinjer om direktupphandling i LOU.[233] Konkurrensverket har tidigare bedömt upphandlande myndigheters efterlevnad av kravet i fråga som hög.[234] En granskning under 2025 har gett samma bild. Krav på riktlinjer är med andra ord inget främmande i upphandlingssammanhang. Något krav på uppföljning finns däremot inte i varken LOU eller LOV. Som påpekats under rundabordssamtalen finns däremot krav i kommunallagen på att om kommunala angelägenheter utförs av privata utförare, ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer som gäller för samtliga utförare av sådana angelägenheter. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn i de privata utförarnas verksamhet ska tillgodoses.[235]

Konkurrensverket konstaterar emellertid att kravet i kommunallagen är generellt utformat och omfattar ett brett spektrum av verksamheter och tjänster. Det täcker inte heller samtliga upphandlande myndigheter som omfattas av LOV, såsom statliga myndigheter. Som framhållits i avsnitt 5.2.7 finns dessutom brister i uppföljningen hos många upphandlande myndigheter,[236] trots att just bristande avtalsuppföljning kan utgöra en möjliggörare för oseriösa eller kriminella aktörer inom valfrihetssystemen.

Mot denna bakgrund föreslår Konkurrensverket att det ska införas en skyldighet för de upphandlande myndigheter som inrättar ett valfrihetssystem att besluta om riktlinjer för kontroll och uppföljning av valfrihetssystem. Riktlinjer för kontroll och uppföljning behöver inte vara separata, utan kan också ingå som ett avsnitt i ett mer omfattande upphandlingsreglemente eller motsvarande.[237] De upphandlande myndigheter som har flera olika valfrihetssystem behöver inte ha olika riktlinjer för olika valfrihetssystem. Om tjänsterna i den upphandlande myndighetens olika valfrihetssystem är av väsentligt skild karaktär, kan det dock vara lämpligt att införa olika regler för de olika systemen. Huruvida de olika reglerna bör framgå av olika riktlinjer, eller endast av olika avsnitt i en och samma riktlinje, är upp till den upphandlande myndigheten att bestämma.

Ett krav på riktlinjer skulle öka sannolikheten för att upphandlande myndigheter bedriver ett systematiskt och ändamålsenligt arbete med kontroll och uppföljning. På så sätt kan riktlinjerna bidra till att motverka oseriösa och kriminella aktörer i

---

[233] 19 a kap. 15 § LOU.

[234] Jfr Konkurrensverket, rapport 2016:11; *Direktupphandlingar – en kartläggning av riktlinjer och rutiner*, som visade att nio av tio upphandlande myndigheter hade regler om direktupphandlingar i sina styrdokument.

[235] 5 kap. 3 § kommunallagen.

[236] Se bland annat Statskontoret, rapport 2025:7, *Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner*.

[237] Jfr Konkurrensverket, "Direktupphandling | Konkurrensverket", (besökt 2025-11-19).

valfrihetssystemen. Riktlinjer är emellertid inte bindande för den upphandlande myndigheten. Den upphandlande myndigheten förväntas dock givetvis att följa de riktlinjer den har beslutat.

Under rundabordssamtalen påpekades att ett krav på riktlinjer kan medföra en viss ökad administrativ börda. Konkurrensverket bedömer dock att det i regel främst handlar om en engångsinsats av begränsad omfattning. Många upphandlande myndigheter har redan i dag planer eller rutiner för kontroll och uppföljning. För dessa myndigheter, liksom för dem som står inför ett något mer omfattande arbete, anses den ökade administrativa bördan stå i rimlig proportion till de fördelar som förslaget medför.

Konkurrensverket bedömer att det för närvarande inte finns något behov av att närmare reglera innehållet i de föreslagna riktlinjerna. Det bör emellertid betonas att det av naturliga skäl inte bör framgå exakt var, när och hur den upphandlande myndigheten avser att genomföra sin kontroll och uppföljning. En sådan detaljeringsgrad skulle kunna ge oseriösa eller kriminella aktörer en förvarning och därmed möjlighet att dölja eventuella brister och missförhållanden.

I stället bör riktlinjerna endast på ett allmänt plan beskriva myndighetens arbetssätt. Samtidigt ska innehållet vara tillräckligt konkret för att ge medarbetarna vid den upphandlande myndigheten ett effektivt stöd i sitt arbete med kontroll och uppföljning. Exempelvis bör riktlinjerna betona vikten av att använda olika typer av kontroll och uppföljning. Detta kan konkretiseras genom att beskriva hur myndigheten arbetar med löpande, riskbaserad, tematisk respektive händelsestyrd kontroll och uppföljning.

För att ge upphandlande myndigheter vägledning kring riktlinjernas innehåll skulle stöd från Upphandlingsmyndigheten vara värdefullt. Ett sådant stöd bör kunna rymmas inom Upphandlingsmyndighetens befintliga uppdrag att tillhandahålla upphandlingsstöd.

Vidare framhölls under rundabordssamtalen att riktlinjer för kontroll och uppföljning riskerar att bli verkningslösa om den upphandlande myndigheten saknar nödvändig infrastruktur, verktyg och andra förutsättningar för att genomföra en effektiv kontroll och uppföljning. Konkurrensverket delar denna bedömning, men anser samtidigt att detta inte utgör ett hinder för att införa ett krav på riktlinjer. Tvärtom kan ett sådant krav bidra till att behovet av bättre förutsättningar identifieras och åtgärdas inom myndigheterna.

Möjlighet att förelägga myndigheter som inte lever upp till kravet

I de fall en upphandlande myndighet saknar riktlinjer bedömer Konkurrensverket det som viktigt att kunna ingripa. Därför föreslås att tillsynsmyndigheten ska kunna förelägga en upphandlande myndighet att besluta om sådana riktlinjer. Så är redan fallet vad beträffar riktlinjer för direktupphandling, där Konkurrensverket sedan

den 1 januari 2024 får förelägga en upphandlande myndighet att besluta om sådana riktlinjer.[238]

Konkurrensverket ser det inte som nödvändigt att förena det föreslagna kravet på uppföljning med vite i ett första skede. Om förslaget genomförs kan det dock finnas skäl att senare utvärdera om det är tillräckligt att tillsynsmyndigheten utfärdar ett föreläggande för att upphandlande myndigheter ska vidta rättelse, eller om kravet bör förenas med vite på sikt.

Skyldighet att kontrollera och följa upp kontrakt

En väl fungerande kontroll och uppföljning är grunden för att upptäcka kriminella och oseriösa leverantörer när de har kommit in i valfrihetssystemet. I ett tidigare regeringsuppdrag konstaterade Konkurrensverket att eftersom många upphandlande organisationer brister i sin kontroll och uppföljning av offentliga kontrakt framstår det som lämpligt att öka styrningen av upphandlande organisationers avtalsuppföljning i författning.[239] Konkurrensverket lämnade inga förslag i det regeringsuppdraget. I detta regeringsuppdrag behandlas dock frågan om kontroll och uppföljning i perspektivet av de specifika förutsättningar som gäller valfrihetssystem. Konkurrensverket ser det därför som rimligt att i detta sammanhang gå vidare med frågan om att öka styrningen i författning som lyftes i det tidigare regeringsuppdraget.

I lagen (2022:759) om Fondtorgsnämnden finns en skyldighet för Fondtorgsnämnden att granska att de upphandlade fondförvaltarna och fonderna löpande uppfyller villkoren i fondavtalen.[240] I förarbetena till lagen beskrivs granskningen som en förutsättning för att en myndighet ska kunna säkerställa att fondförvaltarna och fonderna fortlöpande uppfyller kraven för att få delta på fondtorget och att fondutbudet därmed blir säkert och kontrollerat.[241]

På samma vis skulle en motsvarande skyldighet i LOV kunna bidra till att säkerställa att leverantörerna inom valfrihetssystemen uppfyller villkoren i förfrågningsunderlaget samt inte omfattas av uteslutningsgrunderna i 7 kap. Det skulle i sin tur försvåra för oseriösa och kriminella aktörer att utnyttja valfrihetssystemen för egen vinning.

Mot denna bakgrund föreslår Konkurrensverket att det ska införas en skyldighet för upphandlande myndigheter att regelbundet kontrollera att leverantörerna i valfrihetssystemet uppfyller villkoren i förfrågningsunderlaget samt inte omfattas av uteslutningsgrunderna i 7 kap. Bestämmelsen ska också ange att denna kontroll och uppföljning ska dokumenteras.

---

[238] 21 kap. 4 § LOU. Regeringen har dock bedömt att Konkurrensverkets föreläggande inte bör förenas med vite, se prop. 2023/24:3 s. 59.

[239] Konkurrensverket, *Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade*, Rapport 2025:4 s. 54 ff., och *Metoder för att beakta kvalitet i offentliga kontrakt*, rapport 2025:7 s. 95 f.

[240] 4 § lagen (2022:759) om Fondtorgsnämnden.

[241] Prop. 2021/22:179 s. 103.

Bestämmelsen innehåller en skyldighet att regelbundet kontrollera befintliga leverantörer – den säger inte hur kontrollen ska ske, det måste den upphandlande myndigheten bestämma för respektive valfrihetssystem. Det innebär att de riktlinjer om kontroll och uppföljning som den upphandlande myndigheten ska besluta omsätts i praktiken. Kontroll och uppföljning kan underlättas genom kontraktsvillkor för leverantörens medverkan (se avsnitt 6.4.1).

Att uppföljningen ska ske regelbundet innebär att kontrollen och uppföljningen ska säkerställa att kravställningen i förfrågningsunderlaget och uteslutningsgrunderna upprätthålls under kontraktstiden. Ingen leverantör ska heller kunna undgå all form av kontroll och uppföljning under lång tid. Det kan vara lämpligt att använda en palett av flera metoder som är olika resurskrävande och som kan genomföras med såväl olika periodicitet som med olika typer av urval. Datadriven uppföljning i egna system eller från externa databaser som är resurseffektiv kan ske oftare, medan metoder som kräver mycket resurser bör användas i en riskbaserad uppföljning.

Till exempel Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller stöd om anpassning, planering och genomförande av avtalsuppföljning för upphandlingar enligt LOU på sin webbplats[242]. Även om alla delar inte är rakt av tillämpbara i valfrihetssystem så är mycket av den information som finns där tillämplig även i valfrihetssystem enligt LOV. Upphandlingsmyndigheten publicerade också 2017 en vägledning för avtalsuppföljning inom vård och omsorg.[243]

Dokumentation är grunden för att en upphandlande myndighet ska kunna vidta åtgärder mot leverantörer som inte uppfyller de krav och villkor som ställs i valfrihetssystemet och för att kunna tillämpa de sanktioner som uppställts i kontraktsvillkoren, inklusive att i sista steget häva ett avtal. Det är också en viktig förutsättning för att kunna använda de frivilliga uteslutningsgrunderna allvarligt fel i yrkesutövningen samt allvarliga och ihållande brister i utförandet av tidigare kontrakt. Dokumentation av kontroll och uppföljning är därmed viktig för att skapa spårbarhet, såväl internt som externt. Bland annat möjliggör dokumentationen en effektiv tillsyn av kravets efterlevnad. I de fall en upphandlande myndighet inte efterlever kravet på att genomföra kontroll och uppföljning av befintliga leverantörer kan tillsynsmyndigheten fatta tillsynsbeslut för att förmå den upphandlande myndigheten att vidta rättelse.

Vid rundabordssamtalet med bransch- och intresseorganisationer lyftes att det framgår av förvaltningslagen att allt som rör ett ärende ska dokumenteras. Enligt 1 kap. 3 § LOV framgår dock att förvaltningslagen inte tillämpas vid handläggningen av ärenden enligt denna lag. Även av det skälet bör det framgå att kontroll och uppföljning ska dokumenteras.

---

[242] Se till exempel "Anpassa avtalsförvaltningen | Upphandlingsmyndigheten" och därtill länkade sidor, (besökt 2025-12-01).

[243] Upphandlingsmyndigheten, *Avtalsuppföljning av vård och omsorg*, vägledning nr 2 (2017).

6.5.2 En skyldighet att genomföra en fördjupad granskning

Konkurrensverkets bedömning: För att ge upphandlande myndigheter ett bättre stöd i utredningen av huruvida en sökande ska uteslutas bör det införas bestämmelser om fördjupad utredning av en sökande eller leverantörer om det finns skäl att misstänka att den inte uppfyller förutsättningarna för att delta i valfrihetssystemet.

Konkurrensverkets förslag: Om den upphandlande myndigheten har skäl att misstänka att en sökande inte uppfyller förutsättningarna för godkännande ska myndigheten genomföra en fördjupad granskning.
Den fördjupade granskningen ska dokumenteras.

Om den upphandlande myndigheten har skäl att misstänka att en leverantör under kontraktets löptid inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande ska myndigheten genomföra en fördjupad granskning.
Den fördjupade granskningen ska dokumenteras.

Som beskrivits i avsnitt 5.2.5 har det framkommit att det ibland förekommer att upphandlande myndigheter, i samband med prövningen av en ansökan, får en negativ känsla av en sökande, utan att kunna sätta fingret på varför. Det saknas då ofta tillräckligt underlag för att till exempel utesluta sökanden. De kan då antingen godkänna sökanden, trots att det senare kan visa sig att aktören faktiskt är oseriös, eller lägga ner ytterligare tid och resurser på att utreda saken vidare. Konkurrensverket bedömer att det är av stor vikt att upphandlande myndigheter tar sig tid att genomföra sådana ytterligare utredningsinsatser. För att identifiera oseriösa aktörer i ett tidigt skede men också för att avskriva en seriös leverantör från ogrundade misstankar.

Denna bestämmelse saknar motsvarighet i LOU och är ett uttryck för behovet av att genomföra riskbaserade kontroller av leverantörer. Syftet är att skapa en mer träffsäker och effektiv kontroll, där resurserna används där risken för oseriösa aktörer är som störst, samtidigt som prövningen inte blir onödigt betungande.

Det är av stor vikt att samtliga sökande kontrolleras på ett tillräckligt och rättssäkert sätt, men utan att påföra de upphandlande myndigheterna en alltför betungande börda. En fördjupad granskning behöver således endast göras då det finns konkreta indikationer på att den sökande inte bedriver en seriös verksamhet. Till stöd för när en fördjupad granskning kan vara påkallad kan stöd från andra myndigheter användas. Till exempel Ekobrottsmyndighetens checklista Så undviker du oseriösa aktörer[244], Upphandlingsmyndighetens vägledning om arbetlivskriminalitet[245],

[244] Ekobrottsmyndigheten, "Checklista: Undvik oseriösa aktörer | Ekobrottsmyndigheten", (besökt 2025-11-06).

[245] Upphandlingsmyndigheten, "Vägledning för att motverka arbetslivskriminalitet i upphandling | Upphandlingsmyndigheten", (besökt 2025-11-04).

Skatteverkets metodstöd Motverka välfärdsbrott[246] samt SKR:s Stöd i arbetet mot välfärdsbrottslighet[247]. Det finns även privata aktörer som säljer tjänster för bevakning av uppgifter och för att förenkla att uppmärksamma varningsflaggor.

När en upphandlande myndighet genomför en fördjupad granskning är det viktigt att likabehandlingsprincipen beaktas. Beslutet om att genomföra en fördjupad granskning ska grundas på objektiva, sakliga och dokumenterade skäl för att undvika godtycke.

Vad den fördjupade granskningen bör omfatta får avgöras av den upphandlande myndigheten i varje enskilt fall, med beaktande av misstankens art och allvar samt vilka omständigheter som ligger till grund för misstanken. Granskningens omfattning och inriktning bör således anpassas proportionerligt till den risk som identifierats och till syftet med prövningen.

Konkurrensverket föreslår vidare att den fördjupade granskningen ska dokumenteras. Dokumentationen ska kunna användas både vid den fortsatta kontrollen och uppföljningen om ett avtal tecknas med den sökande, och som underlag för motiveringen av ett beslut att inte godkänna ansökan.

6.5.3 En ny informationsskyldighet

Konkurrensverkets bedömning: För att möjliggöra identifiering och hantering av oseriösa och kriminella aktörer inom valfrihetssystemen är tips och information från enskilda av vikt. Därför bör enskilda på ett enkelt sätt få information om vart de kan vända sig för att rapportera missförhållanden.

Konkurrensverkets förslag: Den upphandlande myndigheten ska till enskilda lämna information om hur de kan rapportera fel i tjänsten och missförhållanden hos leverantörer.

Enskilda – såväl brukare och anhöriga som anställda hos utföraren – har av naturliga skäl en unik inblick i leverantörernas verksamhet och hur tjänsterna inom valfrihetssystemen faktiskt utförs. Deras iakttagelser kan därför spela en avgörande roll för att upptäcka eventuella missförhållanden. Dessa observationer kan exempelvis gälla misstankar om att en företrädare för leverantören ägnar sig åt aktiviteter som kan utgöra grund för uteslutning, eller att tjänsten i fråga inte håller den kvalitet som rimligen kan förväntas. För att möjliggöra identifiering och ändamålsenlig hantering av oseriösa eller kriminella aktörer inom valfrihetssystemen krävs att enskilda på ett enkelt, tydligt och tillgängligt sätt får information om vart de kan vända sig för att rapportera misstankar om fel och brister.

[246] Skatteverket, ”Motverka välfärdsbrott | Skatteverket”, (besökt 2025-11-06).

[247] Sveriges kommuner och regioner, ”Stöd i arbetet att motverka välfärdsbrott - SKR”, (besökt 2025-11-06).

Missförhållanden kan naturligtvis anmälas direkt till den upphandlande myndigheten. Det är dock av stor vikt att det även framgår vilka andra relevanta myndigheter och aktörer som kan ta emot sådan information. Av olika skäl kan det finnas ett motstånd mot att kontakta just den kommun eller region som ansvarar för att tillhandahålla tjänsten – inte minst om missförhållandet rör kommunens egen hantering, eller om det finns en oro för negativa konsekvenser. I sådana fall kan det upplevas som tryggare att vända sig till en neutral instans, där det saknas personlig koppling eller beroendeförhållande. Dessutom har tillsynsmyndigheter ofta specialiserad kompetens inom sina respektive områden, vilket förbättrar förutsättningarna för att anmälningar hanteras rättssäkert, effektivt och med tillräcklig sakkunskap.

Det är därför viktigt att upphandlande myndigheter på ett enkelt och tydligt sätt informerar brukare om vilka myndigheter som kan kontaktas i olika typer av ärenden – särskilt sådana som rör uteslutningsgrunderna. Vissa aktörer tillhandahåller redan i dag en del information om vart man kan vända sig för att rapportera misstankar om välfärdsbrottslighet i stort. Exempelvis SKR har samlat information om det på sin webbplats.[248] Det finns i dagsläget dock inte någon samlad information om vart enskilda kan vända sig för att rapportera misstanke om missförhållanden inom ramen för just valfrihetssystemen.

Som beskrivits i avsnitt 5.2.2. har de brottsförebyggande myndigheterna som deltagit under rundabordssamtalen konstaterat att allmänheten ofta är osäker på vilken myndighet man ska vända sig till vid misstanke om olika typer av missförhållanden – ibland trots ansträngningar för att ta reda på det. De understryker också vikten av att få in tips för de mottagande myndigheterna. Så länge ingen rapporterar misstankar, spelar det mindre roll att det överhuvudtaget finns tillsyns- och kontrollfunktioner.

Mot denna bakgrund föreslår Konkurrensverket att det införs en informationsplikt för upphandlande myndigheter att tillhandahålla tydlig information till enskilda om var misstankar om fel i tjänsten och brister hos leverantörer kan rapporteras. Av informationen bör det framgå till vilken funktion hos den upphandlande myndigheten som enskilda kan vända sig till för att rapportera eventuella misstankar. Om misstanken rör missförhållanden inom exempelvis hemtjänst bör det lämpligen inte vara samma funktion som också har ansvar för att till exempel bevilja enskilda hemtjänst.

Av informationen bör det även framgå vilka andra myndigheter eller andra forum och visselblåsningsfunktioner som kan vara relevanta att vända sig till vid misstanke om missförhållanden. Vilka myndigheter som aktualiseras bör avgöras av den upphandlande myndigheten och kan variera för olika tjänster. Exempelvis kan det handla om att misstankar om brott ska anmälas till Polismyndigheten, medan misstanke om ekonomisk brottslighet ska hanteras av Ekobrottsmyndigheten. Arbets-

[248] SKR, ”Att arbeta mot välfärdsbrottslighet – Tipsa myndigheter om misstänkt brottslighet”, (besökt 2025-10-30).

rättsliga överträdelser bör anmälas till Arbetsmiljöverket, kvalitetsbrister och tillståndsfrågor inom vård och omsorg till IVO och/eller en patientskadenämnd om det finns för valfrihetssystemet i fråga, samt skatte- och avgiftsrelaterade oegentligheter till Skatteverket. Även Konkurrensverket bör finnas med som en möjlig mottagare av tips och klagomål, vad gäller frågor som rör den upphandlande myndighetens efterlevnad av LOV.

Förutom att en ökad tillströmning av tips och klagomål kan väntas leda till att fler kriminella och oseriösa leverantörer identifieras och hanteras ändamålsenligt kan en ökad tillströmning av tips och klagomål även bidra till att driva fram praxis på området. Som framgår av avsnitt 5.2.2 har den begränsade praxisen på området medfört viss osäkerhet kring tillämpningen av LOV. Fler tips och klagomål skulle i förlängningen alltså även kunna bidra till ökad tydlighet avseende detta.

6.6 Andra förslag och bedömningar

Konkurrensverket ska vid behov lämna andra förslag, som bidrar till att kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer utesluts från valfrihetssystemen, eller att upphandlande myndigheters möjligheter att förhindra sådana aktörer från att tilldelas kontrakt i valfrihetssystemen förbättras. Konkurrensverket har tolkat detta uppdrag som ett övergripande uppdrag att ta fram förslag som uppkommit under genomförandet av uppdraget, men som inte passar in under de övriga deluppdragen.

6.6.1 Det bör införas tre nya kapitel i lagen om valfrihetssystem

Konkurrensverkets bedömning: Konkurrensverket bedömer att de förslag som lämnats i avsnitt 6.3–6.5 föranleder att LOV behöver få en delvis ny struktur med tre nya kapitel inskjutna mellan nuvarande kapitel 9 och kapitel 10.

Konkurrensverkets förslag: Att det i LOV införs tre nya kapitel:
10. Fullgörande av kontrakt
11. Kontroll och uppföljning
12. Avslutande av kontrakt

Att nuvarande kapitel 10 Rättsmedel m.m. ska benämnas kapitel 13 Rättsmedel och tillsyn.

Som beskrivs i avsnitten 6.3–6.5 har Konkurrensverket identifierat behov av att förtydliga LOV i flera avseenden. För att LOV även fortsättningsvis ska ha en kronologisk struktur och därmed hålla samman bestämmelser som rör samma faser i ett valfrihetssystem föreslår Konkurrensverket att det förs in tre nya kapitel mellan dagens kapitel 9 och kapitel 10. I dessa tre kapitel samlas både nuvarande och nya

bestämmelser som avser fullgörande av kontrakt, kontroll och uppföljning samt avslutande av kontrakt.

En följdändring blir att det nuvarande 10 kap. Rättsmedel m.m. blir benämnt 13 kap. Rättsmedel och tillsyn.

6.6.2 Bestämmelserna om rättsmedel och tillsyn bör ses över

Konkurrensverkets förslag: Det bör genomföras en översyn av bestämmelserna om rättsmedel och tillsyn i nuvarande kapitel 10.

Konkurrensverkets förslag: Uppdraget att utöva tillsyn över att lagen följs ska inte skilja sig åt mellan LOU och LOV.
Tillsynsmyndigheten ska ha samma möjligheter i LOV att förelägga en upphandlande myndighet att lämna uppgifter, visa upp en handling eller lämna över en kopia av handlingen som i LOU.

Bestämmelserna om rättsmedel och tillsyn bör ses över

När LOV infördes var den bärande tanken att det ska vara en enkel process för en upphandlande myndighet att privatisera delar som tidigare har skötts av den upphandlande myndigheten själv. Valfrihetssystem har därför inte varit föremål för en omfattande reglering vilket har inneburit många fördelar, bland annat att LOV generellt inte är särskilt processdrivande.

Som framgår av avsnitt 3.3 omsätter valfrihetssystemen dock betydande belopp och omfattar tjänster som är av stor betydelse för den svenska välfärden. Valfrihetssystem har som framgår av avsnitt 5.1 utnyttjats av kriminella och oseriösa aktörer. Brukarna av tjänsterna som omfattas av LOV är dessutom ofta personer som är särskilt skyddsvärda som äldre, sjuka och arbetslösa. Det finns alltså skäl till att reglera valfrihetssystem på ett mer omfattande sätt. En del i detta är att reglera bestämmelserna om rättsmedel och tillsyn på ett mer övergripande sätt. Konkurrensverket anser exempelvis att det är en brist att det inte går att ifrågasätta en upphandlande myndighets beslut att godkänna en aktör. Konkurrensverket anser också att det saknas tillräckliga möjligheter för Konkurrensverket att bedriva en effektiv tillsyn.

Mot denna bakgrund föreslår Konkurrensverket att det bör genomföras en översyn av bestämmelserna om rättsmedel och tillsyn i LOV. Ett par justeringar avseende tillsynsbestämmelserna bör dock genomföras redan nu, varför Konkurrensverket föreslår dessa nedan.

Tillsynsmyndighetens uppdrag bör omformuleras

I förarbetena till LOV anges att tillsynsmyndigheten ska uppmärksamma regelöverträdelser som är av större betydelse eller av principiellt intresse, samt ge generell vägledning och information.[249] Tillsynsmyndigheten har däremot inte befogenhet att besluta om förelägganden, förbud eller andra sanktioner. Formuleringen av tillsynsuppdraget i LOV skiljer sig därmed från tillsynsuppdraget i LOU. I förarbetena till LOU finns nämligen inte någon motsvarande skrivning om att tillsynsmyndigheten ska fokusera på regelöverträdelser av just större betydelse eller principiellt intresse. Detta innebär att det finns ett slags allvarlighetskriterium för tillsynen enligt LOV, vilket saknas vid tillsyn enligt LOU. Denna skillnad har begränsat Konkurrensverkets möjligheter att utöva tillsyn avseende överträdelser av LOV.

Av förarbetena till LOU och LOV går det inte att utläsa någon avsedd skillnad i tillsynsuppdragen mellan de två lagarna. Konkurrensverket finner inte heller skäl till att en sådan åtskillnad bör göras.

Med hänsyn till omfattningen av valfrihetssystemen enligt LOV och de stora summor de omsätter,[250] anser Konkurrensverket att det inte är rimligt att tillsynsuppdraget ska ha en högre tröskel än tillsynen enligt LOU. Dessutom är tillgången till rättsmedel betydligt mer begränsad i LOV än i LOU, vilket också talar för att tillsynsuppdraget inte bör vara mer begränsat i LOV än i LOU. Konkurrensverket föreslår därför att tillsynsparagrafen i LOV ska omformuleras så att den blir likalydande med tillsynsparagrafen i LOU.

Tillsynsmyndigheten bör ges möjlighet att förelägga upphandlande myndigheter att inkomma med uppgifter

Enligt 10 kap. 8 och 9 §§ LOV har tillsynsmyndigheten rätt att inhämta upplysningar från den upphandlande myndigheten och den upphandlande myndigheten har en skyldighet att tillhandahålla de uppgifter tillsynsmyndigheten efterfrågar för sin tillsyn. Motsvarande bestämmelser finns i 21 kap. 2 och 3 §§ LOU.

Vid tillsyn enligt LOU har tillsynsmyndigheten dock även möjlighet att besluta om tillsynsförelägganden. Om det krävs för att kunna utöva tillsynsverksamheten, kan tillsynsmyndigheten med andra ord förelägga en upphandlande myndighet att lämna uppgifter, visa upp en handling eller lämna över en kopia av handlingen.

Konkurrensverket anser att det, med tanke på valfrihetssystemens omfattning, är rimligt att tillsynsmyndigheten ges tillgång till samma utredningsverktyg vid tillsyn enligt LOV som enligt LOU. Mot denna bakgrund föreslår Konkurrensverket att det i LOV ska införas en bestämmelse som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att besluta om tillsynsförelägganden. Bestämmelsen ska ha samma utformning och samma betydelse som i LOU, med den skillnaden att den enbart avser upphand-

[249] Prop. 2008/09:29 s. 10 f.

[250] Se vidare avsnitt 3.1.4.

lande myndigheter. På så vis får tillsynsmyndigheten möjlighet att begära de uppgifter som behövs för att utöva en effektiv tillsyn enligt LOV, med stöd av ett föreläggande, i de fall det finns skäl att misstänka att uppgifterna annars inte kommer att lämnas. Det bedöms i nuläget dock inte nödvändigt att kunna förena ett sådant föreläggande med vite.

6.6.3 Regeringen bör utreda hur fler uppgifter om valfrihetssystemen kan samlas in och tillgängliggöras

Konkurrensverkets bedömning: I dag saknas på nationell nivå uppgifter av central betydelse om valfrihetssystemen. Några av de mest grundläggande uppgifterna som saknas är hur stora belopp som årligen betalas ut inom ramen för dessa system, information om vilka leverantörer som är verksamma samt uppgifter om hur många ansökningar som gjorts till valfrihetssystemen.

Konkurrensverkets förslag: Regeringen bör utreda hur fler uppgifter om valfrihetssystemen kan samlas in och hur såväl rådata som bearbetad statistik kan tillgängliggöras.

Som framgår av avsnitt 5.2.1 saknas i dag flera grundläggande uppgifter om valfrihetssystemen. Exempelvis finns ingen samlad statistik över hur stora belopp som årligen betalas ut inom ramen för dessa system, information om vilka leverantörer som är verksamma, uppgifter om hur många ansökningar som gjorts till valfrihetssystemen, om vilka leverantörer som ansökt men inte blivit godkända samt om vilka leverantörer som upphandlande myndigheter hävt ett avtal med. Under 2024 var det 451 valfrihetssystem som det därmed saknas grundläggande uppgifter om på nationell nivå.

Av uppgiftsinsamlingen som Konkurrensverket genomfört går det inte att utläsa hur mycket som betalats ut i samtliga 451 valfrihetssystem. Däremot framgår att 250 av valfrihetssystemen tillsammans omsatte drygt 55 miljarder kronor exklusive mervärdesskatt under 2024 (jfr avsnitt 3.3). Att valfrihetssystemen omsätter så stora summor, och att det ännu saknas uppgifter om detta, är enligt Konkurrensverket anmärkningsvärt. Några av de grundläggande uppgifterna utöver hur stora belopp som betalas ut är information om vilka leverantörer som är verksamma och uppgifter om hur många ansökningar som gjorts till valfrihetssystemen. Men det finns även andra uppgifter om valfrihetssystemen som kan behövas på en aggregerad nationell nivå.

Tillgång till grundläggande uppgifter om valfrihetssystemen på en aggregerad nationell nivå är viktigt av flera skäl. Inte minst är det avgörande för att kunna upptäcka avvikelser och oegentligheter och därigenom motverka oseriösa och kriminella aktörer. Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att det är av hög prioritet att sådana uppgifter tas fram.

Konkurrensverket föreslår därför att regeringen låter genomföra en utredning för att ta fram ett förslag på vilka uppgifter som bör samlas in om valfrihetssystemen, hur insamling av dessa uppgifter kan ske, samt hur både rådata och bearbetade uppgifter i form av statistik kan göras tillgängliga. En sådan utredning kan till exempel genomföras på Regeringskansliet eller som ett regeringsuppdrag till en statlig myndighet. Genom en sådan utredning kan förutsättningarna förbättras för att ta fram fler och mer tillförlitliga grundläggande uppgifter om valfrihetssystemen. Det kan i sin tur bidra till att bland annat stärka kontroll och uppföljning på området, vilket i sin tur kan motverka oseriösa och kriminella aktörer inom ramen för valfrihetssystemen.

Det bör noteras att den aktuella informationen om valfrihetssystem inte omfattas av lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik (LUS). Därmed bör inriktningen vara att inte utvidga tillämpningsområdet för LUS till valfrihetssystemen och att de registrerade annonsdatabaser som omfattas av LUS inte ska användas för insamling av uppgifter om valfrihetssystemen. I stället bör det skapas ett särskilt insamlingsförfarande anpassat för LOV, integrerat i den befintliga nationella plattformen för annonsering av valfrihetssystem.

6.6.4 Det aviserade uppdraget till Upphandlingsmyndigheten om en satsning mot välfärdsbrottslighet ska omfatta ett utökat stöd om tillämpningen av LOV

Konkurrensverkets bedömning: Såväl upphandlande myndigheter som leverantörer har ett behov av ytterligare stöd vad gäller tillämpning av LOV, särskilt i perspektivet att motverka kriminella och oseriösa aktörer.

Konkurrensverkets förslag: Det i budgetpropositionen för 2026 aviserade uppdraget till Upphandlingsmyndigheten att stödja kommunerna i arbetet med att motverka arbetslivs- och välfärdsbrottslighet inom de offentliga affärerna ska omfatta en utökad vägledning riktad till upphandlande myndigheter med valfrihetssystem.

Som beskrivits i avsnitt 5.2.11 har det under uppdragets genomförande framkommit ett relativt utbrett behov av mer stöd och vägledning kopplat till tillämpningen av LOV. Flera anser att den generella kunskapsnivån om LOV och dess tillämpning i allmänhet behöver höjas – både vad gäller rättsliga förutsättningar och vilka konsekvenser som kan uppstå om frågorna inte hanteras systematiskt. Det kan även behöva tydliggöras vilka risker som uppstår om en upphandlande myndighet inte aktivt arbetar med att motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer inom sina valfrihetssystem.

Mot bakgrund av att det stora antal valfrihetssystem som finns och de stora summor som de omfattar, och som framgår av kapitel 3, bedömer Konkurrensverket det som angeläget att behovet av ytterligare stöd tillgodoses. Det finns i dagsläget redan en del stöd på området. Inte minst tillhandahåller Upphandlingsmyndighetens webbplats ett visst sådant stöd. Stödet är emellertid inte lika omfattande eller utvecklat som vad gäller LOU och övriga upphandlingslagar.

I budgetpropositionen för 2026 aviserades att Upphandlingsmyndigheten kommer att få ett breddat uppdrag och utökade anslag för arbetet med att motverka arbetslivs- och välfärdskriminalitet.[251] Med tanke på den problembeskrivning avseende valfrihetssystemen och förutsättningarna att motverka välfärdskriminalitet inom ramen för dessa är det också av vikt att det nya uppdraget om välfärdsbrottslighet omfattar en utökad vägledning till offentliga aktörer med valfrihetssystem, anpassad utifrån de särskilda förutsättningar som gäller i valfrihetssystemen.

Konkurrensverket föreslår därför att det aviserade uppdraget till Upphandlingsmyndigheten att stödja kommunerna i arbetet med att motverka arbetslivs- och välfärdsbrottslighet ska inkludera att vidareutveckla stödet avseende tillämpningen av LOV.

6.6.5 Det finns behov av forum för erfarenhetsutbyte om att motverka oseriösa och kriminella aktörer i valfrihetssystemen

Konkurrensverkets bedömning: Att ge upphandlande myndigheter med valfrihetssystem möjlighet att utbyta erfarenheter med varandra kan bidra till att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom valfrihetssystemen. Därför bör det inom ramen för Socialstyrelsens forum LUMEN, det aviserade utökade uppdraget till Upphandlingsmyndigheten om välfärdsbrottslighet eller något annat befintligt eller nytt uppdrag skapas arenor för upphandlande myndigheter med valfrihetssystem att utbyta erfarenheter och beprövade metoder som är specifika för valfrihetssystem.

Konkurrensverkets förslag: Regeringen bör överväga att förtydliga något uppdrag som redan finns eller avses beslutas med ett uppdrag att leda arenor för erfarenhetsutbyte avseende att motverka oseriösa och kriminella aktörer i valfrihetssystemen.

Som beskrivits i avsnitt 5.2.11 har flera upphandlande myndigheter lyft betydelsen av att utbyta erfarenheter med varandra kring hur man arbetar för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom valfrihetssystemen. Konkurrensverket bedömer att sådant erfarenhetsutbyte kan vara positivt av flera skäl. Inte minst kan

[251] Prop. 2025/26:1, *Budgetpropositionen för 2026 Utgiftsområde 2* s. 112.

det bidra till spridning av kunskap och goda exempel. Det kan vara särskilt hjälpsamt för mindre upphandlande myndigheter som saknar resurser.

Eftersom det finns många frågor som är gemensamma för förutsättningarna att motverka kriminella och oseriösa aktörer i valfrihetssystem som i offentlig upphandling i övrigt finns det synergier med att koppla sådana arenor till befintliga för offentlig upphandling. Konkurrensverket har dock noterat att det finns en tendens att se valfrihetssystemen som en ”lillebror” till offentlig upphandling som ofta hamnar i skymundan. Det tillsammans med att valfrihetssystemen har karaktärsdrag som offentlig upphandling saknar gör det viktigt att det även finns arenor där man kan utbyta erfarenheter som rör valfrihetssystem specifikt.

Konkurrensverket föreslår därför att regeringen bör överväga att förtydliga något uppdrag som redan finns eller avses beslutas med ett uppdrag att leda arenor för erfarenhetsutbyte avseende att motverka oseriösa och kriminella aktörer i valfrihetssystemen.

Exempelvis skulle en arena för utbyte av erfarenheter som rör valfrihetssystem specifikt kunna inordnas i Socialstyrelsens uppdrag att bilda ett forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrottslighet. Genom forumet ska kommuner och regioner få bättre förutsättningar att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrottslighet. Forumet ska utveckla kunskapsutbytet mellan berörda myndigheter och kommunal sektor. Detta för att stärka det gemensamma arbetet och aktörernas samverkan.[252]

Ett alternativ är att det ingår i det nyligen aviserade breddade uppdraget till Upphandlingsmyndigheten avseende välfärdsbrottslighet och offentlig upphandling då Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller stöd avseende tillämpningen av LOV samt har i uppdrag att utveckla och förvalta en nationell databas för annonsering av valfrihetssystem.[253]

6.6.6 Vidareutveckling av flera pågående initiativ kan bidra till att möta behovet av tillgång till information

Konkurrensverkets bedömning: Tillgången till relevant information är en central förutsättning för upphandlande myndigheters kontroll och uppföljning. För närvarande pågår flera olika initiativ på andra områden som, ibland med viss utveckling, skulle kunna bidra till att ge upphandlande myndigheter bättre tillgång till sådan information som är relevant vid kontroll och uppföljning.

[252] Regeringen (Socialdepartementet), regeringsbeslut II:1 2025-03-06, *Uppdrag till Socialstyrelsen att bilda ett forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrottslighet*, dnr S2025/00474.

[253] 2 § förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

Som uppmärksammats i avsnitt 5.2.5 saknar upphandlande myndigheter tillräcklig tillgång till relevant information för att kunna genomföra effektiva kontroller och uppföljningar av leverantörer i valfrihetssystemen. Mot bland annat den bakgrunden har Konkurrensverket i avsnitt 6.3.5 föreslagit att den upphandlande myndigheten ska få begära in uppgifter från den sökande om dennes tidigare kontrakt. Förslaget bedöms dock inte helt kunna läka den bristande tillgång på information som råder på området. Att göra det har inte heller bedömts möjligt inom ramen för det här regeringsuppdraget.

Flera andra initiativ pågår dock nationellt för att förbättra kommuners, regioners och statliga myndigheters tillgång till relevant information. Några av dessa initiativ har beskrivits översiktligt i avsnitt 3.7. Nedan kommenterar Konkurrensverket några av dessa initiativ och möjligheten att, med avstamp i dessa, bidra till att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom valfrihetssystemen.

E-hälsomyndighetens nationella katalog över vårdgivare och utförare av socialtjänst skulle kunna samla information om dess tidigare kontrakt

Regeringen har gett E-hälsomyndigheten i uppdrag att tillhandahålla och vidareutveckla den nationella katalogen över vårdgivare och utförare av socialtjänst. Katalogen syftar i ett första steg till att göra det möjligt med ett nationellt vårdsöksystem för nationell vårdförmedling.[254]

Den nationella katalogen ska tillhandahålla befintliga informationsmängder om vårdgivare och utförare som tidigare varit spridda i flera olika register och kataloger samt de uppgifter som saknas i dag. Det kan handla om uppgifter som huvudman, organisation, driftsform, verksamheternas innehåll och målgrupper. Katalogen ska vara skalbar och på sikt innehålla mer information som till exempel vårdutbud, tandläkare och apotek.[255]

Konkurrensverket bedömer att den nationella katalogen över vårdgivare och utförare av socialtjänst framöver kan få flera syften. Eventuellt skulle katalogen kunna vidareutvecklas så att den kan användas av upphandlande myndigheter för att få information om exempelvis vårdgivarna och utförarnas tidigare kontrakt med upphandlande myndigheter.

Upphandlande myndigheters tillgång till information från IVO bör förbättras

Som framgår av avsnitt 5.2.5 har upphandlande myndigheter behov av att snabbt få tillgång till relevant information från IVO, exempelvis om återkallade tillstånd eller andra sanktionsåtgärder mot vårdgivare och utförare. Denna typ av information är av central betydelse för att kunna genomföra effektiva kontroller och en ändamålsenlig uppföljning av leverantörer inom valfrihetssystemen. Bristande eller fördröjd

---

[254] Socialdepartementet, Uppdrag att ta fram en nationell katalog över vårdgivare och utförare av socialtjänst, S2023/02118.

[255] Socialdepartementet, Uppdrag att ta fram en nationell katalog över vårdgivare och utförare av socialtjänst, S2023/02118.

tillgång till sådan information riskerar att leda till att upphandlande myndigheter inte upptäcker oseriösa och kriminella aktörer inom valfrihetssystemen.

Regeringen har gett IVO i uppdrag att under perioden 2024–2026 stärka och utveckla sitt arbete med att förebygga och motverka välfärdsbrottslighet och förekomsten av oseriösa eller kriminella aktörer inom omsorgen.[256] I en delredovisning av uppdraget konstaterar IVO bland annat att myndighetens förmåga att upptäcka och hindra oseriösa och kriminella aktörer behöver stärkas för att i högre utsträckning svara mot den här utvecklingen. Myndigheten genomför därför insatser för att stärka interna förutsättningar och utveckla samverkan med andra myndigheter och aktörer på området.[257]

Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att det finns skäl för regeringen att närmare utreda möjligheten för IVO att på ett snabbt och säkert sätt tillgängliggöra information till upphandlande myndigheter om när tillstånd har återkallats eller när andra sanktionsåtgärder har vidtagits. En sådan ordning skulle bidra till att underlätta upphandlande myndigheters kontroll av leverantörers lämplighet, öka transparensen i välfärdssystemet och minska risken för att oseriösa aktörer erhåller eller behåller offentliga uppdrag.

Vad gäller tillgången till information från IVO bör det även noteras att myndigheten redan tillhandahåller viss information till kommunerna genom e-tjänsten Placeringsstöd. Tjänsten ger en överblick över verksamheter där kommuner kan placera barn och unga, och innehåller uppgifter från IVO:s tillsyn samt från inkomna anmälningar och upplysningar. Trots att det är enkelt för kommuner att ansluta sig till tjänsten har IVO uppgett att många ännu inte har gjort det. Därmed riskerar kommunerna att gå miste om viktig information om de aktörer som även anlitas inom valfrihetssystemen. Konkurrensverket bedömer därför att kommuner bör uppmanas att ansluta sig till e-tjänsten och därigenom stärka sin kontroll och uppföljning av leverantörer.

Bolagsverkets system för samordnad registerkontroll kan vidareutvecklas för att möta fler behov från upphandlande myndigheter

För att motverka kriminella och oseriösa leverantörer i offentliga upphandlingar har regeringen gett Bolagsverket i uppdrag att utveckla ett system för samordnad registerkontroll, i enlighet med förslaget i betänkandet En samordnad registerkontroll för upphandlade myndigheter och enheter (SOU 2023:43). Utvecklingen av systemet ska ske under 2025–2027 och systemet ska kunna tas i drift 2028. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 mars 2028. Slutredovisningen ska även innehålla myndighetens förslag på fortsatt utveckling och förvaltning.[258]

---

[256] Socialdepartementet, Uppdrag att ta fram en nationell katalog över vårdgivare och utförare av socialtjänst, S2023/02118.

[257] IVO, rapport 2025–2, *Förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen Delredovisning 1 av regeringsuppdrag (S2024/00041)*.

[258] Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Bolagsverket.

Konkurrensverket ser mycket positivt på att Bolagsverket fått i uppdrag att utveckla ett system för samordnad registerkontroll, men anser att åtgärder bör vidtas redan nu för att vidareutveckla systemet till att omfatta fler missförhållanden. Det vore exempelvis positivt om steg kunde tas för att genom registerkontrollen kunna kontrollera fysiska personer i förhållande till uteslutningsgrunden allvarligt fel i yrkesutövningen.

Dataskyddsreglerna kan utgöra ytterligare hinder för informationsutbyte

Som framgår av avsnitt 5.2.5 har flera upphandlande myndigheter uppmärksammat att GDPR kan utgöra ett hinder för en effektiv kontroll och uppföljning av leverantörer inom valfrihetssystemen. Regleringen begränsar nämligen möjligheten för upphandlande myndigheter att ta del av relevant information som innehåller personuppgifter. Detta har bland annat lett till att de rättsdatabaser som tidigare användes av upphandlande myndigheter för kontroll- och uppföljningsändamål inte längre får behandla personuppgifter på samma sätt som tidigare.

Åtgärder som underlättar tillgången till uppgifter, trots att de innehåller personuppgifter, kan vara av stor betydelse för upphandlande myndigheters kontroll och uppföljning. Utifrån detta perspektiv konstaterar Konkurrensverket att den utredning regeringen tillsatte den 25 september 2025 om ett ändamålsenligt regelverk för bakgrundskontroller är välkommen.[259] Det är också positivt att uppdraget även omfattar behovet av och förutsättningarna för offentliga och privata verksamheter att göra bakgrundskontroller till exempel vid ingående eller uppföljning av kontrakt, samt att lämna nödvändiga författningsförslag där det bedöms finnas ett särskilt stort behov.

Vid genomförandet av uppdraget är det viktigt att utredningen inte enbart behandlar offentlig upphandling enligt upphandlingslagarna utan även ser till valfrihetssystemen enligt LOV och A-LOV.

6.6.7 Även förslag på andra områden kan bidra till att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom valfrihetssystemen

Under genomförandet av uppdraget har ett antal förslag lyfts för att förbättra de upphandlande myndigheternas möjligheter att utestänga oseriösa och kriminella aktörer från valfrihetssystemen. Konkurrensverket har dock inte gått vidare med vissa av dessa förslag, eftersom de innefattar ändringar som är utanför ramen för LOV och därmed uppdraget. I flera fall handlar det dessutom om mer genomgripande strukturförändringar i samhället som bedömts ligga utanför uppdragets avgränsning.

Konkurrensverket har emellertid identifierat några återkommande förslag som framförts av flera aktörer. Vissa menar att sådana insatser skulle kunna få betydligt

[259] Regeringen, 2025-09-11, *Kommittédirektiv Ett ändamålsenligt regelverk för bakgrundskontroller*, dir. 2025:83.

större genomslag för upphandlande myndigheters möjlighet till kontroll och uppföljning, än ändringar av LOV kan medföra. Mot denna bakgrund lyfter Konkurrensverket kort fram dessa nedan. Enligt Konkurrensverkets bedömning kan det finnas skäl för regeringen att framöver utreda dessa frågor närmare.

Ökade satsningar på standardisering och digitalisering bör övervägas

Att som upphandlande myndighet ha tillgång till rätt information vid rätt tid är, som lyfts fram i avsnitt 5.2.5, en central förutsättning för att kunna genomföra en effektiv kontroll och uppföljning av leverantörer inom valfrihetssystemen. En grundläggande förutsättning för detta är en digital infrastruktur som möjliggör tillgängliggörande av sådan information. Som framgår av avsnitt 5.2.6 har flera emellertid påtalat att Sverige saknar sådan infrastruktur.

Vissa initiativ i denna riktning har redan tagits. Exempelvis arbetar Single Face to Industry (SFTI) sedan många år för att främja elektroniska inköp i offentlig sektor. Arbetet omfattar bland annat att rekommendera standardiserade meddelanden inom offentlig sektor. Även nätverket Peppol arbetar med elektroniska inköp och för att göra e-handel och e-upphandling enklare. Bland myndigheter arbetar såväl Myndigheten för digital förvaltning (Digg) och Upphandlingsmyndigheten med dessa frågor. Digg har exempelvis stödmaterial kopplat till lagen (2018:1277) om e-faktura till följd av offentlig upphandling och Peppol. Upphandlingsmyndigheten har i uppgift att bidra till att hela inköpsprocessen kan utföras elektroniskt.[260] Exempelvis deltar Upphandlingsmyndigheten i SFTI:s arbete samt med internationellt och nationellt standardiseringsarbete kopplat till digitalisering av inköpsprocessen.

Enligt Konkurrensverket skulle en digitaliserad inköpsprocess ha flera fördelar för samhället i stort. Inte minst skulle det kunna öka effektiviteten, transparensen och spårbarheten samt bidra till bättre möjligheter till kontroll och uppföljning. Det skulle i sin tur kunna leda till stora besparingar. Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att det finns skäl för regeringen att utreda möjligheterna för en bred satsning på standardisering och digitalisering av det offentligas inköpsprocesser och system.

Ett belastningsregister för juridiska personer bör utredas

Som Polismyndigheten påtalat, och som beskrivits i avsnitt 5.2.5, saknas det i dagsläget ett belastningsregister för juridiska personer, innehållande exempelvis uppgifter om företagsbot enligt brottsbalken, straffavgifter enligt utlänningslagen samt avgifter enligt arbetsmiljölagen respektive miljöbalken. Eftersom det är uppgifter som upphandlande myndigheter skulle kunna ha stor nytta av vid sin kontroll och uppföljning av leverantörer, inte bara inom ramen för LOV, finner Konkurrensverket det otillfredsställande.

Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att regeringen bör genomföra åtgärder för att utreda om uppgifter om juridiska personers lagöverträdelser kan

[260] 1 § 5 förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

göras mer lättillgängliga för upphandlande myndigheter, exempelvis genom att utveckla en motsvarighet till belastningsregister för juridiska personer. Eller genom krav på att offentliga myndigheter som beslutar om sanktioner vid sådana lagöverträdelser ska ha en skyldighet att tillgängliggöra dem så att de blir betydligt mer lättillgängliga. Det skulle inte enbart gynna upphandlande myndigheter med valfrihetssystem utan även andra som ska ingå i en avtalsrelation med ett företag. Det skulle också underlätta en del av uppgiftsinsamlingen för de företag som erbjuder tjänster på marknaden för kontroll av leverantörer.

Det kan finnas skäl att överväga en utökad revisorsplikt

Som framgår av avsnitt 4.4.2 omfattas långt ifrån alla leverantörer inom valfrihetssystemen av revisionsplikt. Ett nybildat aktiebolag är till exempel inte revisionspliktigt förrän det har varit verksamt i minst två år.

Som beskrivs i avsnitt 5.2.7 innebär detta bland annat att ett betydande ansvar läggs på de upphandlande myndigheterna att själva kontrollera leverantörerna. Det gäller även i situationer där vissa brister sannolikt hade kunnat upptäckas inom ramen för en extern revision. Under rundabordssamtalen påpekades att en mer omfattande revisionsplikt skulle kunna avlasta de upphandlande myndigheterna och samtidigt bidra till en högre grad av insyn och transparens i verksamheterna.

En utökad revisionsplikt skulle i praktiken innebära att en del av ansvaret för att identifiera oseriösa aktörer flyttas från de upphandlande myndigheterna till revisorerna. Detta kan förväntas bidra till en mer effektiv och enhetlig kontroll, särskilt i system där många leverantörer är små aktörer med begränsad administrativ kapacitet.

Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att det kan finnas skäl för regeringen att överväga en utökad revisionsplikt. En sådan utredning bör särskilt pröva om revisionsplikten bör omfatta fler företag verksamma inom ramen för LOV. Ett sådant steg skulle kunna motiveras av de aktuella tjänsternas karaktär, deras betydelse för enskilda samt det faktum att de ofta riktar sig till särskilt skyddsvärda personer.

Informationsutbyte kan främjas av fler sekretessbrytande bestämmelser

Som framgår av avsnitt 5.2.5 har flera upphandlande myndigheter uppgett att kontrollen och uppföljningen av leverantörer inom valfrihetssystemen försvåras av att relevanta uppgifter hos andra kommuner, regioner och myndigheter i vissa fall omfattas av sekretess. Problemet synes främst uppstå mellan olika upphandlande myndigheter, men i vissa fall även inom en och samma myndighet. Ett exempel är 31 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL), som syftar till att skydda enskildas affärs- eller driftförhållanden.[261]

[261] Intervjuerna genomfördes i juni–augusti 2025 vilket är innan Riksdagen beslutade om propositionen 2024/25:180 *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse*.

Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att det kan finnas skäl för regeringen att utreda huruvida det bör införas fler sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör ett mer ändamålsenligt informationsutbyte mellan och inom upphandlande myndigheter. Syftet skulle vara att underlätta för myndigheterna att ta del av information som är relevant vid prövning av leverantörer och sökande inom valfrihetssystemen. En sådan utredning bör inkludera en analys av hur den nya bestämmelsen i 10 kap. 15 a § OSL har påverkat möjligheten för upphandlande myndigheter att få tillgång till relevanta uppgifter.

En sådan reglering skulle kunna bidra till att stärka kontrollen av leverantörer och därigenom minska risken för att oseriösa eller kriminella aktörer etablerar sig inom systemet. Detta är särskilt angeläget med hänsyn till att verksamheterna i regel riktar sig till särskilt skyddsvärda personer.

6.7 Förslagen på ändringar i LOV medför behov av följdändringar

Konkurrensverkets förslag: Följdändringar ska göras i LOV, A-LOV, MBL samt LOL och LOF.

Av 8 kap. 1 § LOV följer att upphandlande myndigheter är skyldiga att godkänna samtliga sökanden som uppfyller de krav som angetts i annonsen och förfrågningsunderlaget och som inte har uteslutits med stöd av 7 kap. 1 §. Enligt Konkurrensverkets förslag kommer omständigheterna som kan utgöra grund för att utesluta en sökande till ett valfrihetssystem att regleras i 7 kap. 1–6 §§. Hänvisningen i 8 kap. 1 § LOV ska därför anpassas för att återspegla ändringarna i 7 kap. LOV.

Av 10 kap. 3 § LOV framgår att ansökan om rättelse ska ske till den förvaltningsrätt vars domkrets den upphandlande myndigheten har sin hemvist och inom vilken tid en sådan ansökan ska inkomma. Enligt Konkurrensverkets förslag kommer det att införas en ny bestämmelse som innehåller en möjlighet att ansöka om rättelse vid beslut om avslutande av kontrakt. Hänvisningarna i 10 kap. 3 § ska därför anpassas för att återspegla införandet av den nya bestämmelsen för ansökan om rättelse.

I 1 § andra stycket A-LOV definieras valfrihetssystem som ”förfaranden med löpande annonsering efter leverantörer”. A-LOV är i övrigt en hänvisningsförfattning som anger att LOV ska tillämpas när Arbetsförmedlingen inrättar valfrihetssystem inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Enligt Konkurrensverkets förslag i LOV ska kravet på löpande annonsering kompletteras med ett förfarande med ansökningsfönster. Därför ska definitionen i 1 § andra stycket A-LOV anpassas för att återspegla ändringarna för förfarandet i LOV.

I 39 § andra stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet hänvisas till 7 kap. 1 § LOV. Bestämmelsen i medbestämmandelagen reglerar arbetstagarorganisationers vetorätt. Av bestämmelsen följer att vid offentlig upphandling får vetorätten grundas endast på sådana omständigheter som kan utgöra grund för att utesluta en sökande till ett valfrihetssystem. Enligt Konkurrensverkets förslag kommer omständigheterna som kan utgöra grund för att utesluta en sökande att regleras i 7 kap. 1–6 §§. Hänvisningen i medbestämmandelagen ska därför anpassas för att återspegla ändringarna i LOV.

I 5 d § lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning (LOL) och 5 d § lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi (LOF) finns en hänvisning till 7 kap. 1 och 2 §§ LOV. Bestämmelserna är likalydande och innebär att regionen har en möjlighet, men inte en skyldighet, att utesluta en sökande från att delta i ett ansökningsförfarande om ersättningsetablering på motsvarande grunder som anges i 7 kap. 1 och 2 §§ LOV. Enligt Konkurrensverkets förslag kommer omständigheterna som kan utgöra grund för att utesluta en sökande till valfrihetssystem att regleras i 7 kap. 1–6 §§ LOV. Möjligheten att begära att den sökande lämnar in handlingar eller intyg och en skyldighet att ge den sökande möjlighet att yttra sig innan en uteslutning sker regleras enligt Konkurrensverkets förslag i 7 kap. 7–9 §§ LOV. Därutöver föreslår Konkurrensverket att ytterligare stödbestämmelser för utredningen av huruvida uteslutning föreligger i 7 kap. 10–12 §§ LOV införs. Hänvisningarna i LOL och LOF ska därför anpassas för att återspegla dessa ändringar i LOV.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

7.1 Ikraftträdandebestämmelser

Konkurrensverkets förslag: De föreslagna författningsändringarna i 2 kap. 4 a §, 3 kap., 4 kap. 7 § samt 10 kap. 6 § ska träda i kraft den 30 juni 2028. Samtliga övriga föreslagna författningsändringar ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Konkurrensverkets bedömning: Upphandlingsmyndigheten kommer att behöva tid för informationsinsatser och för att anpassa dagens nationella webbplats för annonsering av valfrihetssystemen till den annonsering som ska ske i valfrihetssystem med ansökningsfönster. Övriga förslag kan genomföras vid en tidigare tidpunkt.

Den nya modellen med ansökningsfönster i stället för löpande annonsering syftar till att göra ansökningsförfarandet till valfrihetssystemen effektivare och mer förutsebara för upphandlande myndigheter utan att tappa fördelarna med långsiktighet och konkurrens (genom att leverantörers möjligheter att träda in i valfrihetssystemen öppnas upp med jämna mellanrum). Som framgår i avsnitt 8.1.5 bedömer Konkurrensverket att Upphandlingsmyndigheten behöver genomföra anpassningar av dagens nationella webbplats enligt 3 kap. 1 § LOV innan den nya modellen kan tillämpas. Givet att Upphandlingsmyndigheten får ett finansierat uppdrag att anpassa den nationella webbplatsen senast tredje kvartalet 2026, bedömer Konkurrensverket att förslagen som avser införandet av ett förfarande med ansökningsfönster bör kunna träda i kraft den 30 juni 2028.

Konkurrensverket bedömer att övriga författningsförslag kan tillämpas oberoende av om valfrihetssystemen tillämpar förfarandet med löpande annonsering eller ansökningsfönster. Konkurrensverket anser att det är angeläget att de övriga författningsförslagen kan träda i kraft så snart som möjligt. Fördelen med ett gemensamt ikraftträdande av förslaget om avskaffande av löpande annonsering är att det blir färre tillfällen när LOV ändras. Konkurrensverket bedömer dock att fördelarna med att de grindvaktsfunktioner som föreslås i rapporten kan träda i kraft tidigare väger tyngre. Konkurrensverket föreslår därför att samtliga övriga författningsförslag ska träda i kraft den 1 januari 2027.

7.2 Övergångsbestämmelser

Konkurrensverkets bedömning: Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Förändringarna i LOV avseende införandet av ett förfarande med ansökningsfönster är en administrativ förändring. Det påverkar enbart när en aktör kan ansöka till valfrihetssystemet. Därutöver föreslås bestämmelser som garanterar att intervallet mellan två ansökningsfönster inte blir oproportionerligt långt. Därmed behövs inte någon övergångsbestämmelse för införandet av förfarandet med ansökningsfönster.

För att hindra kriminella och på annat sätt oseriösa aktörer i valfrihetssystemen är det viktigt att upphandlande myndigheter kan tillämpa de nya bestämmelserna om uteslutningsgrunderna, personkretsen och avslutande av avtal även avseende valfrihetssystem som inrättats före de föreslagna författningsändringarna träder i kraft. Detta särskilt mot bakgrund av att valfrihetssystem i hög grad har en mycket lång löptid, 179 av de 451 valfrihetssystemen som fanns 2024 var inrättade 12–15 år tidigare, se avsnitt 3.4.2. Många kontrakt inom valfrihetssystemen är inte heller tidsbegränsade, se avsnitt 6.4.1.

Författningsförslagen om avslutande av kontrakt och medföljande ändringar avseende rättsmedlen kan enligt Konkurrensverkets bedömning tillämpas även i valfrihetssystem som inrättats före tidpunkten för ikraftträdandet. En tillämpning av dessa bestämmelser bedöms inte innebära någon överträdelse av principerna i 1 kap. 2 § LOV. Däremot kan det uppfattas som relativt ingripande att reglerna ska tillämpas på redan tecknade kontrakt, då tillämpningen inte varit förutsebar för parterna vid ingåendet av kontraktet. Med hänsyn till valfrihetssystemens särskilda karaktär, se avsnitt 3.1, anser Konkurrensverket dock att syftet med regeln står i rimlig proportion till detta. Det handlar om offentlig kärnverksamhet riktad till personer i mer eller mindre utsatta situationer, som ofta är i en beroendeställning till utföraren. Brukarna av tjänsterna är dessutom personer som i andra sammanhang ses som särskilt skyddsvärda – äldre, sjuka, barn och arbetslösa. Skyddsvärdet för brukarna väger alltså mycket tungt, medan skyddsvärdet för kriminella och oseriösa leverantörer väger betydligt mindre tungt. Således måste intresset av att en upphandlande myndighet ska kunna avsluta ett kontrakt med en utförare, som exempelvis förlorat sitt IVO-tillstånd, prioriteras framför det ingrepp i det civilrättsliga förhållandet mellan leverantören i fråga och den upphandlande myndigheten som avslutandet innebär. Detsamma gäller om en leverantör är föremål för uteslutning på grund av till exempel allvarligt fel i yrkesutövningen. Att bestämmelserna om avslutande av kontrakt inte har någon övergångsbestämmelse medför även att bestämmelserna som ger leverantören möjlighet att ansöka om rättelse träder i kraft direkt.

Det finns flera exempel på andra författningsbestämmelser som påverkar befintliga civilrättsliga avtal. Vid införandet av lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga

handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter (LOH) behövdes inte några övergångsbestämmelser avseende de förbud mot vissa avtalsvillkor som infördes – förbud som gällde oavsett om det var ett befintligt avtal eller ett avtal som tecknades efter ikraftträdandet.

De uteslutningsgrunder som omfattas av bestämmelsen om avslutande av kontrakt är de som finns angivna i förfrågningsunderlaget, se avsnitt 6.4.1. om att uteslutningsgrunderna ska anges i förfrågningsunderlaget. Avslutande av kontrakt baserat på de nya frivilliga uteslutningsgrunderna och personkretsen kan därmed tillämpas på befintliga avtal först efter att förfrågningsunderlaget har ändrats. Därmed behövs inte heller en övergångsperiod som det i praktiken fanns för att anpassa avtalen när LOH infördes, eftersom den lagen utfärdades nästan sex månader före ikraftträdandet.

Sammantaget bedömer Konkurrensverkets att några övergångsbestämmelser inte behövs för bestämmelserna om avslutande av kontrakt och tillhörande rättsmedel.

Förslagen om avslutande av kontrakt medför dessutom att de nya och ändrade bestämmelserna för uteslutning och personkretsen kommer att kunna tillämpas även på befintliga leverantörer i valfrihetssystemen, förutsatt att uteslutningsgrunderna har angetts i förfrågningsunderlaget enligt 4 kap. 1 § LOV. Därmed kommer de nya bestämmelserna att kunna tillämpas likvärdigt på såväl sökanden, som ansöker om deltagande efter ikraftträdandet, som redan godkända leverantörer. Därmed bedöms en tillämpning av uteslutningsgrunderna i redan inrättade valfrihetssystem inte medföra någon överträdelse av principerna i 1 kap. 2 § LOV. Mot denna bakgrund behövs inte någon övergångsbestämmelse för införandet av nya och ändrade uteslutningsgrunder samt personkretsen.

Konkurrensverket bedömer att när det gäller övriga författningsförslag finns inte heller några skäl för övergångsbestämmelser. Ur perspektivet att hindra kriminella och på annat sätt oseriösa aktörer i valfrihetssystemen är det angeläget att dessa regler tillämpas redan från tidpunkten för ikraftträdandet. Konkurrensverket bedömer också att en tillämpning av dessa regler på valfrihetssystem som inrättats före ikraftträdandetidpunkten inte innebär att någon av principerna i 1 kap. 2 § LOV överträds. Därför behövs inte några övergångsbestämmelser för övriga författningsförslag.

Vid en ersättningsetablering enligt LOL eller LOF gäller att det av ansökningsinbjudan om att få ingå samverkansavtal bland annat ska framgå vilka uteslutningsgrunder som tillämpas.[262] Som en följd av att uteslutningsgrunderna i LOV ändras föreslås en konsekvensändring i LOL och LOF så att hänvisningarna i 5 d § i de båda lagarna blir korrekt efter ändringen i LOV. Eftersom inga övergångsbestämmelser föreslås i LOV behövs inte heller några övergångsbestämmelser i dessa lagar.

[262] Se 5 b § andra stycket 3 samt 5 e § första stycket 2 i LOL och LOF.

Av 39 § MBL framgår förutsättningarna för arbetstagarorganisationernas vetorätt när en arbetsgivare beslutar att låta någon utföra visst arbete för hans räkning eller i verksamheten utan att denne är arbetstagare hos honom. Vid valfrihetssystem enligt LOV är vetorätten avgränsad till de omständigheter som utgör grund för uteslutning och i 39 § andra stycket finns därför hänvisningar till uteslutningsgrunderna i 7 kap. 1 § LOV. Eftersom inga övergångsbestämmelser föreslås i LOV behövs inte heller några övergångsbestämmelser i MBL.

8 Konsekvensutredning

Enligt förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ska Konkurrensverket redovisa en konsekvensutredning för de förslag som innebär att regeringen ska föreslå eller besluta om nya eller ändrade lagar eller förordningar. Denna konsekvensutredning avgränsas därför till att omfatta de förslag om författningsändringar som Konkurrensverket lämnar i kapitel 1 *Författningsförslag*. Konsekvensutredningen omfattar således inte de övriga bedömningar och förslag som lämnas i kapitel 6 *Förslag och bedömningar*.

Eftersom förslagen inom respektive deluppdrag kan genomföras oberoende av varandra, redogörs konsekvenserna för per deluppdrag. Avslutningsvis redogörs för de konsekvenser som är av mer övergripande karaktär och som huvudsakligen är gemensamma för respektive deluppdrag.

8.1 Deluppdrag 1 – Kravet på löpande annonsering ska avskaffas genom att införa ett alternativt förfarande med ansökningsfönster

Konkurrensverket ska ta ställning till om det är möjligt att avskaffa kravet på löpande annonsering i LOV. Om detta bedöms möjligt ska Konkurrensverket lämna förslag på en reglering av detta. Konkurrensverket har, som framgår av avsnitt 2.2.2, tolkat uppdraget som att Konkurrensverket ska utreda om det är möjligt att avskaffa kravet utan att upphandlingsdirektiven blir tillämpliga på valfrihetssystem enligt LOV.

Som framgår av avsnitt 6.1 har Konkurrensverket bedömt att det, under vissa förutsättningar, är möjligt att avskaffa kravet på löpande annonsering i LOV utan att upphandlingsdirektiven blir tillämpliga på valfrihetssystem enligt LOV. Konkurrensverket har därför tagit fram förslag på sådan författningsreglering. Konsekvensutredningen för detta förslag redovisas i detta avsnitt.

8.1.1 Problemet och nollalternativet

Problemet

I uppdragets bakgrund beskrivs att ett valfrihetssystem kännetecknas av att samtliga aktörer som uppfyller de uppställda villkoren har rätt att delta i systemet och kan ansluta sig när som helst under dess löptid. I uppdraget anges också att möjligheten till löpande anslutning har bedömts medföra högre administrativa kostnader.[263]

[263] Regeringen, beslut 2025-06-26, Fi2025/01465, *Uppdrag till Konkurrensverket att motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer i valfrihetsystem*, s. 2.

Som framgår av problembeskrivningen i avsnitt 5.2.6 uppger vissa upphandlande myndigheter att det skulle vara en fördel att kunna planera handläggningen av ansökningarna till valfrihetssystemen, i stället för att behöva ha en kontinuerlig beredskap för att omhänderta inkomna ansökningar. Ett ytterligare önskemål som lyfts, i förhållande till möjligheten att motverka oseriösa och kriminella aktörer, är att det inte går att skicka in en ny ansökan med vändande post efter att ett beslut fattats om att en ansökan inte blivit godkänd.

Utredningen om ökad kunskap om kommuners och regioners kostnader för valfrihetssystem har lyft att en skillnad som framkommit i de intervjuer utredningen genomfört är att det uppstår extra administrativa kostnader vid en löpande godkännandeprocess. Ur den upphandlande myndighetens perspektiv kan det därför ses som en nackdel att ha ett valfrihetssystem med en löpande godkännandeprocess. Vid upphandlingar enligt LOU kan de administrativa insatserna i stället koncentreras till tidpunkten när aktören eller aktörerna ansluts.[264]

Nollalternativet

Nollalternativet är att det nuvarande kravet på löpande annonsering inte avskaffas. Det innebär inte någon förändring av de nackdelar som beskrivs ovan.

Under genomförandet av uppdraget har det framkommit att det även finns fördelar med det nuvarande förfarandet med löpande annonsering. En sådan fördel för den upphandlande myndigheten uppstår om valfrihetssystemet avser tjänster som är beroende av viss lokal. I situationen att en sökande inte blivit godkänd är det vid löpande annonsering möjligt för en annan leverantör att lämna in en ansökan om att få delta i valfrihetssystemet i stort sett direkt. Om valfrihetssystemet däremot är stängt för inträde under en period kan lokalen bli stående oanvänd tills det är möjligt att lämna in en ny ansökan. Fördelar kan även uppstå i valfrihetssystem med mycket få leverantörer och sökande, eftersom möjligheten att snabbt få in en ansökan då kan överväga den administrativa bördan för upphandlande myndigheter av att behöva ha beredskap för att handlägga ansökningar löpande.

Löpande annonsering har också framförts som en fördel för små leverantörer, eftersom de inte behöver anpassa sina affärsbeslut om när de ska träda in på marknaden eller utvidga sin verksamhet, till exempel till närliggande geografiska områden, efter den upphandlande myndighetens tidshorisont.

Det har också framförts att löpande annonsering är särskilt fördelaktigt inom områden där utövande av verksamheten kräver tillstånd från IVO. Ett par branschorganisationer lyfte under rundabordssamtalet en oro för att om den löpande annonseringen avskaffas, kan tiden mellan att tillstånd beviljas och när ansökan till valfrihetssystemet godkänns bli längre än i dag. Enligt dessa organisationer finns det verksamheter där alla förutsättningar för att bedriva verksamheten måste vara

[264] Utredningen om ökad kunskap om kommuners och regioners kostnader för valfrihetsystem, *Kommuner och regioners kostnader för valfrihetssystem – ett kunskapsunderlag*, SOU 2022:69 s. 89.

uppfyllda för att tillstånd ska kunna beviljas. I de fallen är det bra med löpande annonsering för leverantörerna, då de kan ansöka om att delta i ett valfrihetssystem så snart de fått tillståndet. Därmed kan de minimera den period de har kostnader för verksamheten men inte några intäkter.

Den uppgiftsinsamling Konkurrensverket genomfört tyder på att antalet ansökningar per år varierar mellan olika valfrihetssystem. Av uppgiftsinsamlingen framgår att ett stort antal valfrihetssystem inte fick in några, eller bara några få, ansökningar. Samtidigt fick några få valfrihetssystem ett större antal ansökningar. I uppgiftsinsamlingen finns det information om antal ansökningar under 2024 för 298 valfrihetssystem. Av dem var det 11 valfrihetssystem som hade 10 eller fler ansökningar. Den administrativa kostnaden för hanteringen av ansökningar kan därmed vara omfattande för valfrihetssystem med många ansökningar, även om de valfrihetssystemen är få. Samtidigt kan den administrativa kostnaden per ansökan vara hög för valfrihetssystem med få ansökningar.

Tabell 9 Uppgifter om ansökningar till valfrihetssystemen under 2022–2024

	2022	2023	2024
Antal valfrihetssystem	281	285	298
Antal valfrihetssystem utan ansökningar	153	148	157
Antal valfrihetssystem med minst en ansökan	128	137	141
Totalt antal ansökningar	515	738	648
Medel för antal ansökningar	1,8	2,6	2,2
Median för antal ansökningar	0	0	0
Flest antal ansökningar	30	335	137

Källa: Konkurrensverkets uppgiftsinsamling 2025. Tabellen baseras för 2024 på uppgifter från 298, för 2023 på uppgifter från 285 och för 2022 på uppgifter från 281 av 451 valfrihetssystem.

Tabell 10 Antal valfrihetssystem utifrån årtal valfrihetssystemet startade och antalet ansökningar, 2024

Årtal valfrihetssystemet startades	0 ansökningar	1–9 ansökningar	10–19 ansökningar	20 eller fler ansökningar
2000–2008[1]	4	8	0	0
2009	11	14	0	0
2010–2014	83	55	3	3
2015–2019	34	30	3	0
2020–2024	19	20	0	2

Not 1: Dessa valfrihetssystem inrättades innan LOV trädde i kraft den 1 januari 2009.
Källa: Konkurrensverkets uppgiftsinsamling 2025. Tabellen baseras på uppgifter från 303 av 451 valfrihetssystem.

Vid rundabordssamtalen ifrågasatte ett flertal deltagare varför kravet på löpande annonsering skulle avskaffas. Enligt dem är det tveksamt om denna åtgärd skulle

bidra till att motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer i valfrihetssystem.

Nollalternativet innebär också att Upphandlingsmyndigheten inte behöver bygga om webbplatsen Hitta LOV-uppdrag där valfrihetssystemen annonseras, vilket skulle innebära en kostnadsbesparing för staten. Å andra sidan kan den på sikt behöva byggas om för att möjliggöra uppgiftsinsamling om valfrihetssystem, se avsnitt 6.6.3.

8.1.2 Förslag till lösning

Om regeringen bedömer det lämpligt att avskaffa kravet på löpande annonsering, bör det enligt Konkurrensverket göras genom att införa ett alternativt förfarande i form av ansökningsfönster. Förfarandet med ansökningsfönster beskrivs närmare i avsnitt 6.1.1.

Vid införande av ett alternativt förfarande med ansökningsfönster, ska annonser för valfrihetssystem även fortsättningsvis publiceras på den nationella webbplatsen. En upphandlande myndighet som beslutar att inrätta ett valfrihetssystem ska alltså, precis som i dag, annonsera beslutet på den nationella webbplatsen för annonsering av valfrihetssystem. Det ska vara upp till den upphandlande myndigheten att välja vilket av de två alternativa förfarandena som ska användas inom ett valfrihetssystem.

Vilket förfarande som ska tillämpas i valfrihetssystemet ska framgå av annonsen om att inrätta ett valfrihetssystem. En sådan annons ska därutöver minst innehålla uppgifter om den upphandlande myndighetens namn, vilka tjänster som omfattas av valfrihetssystemet, valfrihetssystem-ID samt var förfrågningsunderlaget finns tillgängligt.

Avseende förfarandet med ansökningsfönster föreslås ett antal nya bestämmelser med följande innebörd:

- En annons om att en upphandlande myndighet har inrättat eller ändrat ett valfrihetssystem med ansökningsfönster ska utöver uppgifterna ovan innehålla uppgift om hur ofta ett valfrihetssystem med ansökningsfönster ska göras tillgängligt för ansökningar.

- En upphandlande myndighet ska göra valfrihetssystemet tillgängligt för ansökningar genom att öppna ett ordinarie ansökningsfönster minst en gång vart fjärde år under minst en månad.

- En upphandlande myndighet får öppna extra ansökningsfönster utan att det påverkar när ordinarie ansökningsfönster ska öppnas. Ett sådant extra ansökningsfönster ska vara öppet under minst en månad.

- Väsentliga ändringar får göras i anslutning till ett ansökningsfönster. Icke väsentliga ändringar får göras även när valfrihetsystemet är stängt för ansökningar.

- Upphandlande myndigheter ska annonsera beslut om att inrätta eller ändra ett valfrihetssystem, annonsera ordinarie och extra ansökningsfönster samt efterannonsera resultatet efter ett ansökningsfönster.

- En annons om ansökningsfönster ska minst innehålla uppgifter om den upphandlande myndighetens namn, vilka tjänster som omfattas av valfrihetssystemet, valfrihetssystem-ID, mellan vilka datum ansökningsfönstret hålls öppet och var förfrågningsunderlaget finns tillgängligt.

- En efterannons ska minst innehålla uppgifter om den upphandlande myndighetens namn, valfrihetssystem-ID, samtliga leverantörer som är godkända till valfrihetssystemet samt vilka sökande som inte godkänts som leverantörer.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om innehållet i annonser.

En leverantör som godkänts till ett valfrihetssystem med ansökningsfönster kan ha ett kontrakt vars löptid sträcker sig över flera ansökningsfönster. Dessa befintliga leverantörer behöver enbart ansöka till valfrihetssystemet på nytt, och därigenom genomgå kvalificeringsprocessen, i anslutning till att ett kontrakts löptid går ut.

8.1.3 Alternativa lösningar för att avskaffa kravet på löpande annonsering

Konkurrensverket har identifierat två alternativa lösningar om kravet på löpande annonsering ska avskaffas.

- Kravet på löpande annonsering ersätts av ett krav på ett förfarande med ansökningsfönster.

- Kravet på löpande annonsering ersätts med ett krav på ett förfarande baserat på en modell liknande ramavtal enligt LOU med alla villkor fastställda och brukarens val som fördelningsnyckel.

Ett krav på ett förfarande med ansökningsfönster

Sammanfattningsvis bedömer Konkurrensverket att ett ersättande av kravet på löpande annonsering med ett krav på ett förfarande med ansökningsfönster skulle innebära få fördelar jämfört med att ge upphandlande myndigheter möjlighet att välja förfarande.

En fördel med att ha endast ett förfarande i LOV är möjligen att det kan uppfattas som enklare och tydligare för upphandlande myndigheter, jämfört med att behöva

välja mellan två förfaranden. I LOU och de övriga upphandlingslagarna finns det samtidigt ett flertal förfaranden att välja bland för den upphandlande myndigheten. I de fallen är den upphandlande myndigheten inte fri att välja förfarande, utan måste förhålla sig till att de olika förfarandena endast får användas i vissa angivna situationer.

En annan fördel med att ersätta kravet på löpande annonsering med ett krav på förfarande med ansökningsfönster har att göra med de investeringar Upphandlingsmyndigheten skulle behöva göra avseende webbplats Hitta LOV-uppdrag för att möjliggöra annonsering av ansökningsfönster. Dessa kostnader riskerar nämligen att bli höga per valfrihetssystem som tillämpar ansökningsfönster om det är frivilligt att använda förfarandet med ansökningsfönster och endast få upphandlande myndigheter skulle välja att tillämpa det. Om det däremot skulle vara obligatoriskt att tillämpa förfarandet med ansökningsfönster så skulle den risken elimineras.

Upphandlingsmyndighetens investeringar för att möjliggöra fler uppgifter i annonser om inrättande av valfrihetssystem och för att möjliggöra efterannonsering av ansökningar till valfrihetssystemen bedöms dock ge nytta oavsett vilket eller vilka förfaranden som kommer att bli möjliga att tillämpa enligt LOV.

Vid rundabordssamtalen lyfte såväl representanter för leverantörerna som kommun- och regionrepresentanter och SKR ett önskemål om att upphandlande myndigheter ska ha möjlighet att välja mellan de två förfarandena. Detta för att kunna nyttja att de två förfarandena har olika fördelar beroende på vilken typ av tjänst valfrihetssystemet omfattar och andra förutsättningar för valfrihetssystemet i fråga.

Att ha en valmöjlighet innebär att de fördelar som finns med löpande annonsering kan bibehållas för de valfrihetssystem där fördelarna med löpande annonsering överväger nackdelarna. Samtidigt kan fördelarna med ansökningsfönster utnyttjas i de valfrihetssystem där fördelarna med ansökningsfönster överväger nackdelarna.

Mot denna bakgrund anser Konkurrensverket att det bör vara upp till den upphandlande myndigheten att avgöra vilket förfarande som är mest lämpligt för valfrihetssystemet i fråga.

Ett krav på ett förfarande baserat på en ramavtalsmodell

Som framgår av avsnitt 6.1.1 är en alternativ åtgärd till att avskaffa kravet på löpande annonsering att införa en ramavtalsmodell liknande den som var föremål för bedömning i EU-domstolens mål *Tirkkonen*[265]. Baserat på jämförelsen i avsnitt 6.1.1 mellan de två alternativen, anser Konkurrensverket att en ramavtalsmodell innebär att många av de fördelar med löpande annonsering som lyfts fram av såväl företrädare för leverantörer som upphandlande myndigheter inte kan behållas.

[265] Mål C-9/17, *Tirkkonen*, EU:C:2018:142.

En ramavtalsmodell innebär att valfrihetssystemet tidsbegränsas och startas om inför varje kvalificering. Det innebär i sin tur att löptiden för valfrihetssystemet behöver anpassas till en proportionerlig kontraktslängd utifrån vilken typ av tjänster som valfrihetssystemet omfattar. Precis som vid upphandling av ett ramavtal behöver då också samtliga intresserade leverantörer kvalificeras inför varje omstart av valfrihetssystemet.

Vid rundabordssamtalen var representanter för både leverantörer, kommuner, regioner och SKR överens om att ett förfarande baserat på en ramavtalsmodell är ett sämre alternativ än en modell med ansökningsfönster. Många underströk kontinuiteten i LOV som en av de stora fördelarna med lagen. En sådan kontinuitet vore dock svår att upprätthålla samtidigt som systemen inte får stängas för konkurrens under en alltför lång tid. Ett förfarande med ansökningsfönster gör det däremot möjligt att bevara kontinuiteten samtidigt som en effektiv konkurrens kan säkerställas genom att ansökningsfönster regelbundet öppnas.

8.1.4 Konsekvenser för upphandlande myndigheter

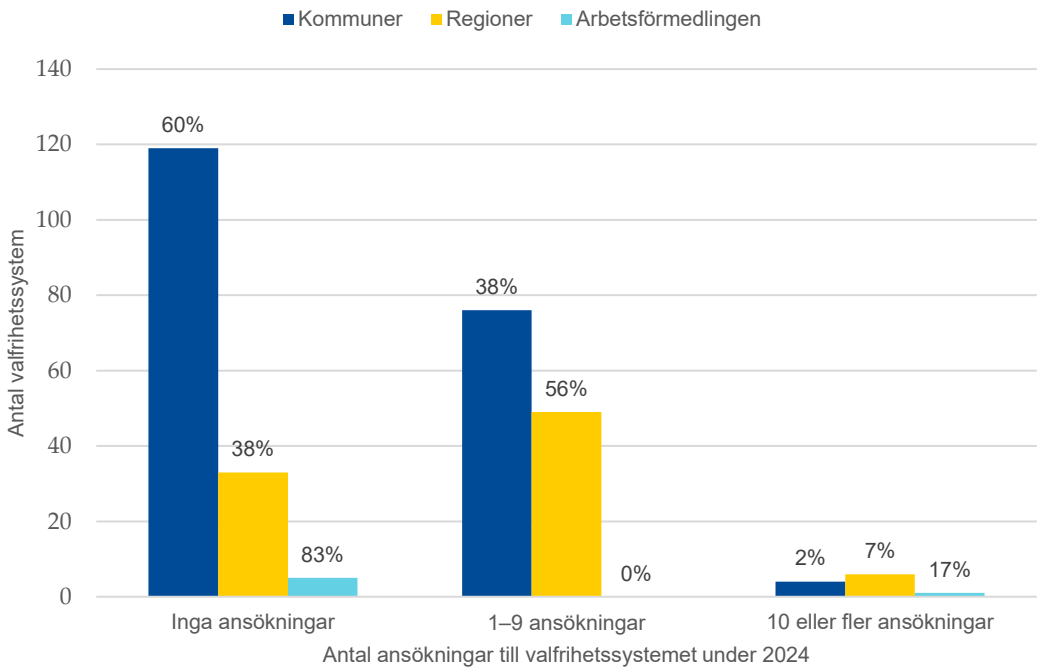
De upphandlande myndigheter som omfattas av förslaget i denna del är de som enligt LOV och A-LOV kan inrätta valfrihetssystem, dvs. kommuner, regioner, kommunalförbund och Arbetsförmedlingen.

Under 2024 fanns det 451 valfrihetssystem.[266] De flesta fanns hos de 173 kommuner, kommunalförbund och regioner som inrättat minst ett valfrihetssystem. I genomsnitt hade kommunerna 2 valfrihetssystem och regionerna 5 valfrihetssystem. Spridningen är dock stor. Arbetsförmedlingen hade 12 valfrihetssystem. Se avsnitt 3.4.1.

Som framgår av avsnitt 3.5.3 är antalet ansökningar per år relativt få i de flesta valfrihetssystemen. Av 298 valfrihetssystem var det 217 system som inte fick någon eller endast en ansökan under 2024, 11 fick in 10 eller fler än ansökningar.

[266] Upphandlingsmyndighetens statistikdatabas, hämtat 2025-06-30.

Figur 7 Antal och andel valfrihetssystem utifrån antal ansökningar, 2024



Källa: Konkurrensverkets uppgiftsinsamling 2025, figuren baseras på uppgifter från 298 av 451 valfrihetssystem.

För såväl valfrihetssystem med få ansökningar som för valfrihetssystem med många ansökningar finns en rationalitet i att ge den upphandlande myndigheten möjlighet att välja mellan ett förfarande med löpande annonsering och ett förfarande med ansökningsfönster. För de med få ansökningar kan det å ena sidan argumenteras att antalet ansökningar är så få att den administrativa bördan är låg. Å andra sidan kan det ur perspektivet av administrativ börda ifrågasättas om det är rimligt att den upphandlande myndigheten ska ha en beredskap under hela året att ta emot ansökningar när det är förhållandevis sällan som en ansökan kommer in. För valfrihetssystemen med många ansökningar kan det på motsvarande sätt finnas en rationalitet i att kunna hantera ansökningarna vartefter de kommer in i stället för att behöva hantera alla på samma gång. Samtidigt kan det finnas fördelar med att koncentrera resurser för kontrollen av ansökningar till givna tidpunkter.

Under genomförandet av uppdraget har det samtidigt framkommit att inte alla valfrihetssystem skulle gynnas av ett förfarande med ansökningsfönster. I vissa fall kan det finns lokaler som endast passar för en viss typ av verksamhet, och om en sökande får avslag kan lokalen behöva stå tom fram till nästa ansökningsfönster. Denna situation förekommer även vid LOU-upphandlingar, men i LOV har det kunnat undvikas genom att en aktör – som lämnar in en ansökan redan dagen efter att en annan aktörs ansökan inte blivit godkänd – kan ta över lokalen. Vidare finns upphandlande myndigheter som föredrar att ansökningar kan lämnas in kontinuerligt. Om för många ansökningar skulle komma in samtidigt skulle det också kunna leda till flaskhalseffekter i handläggningen.

Konkurrensverket har därför föreslagit att kravet på löpande annonsering avskaffas genom att det ska införas ett alternativt förfarande med ansökningsfönster. Det innebär att de upphandlande myndigheterna kan välja vilket förfarande som är mest lämpligt i ett specifikt valfrihetssystem. De upphandlande myndigheter som anser att fördelarna med löpande annonsering överväger fördelarna med att byta till ett förfarande med ansökningsfönster kan således behålla den nuvarande modellen med löpande annonsering. Samtidigt kan de upphandlande myndigheter som anser att ett förfarande med ansökningsfönster vore bättre byta.

Konkurrensverket gör också bedömningen att en upphandlande myndighet som avser att byta från löpande annonsering till ansökningsfönster inte behöver avsluta det befintliga valfrihetssystemet och inrätta ett nytt, se avsnitt 7.2.

Under rundabordssamtalen uttryckte vissa upphandlande myndigheter en farhåga att antalet ansökningar om rättelse vid beslut om att inte godkänna en sökande till valfrihetssystemet kan komma att öka om tiden till nästa möjlighet att ansöka blir längre. I dag är incitamenten att ansöka om rättelse låga, eftersom det går att revidera ansökan och skicka in den igen i stort sett omedelbart. Med längre tid till nästa möjlighet att ansöka ökar däremot incitamenten för den som inte blivit godkänd att vända sig till förvaltningsrätten för rättelse av beslutet. Det skulle i så fall medföra att såväl de upphandlande myndigheterna som domstolarna behöver hantera fler sådana ärenden. En eventuell ökning av antalet sådana processer torde av flera skäl vara begränsad. Som framgår av avsnitt 3.5.3 är antalet ansökningar som inte godkänns generellt sett lågt och enligt nuvarande 10 kap. 1 § LOV är det bara den sökande som inte godkänts som får ansöka om rättelse av beslutet. Som framgår i avsnitt 8.1.6 är dessutom antalet mål i förvaltningsdomstolarna som gäller LOV få jämfört med den totala mängden LOU-mål (där mål som gäller LOV räknas in). Samtidigt kan något fler processer som gäller LOV också vara positivt för upphandlande myndigheter som kollektiv då det påtalats att det finns ett behov av mer praxis eftersom LOU inte är rakt av överförbar på LOV.

Sammantaget bedömer Konkurrensverket att förslaget inte kommer att leda till några direkta negativa effekter på upphandlande myndigheters kostnader och intäkter. Eftersom möjligheten att använda löpande annonsering finns kvar innebär förslaget inte heller några ytterligare åligganden eller krav på upphandlande myndigheter vid upprättandet och förvaltningen av valfrihetssystemen. Därmed får förslaget inte heller några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

8.1.5 Konsekvenser för företag

Representanter för bransch- och intresseorganisationer som företräder leverantörerna har lyft fördelarna med långsiktigheten i valfrihetssystemen och möjligheten att ansöka till ett valfrihetssystem när som helst, se avsnitt 3.6. Detta är särskilt viktigt för små och medelstora företag samt idéburna verksamheter som vill starta upp eller utvidga sin verksamhet utan att behöva anpassa sig till den upphandlande

myndighetens planering, exempelvis avseende när ett ramavtals löptid löper ut och en ny upphandling kan ske. De kan således utveckla sin verksamhet i sin egen takt.

Som Konkurrensverket påtalat i avsnitt 6.6 är det en allvarlig brist att grundläggande uppgifter om valfrihetssystemen, och de leverantörer som deltar i dem, saknas på en aggregerad nivå. Detta begränsar möjligheten att uppskatta vilka konsekvenser Konkurrensverkets förslag kan få för företagen och konkurrensen. Med hjälp av den uppgiftsinsamling Konkurrensverket genomfört inom ramen för uppdraget kan vissa uppskattningar dock göras avseende de leverantörer som deltar i valfrihetssystemen. I uppgiftsinsamlingen har det kommit in uppgifter om antal leverantörer i 297 av 451 valfrihetssystem. Sammanlagt hade dessa 297 valfrihetssystem 5 132 leverantörer. Eftersom vissa leverantörer sannolikt har kontrakt i fler än ett valfrihetssystem motsvarar detta dock inte antalet individuella leverantörer i samtliga system.

För 250 av valfrihetssystemen har Konkurrensverket fått in uppgifter om organisationsnummer för de leverantörer som är godkända i valfrihetssystemen. Av det materialet framgår att det fanns 2 437 unika leverantörer, vilket i genomsnitt är knappt 10 leverantörer per valfrihetssystem. Av avsnitt 3.5.2 framgår att det finns en del stora leverantörer som är verksamma i flera olika valfrihetssystem, men det finns också ett stort antal leverantörer som, utifrån organisationsform och att de endast är aktiva i ett valfrihetssystem, kan antas vara förhållandevis små aktörer.

Som framgår av avsnitt 3.5.3 är antalet ansökningar per år få i de flesta valfrihetssystemen. Av 298 valfrihetssystem fick 282 noll eller en ansökan under 2024 och 11 valfrihetssystem fick in minst 10 ansökningar.

Jämfört med det nuvarande förfarandet med löpande annonsering innebär ett förfarande med ansökningsfönster ingen skillnad avseende hur ansökan ska lämnas in, vad den ska innehålla eller handläggningen av den – skillnaden ligger endast i när en ansökan kan lämnas in. Ett införande av ett förfarande med ansökningsfönster medför därför varken några direkta kostnadsökningar eller kostnadsminskningar för de leverantörer som avser att delta i ett valfrihetssystem med ansökningsfönster, jämfört med ett valfrihetssystem med löpande annonsering.

Vid rundabordssamtalen lyfte ett par branschorganisationer att ett förfarande med löpande annonsering är en fördel för de verksamheter som omfattas av tillståndsplikt. Detta eftersom det inte krävs någon samordning mellan att ett tillstånd beviljas och att en ansökan kan skickas till den upphandlande myndigheten. En farhåga som framfördes var att en leverantör kan bli stående med kostnader för verksamheten efter det att den fått tillståndet fram till dess att den blir godkänd till valfrihetssystemet. Konkurrensverket konstaterar dock att detta är risker som de upphandlande myndigheterna kan minimera genom utformningen av valfrihetssystemen. Dels har de upphandlande myndigheterna möjlighet att välja förfarande för valfrihetssystemet, och en viktig faktor att väga in i det valet är hur valet påverkar förutsättningarna för leverantörerna. Dels kan den upphandlande myndigheten

utforma kravställningen avseende relevanta tillstånd så att en leverantör kan godkännas med förbehåll om att de beviljas de för verksamheten relevanta tillstånden, om dessa inte finns på plats redan vid ansökningstillfället.

Om kravet på löpande annonsering avskaffas är den största konsekvenser för företag att de inte längre kan ansöka till ett valfrihetssystem när som helst. I stället måste de måste anpassa sina beslut om att träda in på en ny marknad eller att utvidga sin verksamhet till de tidpunkter då valfrihetssystemet i fråga öppnas för ansökningar. Förslaget om att ett ansökningsfönster ska öppnas minst en gång vart fjärde år bedöms dock inte begränsa möjligheterna för intresserade leverantörer på ett oproportionerligt sätt. Det kan härvid noteras att det föreslagna intervallet om fyra år motsvarar hur ofta ett ramavtal i regel behöver konkurrensutsättas enligt LOU. Konkurrensverket finner inga skäl till att de tjänster som omfattas av LOV skulle behöva konkurrensutsättas oftare än de upphandlingsföremål som upphandlas enligt LOU. Däremot finns det inget som hindrar upphandlande myndigheter från att öppna ett valfrihetssystem oftare än vart fjärde år. Den upphandlande myndigheten kan i många fall finna det lämpligt eller nödvändigt. I de fallen kan konkurrensen tas till vara ännu bättre.

Att det i annonsen för inrättandet av valfrihetssystemet ska framgå när de ordinarie ansökningsfönstren ska öppnas skapar transparens och gör det möjligt för intresserade leverantörer att förbereda sin ansökan.

Förslaget om att ett ansökningsfönster ska vara öppet under minst en månad bedöms tillvarata såväl potentiella leverantörers möjlighet att hitta, utforma och lämna in en ansökan som upphandlande myndigheters möjlighet att allokera resurser till och effektivisera prövningen av dessa. Den föreslagna öppettiden motsvarar även tiden för att lämna ett anbud i en direktivstyrd upphandling enligt LOU. Det finns inget som hindrar upphandlande myndigheter att ha ansökningsfönster som är öppna under längre tid.

Konkurrensverket bedömer att förslaget om att avskaffa kravet på löpande annonsering genom att införa ett alternativt förfarande med ansökningsfönster gör att de potentiella leverantörernas intresse av att kunna träda in i valfrihetssystemen begränsas så lite som möjligt. Konsekvenserna för framför allt mindre företags möjligheter att träda in och etablera sig på marknaden skulle sannolikt bli sämre med en ramavtalsmodell. Jämfört med en ramavtalsmodell behåller modellen med ansökningsfönster de flesta fördelarna för leverantörerna, såsom långsiktighet i valfrihetssystemet och att möjligheten att träda in i valfrihetssystemet inte är kopplad till en viss kontraktslängd.

8.1.6 Konsekvenser för statliga myndigheter

Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndigheten har i uppdrag att utveckla och förvalta en nationell databas för annonsering av valfrihetssystem.[267] I dag finns uppgifter om vilka valfrihetssystem som är inrättade i tjänsten Hitta LOV-uppdrag[268]. Om det införs ett nytt förfarande i LOV, med krav på nya typer av annonser och annonsinnehåll, kommer Upphandlingsmyndigheten att behöva anpassa den nationella databasen för annonsering av valfrihetssystem och den externa tjänsten Hitta LOV-uppdrag.

Upphandlingsmyndigheten har på förfrågan av Konkurrensverket tagit fram en uppskattning av kostnaden för att genomföra dessa anpassningar för annonsering av valfrihetssystem för ett nytt förfarande med ansökningsfönster och införande av efterannonsering. Nedan redogörs för Upphandlingsmyndighetens svar.[269]

Upphandlingsmyndigheten uppskattar kostnaderna för att anpassa webbplatsen till 2,4 miljoner kronor i konsultkostnader plus 400 timmar internt hos myndigheten, se tabellen nedan. Beräkningen bygger på en uppskattning om cirka 2 550 konsulttimmar till en genomsnittlig kostnad om 950 kr/timme.

Upphandlingsmyndigheten påtalar i sitt underlag att detta ”är en grov kostnadsuppskattning, baserad på antaganden om en ny systemarkitektur, utökat rapporteringsflöde och förbättrad användarupplevelse. Den faktiska kostnaden kan variera beroende på den slutliga kravställningen, vald teknisk lösning, integrationsbehov, säkerhetskrav samt eventuella justeringar under utvecklingsfasen. För att ta fram en mer precis uppskattning krävs en förstudie med fördjupad kravanalys, prioritering av funktioner och genomgång av befintliga integrationer och datamodeller.”

Tabell 11 Tidsåtgång och kostnad för Upphandlingsmyndighetens åtgärder för att anpassa webbplatsen Hitta LOV-uppdrag och bakomliggande system

Uppskattad tidsåtgång *Delmoment*	Uppskattad tidsåtgång (tim)
Uppskattad tidsåtgång internt på myndigheten	**400**
Totalt uppskattad tidsåtgång för konsulttjänster	**2 550**
Kravanalys, specifikation och systemdesign	150
Ny systemarkitektur och informationslagring (Backend)	350
Tjänstedesign och UX – nytt inloggat läge	400
Frontend-utveckling, inloggat läge	500
Backend-utveckling, inloggat läge	500
Administrationsgränssnitt för UHM (Frontend & Backend)	300
Testning, kvalitetssäkring och säkerhetsgranskning	100

[267] 2 § 7 förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten (lydelse 2019:1315).

[268] Upphandlingsmyndigheten, Hitta LOV-uppdrag | Upphandlingsmyndigheten, (besökt 2025-10-24).

[269] Upphandlingsmyndigheten, underlag *Svar till KKV – 2025-11-10*.

Uppskattad tidsåtgång *Delmoment*	Uppskattad tidsåtgång (tim)
Driftsättning, dokumentation och överlämning	50
Projektledning hos utvecklingsleverantör	200

Källa: Upphandlingsmyndigheten, underlag *Svar till KKV – 2025-11-10*.

Upphandlingsmyndigheten angav också i underlaget att den i avsnitt 7.1 föreslagna tiden för ikraftträdande, den 30 juni 2028, är rimlig för att göra anpassningarna av webbplatsen och bakomliggande system.

Utöver kostnaderna för utvecklingen av webbplatsen för annonsering och de bakomliggande systemen påtalar Upphandlingsmyndigheten att de bedömer att förändringen även medför ökade förvaltningskostnader. Således krävs enligt Upphandlingsmyndigheten en utökning av förvaltningsanslaget för att täcka den ökade förvaltningskostnaden och för att säkra långsiktighet med det nya systemet. Upphandlingsmyndigheten anser även att en föreskriftsrätt avseende annonsernas innehåll kräver ett utökat uppdrag samt finansiering av framtagande och utökat anslag för löpande hantering.

Behovet av informationsinsatser behandlas sammanhållet nedan under avsnitt 8.7.4.

Förvaltningsdomstolarna

Ett förfarande med ansökningsfönster kan medföra att fler sökanden vars ansökan inte godkänns ansöker om rättelse, eftersom de skulle behöva vänta en tid innan det går att lämna in en ny ansökan. Ju längre tid som löper mellan två ansökningsfönster, desto längre dröjer det innan en ny ansökan kan lämnas in och desto större blir skillnaden jämfört med ett förfarande med löpande annonsering.

Under rundabordssamtalen uttryckte vissa upphandlande myndigheter en farhåga att antalet ansökningar om rättelse vid beslut om att inte godkänna en sökande till valfrihetssystemet kan komma att öka om tiden till nästa möjlighet att ansöka blir längre. I dag är incitamenten att ansöka om rättelse låga, eftersom det går att revidera ansökan och skicka in den igen i stort sett omedelbart. Med längre tid till nästa möjlighet att ansöka ökar däremot incitamenten för den som inte blivit godkänd att vända sig till förvaltningsrätten för rättelse av beslutet. Det skulle i så fall medföra att såväl de upphandlande myndigheterna som domstolarna behöver hantera fler sådana ärenden. Samtidigt kan något fler processer som gäller LOV också vara positivt då det medför att det utvecklas praxis som i dag saknas.

Det kan i detta sammanhang noteras att det i uppgiftsinsamlingen kommit in uppgifter om utfallet för ansökningarna i 256 valfrihetssystem under 2024. I dessa godkändes i genomsnitt 70 procent av ansökningarna, medan 30 procent av ansökningarna inte godkändes. När det gäller antalet sökande som ansökt på nytt efter att en ansökan inte godkänts finns det information för 203 valfrihetssystem, och i 188 av dem var det ingen som ansökte på nytt. I de kvarvarande 15 valfrihetssystemen

hade 60 sökanden ansökt på nytt, dock fanns 40 av dessa aktörer i 2 valfrihetssystem. Generellt är därmed förekomsten av sökanden som ansöker på nytt, efter att en ansökan avslagits, låg.

I dag är antalet ansökningar om rättelse från sökande vars ansökan inte godkänts få i förhållande till samtliga mål i förvaltningsrätterna som avser offentlig upphandling. Sedan 2010 finns det endast 121 mål i förvaltningsrätterna om rättelse som rör LOV. Detta kan jämföras med att det bara under 2024 kom in totalt 3 095 LOU-mål[270] till förvaltningsrätterna.[271]

Sammantaget gör Konkurrensverket därför bedömningen att förslaget att införa ett alternativt förfarande med ansökningsfönster inte kommer att påverka antalet LOU-mål i förvaltningsrätterna mer än marginellt.

8.2 Deluppdrag 2 – Ingen tidsbegränsning av valfrihetssystemen eller kontrakt i författning

Konkurrensverket ska ta ställning till om det bör införas bestämmelser om tidsbegränsning av avtalen eller valfrihetssystemen. Som framgår av avsnitt 6.2 bedömer Konkurrensverket att det inte bör införas någon författningsreglering av vare sig löptiden för valfrihetssystem eller kontrakt som tecknats inom ramen för systemen. Konkurrensverket lämnar alltså inga förslag i denna del av uppdraget som omfattas av förordningen om konsekvensutredningar.

8.3 Deluppdrag 3 – Ytterligare bestämmelser om uteslutning ska införas

Konkurrensverket har i uppdrag att analysera om ytterligare uteslutningsgrunder bör införas och lämna förslag på hur de i så fall bör utformas och kontrolleras. Som nämns i avsnitt 2.2.2 har Konkurrensverket tolkat detta som att uppdraget avser att införa eventuella ytterligare uteslutningsgrunder utöver de som redan föreslagits av Leverantörskontrollutredningen.

8.3.1 Problemet och nollalternativet

Problemet

Att det vid tillämpning av LOV finns särskilda svårigheter vid tillämpning av uteslutningsgrunderna framgår av både den praxisgenomgång som redogörs för i avsnitt 4.2.6 och problembeskrivningen i avsnitt 5.2.4. Problematiken rör främst osäkerhet kring vilka typer av ageranden som omfattas av grunderna, vilka som ska

[270] I Domstolsverkets statistik över mål i förvaltningsrätterna ingår LOV-målen i kategorin LOU-mål.

[271] Domstolsverkets statistikdatabas, 05. Inkomna, avgjorda och balanserade mål per målkategori vid förvaltningsrätt. År 2002–2024. PxWeb, (hämtat 2025-11-11).

omfattas av kontrollen, samt hur en sådan kontroll kan genomföras på ett rättssäkert och effektivt sätt. Det har även framkommit att uteslutningsgrunderna ibland upplevs som otillräckliga. Detta då det finns situationer som i dag inte omfattas av uteslutningsgrunderna i LOV men som, för att kunna motverka kriminella eller oseriösa aktörer, borde utgöra grund för uteslutning.

Av problembeskrivningen framgår vidare att även nyckelpersoner för utförandet av de tjänster som omfattas av valfrihetssystemet bör kunna omfattas av kontrollen. Enligt den praxis som finns på LOU-området är det i dag inte tydligt att de omfattas av den personkrets som Leverantörskontrollutredningen föreslog för att linjera reglerna i LOV med LOU. Dessutom har det framkommit att det inte är helt ovanligt att den leverantör som ansöker till valfrihetssystemet bedriver verksamheten enligt gällande regelverk och saknar överträdelser. Detta bolag kan då fungera som en fasad för en seriös verksamhet, medan bolag med anknytning till leverantören, eller företrädare för leverantören, kan vara involverade i brott eller andra oegentligheter.

Nollalternativet

Nollalternativet är att inte göra några ändringar i LOV. Det medför i så fall att de problem som beskrivs ovan kvarstår.

Om Leverantörskontrollutredningens förslag till ändringar av uteslutningsgrunderna genomförs uppstår åtminstone en ökad tydlighet om att upphandlande myndigheter får utforma egna uteslutningsgrunder. Det kan argumenteras att upphandlande myndigheter utifrån den möjligheten kan formulera uteslutningsgrunder som omfattar de ageranden som i dag anses saknas. Men det betyder inte att upphandlande myndigheter kommer att våga göra det när de i dag uttalar osäkerhet om tillämpningen av de befintliga uteslutningsgrunderna. Dessutom krävs det resurser att ta fram och utforma lämpliga egna uteslutningsgrunder.

Genom Leverantörskontrollutredningens förslag flyttas bestämmelsen om personkretsen från att omfatta alla uteslutningsgrunder till att utgöra ett andra stycke i bestämmelsen om brott som får utgöra grund för uteslutning. Detta kan skapa osäkerhet hos upphandlande myndigheter kring huruvida samma personkrets fortfarande kan användas vid andra uteslutningsgrunder där det är relevant att pröva fysiska personer. Även om upphandlande myndigheter, inom ramen för utrymmet att formulera egna uteslutningsgrunder, har möjlighet att tillämpa samma personkrets för de brott som räknas upp i 7 kap. 1 § som för de övriga uteslutningsgrunderna är det inte säkert att de vågar göra det.

Precis som för att utforma egna uteslutningsgrunder krävs det resurser för att ta fram och utforma en egen lämplig personkrets. Dessutom är det osäkert hur mycket personkretsen kan utvidgas jämfört med den som föreslås i 7 kap. 1 § andra stycket. Vilka möjligheter det finns att inkludera fysiska personer med andra funktioner än de som redan angivits kommer därmed inte att tydliggöras förrän det klargörs i praxis. Att inkludera nyckelpersoner i personkretsen kan ses som ett mindre steg för

upphandlande myndigheter, men att inkludera bolag med koppling till leverantören skulle innebära ett större steg.

8.3.2 Förslag till lösning

Konkurrensverket bedömer att det bör införas ytterligare bestämmelser om uteslutning i LOV för att minska osäkerheten hos upphandlande myndigheter om hur uteslutningsgrunderna kan tillämpas. Dessutom kan detta förbättra de grindvaktsfunktioner som uteslutningsgrunderna är avsedda att fylla, genom att hjälpa de upphandlande myndigheterna att inte släppa in kriminella eller oseriösa aktörer i valfrihetssystemen. Bedömningen att det ska införas ytterligare uteslutningsgrunder och överväganden för förslagen redogörs för i avsnitt 6.3. Sammanfattningsvis handlar det om följande förslag som lämnas i denna del.

- Uteslutningsgrunderna på grund av brott och bristande betalning av skatter och socialförsäkringsavgifter ska vara obligatoriska i LOV.

- Uteslutningsgrunden om allvarligt fel i yrkesutövningen omformuleras till att avse brott eller annat allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att den sökandes redbarhet kan ifrågasättas.

- Uteslutningsgrunden om allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av tidigare kontrakt omformuleras så att möjligheten att tillämpa uteslutningsgrunden är kopplad till att den upphandlande myndigheten kan visa att det förekommit allvarliga eller ihållande brister (inte hur det tidigare kontraktet avslutades).

- Det ska införas en ny frivillig uteslutningsgrund om brott eller allvarliga missförhållanden utanför yrkesutövningen som gör att den sökandes redbarhet allvarligt kan ifrågasättas för den aktuella tjänsten.

- Bestämmelserna om vilka personer hos de sökande som ska omfattas av kontrollen ska förtydligas avseende de frivilliga uteslutningsgrunderna. Dessutom ska bestämmelsen vidgas i förhållande till Leverantörskontrollutredningens förslag för att även omfatta nyckelpersoner, till exempel verksamhets- och medicinskt ansvariga, samt bolag med koppling till leverantören.

- Det ska införas en möjlighet för upphandlande myndigheter att från sökande begära uppgifter om samtliga tidigare slutna kontrakt enligt LOV eller någon av upphandlingslagarna, både pågående och under de senaste tre åren avslutade kontrakt.

- Eftersom uteslutningsgrunderna utökas och skärps föreslås även två nya stödbestämmelser om proportionalitetsbedömning respektive tvingande hänsyn till allmänintresset.

- En skyldighet ska införas för upphandlande myndigheter att avsluta kontrakt som ingåtts inom ramen för ett valfrihetssystem om:
  1. det framkommer att leverantören borde ha uteslutits enligt 7 kap. vid handläggningen av ansökan till valfrihetssystemet,
  2. leverantörens förhållanden förändras under kontraktets löptid så att den, om den varit sökande till valfrihetssystemet, skulle varit föremål för uteslutning enligt 7 kap., eller
  3. leverantören saknar relevanta tillstånd för bedrivande av tjänsten.
  Skyldigheten att avsluta ett kontrakt enligt första stycket ska gälla oberoende av om en sådan möjlighet framgår av kontraktet.

- Upphandlande myndigheters skyldighet att avsluta kontrakt ska åtföljas av rättsmedel för leverantören att ansöka om rättelse.

8.3.3 Alternativa åtgärder

Konkurrensverket har identifierat följande alternativa åtgärder, som kan genomföras antingen var för sig eller i en kombination med varandra eller med delar av de förslag till lösning som lämnas i denna rapport.

- Att bryta ut och genomföra ett eller flera men inte alla förslag som lämnas i denna del.

- En alternativ lösning till bestämmelserna om avslut av kontrakt är att flytta situationerna som nämns i punkterna 1–3 till förslaget om kontraktsvillkor som ska ställas, se avsnitt 6.4.3.

- Att ge i uppdrag till en lämplig myndighet att utöka stödet till upphandlande myndigheter avseende uteslutningsgrunderna i LOV för att den vägen tydliggöra hur uteslutningsgrunderna kan tillämpas, vilket handlingsutrymme upphandlande myndigheter har att själva utforma uteslutningsgrunder och personkretsen för kontroll av uteslutningsgrunden samt tips och råd om hur uteslutningsgrunderna kan kontrolleras. Detta kan även inkludera arenor för utbyte av erfarenheter och beprövade metoder om såväl utformningen av uteslutningsgrunder som hur de kan kontrolleras. Detta förslag ska ses i ljuset av att Leverantörskontrollutredning redan föreslagit att egna uteslutningsgrunder likt 19 kap. 17 § LOU ska införas. Behovet av stöd i dessa frågor finns dock oavsett om förslagen i denna del genomförs eller inte, se till exempel avsnitten 6.6.4 och 6.6.5.

8.3.4 Konsekvenser för upphandlande myndigheter

De upphandlande myndigheter som omfattas av förslaget i denna del är de som enligt LOV och A-LOV kan inrätta valfrihetssystem, dvs. kommuner, regioner, kommunalförbund och Arbetsförmedlingen. Under 2024 fanns det 451 valfrihetssystem hos de 173 kommuner, kommunalförbund och regioner som inrättat minst ett valfrihetssystem. I genomsnitt hade kommunerna 2 valfrihetssystem och regionerna 5 valfrihetssystem men spridningen är stor. Arbetsförmedlingen hade 12 valfrihetssystem. Se avsnitt 3.4.1.

Att uteslutningsgrunderna avseende allvarlig brottslighet och bristande betalning av skatter och socialförsäkringsavgifter görs obligatoriska innebär att en upphandlande myndighet inte kan avstå från att tillämpa dessa i ett valfrihetssystem. Dessa uteslutningsgrunder utgör dock en väldigt låg miniminivå för leverantörerna att uppfylla. För Konkurrensverket framstår det, ur ett samhällsperspektiv, därför inte som rimligt att det skulle vara valfritt att tillämpa dessa uteslutningsgrunder.

Leverantörskontrollutredningens genomgång av vilka brott i den svenska brottsbalken som motsvarar relevanta EU-rättsakter har bidragit till att osäkerheten om vilka brott som avses i svensk lagstiftning har minskat. Konkurrensverket bedömer att detta, tillsammans med den leverantörskontroll som just nu byggs upp på Bolagsverket, kommer att kunna effektivisera kontrollen av dessa uteslutningsgrunder.

De uteslutningsgrunder som i övrigt föreslås är så kallade frivilliga uteslutningsgrunder. Det innebär att upphandlande myndigheter själva kan välja vilken eller vilka som ska tillämpas i varje givet valfrihetssystem. Det torde vara en fördel för de upphandlande myndigheterna att det redan i författningen anges att dessa uteslutningsgrunder får användas, i stället för att flera upphandlande myndigheter ska investera resurser för att utforma lämpliga egna uteslutningsgrunder för dessa tillfällen.

För att kunna tillämpa uteslutningsgrunden avseende allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt har det tidigare krävts att det tidigare kontraktet sagts upp i förtid, lett till skadestånd eller jämförbara påföljder. Genom Konkurrensverkets förslag krävs inte detta längre, utan det räcker att den upphandlande myndigheten kan visa att det förekommit. Detta torde vara en fördel för den upphandlande myndigheten, eftersom en leverantör då inte kan föregå ett beslut om uteslutning genom att själv säga upp avtalet i förtid.

Konkurrensverkets förslag om en utvidgad personkrets är också utformad som en frivillig möjlighet att utnyttja för de upphandlande myndigheterna. Det bedöms vara en fördel för de upphandlande myndigheterna att det i författningen tydliggörs att denna vidgade personkrets kan och får tillämpas. Det bör även vara en fördel för de upphandlande myndigheterna att den vidgade personkretsen är frivillig att tillämpa, eftersom de då kan bedöma om den vidgade personkretsen är relevant att tillämpa i varje enskilt valfrihetssystem.

Den kommunala självstyrelsen

Enligt Konkurrensverkets förslag görs uteslutningsgrunderna avseende allvarlig brottslighet och bristande betalning av skatter och socialförsäkringsavgifter obligatoriska. Det införs även en skyldighet för upphandlande myndigheter med valfrihetssystem att avsluta kontrakt med leverantörer under vissa omständigheter. Dessa förslag kan anses påverka den kommunala självstyrelsen i avseendet att upphandlande myndigheter inte längre kan avstå från att agera gentemot sökande eller leverantörer som inte lever upp till de grundläggande kraven för att få delta i valfrihetssystem. Frågan är i så fall om påverkan på den kommunala självstyrelsen är proportionerlig i förhållande till syftet med den, se 14 kap. 3 § regeringsformen (1974:152) (RF).

De uteslutningsgrunder som föreslås bli obligatoriska utgör en absolut miniminivå för leverantörer som önskar ingå kontrakt med offentliga verksamheter och delta i ett system där ersättningen finansieras av skattemedel. Om företag som brister i dessa delar släpps in för att utföra offentlig verksamhet riskerar det att bidra till den kriminella ekonomin. Det skapar dels en osund konkurrens för seriösa aktörer i systemet som riskerar att slås ut, dels påverkas förtroendet för offentlig verksamhet och demokratin negativt. Att dessa uteslutningsgrunder görs obligatoriska innebär att en upphandlande myndighet inte kan avstå från att tillämpa dem i ett valfrihetssystem.

För att undvika att skyldigheten ska ge upphov till orimliga situationer föreslår Konkurrensverket också att det införs en bestämmelse om undantag på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset. Denna bestämmelse ska inte kunna användas för att generellt kringgå de obligatoriska uteslutningsgrunderna, men kan tillämpas i enskilda fall när det är motiverat med hänsyn till allmänintresset.

Bördan av att tillämpa de obligatoriska uteslutningsgrunderna kommer dessutom att minska genom den leverantörskontroll som för närvarande byggs upp hos Bolagsverket. Sammantaget bedömer Konkurrensverket därför att den eventuella inskränkning av den kommunala självstyrelsen som förslaget medför är proportionerlig.

Vissa upphandlande myndigheter har framfört att det kan vara problematiskt att avsluta kontrakt med kriminella och oseriösa aktörer, dels på grund av risken för skadeståndsanspråk, dels för att det tar tid att avsluta ett kontrakt civilrättsligt. Så är fallet även när det föreligger omständigheter där en godkänd leverantör skulle uteslutas om den ansökte till valfrihetssystemet på nytt. Det har också framkommit att även om ett företag förlorar relevanta tillstånd och därmed inte längre får utföra verksamheten, är det inte alltid möjligt att avsluta kontraktet direkt. Konkurrensverkets förslag till en ny bestämmelse om avslutande av kontrakt grundar sig i denna problembeskrivning.

Förslaget har avgränsats till att enbart omfatta uteslutningsgrunderna och relevanta tillstånd för att bedriva den verksamhet som kontraktet avser, eftersom bestämmelsen medför att avtalet kan avslutas oavsett om det finns reglerat i kontraktsvillkoren. Som tidigare konstaterats är det inte rimligt att en leverantör som saknar relevanta tillstånd för verksamheten, eller som skulle varit föremål för uteslutning om den ansökte på nytt, ska kunna fortsätta att verka inom ett valfrihetssystem. I dessa situationer torde det dessutom inte föreligga några tveksamheter om att upphandlande myndigheter har ett behov av att kunna avsluta kontrakten.

Att domstolsprocessen, när en leverantör anser att den upphandlande myndigheten fattat ett felaktigt beslut, flyttas från en skadeståndsprocess till en process om rättelse, bedöms även det vara en fördel för upphandlande myndigheter. Detta eftersom det rör processer som myndigheterna är bekanta med från offentlig upphandling. Dessutom kommer dessa beslut, som rör tillämpningen av uteslutningsgrunderna, då att handläggas av samma domstolar som handlägger frågor om tillämpningen av samma uteslutningsgrunder när en upphandlande myndighet beslutat att utesluta en sökande. Mål om rättelse avgörs generellt sett också snabbare än skadeståndsmål och till skillnad från i skadeståndsmål uppstår inte några skyldigheter att ersätta motpartens rättegångskostnader. Om det efter ett domstolsavgörande visar sig att den upphandlande myndigheten fattat ett felaktigt beslut, kommer kontraktet att kvarstå och leverantören kan då fortsätta som leverantör i valfrihetssystemet. Sammantaget bedömer Konkurrensverket att den inskränkning av den kommunala självstyrelsen som den föreslagna skyldigheten att i vissa fall avsluta kontrakt kan medföra, är proportionerlig.

Övriga förslag påverkar inte den kommunala självstyrelsen. Detta eftersom bestämmelserna är fakultativa, vilket innebär att upphandlande myndigheter kan fatta beslut i respektive valfrihetssystem om vilka uteslutningsgrunder och vilken personkrets som ska tillämpas.

8.3.5 Konsekvenser för företag

Som konstaterats i avsnitt 6.6.3 och 5.2.1 är tillgången till grundläggande uppgifter om valfrihetssystemen på aggregerad nivå bristfällig. Det saknas bland annat uppgifter på nationell nivå om antalet leverantörer i de 439 valfrihetssystem[272] som finns annonserade på Upphandlingsmyndighetens annonsplats Hitta LOV–uppdrag. Det medför vissa svårigheter vid bedömningen av hur många företag som kan komma att påverkas av de förslag som lämnas.

Med hjälp av den uppgiftsinsamling som Konkurrensverket genomfört inom ramen för uppdraget kan dock vissa uppskattningar göras avseende hur många företag som kan komma att påverkas av förslagen. Genom insamlingen har det kommit in uppgifter om antal leverantörer i 297 av 451 valfrihetssystem. Under 2024 hade dessa 297 valfrihetssystem totalt 5 132 leverantörer. Eftersom en del leverantörer

[272] Upphandlingsmyndigheten, ”Hitta LOV-uppdrag | Upphandlingsmyndigheten”, (besökt 2025-11-06).

kan ha kontrakt i fler än ett valfrihetssystem är det inte detsamma som antalet individuella leverantörer i samtliga valfrihetssystem. För 250 av valfrihetssystemen fick Konkurrensverket in uppgifter om organisationsnummer för leverantörerna. I det materialet fanns 2 437 unika leverantörer, varav 208 var enskilda företag. Det är i snitt knappt 10 leverantörer per valfrihetssystem. I avsnitt 3.5.2 framgår att det finns en del stora leverantörer som är verksamma i flera olika valfrihetssystem. Men det finns också ett stort antal leverantörer som kan antas vara små eller medelstora aktörer.

Konkurrensverkets förslag inom ramen för detta deluppdrag innefattar en skyldighet för sökanden att, på förfrågan från den upphandlande myndigheten, överlämna uppgifter om samtliga tidigare slutna kontrakt enligt LOV eller någon av upphandlingslagarna, både pågående och under de senaste tre åren avslutade kontrakt. Detta kommer att medföra en ökad administrativ börda för de företag som får frågan och som har eller har haft kontrakt med andra upphandlande myndigheter. Mest betungande blir uppgiftsskyldigheten därmed för de stora företagen med ett flertal offentliga kontrakt inom ramen för såväl valfrihetssystem som offentlig upphandling och med flera olika upphandlande myndigheter. Enligt uppgiftsinsamlingen var det dock få företag som är verksamma i fler än tio olika valfrihetssystem. Uppgiftsskyldigheten blir betydligt mindre betungande för små företag med få kontrakt. För såväl stora som små företag bedöms det dock röra sig om uppgifter som är lätttillgängliga att sammanställa och för företag som ansöker till flera valfrihetssystem kan sammanställningen återanvändas med mindre uppdateringar.

Förslaget om avslutande av kontrakt innebär att under vissa förutsättningar är det författningsreglerat att kontrakt ska avslutas – oavsett om det finns angivet i de enskilda kontraktsvillkoren. Eftersom bestämmelsen medför att ett kontrakt kan avslutas oavsett om detta har reglerats i kontraktsvillkoren, är tillämpningen av bestämmelsen avgränsad till situationer då en leverantör saknar relevanta tillstånd för verksamheten eller skulle omfattas av uteslutning om leverantören ansökte på nytt. Dessa krav utgör grundläggande förutsättningar för att som privat utförare av offentliga tjänster få verka i ett valfrihetssystem. Det är därmed inte rimligt att en leverantörs kontrakt kan fortlöpa under dessa omständigheter.

Att leverantörer som inte uppfyller dessa krav blir kvar i valfrihetssystemen och konkurrerar om uppdragen kan dessutom påverka seriösa aktörer negativt, eftersom det skapar en osund konkurrens om uppdragen. Utöver att tillämpningsområdet är begränsat till tre utpekade situationer, och utformningen av övergångsbestämmelserna, har även andra åtgärder vidtagits för att denna bestämmelse ska vara proportionerlig i förhållande till de leverantörer vars kontrakt avslutas. Det införs även en bestämmelse om att leverantören ska ges skälig tid att avveckla sin verksamhet och att tiden för avveckling av verksamheten ska framgå av beslutet.

För att säkerställa rättssäkerhet för leverantörer införs en bestämmelse om att en leverantör vars avtal avslutats kan ansöka om rättelse. Det innebär att om en upphandlande myndighet fattat ett felaktigt beslut om avslutande av kontrakt är

leverantören i fråga inte hänvisad till att ansöka om skadestånd för att kontraktet avslutats på oriktig grund. Det bedöms fördelaktigt för den leverantör vars kontrakt avslutats. Om domstolen kommer fram till att den upphandlande myndigheten fattat ett felaktigt beslut kommer kontraktet att kvarstå och leverantören kan fortsätta sin verksamhet inom valfrihetssystemet.

För att verksamheten inte ska riskera allvarliga negativa effekter under domstolsprövningen av beslutet föreslås också en möjlighet att ansöka om att beslutet att avsluta kontraktet inte ska gälla under domstolsprocessen. Vid en skadeståndsprocess är däremot kontraktet förlorat oavsett om den upphandlande myndigheten agerat korrekt eller felaktigt. Dessutom innebär en skadeståndsprocess, till skillnad från en prövning om rättelse, en ekonomisk risk då den part som förlorar skadeståndsprocessen behöver ersätta den vinnande partens rättegångskostnader.

8.3.6 Konsekvenser för statliga myndigheter

Upphandlingsmyndigheten

Konkurrensverket föreslår i denna del av uppdraget inga nya uppgifter eller uppdrag för Upphandlingsmyndigheten. De uppdateringar av information på Upphandlingsmyndighetens webbplats och de stödinsatser som kan behövas inför ikraftträdandet bedöms ligga inom Upphandlingsmyndighetens uppdrag enligt instruktionen att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter.[273]

Förvaltningsdomstolarna

Vid regelförändringar uppstår normalt sett nya frågor som kan behöva tolkning i rättstillämpningen. I LOV är det dock bara sökanden som inte godkänts till ett valfrihetssystem som kan vända sig till förvaltningsrätten för rättelse av den upphandlande myndighetens beslut att inte godkänna denne. Till skillnad mot offentlig upphandling enligt LOU så kan ingen ansöka om överprövning av ett beslut som avser en annan leverantör. Detta minskar antalet potentiella mål inom LOV avsevärt jämfört med inom LOU.

Antalet mål som rör valfrihetssystemen är förhållandevis litet jämfört med antalet mål på upphandlingsområdet som helhet, under 2024 hade förvaltningsrätterna 3 095 inkommande mål i kategorin LOU-mål (varav 42 avsåg LOV och A-LOV).[274] Konkurrensverkets förslag om avslut av kontrakt innebär dock att tvister om avslutande av kontrakt i vissa situationer flyttas från tingsrätterna till förvaltningsdomstolarna. Vid skadeståndsmål i tingsrätten får den part som förlorar ersätta den vinnande partens rättegångskostnader. Om målen flyttas över till förvaltningsrätten där motpartens kostnader inte ersätts kan det medföra att fler ansöker om rättelse

[273] 1 § förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

[274] Domstolsverket, underlag 2025-11-11.

jämfört med antalet som hade ansökt om skadestånd. Antalet mål om skadestånd som rör valfrihetssystemen är dock få.

Konkurrensverket bedömer därför sammantaget att förslagen i denna del inte kommer att påverka det totala antalet LOU-mål i förvaltningsrätterna (dit LOV och A-LOV räknas) mer än marginellt.

8.4 Deluppdrag 4 – Ytterligare krav på förfrågningsunderlagets innehåll ska införas

Konkurrensverkets uppdrag i denna del är att analysera om det bör införas ytterligare krav på förfrågningsunderlagets innehåll, och att lämna förslag på hur de i så fall bör utformas.

8.4.1 Problemet och nollalternativet

Problemet

I förfrågningsunderlaget framgår vilka krav och villkor som sökanden måste uppfylla för att bli godkänd som leverantör inom valfrihetssystemet. Som nämns i uppdragets bakgrund är förfrågningsunderlaget därmed ett viktigt verktyg för att säkerställa att leverantörerna uppfyller de krav som finns på att erbjuda en god hälso- och sjukvård och att regionen uppfyller sin skyldighet att kontrollera och följa upp verksamhet som genom avtal har lämnats över till en privat utförare (10 kap. 8 § kommunallagen).[275]

I avsnitt 5.2.3 redogörs för de utmaningar kopplade till förfrågningsunderlagen som framkommit under genomförandet av uppdraget. Av denna framgår bland annat att upphandlande myndigheter generellt inte utnyttjar det handlingsutrymme som finns i LOV att utforma egna uteslutningsgrunder, kommersiella villkor och andra särskilda villkor i syfte att stänga ute oseriösa och kriminella aktörer från valfrihetssystemen. I stället används LOV ibland bara som en checklista för vad som måste ingå i förfrågningsunderlaget.

Nollalternativet

Nollalternativet är att inte göra några ändringar i LOV. Det medför i så fall att de problem som beskrivs ovan kvarstår.

[275] Regeringen (Finansdepartementet), beslut 2025-06-26, dnr Fi2025/01465, *Uppdrag till Konkurrensverket att motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer i valfrihetssystem*, s. 2.

8.4.2 Förslag till lösning

I avsnitt 6.4 redogörs för Konkurrensverkets bedömning att det bör införas ytterligare krav på förfrågningsunderlagets innehåll och grunderna för de förslag som lämnas i den här delen av uppdraget. Sammanfattningsvis lämnas följande förslag inom ramen för detta deluppdrag:

En lista över uppgifter som förfrågningsunderlaget ska innehålla föreslås införas i LOV. I listan anges att följande uppgifter ska finnas i förfrågningsunderlaget: 1. de tillstånd som krävs för den aktuella tjänsten, 2. de uteslutningsgrunder som enligt 7 kap. 2 § andra stycket samt 3–4 §§ ska tillämpas i valfrihetssystemet, 3. vilka krav avseende teknisk och yrkesmässig kapacitet som en sökande ska uppfylla för att få delta i valfrihetssystemet, 4. grunderna för den ekonomiska ersättningen till en leverantör, 5. vilka övriga kommersiella och andra särskilda villkor som ska gälla vid fullgörande av kontraktet, 6. villkor för uppföljning och kontroll, 7. löptiden för kontraktet, 8. på vilket sätt ansökan ska ges in, 9. inom vilken tid den upphandlande myndigheten kommer att fatta beslut om godkännande, samt 10. övrigt som är relevant.

Tillgången till förfrågningsunderlaget ska regleras för att underlätta tillgången för såväl potentiella leverantörer som andra intressenter, t.ex. forskare och medborgare. Det görs genom att i LOV ange att den upphandlande myndigheten ska ge fri, direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till förfrågningsunderlaget på sin webbplats. Och att förfrågningsunderlaget ska finnas tillgängligt från den dag då annonsen om valfrihetssystemet eller ansökningsfönstret publiceras.

Kontrakt som tecknas inom ramen för valfrihetssystem ska innehålla villkor om 1. förutsättningarna för att avsluta kontraktet om valfrihetssystemet avslutas, 2. Förutsättningarna för att avsluta kontraktet om leverantörens förhållanden förändras under kontraktets löptid så att leverantören, om den varit sökande till valfrihetssystemet, inte hade uppfyllt krav som ställs för att godkännas till valfrihetssystemet, 3. förutsättningarna för att avsluta kontraktet om leverantörens ägarförhållanden eller ledning ändras, 4. kontroll och uppföljning, och 5. sanktioner vid kontraktsbrott. Regleringen innebär att dessa områden måste regleras i kontraktsvillkoren, däremot säger den inget om hur kontraktsvillkoren ska utformas. Vilka kontraktsvillkor som får ställas i ett valfrihetssystem är inte heller begränsade till enbart dessa områden.

I den befintliga bestämmelsen om att upphandlande myndigheter får ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras läggs arbetsrättsliga villkor till.

En bestämmelse införs som anger att särskilda kontraktsvillkor för fullgörande av kontrakt ska ha anknytning till tjänsten som valfrihetssystemet avser och anges i förfrågningsunderlaget.

För att tydliggöra att en sökande inte kan åberopa en annans kapacitet om denne inte uppfyller de krav som företaget åberopas för eller omfattas av uteslutningsgrunderna som anges i förfrågningsunderlaget införs en bestämmelse i LOV som motsvarar 14 kap. 7 § LOU.

För att tydliggöra att upphandlande myndigheter får ställa krav som avser underleverantörer införs en bestämmelse om detta. Den upphandlande myndigheten får i förfrågningsunderlaget, avseende underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet, begära att en leverantör 1. lämnar in uppgifter om a) vilka underleverantörer som kommer att fullgöra kontraktet, b) vilka delar av kontraktet som kommer att fullgöras av respektive underleverantör, 2. säkerställer att underleverantörerna uppfyller de krav och villkor som ställts i förfrågningsunderlaget, och 3. byter ut underleverantörer som omfattas av tillämpliga uteslutningsgrunder.

Bestämmelsen är inte avsedd att minska det handlingsutrymme som finns i dag utan syftar enbart till att tydliggöra att denna typ av villkor alltid kan ställas avseende denna typ av underleverantörer. Andra krav kan ställas om de anges i förfrågningsunderlaget, har anknytning till tjänsten som valfrihetssystemet avser och är i överensstämmelse med principerna i 1 kap. 2 § LOV.

Kontrakt som tecknas inom ramen för valfrihetssystem enligt denna lag får innehålla villkor om att leverantören endast får byta ut en underleverantör som avses i 4 § efter godkännande från den upphandlande myndigheten.

8.4.3 Alternativa åtgärder

Konkurrensverket har identifierat följande alternativa åtgärder, som kan genomföras var för sig, i kombination med varandra eller tillsammans med delar av de förslag som lämnas i denna rapport.

- Att bryta ut och genomföra ett eller flera men inte alla förslag som lämnas i denna del.

- Att ge i uppdrag till en lämplig myndighet att utöka stödet till upphandlande myndigheter för att den vägen tydliggöra vilka typer av krav som är möjliga och lämpliga att inkludera i förfrågningsunderlaget. Detta kan även inkludera att skapa arenor för erfarenhets- och kunskapsutbyte mellan upphandlande myndigheter med valfrihetssystem. Detta är åtgärder som bör övervägas även om förslagen i denna del genomförs, se avsnitten 6.6.4 och 6.6.5.

- Ett uppdrag till lämplig myndighet att tillsammans med företrädare för upphandlande myndigheter och leverantörer ta fram standardvillkor (eller exempel på villkor) kan vara ett alternativ till förslaget om att i författning ange en lista över områden som måste regleras i kontraktsvillkoren. Observera att ett sådant uppdrag kan vara lämpligt även om det författningsförslaget införs.

8.4.4 Konsekvenser för upphandlande myndigheter

De upphandlande myndigheter som omfattas av förslaget i denna del är de som enligt LOV och A-LOV kan inrätta valfrihetssystem, dvs. kommuner, regioner, kommunalförbund och Arbetsförmedlingen. Under 2024 fanns det 173 kommuner, kommunalförbund och regioner som inrättat minst ett valfrihetssystem. Därutöver hade även Arbetsförmedlingen valfrihetssystem. Se avsnitt 3.4.1.

Den kommunala självstyrelsen

Konkurrensverket lämnar förslag om att upphandlande myndigheter ska vara skyldiga att begära att sökanden byter ut en åberopad kapacitet, om företaget i fråga inte uppfyller de krav som företaget åberopas för eller omfattas av tillämpliga uteslutningsgrunder. Förslaget kan anses påverka den kommunala självstyrelsen i avseendet att upphandlande myndigheter inte själva kommer kunna välja att godkänna underleverantörer som inte uppfyller krav som ställts för att delta i ett valfrihetssystem. Frågan är i så fall om påverkan på den kommunala självstyrelsen är proportionerlig i förhållande till syftet med bestämmelsen, se 14 kap. 3 § RF.

Företag vars kapacitet åberopas är centrala för leverantörens kvalificering till valfrihetssystemet och för utförandet av tjänsterna. Med tanke på valfrihetssystemens särskilda karaktär – tjänster som innebär nära kontakt med personerna som tar del av tjänsterna, där dessa ofta befinner sig i beroendeställning till utföraren, och där brukarna hör till grupper som i andra sammanhang ofta ses som extra skyddsvärda – är det viktigt att kraven på den åberopade kapaciteten inte är lägre än de som ställs på den aktör som tecknar kontraktet. Därför är det enligt Konkurrensverket rimligt att rätten att åberopa ett annat företags kapacitet begränsas så att sökanden i dessa situationer måste byta ut den åberopade kapaciteten. Eftersom det också ligger i den upphandlande myndighetens intresse att dessa företag inte kan användas som åberopad kapacitet, bör bestämmelsen utformas som en skyldighet, så att det inte råder några tveksamheter om att sådana resurser inte får åberopas.

Sammantaget bedömer Konkurrensverket att den inskränkning av den kommunala självstyrelsen som den aktuella skyldigheten – att begära att åberopad kapacitet byts ut om företaget inte uppfyller de krav som företaget åberopas för, eller omfattas av tillämpliga uteslutningsgrunder – eventuellt innebär är proportionerlig.

Övriga förslag Konkurrensverket lämnar i denna del är antingen fakultativa, vilket innebär att den upphandlande myndigheten kan välja om de vill tillämpa dem, eller avser skyldigheter som redan föreligger. Exempelvis följer det av 1 kap. 2 §, 4 kap. samt 8 kap. 1 § LOV att alla uppgifter av vikt för valfrihetssystemet och alla krav för att godkännas ska framgå av förfrågningsunderlaget, samt att alla kontraktsvillkor ska anges i annonsen eller förfrågningsunderlaget. Att det införs en ny sammanhållen bestämmelse som tydliggör detta förändrar inte en upphandlande myndighets skyldigheter i det avseendet, utan förtydligar bara vad som redan gäller. Konkurrensverkets förslag i denna del innebär därmed inte några ytterligare

skyldigheter för kommuner och regioner som inrättar valfrihetssystem. Därmed påverkas inte den kommunala självstyrelsen av förslagen i denna del.

8.4.5 Konsekvenser för företag

De förslag Konkurrensverket lämnar i denna del är framför allt förtydliganden av vilka typer av uppgifter som ska finnas i förfrågningsunderlaget, och av vilka kontraktsvillkor som ska eller bör ställas i valfrihetssystem. Förslagen behandlar inte hur uppgifterna eller kontraktsvillkoren ska utformas, utan det är upp till den upphandlande myndigheten. Däremot måste de kontraktsvillkor som ställs ha koppling till den tjänst som valfrihetssystemet omfattar och vara förenliga med de principer som sedan tidigare gäller enligt LOV.

Förslagen medför alltså inga ytterligare skyldigheter eller någon ökad administrativ börda för sökanden till ett valfrihetssystem eller för de som redan är godkända till ett valfrihetssystem. Däremot kan de bidra till ökad tydlighet och transparens avseende vilka uppgifter som är relevanta för den som överväger att ansöka till ett valfrihetssystem och avseende vilka villkor som kommer att gälla under kontraktets löptid. Konkurrensverket bedömer därför att förslagen kan ha en positiv effekt för de företag som är intresserade av att delta i valfrihetssystemen.

8.4.6 Konsekvenser för statliga myndigheter

Upphandlingsmyndigheten

Konkurrensverket förslår i denna del av uppdraget inga nya uppgifter eller uppdrag för Upphandlingsmyndigheten. De uppdateringar av information på Upphandlingsmyndighetens webbplats och de stödinsatser som kan behövas inför ikraftträdandet bedöms ligga inom Upphandlingsmyndighetens uppdrag enligt instruktionen att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter.[276]

8.5 Deluppdrag 5 – Förslag för att stärka kontroll och uppföljning

Konkurrensverkets uppdrag i denna del är att lämna förslag på hur myndigheternas kontroll och uppföljning i valfrihetssystem kan stärkas inom befintligt regelverk. I avsnitt 2.2.2 redogörs för Konkurrensverkets tolkningar av avgränsningarna för detta deluppdrag.

I avsnitt 6.5 lämnar Konkurrensverket ett antal förslag som innebär förslag om författningsregleringar som omfattas av förordningen om konsekvensutredningar. Konsekvensutredningen av de förslagen redogörs för nedan. Utöver de förslagen

[276] 1 § förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

lämnar Konkurrensverket ett antal bedömningar och förslag som inte omfattas av förordningen. De kommer därmed inte att behandlas i denna del av rapporten.

8.5.1 Problemet och nollalternativet

Problemet

Bristande avtalsuppföljning är en möjliggörare för oseriösa och kriminella aktörer inom valfrihetssystemen. I de intervjuer som genomförts framhålls därför att det är avgörande att upphandlande myndigheter inte enbart genomför kontroller vid ansökan, utan även följer upp leverantörer regelbundet och systematiskt under avtalets löptid. Att endast förlita sig på att brukarnas val automatiskt säkerställer kvalitet, genom att de väljer bort de aktörer som inte håller måttet, beskrivs av en av de intervjuade som en naiv hållning. Dessutom bedöms det varken som möjligt eller rimligt att brukaren, i sitt val av utförare, ska beakta exempelvis hur leverantören tidigare har levt upp till det som avtalats med den upphandlande myndigheten.

I problembeskrivningens avsnitt 5.2.5, 5.2.6 och 5.8 redogörs närmare för de utmaningar som under genomförandet av uppdraget framkommit avseende upphandlande myndigheters kontroll och uppföljning.

Nollalternativet

Nollalternativet är att inte göra några ändringar i LOV. Det medför i så fall att de problem som beskrivs ovan kvarstår.

8.5.2 Förslag till lösning

I avsnitt 6.5 redogörs för Konkurrensverkets övervägande för de förslag som lämnas i den här delen av uppdraget. Sammanfattningsvis lämnas följande förslag inom ramen för detta deluppdrag:

- Den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för kontroll och uppföljning av valfrihetssystem enligt denna lag.

- Tillsynsmyndigheten får förelägga en upphandlande myndighet att besluta om riktlinjer för kontroll och uppföljning.

- Den upphandlande myndigheten ska regelbundet kontrollera att leverantörerna i valfrihetssystemet uppfyller villkoren i förfrågningsunderlaget och inte omfattas av uteslutningsgrunderna i 7 kap. Kontrollen ska dokumenteras.

- Den upphandlande myndigheten ska till enskilda lämna information om hur de kan rapportera fel i tjänsten och missförhållanden hos leverantörer.

- Om den upphandlande myndigheten har skäl att misstänka att en sökande inte uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 1 § ska myndigheten genomföra en fördjupad granskning. Den fördjupade granskningen ska dokumenteras.

- Om den upphandlande myndigheten har skäl att misstänka att en leverantör under kontraktets löptid inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 8 kap. 1 § ska myndigheten genomföra en fördjupad granskning. Den fördjupade granskningen ska dokumenteras.

8.5.3 Alternativa åtgärder

Konkurrensverket har identifierat följande alternativa åtgärder, som kan genomföras var för sig, i kombination med varandra eller tillsammans med delar av de förslag som lämnas i denna rapport.

- Att bryta ut och genomföra ett eller flera men inte alla förslag som lämnas i denna del.

- Att ge i uppdrag till lämplig myndighet att utöka stödet till upphandlande myndigheter avseende kontroll och uppföljning inom valfrihetssystemen. Observera att ett sådant uppdrag kan vara lämpligt även om förslagen införs, se till exempel avsnitt 6.6.4.

- Ett uppdrag till lämplig myndighet att skapa arenor för utbyte av erfarenheter och beprövade metoder avseende kontroll och uppföljning inom valfrihetssystem. Observera att detta uppdrag kan vara lämpligt även om det författningsförslaget införs, se avsnitt 6.6.5.

8.5.4 Konsekvenser för upphandlande myndigheter

De upphandlande myndigheter som omfattas av förslaget i denna del är de som enligt LOV och A-LOV kan inrätta valfrihetssystem, dvs. kommuner, regioner, kommunalförbund och Arbetsförmedlingen. Under 2024 fanns det 173 kommuner, kommunalförbund och regioner som inrättat minst ett valfrihetssystem. Därutöver hade även Arbetsförmedlingen valfrihetssystem. Se avsnitt 3.4.1.

Uppföljning av tecknade kontrakt är ett viktigt verktyg för att motverka kriminella och på annat sätt oseriösa aktörer i valfrihetssystemen. Genom aktiv och strukturerad uppföljning av tecknade kontrakt kan de upphandlande myndigheterna säkerställa att leverantörerna uppfyller kontraktsvillkoren och att skattemedlen därmed används på ett effektivt sätt. Det bidrar även till att minska risken för otillbörlig påverkan inom ramen för valfrihetssystemen och att stärka möjligheterna att förhindra och upptäcka oegentligheter under kontraktstiden.

Brister i de upphandlande myndigheternas kontroll och uppföljning av tecknade kontrakt är inte något nytt. Det uppmärksammades redan 2013 i betänkandet *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*[277] och har sedan dess varit en återkommande iakttagelse. Senaste exemplen är Statskontorets rapport *Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner*[278], och Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport *Avtalsuppföljning inom offentlig upphandling*[279]. Även regeringen tar upp upphandlande myndigheters brister i kontroll och uppföljning i regeringens nationella upphandlingsstrategi.[280]

Konkurrensverket anser att uppföljning av kontrakt är av stor betydelse för att förhindra att kriminella och oseriösa aktörer tilldelas kontrakt inom valfrihetssystemen. Eftersom brister i kontroll och uppföljning fortsätter att återkommande uppmärksammas framstår det som lämpligt att öka styrningen av upphandlande myndigheters uppföljning av kontrakt i författning – särskilt för valfrihetssystem. Detta med hänsyn till deras särskilda karaktär och att de som brukar tjänsterna som omfattas av valfrihetssystemen ofta är personer som i andra sammanhang bedöms som särskilt skyddsvärda.

Konkurrensverkets förslag i denna del innebär inte någon detaljreglering av hur kontroll och uppföljning ska genomföras av upphandlande myndigheter. Därmed är det upp till de upphandlande myndigheterna att avgöra hur kontrollen bäst bör utformas. Således kan utformningen anpassas utifrån såväl förutsättningarna i det aktuella valfrihetssystemet som den enskilda upphandlande myndighetens förutsättningar. Exempelvis en liten upphandlande myndighet med få valfrihetssystem kan anpassa kontrollen och uppföljningen utifrån det. Det finns inte heller något som hindrar upphandlande myndigheter att samverka med andra kring kontroll och uppföljning. Det kan t.ex. vara lämpligt när det handlar om valfrihetssystem där flera upphandlande myndigheter har kontrakt med samma aktör för samma verksamhet. Så kan exempelvis vara fallet när flera kommuner erbjuder enstaka platser på samma boende.

För de upphandlande myndigheter som redan har en aktiv och strukturerad uppföljning av kontrakt som tecknats inom ramen för ett valfrihetssystem kommer de förslag som lämnas inte att innebära några omfattande förändringar. Detta eftersom förslagen i huvudsak bygger på metoder som under insamlingen av erfarenheter presenterats som goda exempel från upphandlande myndigheter som aktivt arbetar för att motverka kriminella och oseriösa aktörer i sina valfrihetssystem. För upphandlande myndigheter som inte har en aktiv och strukturerad uppföljning av kontrakten inom valfrihetssystemen möjliggör bestämmelsen att sådan kontroll och uppföljning genomförs.

---

[277] Upphandlingsutredningen 2010, *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*, SOU 2013:12.

[278] Statskontoret, rapport 2025:7, *Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner*.

[279] Westergren, C. K., *Avtalsuppföljning inom offentlig upphandling – säkerställer konkurrens och avtalad kvalitet till avtalat pris*, Konkurrensverkets uppdragsforskning 2023:1.

[280] Finansdepartementet, *Färdplan för de offentliga affärerna 2025–2030*.

Den kommunala självstyrelsen

Konkurrensverket föreslår att det ska införas skyldigheter för upphandlande myndigheter att besluta om riktlinjer för kontroll och uppföljning, att regelbundet genomföra kontroll och uppföljning av godkända leverantörer som ska dokumenteras, att i vissa fall genomföra en fördjupad utredning av sökande och leverantörer som ska dokumenteras samt en informationsplikt gentemot enskilda om vart de kan vända sig för att rapportera missförhållanden hos utförare av verksamheten. Dessa förslag kan anses påverka den kommunala självstyrelsen i avseendet att upphandlande myndigheter inte kan avstå från att ha riktlinjer för kontroll och uppföljning eller välja att inte utföra kontroll och uppföljningsåtgärder samt att dokumentera dem. Frågan är i så fall om påverkan på den kommunala självstyrelsen är proportionerlig i förhållande till syftet med bestämmelserna, se 14 kap. 3 § RF.

Bestämmelsen om riktlinjer för kontroll och uppföljning i valfrihetssystem har utformats med upphandlingsrättens riktlinjer för direktupphandlingar som förebild. Kommuner och regioner har därmed ett stort utrymme när det handlar om hur riktlinjerna utformas. Riktlinjerna kan också fylla en funktion tillsammans med kommunallagens krav på att fullmäktige ska anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare samt för hur uppföljning ska ske och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Om fullmäktiges program endast omfattar de områden som valfrihetssystem har inrättats för kan programmet också utgöra riktlinjerna för kontroll och uppföljning i valfrihetssystem. Om fullmäktiges program omfattar en större bredd av olika typer av tjänster kan riktlinjerna för kontroll och uppföljning för valfrihetssystemen utgöra en avgränsning och konkretisering av vad detta betyder för valfrihetssystemen utifrån den särskilda karaktär de har, se avsnitt 3.4.3. Riktlinjerna kan också tydliggöra hur det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet enligt lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete kan bidra till kontrollen och uppföljningen av valfrihetssystemen och vice versa.

Skyldigheten att regelbundet kontrollera och följa upp godkända leverantörer följer redan av principerna enligt 1 kap. 2 § LOV, eftersom det strider mot likabehandlingsprincipen att inte agera gentemot en leverantör som inte lever upp till de krav och villkor som uppställs i kontraktet – inklusive att inte leverera det som är överenskommet i kontraktet. Dessutom är det inte förenligt med god hushållning med offentliga medel att inte följa upp att brukarna får de tjänster som kontraktet avser och att leverantören i övrigt följer de villkor som ställts upp. En skyldighet för upphandlande myndigheter att regelbundet kontrollera att leverantörerna i valfrihetssystemet uppfyller villkoren i förfrågningsunderlaget och inte omfattas av uteslutningsgrunderna är därmed inte någon nyhet. Den föreslagna bestämmelsen om en skyldighet har dessutom utformats så att kommunerna och regionerna har ett stort handlingsutrymme att bestämma hur denna regelbundna kontroll och uppföljning av de godkända leverantörerna ska utformas. Resultatet av uppföljningen måste dock dokumenteras, se nedan angående dokumentationskravet.

Förslaget om en fördjupad granskning av sökande och leverantörer när den upphandlande myndigheten har skäl att misstänka att en sökande eller en leverantör inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande är utformad så att den inte omfattar samtliga sökande och leverantörer. I stället ska den tillämpas efter en riskbaserad bedömning. Förslaget bygger på att det under genomförandet av uppdraget framkommit att upphandlande myndigheter som arbetar aktivt för att utestänga kriminella och oseriösa aktörer ur valfrihetssystemen genomför en form av fördjupade granskningar när det framstår som behövligt. Bestämmelsen säger dock inget om hur den fördjupande ska genomföras – bara att den upphandlande myndigheten inte kan välja att avstå från att undersöka en sökande eller en leverantör närmare om det vid en första kontroll framkommer uppgifter som ger skäl att misstänka att aktören inte uppfyller kraven. Därmed har kommunerna och regionerna fortfarande ett stort utrymme att själva bestämma hur den fördjupade granskningen ska genomföras. Resultatet av uppföljningen måste dock dokumenteras.

Dokumentation av resultatet av kontroll och uppföljning av godkända leverantörer liksom av resultatet av en fördjupad granskning av en sökande eller leverantör är en förutsättning för att kunna agera om det framkommer missförhållanden hos en utförare. Det har under utredningens genomförande lyfts att förvaltningslagens bestämmelser räcker för att ställa krav på dokumentation. Av 1 kap. 3 § LOV framgår dock att förvaltningslagen inte är tillämplig vid handläggning enligt denna lag. Därför bör bestämmelserna om kontroll och uppföljning kompletteras med ett dokumentationskrav.

Sammantaget med skälen för förslagen som redogörs för ovan bedömer Konkurrensverket att den inskränkning av den kommunala självstyrelsen som de skyldigheter som föreslås i denna del eventuellt innebär är proportionerliga.

8.5.5 Konsekvenser för företag

Förekomsten av kriminella och på annat sätt oseriösa aktörer kan medföra stora negativa effekter för seriösa företag som riskerar att slås ut. För att motverka oseriösa och kriminella aktörer i valfrihetssystemen är det avgörande att upphandlande myndigheter genomför regelbundna kontroller och uppföljningar. Förslagen om en skyldighet för upphandlande myndigheter att löpande kontrollera leverantörerna i valfrihetssystemet och att genomföra en fördjupad granskning kan medföra att ytterligare uppgifter och medverkan i uppföljningen kan krävas av de företag som ansöker till och blivit godkända leverantörer i ett valfrihetssystem. Som Produktivitetskommissionen konstaterade kan ökade generella krav och kontroller visserligen innebära att det blir svårare att bedriva oseriös eller kriminell verksamhet, men också att administrationen växer för de seriöst verksamma. Kontrollsystem som är alltför administrativt kostsamma ökar också incitamenten att fuska för att undgå kontroller. Enligt Produktivitetskommissionen finns det dock många gånger en möjlighet att använda sig av riskbaserade urval, vilket möjliggör en utökad kontroll

där det behövs som mest till en jämförelsevis liten aggregerad kostnad för företagskollektivet.[281]

Som Konkurrensverket påtalar i avsnitt 6.5.1 är det av vikt att den upphandlande myndigheten använder olika metoder för kontroll och uppföljning där särskilt resurskrävande uppföljningar är lämpliga att genomföra utifrån en riskbaserad uppföljningsmodell.

Den fördjupade granskningen ska dessutom enbart göras om det finns skäl att misstänka att sökanden eller leverantören inte uppfyller förutsättningarna för att delta i valfrihetssystemet. Skyldigheten baseras alltså på ett riskbaserat urval. Detta gör att inte alla sökande och leverantörer kommer att omfattas av en sådan fördjupad granskning. Denna avgränsning är gjord med det dubbla syftet att upphandlande myndigheters resurser för kontroll och uppföljning ska läggas där de kan ge mest effekt för att motverka dessa typer av aktörer, men även för att inte onödigt betunga företag som är seriösa.

Som konstaterats i avsnitt 5.2.1 och 6.6.3 är tillgången till uppgifterna om valfrihetssystemen på aggregerad nivå bristfällig. Det saknas bland annat uppgifter på nationell nivå om antalet leverantörer i de 439 valfrihetssystem[282] som finns annonserade på Upphandlingsmyndighetens annonsplats Hitta LOV-uppdrag. Det medför svårigheter att skatta hur många företag som kan komma att påverkas av de förslag som lämnas.

Att kvantifiera kostnaderna är dessutom omöjligt eftersom bestämmelserna som föreslås inte innehåller någon detaljreglering av hur kontrollen och uppföljningen ska genomföras, utan det beror på förutsättningarna i det aktuella valfrihetssystemet. Därmed är det de upphandlande myndigheterna som avgör hur kontrollen utformas, vilket i sin tur är bestämmande för företagens administrativa börda. Det finns inte heller något som hindrar upphandlande myndigheter att samverka kring kontrollen och uppföljningen. Det kan vara lämpligt när det handlar om valfrihetssystem där flera upphandlande myndigheter har kontrakt med samma aktör för samma verksamhet, exempelvis när flera kommuner har enstaka platser på samma boende. En sådan samverkan kan också minska bördan för leverantören i fråga.

Sammantaget bedömer Konkurrensverket att förslagen kan medföra viss ökad administrativ börda för företagen då upphandlande myndigheter inte kan genomföra en väl fungerande kontroll och uppföljning helt utan leverantörernas medverkan. Så som förslagen är utformade torde dock fördelarna som uppstår för seriösa aktörer om de kriminella och oseriösa aktörerna får svårare att verka inom valfrihetssystemen överväga.

---

[281] SOU 2025:96 s. 418.

[282] Upphandlingsmyndigheten, "Hitta LOV-uppdrag | Upphandlingsmyndigheten", (besökt 2025-11-06).

8.5.6 Konsekvenser för statliga myndigheter

Den föreslagna informationsskyldigheten kommer sannolikt att leda till fler tips till Konkurrensverket och andra relevanta myndigheter, exempelvis IVO, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket. Vid rundabordssamtalen lyftes från flera av de närvarande brottsbekämpande och brottsförebyggande myndigheterna att fler tips är något som är positivt. Huruvida den föreslagna informationsskyldigheten kommer att öka antalet tips i en sådan omfattning att det medför ökat behov av resurser för respektive myndighet behöver uppskattas i samråd med dessa myndigheter.

Upphandlingsmyndigheten

Konkurrensverket föreslår i denna del av uppdraget inga nya uppgifter eller uppdrag för Upphandlingsmyndigheten. De uppdateringar av information på Upphandlingsmyndighetens webbplats och de stödinsatser som kan behövas inför ikraftträdandet bedöms ligga inom Upphandlingsmyndighetens uppdrag enligt instruktionen att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter.[283]

8.6 Deluppdrag 6 – Övriga förslag

Konkurrensverket ska enligt detta deluppdrag vid behov lämna andra förslag som bidrar till att kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer utesluts från valfrihetssystemen, eller att upphandlande myndigheters möjligheter att förhindra sådana aktörer från att tilldelas kontrakt i valfrihetssystemen förbättras.

Som framgår av avsnitt 6.6 är merparten av de bedömningar och förslag som lämnas i avsnittet inte sådana att de omfattas av förordningen om konsekvensutredningar. De kommer därmed inte att behandlas i denna del av rapporten.

I avsnitt 6.6.2 lämnar Konkurrensverket emellertid ett par förslag angående förutsättningarna för myndighetens tillsyn, som innebär förändringar av bestämmelserna i LOV. Dessa förslag omfattas av förordningen om konsekvensutredningar. Konsekvensutredningen avseende de förslagen redogörs för nedan.

8.6.1 Problemet och nollalternativet

Problemet

I förarbetena till LOV anges att tillsynsmyndigheten ska uppmärksamma och redovisa regelöverträdelser av större betydelse eller av principiellt intresse. Sedan dess har tillsynsparagrafen inte ändrats. Det innebär att bestämmelsen inte motsvarar hur tillsynsparagrafen är utformad i LOU. Detta har medfört en högre tröskel för

[283] 1 § förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

när Konkurrensverket som tillsynsmyndighet kan inleda ett tillsynsärende avseende överträdelser av LOV än avseende överträdelser av LOU. Konkurrensverket har med andra ord inte samma möjligheter att inleda ärenden i tillsynen av LOV och A-LOV som i tillsynen av LOU.

Nollalternativet

Nollalternativet är att inte göra några ändringar i LOV. Det medför i så fall att de problem som beskrivs ovan kvarstår.

8.6.2 Förslag till lösning

De förslag Konkurrensverket lämnar i denna del är att

- uppdraget att utöva tillsyn över att lagen följs ska inte skilja sig åt mellan LOU och LOV.
- tillsynsmyndigheten ska ha samma möjligheter i LOV att förelägga en upphandlande myndighet att lämna uppgifter, visa upp en handling eller lämna över en kopia av handlingen som i LOU.

8.6.3 Alternativa åtgärder

Konkurrensverket påtalar i avsnitt 6.6.2 att det finns behov av att genomföra en större översyn av rättsmedlen och tillsynen inom LOV för att det ska finnas effektiva åtgärder för att tillse att regelverket efterlevs. En alternativ åtgärd är därmed att inkludera frågan om utformningen av tillsynsuppdragets paragraf och frågan om tillsynsföreläggande i uppdraget till den utredning eller myndighet som får i uppdrag att göra en sådan översyn.

8.6.4 Konsekvenser för upphandlande myndigheter

Att allvarlighetskriteriet för tillsyn enligt LOV avskaffas innebär att fler upphandlande myndigheter med valfrihetssystem kan komma att bli föremål för Konkurrensverkets tillsyn. Det kan också medföra att fler kommer att få förfrågningar eller föreläggande om att lämna uppgifter av vikt för tillsynen.

Att Konkurrensverket ges samma möjlighet till en effektiv tillsyn av LOV, som av LOU och de övriga upphandlingslagarna, kan även bidra till att ge bättre vägledning för såväl de som omfattas av ett tillsynsbeslut som andra upphandlande myndigheter med valfrihetssystem.

Några sanktioner motsvarande upphandlingsskadeavgiften i upphandlingslagarna finns inte inom LOV och föreslås inte i denna rapport. Konkurrensverket har däremot möjlighet att fatta tillsynsbeslut, vilket är ett beslut där Konkurrensverket kan

kritisera en upphandlande myndighets agerande om dess valfrihetssystem inte följer regelverket och motivera vad beslutet grundar sig på. Det är en form av offentlig kritik eller reprimand som dels skickas till den berörda myndigheten, dels publiceras på Konkurrensverkets webbplats. Tillsynsbesluten har inga sanktionsmedel knutna till sig, dvs. de kan inte förenas med vite, böter eller någon annan sanktion. De är i stället avsedda att uppmärksamma upphandlande myndigheter på att de brustit i sin skyldighet att tillämpa LOV. De som blir kritiserade för att ha agerat på ett felaktigt sätt förväntas alltså lösa det genom frivillig självrättelse, eller (om det inte är möjligt) i vart fall inte göra om samma sak igen.

Sammantaget bedömer Konkurrensverket att ändringarna inte kommer att få några omfattande konsekvenser för upphandlande myndigheters administrativa börda. Däremot kan det få positiva effekter för upphandlande myndigheter eftersom fler tillsynsbeslut kan bidra till att minska en del av den osäkerhet, avseende bland annat upphandlande myndigheters handlingsutrymme, som framkommit under genomförandet av uppdraget.

Förslagen i denna del medför inga ytterligare skyldigheter för kommuner och regioner och har därför inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

8.6.5 Konsekvenser för företag

I LOV är rättsmedlen för företag avgränsade till att en sökande som fått ett beslut att inte bli godkänd till ett valfrihetssystem kan ansöka om rättelse. En ändring av tillsynsuppdraget som medför att tillsynsmyndigheten kan genomföra en effektivare och bättre riktad tillsyn av valfrihetssystemen kan därmed vara positivt för de företag som är intresserade av att ansöka till eller är godkända leverantörer i ett valfrihetssystem.

8.6.6 Konsekvenser för statliga myndigheter

Förvaltningsdomstolarna

Konkurrensverkets tillsynsbeslut är beslut som kan överklagas till förvaltningsrätterna, det har fastslagits i HFD 2024 ref. 14. Det är Förvaltningsrätten i Stockholm som prövar överklaganden av Konkurrensverkets tillsynsbeslut som första instans.

Det har hittills varit ovanligt att Konkurrensverkets tillsynsbeslut överklagats, även inom offentlig upphandling. En ändring av tillsynsparagrafen som ger Konkurrensverket bättre möjligheter att ingripa med tillsynsbeslut mot upphandlande myndigheter som bryter mot LOV kan därmed inte förutses medföra någon märkbar ökning av antalet överklaganden av tillsynsbeslut till Förvaltningsrätten i Stockholm. Således bör inte heller överrätterna påverkas i någon märkbar omfattning.

8.7 Gemensamma konsekvenser

8.7.1 Förslagens förenlighet med EU-rätten

Deluppdrag 1

Valfrihetssystem som inrättas enligt LOV räknas ur EU-rättsligt perspektiv som ett auktorisationssystem som inte omfattas av upphandlingsdirektiven, förutsatt att de uppfyller de förutsättningar som klargjorts genom EU-domstolens praxis i bland annat *Falk Pharma* och *Tirkkonen*, se avsnitt 4.1.[284]

Konkurrensverket bedömer att valfrihetssystem med ansökningsfönster uppfyller dessa förutsättningar, det vill säga att samtliga sökande som uppfyller de krav som ställts och inte har uteslutits ska godkännas, att det införs nya bestämmelser som säkrar att valfrihetssystemet inte blir stängt för inträde under oproportionerligt lång tid, att väsentliga ändringar som kan påverka leverantörers förutsättningar och intresse för att delta inte genomförs när valfrihetssystemet är stängt för inträde, samt skapar transparens gentemot potentiella leverantörer. Konkurrensverket bedömer därför att förslaget är förenligt med EU-rätten.

Valfrihetssystemen kan inrättas för tjänster som omfattas av bilaga 2 till upphandlingsdirektivet, dvs. för sådana tjänster som generellt sett bedöms inte ha ett gränsöverskridande intresse och som därför omfattas av ett mindre omfattande regelverk. Även om ett valfrihetssystem inte omfattas av upphandlingsdirektiven kan en upphandlande myndighet som inrättar ett valfrihetssystem med bestämt gränsöverskridande intresse behöva beakta fördragets principer och bestämmelser om den fria rörligheten. Det är ur det perspektivet ingen skillnad mellan dagens förfarande med löpande annonsering eller förslaget om ett förfarande med ansökningsfönster. Huruvida ett valfrihetssystem har ett gränsöverskridande intresse behöver bedömas utifrån det enskilda valfrihetssystemet på samma sätt som vid icke-direktivstyda upphandlingar som omfattas av 19 kap. LOU. Vid icke-direktivstyrda upphandlingar finns i den nationella lagstiftningen ingen särreglering för situationen att de har ett gränsöverskridande intresse. Konkurrensverket bedömer därför att det inte heller i LOV behövs en särreglering för de valfrihetssystem som eventuellt har ett gränsöverskridande intresse för att förslaget ska vara förenligt med EU-rätten.

Deluppdrag 3–6

Valfrihetssystem som inrättas enligt LOV räknas ur EU-rättsligt perspektiv som auktorisationssystem som inte omfattas av upphandlingsdirektiven, förutsatt att de uppfyller de förutsättningar som klargjorts genom EU-domstolens praxis i bland

[284] EU-domstolens dom av den 2 juni 2016, *Falk Pharma*, C-410/14, EU:C:2016:399, EU-domstolens dom av den 1 mars 2018, *Tirkkonen* C-9/17, EU:C:2018:142.

andra *Falk Pharma* och *Tirkkonen*, se avsnitt 4.1.[285] Förslagen som lämnas inom ramen för deluppdrag 3–6 förändrar inte förutsättningarna för att valfrihetssystemen även fortsättningsvis inte ska omfattas av upphandlingsdirektiven. Därmed har Sverige som medlemsstat rätt att själv bestämma hur och om sådana förfaranden alls ska regleras, se avsnitt 4.1.1.

Även om ett valfrihetssystem inte omfattas av upphandlingsdirektiven kan en upphandlande myndighet som inrättar ett valfrihetssystem med bestämt gränsöverskridande intresse behöva beakta fördragets[286] principer och bestämmelser om den fria rörligheten. Ur det perspektivet innebär Konkurrensverkets förslag ingen skillnad avseende förenligheten med EU-rätten i förhållande till de bestämmelser som finns i dag. Huruvida ett valfrihetssystem har ett gränsöverskridande intresse behöver bedömas utifrån det enskilda valfrihetssystemet på samma sätt som vid icke-direktivstyda upphandlingar som omfattas av 19 kap. LOU.

Sverige har valt att göra de fem av EU:s grundläggande rättsprinciper som är tillämpliga vid offentliga upphandlingar över tröskelvärdena tillämpliga även på valfrihetssystem, genom 1 kap. 2 § LOV. Därmed ska samtliga valfrihetssystem, oavsett om de har ett gränsöverskridande intresse eller inte, vara utformade så att de inte bryter mot fördragets principer och bestämmelser om den fria rörligheten. Det gäller även tillämpningen av de bestämmelser Konkurrensverket föreslår inom ramen för deluppdrag 3–6.

Konkurrensverket bedömer därför att förslagen i dessa delar är förenliga med EU-rätten.

8.7.2 Konsekvenser för brottsligheten

I Konkurrensverkets uppdrag konstateras att upphandlande myndigheters möjligheter att utestänga kriminella och på annat sätt oseriösa aktörer från valfrihetssystemen behöver stärkas. I ett valfrihetssystem ska alla leverantörer som uppfyller de krav som ställs och inte är föremål för uteslutning godkännas och därefter få teckna kontrakt med den upphandlande myndigheten.

Grindvaktsfunktioner och en tydlighet om vilket utrymme upphandlande myndigheter har att ställa krav på sökande och leverantörer i ett valfrihetssystem är därmed av stor vikt för de upphandlande myndigheternas möjligheter att utestänga denna typ av aktörer från valfrihetssystemen.

Att göra ändringar i LOV kommer inte ensamt att lösa problemen med kriminella och oseriösa aktörer som utnyttjar valfrihetssystemen. Men tillsammans med andra åtgärder – både inom valfrihetssystemen och inom andra områden – kan det bli lite

---

[285] EU-domstolens dom av den 2 juni 2016, *Falk Pharma*, C-410/14, EU:C:2016:399, EU-domstolens dom av den 1 mars 2018, *Tirkkonen* C-9/17, EU:C:2018:142.

[286] EUF-fördraget.

svårare för dessa aktörer att agera inom valfrihetssystemen. På sikt kan det förväntas att denna typ av leverantörer anpassar sig till de nya författningsregleringarna. Att avstå från att vidta åtgärder utifrån detta perspektiv vore dock detsamma som att ge upp. Mot den bakgrunden framstår den föreslagna regleringstekniken, som anger att något ska eller får göras men inte hur, som lämpligare än detaljreglering. Genom denna flexibilitet kan arbetssätten förändras över tid utan att det kräver författningsändringar. Det ger större möjligheter att utveckla arbetet med att motverka kriminella och oseriösa aktörer i valfrihetssystemen, baserat på de erfarenheter och lärdomar som kan samlas in över tid, både i valfrihetssystemen och på andra områden med relevans för valfrihetssystemen.

Sammantaget bedömer Konkurrensverket att även om de föreslagna ändringarna inte ensamt kommer att lösa problemen med kriminella och oseriösa aktörer i valfrihetssystemen, kan de förslag som lämnas förväntas bidra positivt till det brottsförebyggande arbetet.

8.7.3 Konsekvenser för konkurrensen

I valfrihetssystem sker konkurrensen på marknaden mellan de leverantörer som godkänts att delta i valfrihetssystemen. Om upphandlande myndigheters förutsättningar att utestänga kriminella och oseriösa aktörer från valfrihetssystemen förbättras gynnar det de leverantörer som är seriösa. Detta i och med att aktörer som skapar sig konkurrensfördelar genom att inte följa de lagar, förordningar och regler som gäller i högre grad kommer att kunna utestängas från den marknad som valfrihetssystemet utgör.

Om upphandlande myndigheter inte har relevanta verktyg för att motverka kriminella och oseriösa aktörer i valfrihetssystemen riskerar det offentliga att göda den kriminella ekonomin. Då medför det att seriösa företag dessutom möter en osund konkurrens från oseriösa aktörer som inte följer de regler som gäller. Förekomsten av kriminella och oseriösa aktörer inom valfrihetssystemen medför därmed inte bara negativa effekter för det offentliga, utan även för konkurrensen då seriösa aktörer riskerar att slås ut.

Produktivitetskommissionen beskrev i sitt betänkande att den kriminella ekonomins påverkan på den legala ekonomin ökar i takt med att den växer. Likaså ökar dess påverkan på förutsättningarna för ett rättvist och seriöst företagande. Arbetslivskriminalitet och svart arbetskraft leder till ojämna konkurrensförhållanden i näringslivet där seriösa och laglydiga företagare inte kan konkurrera på lika villkor med de kriminella och oseriösa företagen.[287] I sammanhanget lyfter kommissionen också att om bekämpandet av välfärdsbrott inte sker genom att alla delar i den offentliga sektorn agerar tillsammans utan tar fokus på ett område i taget är

[287] SOU 2025:96 s. 405.

risken att kriminaliteten övervältras på de minst resursstarka kommunerna och regionerna.[288]

Avsikten med uppdraget är att Konkurrensverket ska lämna förslag på grindvaktsfunktioner som kan stödja upphandlande myndigheter att motverka kriminella och oseriösa aktörer i valfrihetssystemen. Införande av grindvaktsfunktioner i valfrihetssystemen innebär ofrånkomligen att tröskeln in till valfrihetssystemen kommer att höjas i något avseende – annars kommer en grindvaktsfunktion inte att göra någon skillnad. Bestämmelser som höjer trösklarna in på en marknad kan försämra konkurrensen på marknaden då de försvårar inträdet på marknaden. Åtgärder som stärker de upphandlande myndigheternas möjlighet att använda befintliga och nya verktyg för att motverka kriminella och oseriösa aktörer i valfrihetssystemen kan dock inte genomföras utan medverkan från de företag som ansöker till eller som har godkänts till valfrihetssystemet. Att inte göra något och därmed låta kriminella och oseriösa aktörer konkurrera ut de seriösa aktörerna från marknaden skulle däremot medföra betydligt större negativa konsekvenser för marknaden på längre sikt. Därför har förslagen en potentiellt positiv verkan för en sund konkurrens inom valfrihetssystemen.

Upphandlande myndigheters utrymme är redan i dag stort, varför många av de förslag som lämnas inte i sig innebär några nya förutsättningar. I stället är de utformade för att ge vägledning om att upphandlande myndigheter får, kan och i vissa fall ska ställa olika typer av krav. Däremot anges inte i förslagen hur dessa krav ska utformas. Det gör att reglerna i sig inte höjer trösklarna in i valfrihetssystemen. När upphandlande myndigheter sedan utformar de krav som ska ställas i ett givet valfrihetssystem måste de beakta att kraven ska ha koppling till tjänsten i fråga och vara förenliga med bland annat proportionalitetsprincipen i 1 kap. 2 § LOV.

För att motverka oseriösa och kriminella aktörer i valfrihetssystemen är det avgörande att upphandlande myndigheter genomför regelbundna kontroller och uppföljningar. Därmed blir uppföljning och att vidta åtgärder utifrån uppföljningen centrala för att vårda marknaden inom valfrihetssystemen. För att kunna göra det är det viktigt att det finns transparenta och tydliga kvalificeringskrav och kontraktsvillkor i valfrihetssystemen samt en fungerande uppföljning av att dessa följs. Åtgärder i dessa avseenden har potential att förbättra konkurrensen på marknaderna inom valfrihetssystemen för seriösa aktörer om upphandlande myndigheter kan motverka att kriminella och oseriösa aktörer kommer in i valfrihetssystemen, eller får stanna kvar om de lyckats komma in.

Även om problemen med kriminella och oseriösa aktörer i valfrihetssystemen inte kommer att kunna lösas med enbart författningsändringar i LOV så är Konkurrensverkets sammantagna bedömning att de förslag som lämnas i denna rapport har förutsättningar att förbättra konkurrensen för seriösa aktörer på marknader inom valfrihetssystem utsatta för närvaro av kriminella eller oseriösa aktörer. Hur stor effekt

[288] SOU 2025:96 s. 39 och 410.

som förslagen får beror bland annat på hur upphandlande myndigheter tillämpar bestämmelserna och på vilket sätt de kriminella och oseriösa aktörerna anpassar sig till de nya förutsättningarna.

8.7.4 Konsekvenser för Konkurrensverket

Flera av de förslag som lämnas i rapporten kommer att påverka Konkurrensverkets tillsyn. Dessa konsekvenser behandlas sammanhållet i detta avsnitt. Behovet av informationsinsatser behandlas nedan under avsnitt 8.7.5.

Konkurrensverkets förslag i avsnitt 6.1, 6.3 och 6.4 innebär inga förändringar av Konkurrensverkets uppdrag som tillsynsmyndighet för LOV och A-LOV. Dock införs flera nya bestämmelser, både tvingande och frivilliga, och regelförändringar medför normalt sett att det uppstår nya frågor som kan behöva tolkning. Detta stöd genom tolkning kan inom LOV ske antingen om en leverantör som inte godkänts ansöker om rättelse hos förvaltningsrätten, eller genom ett tillsynsbeslut eller ett ställningstagande från Konkurrensverket som tillsynsmyndighet. Därmed kan förändringarna föranleda nya frågor för Konkurrensverkets tillsyn.

Förslagen i avsnitt 6.5 om kontroll och uppföljning innebär att Konkurrensverket som tillsynsmyndighet för LOV och A-LOV även ska utöva tillsyn över att upphandlande myndigheter beslutat om riktlinjer för kontroll och uppföljning, att de utför kontroll och uppföljning av godkända leverantörer och genomför en fördjupad granskning av sökande och leverantörer om det finns skäl att misstänka att de inte uppfyller förutsättningarna för att delta i valfrihetssystemet samt att såväl kontroll och uppföljning som fördjupad granskning dokumenteras. Den föreslagna informationsskyldigheten kan även väntas medföra ett ökat inflöde av tips till Konkurrensverket tillsynsverksamhet. Avseende kravet på att upphandlande myndigheter ska besluta om riktlinjer för kontroll och uppföljning föreslås att Konkurrensverket ska kunna förelägga en myndighet att besluta om sådana riktlinjer om den inte har några sådana. I övrigt bedömer Konkurrensverket att det i ett första skede inte är nödvändigt att införa några nya verktyg för tillsynen. Konkurrensverket har i dag möjlighet att fatta tillsynsbeslut när en upphandlande myndighet inte följer bestämmelserna i LOV.

Konkurrensverkets förslag i avsnitt 6.6 avseende tillsynsparagrafen innebär att Konkurrensverket som tillsynsmyndighet för LOV och A-LOV får ett tillsynsuppdrag som överensstämmer med det tillsynsuppdrag som finns avseende LOU. Det kommer att ge Konkurrensverket bättre möjligheter att ingripa mot överträdelser av LOV. Konkurrensverket bedömer att förslaget på ändring av tillsynsparagrafen kommer att medföra att antalet tillsynsärenden som berör LOV kan komma att öka. Detta eftersom Konkurrensverket inte längre kommer att vara begränsat till att utreda ärenden som är av större betydelse eller principiellt intresse. Genom ändringen kommer Konkurrensverket framöver även att kunna utreda andra ärenden.

Som redogjorts för i avsnitt 3.4.1 finns cirka 450 valfrihetssystem hos cirka 270 upphandlande myndigheter som kommer att omfattas av LOV. De föreslagna ändringarna i LOV är avsedda att minska förekomsten av oseriösa och kriminella aktörer i valfrihetssystemen. Konkurrensverket bedömer att de förslag på ändringar av LOV som lämnas i denna rapport kommer att medföra förändrade förutsättningar för tillsynsverksamheten. Konkurrensverket har i budgetunderlaget anfört att de nuvarande anslagna och aviserade medlen för Konkurrensverkets upphandlingstillsyn är otillräckliga för att kunna öka proaktiviteten och upptäcktsrisken för lagstridiga beteenden samtidigt med erforderliga satsningar som kan förebygga att välfärdshotande brottslighet tar sig in i och utnyttjar den offentliga affären.[289] De förändrade förutsättningar som förslagen i denna rapport medför kommer därför att kräva ytterligare resurser för att säkerställa att syftet med ändringarna realiseras. Konkurrensverket bedömer att resursbehovet uppgår till 8,5 miljoner kronor vilket motsvarar cirka sex årsarbetskrafter.

8.7.5 Tidpunkten för ikraftträdandet och behov av informationsinsatser

I kapitel 7 redogörs för Konkurrensverkets överväganden avseende ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Nedan redogörs för vilka behov av informationsinsatser Konkurrensverket bedömer lämpliga att genomföra i samband med ett genomförande av de förslag som lämnas i rapporten.

Upphandlingsmyndigheten

Samtliga förslag som lämnas inom ramen för regeringsuppdraget kommer att medföra ett behov av informationsinsatser från Upphandlingsmyndigheten inför ikraftträdandet av de nya bestämmelserna. Upphandlingsmyndigheten kommer också att behöva revidera information på sin webbplats för att det ska vara tydligt vad ändringarna innebär. Konkurrensverket bedömer att det ligger inom Upphandlingsmyndighetens befintliga uppdrag enligt myndighetens instruktion att bedöma vilket behov som finns och genomföra de informationsinsatser som kan behövas.

Konkurrensverket

Samtliga förslag som lämnas inom ramen för regeringsuppdraget kommer medföra att Konkurrensverket kan behöva genomföra informationsinsatser inför ikraftträdandet av de nya bestämmelserna, och genomföra revideringar av viss information på myndighetens webbplats. Konkurrensverket har konstaterat att det ligger inom myndighetens uppdrag enligt myndighetens instruktion att bedöma vilka revideringar på webbplatsen och andra relevanta informationsinsatser som kan behöva genomföras.

[289] Konkurrensverket, *Konkurrensverkets budgetunderlag för budgetåren 2026, 2027 och 2028* s. 2.

8.7.6 Utvärdering av förslagens konsekvenser

De föreslagna ändringarna bör kunna utvärderas när upphandlande myndigheter har samlat erfarenhet från tillämpningen av de nya bestämmelserna. Särskilt bestämmelserna om det nya förfarandet med ansökningsfönster kan kräva tid innan det kan utvärderas, eftersom det tar tid innan tillräckligt många upphandlande myndigheter har infört förfarandet och hunnit skaffa sig erfarenheter från att genomföra samlade hanteringar av ansökningar.

Konkurrensverket bedömer därför det som lämpligt att en utvärdering av förslagen genomförs först efter att de föreslagna ändringarna hunnit gälla en viss tid. En utvärdering bedöms kunna ske inom tre till fem år efter ikraftträdandet.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändringar i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

39 § Har förhandling enligt 38 § ägt rum och förklarar den centrala arbetstagarorganisationen eller, om en sådan inte finns, den arbetstagarorganisation som har slutit kollektivavtalet, att den av arbetsgivaren tilltänkta åtgärden kan antas medföra att lag eller kollektivavtal för arbetet åsidosätts eller att åtgärden på annat sätt strider mot vad som är allmänt godtaget inom parternas avtalsområde, får åtgärden inte beslutas eller verkställas av arbetsgivaren.

Vid upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet eller lagen (2008:962) om valfrihetssystem får en förklaring enligt första stycket göras endast om den grundar sig på omständigheter som anges i

– 13 kap. 1, 2 och 3 §§ samt 19 kap. 17 § lagen om offentlig upphandling,
– 13 kap. 1 och 2–4 §§ samt 19 kap. 17 § lagen om upphandling inom försörjningssektorerna,
– 11 kap. 1 och 2–4 §§ lagen om upphandling av koncessioner,
– 11 kap. 1–3 §§ samt 15 kap. 16 § lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, eller
– 7 kap. 1–*6* §§ lagen om valfrihetssystem.

Paragrafen reglerar arbetstagarorganisationers vetorätt. Överväganden finns i avsnitt 6.7.

I *andra stycket* ändras hänvisningen till lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Ingen ändring i sak är avsedd. Ändringen görs enbart till följd av att grunderna för när en sökande till ett valfrihetssystem får uteslutas har ändrats.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Överväganden finns i avsnitt 7.1 och 7.2.

Första punkten anger när lagen träder i kraft. Ikraftträdandet överensstämmer med när ändringen av uteslutningsgrunderna i 7 kap. LOV föreslås träda i kraft.

9.2 Förslaget till lag om ändringar i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning

5 d § Regionen får utesluta en sökande från att delta i ansökningsförfarandet i enlighet med vad som föreskrivs i 7 kap. 1–*12* §§ lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Det som anges där om upphandlande myndighet ska i stället avse region.

Paragrafen reglerar regionernas möjlighet att utesluta en sökande från att delta i ett ansökningsförfarande. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

Hänvisningen till lagen (2008:962) om valfrihetssystem ändras. Ändringen görs till följd av att bestämmelserna om uteslutning av sökande till valfrihetssystem har ändrats.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1 och 7.2.

Första punkten anger när lagen träder i kraft. Ikraftträdandet överensstämmer med när ändringen av uteslutningsgrunderna i 7 kap. LOV föreslås träda i kraft.

9.3 Förslaget till lag om ändringar i lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi

5 d § Regionen får utesluta en sökande från att delta i ansökningsförfarandet i enlighet med vad som föreskrivs i 7 kap. 1–*12* §§ lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Det som anges där om upphandlande myndighet ska i stället avse region.

Paragrafen reglerar regionernas möjlighet att utesluta en sökande från att delta i ett ansökningsförfarande. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

Hänvisningen till lagen (2008:962) om valfrihetssystem ändras. Ändringen görs till följd av att bestämmelserna om uteslutning av sökande till valfrihetssystem har ändrats.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1 och 7.2.

Första punkten anger när lagen träder i kraft. Ikraftträdandet överensstämmer med när ändringen av uteslutningsgrunderna i 7 kap. LOV föreslås träda i kraft.

9.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem

2 kap.

4 a § Med *ansökningsfönster* avses *den tid under vilken den upphandlande myndigheten öppnar upp ett valfrihetssystem för ansökningar*.

Paragrafen definierar begreppet ansökningsfönster, dvs. tiden under vilken ett valfrihetssystem är öppet för ansökningar. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.3.

Bestämmelsen har tillkommit med anledning av att ett nytt förfarande har införts i LOV – förfarande med ansökningsfönster (jfr 3 kap. 2 §). De närmare bestämmelserna om öppnande av ansökningsfönster, annonsering av ansökningsfönster, efterannonsering och bemyndigande finns i 3 kap. 3–7 §§.

3 kap.

1 § En upphandlande myndighet som beslutat att inrätta eller *ändra* ett valfrihetssystem ska annonsera *detta hos den myndighet som ansvarar för* den nationella webbplatsen *för annonsering av valfrihetssystem*.

Paragrafen reglerar hur den upphandlande myndigheten ska annonsera inrättandet eller ändringen av ett valfrihetssystem.

Ändringarna är redaktionella. Det förtydligas att det med *den nationella webbplatsen* avses webbplatsen för annonsering av valfrihetssystem hos myndigheten som ansvarar för den. I 2 § 7 b förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten regleras att det för närvarande är Upphandlingsmyndigheten som har i uppdrag att utveckla och förvalta en nationell databas för annonsering av valfrihetssystem.

1 a § *Annonsen ska minst innehålla uppgifter om*

1. den upphandlande myndighetens namn,

2. vilket förfarande som tillämpas i valfrihetssystemet,

3. vilka tjänster som omfattas av valfrihetssystemet,

4. valfrihetssystem-ID,

5. i förekommande fall, hur ofta och hur länge valfrihetssystemet ska göras tillgängligt för ansökningar enligt 3 §, och

6. var förfrågningsunderlaget finns tillgängligt.

Paragrafen, som är ny, reglerar vilka uppgifter som annonsen av ett valfrihetssystem minst ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.2.

Bestämmelsen införs med anledning av det nya förfarandet med ansökningsfönster (jfr 3 kap. 2 §). I bestämmelsen görs en uppräkning av de uppgifter som en annons

minst ska innehålla. Uppräkningen är inte uttömmande. I 3 kap. 7 § ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ett bemyndigande att meddela föreskrifter om innehållet i annonser enligt detta kapitel.

2 § Den upphandlande myndigheten ska begära in ansökningar genom annons på den nationella webbplatsen *och välja ett av följande förfaranden:*

1. förfarande med löpande annonsering, eller

2. förfarande med ansökningsfönster.

Vilket förfarande som används i valfrihetssystemet ska framgå av annonsen om att inrätta eller ändra ett valfrihetssystem.

Genom paragrafen, som delvis är ny, avskaffas kravet på löpande annonsering genom att ett alternativt förfarande införs i LOV. Överväganden finns i avsnitt 6.1.3.

Av bestämmelsen framgår vilka två alternativa förfaranden den upphandlande myndigheten kan välja för att begära in ansökningar inom ramen för ett valfrihetssystem. Vilket förfarande som tillämpas i valfrihetssystemet ska framgå av annonsen om inrättande eller ändring av valfrihetssystem på den nationella webbplatsen, se 3 kap. 1 och 1 a §§.

3 § *Den upphandlande myndigheten ska vid användning av förfarandet med ansökningsfönster regelbundet göra valfrihetssystemet tillgängligt för ansökningar, genom att öppna ansökningsfönster.*

Ett ordinarie ansökningsfönster ska öppnas för ansökningar minst en gång vart fjärde år och hållas öppet för ansökningar under minst en månad.

Paragrafen, som är ny, reglerar upphandlande myndigheters användning av det nya förfarandet med ansökningsfönster. Överväganden finns i avsnitt 6.1.2.

Av *första stycket* framgår en skyldighet för upphandlande myndigheter att, vid användning av förfarandet med ansökningsfönster, regelbundet göra valfrihetssystemet tillgängligt för ansökningar genom att öppna ansökningsfönster.

I *andra stycket* anges hur ofta ett ordinarie ansökningsfönster minst ska hållas öppet och hur länge det minst ska hållas öppet. Det finns inget som hindrar att det hålls öppet oftare än en gång vart fjärde år eller under längre tid än en månad. Hur ofta ett ansökningsfönster kommer att öppnas i valfrihetssystemet och hur länge det ska vara öppet ska framgå av annonsen om inrättande eller ändring av valfrihetssystemet, se 3 kap. 1 a § 5.

4 § *Den upphandlande myndigheten kan vid behov öppna extra ansökningsfönster.*

Ett sådant extra ansökningsfönster ska hållas öppet för ansökningar under minst en månad.

Öppnandet av ett extra ansökningsfönster påverkar inte öppnandet av nästa ordinarie ansökningsfönster.

Paragrafen, som är ny, reglerar upphandlande myndigheters möjlighet att öppna extra ansökningsfönster. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.2.

Av *första stycket* framgår att upphandlande myndigheter, utöver de ordinarie ansökningsfönstren, har möjlighet att öppna extra ansökningsfönster vid behov. Det föreskrivs inte någon gräns avseende hur många ansökningsfönster som kan öppnas eller hur ofta, utan det är upp till den upphandlande myndigheten att avgöra.

I *andra stycket* anges hur länge ett ansökningsfönster minst ska hållas öppet. Det finns inget som hindrar en upphandlande myndighet från att hålla ansökningsfönstret öppet längre än så.

Av *tredje stycket* framgår att öppnandet av ett extra ansökningsfönster inte ska påverka öppnandet av de ordinarie ansökningsfönstren. Ordinarie ansökningsfönster regleras i 3 kap. 3 §.

5 § *Den upphandlande myndigheten ska annonsera på den nationella webbplatsen enligt 1 § minst 10 dagar innan ett ansökningsfönster öppnas och under hela tiden ansökningsfönstret hålls öppet.*

Annonsen ska minst innehålla uppgifter om

1. den upphandlande myndighetens namn,

2. valfrihetssystem-ID,

3. mellan vilka datum ansökningsfönstret hålls öppet, och

4. var förfrågningsunderlaget finns tillgängligt.

Paragrafen, som är ny, reglerar annonsering av ansökningsfönster. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.2.

Av *första stycket* framgår en skyldighet för upphandlande myndigheter att, minst 10 dagar innan ett ansökningsfönster öppnas och under hela tiden ansökningsfönstret hålls öppet, annonsera på den nationella webbplatsen.

I *andra stycket* görs en uppräkning av vilka uppgifter annonsen minst ska innehålla. Uppräkningen är inte uttömmande. I 3 kap. 7 § ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ett bemyndigande att meddela föreskrifter om innehållet i annonser enligt detta kapitel.

6 § *Den upphandlande myndigheten ska senast 60 dagar efter att ett beslut i fråga om en ansökan fattats annonsera resultatet på den nationella webbplatsen.*

Trots första stycket får myndigheten vid beslut om ansökan i ett valfrihetssystem med ansökningsfönster samla efterannonserna efter ett ansökningsfönster. I sådana fall ska den samlade annonseringen ske senast 60 dagar efter ansökningsfönstret stängt.

Efterannonsen ska minst innehålla uppgifter om

1. den upphandlande myndighetens namn,

2. valfrihetssystem-ID,

3. samtliga leverantörer som är godkända till valfrihetssystemet, och

4. vilka sökanden som inte godkänts som leverantörer till valfrihetssystemet.

Paragrafen, som är ny, reglerar upphandlande myndigheters skyldighet att annonsera resultatet av en ansökan till ett valfrihetssystem, när annonsering senast ska ske samt vilka uppgifter annonsen minst ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.2.

Av *första stycket* framgår en skyldighet för upphandlande myndigheter att, senast 60 dagar efter att ett beslut om en ansökan fattats, annonsera resultatet på den nationella webbplatsen.

Av *andra stycket* framgår att den upphandlande myndigheten, vid användning av förfarandet med ansökningsfönster får genomföra en samlad efterannonsering. En sådan samlad efterannonsering ska i sådana fall ske senast 60 dagar efter att ansökningsfönstret har stängts.

I *tredje stycket* görs en uppräkning av vilka uppgifter efterannonsen minst ska innehålla. Uppräkningen är inte uttömmande. I 3 kap. 7 § ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ett bemyndigande att meddela föreskrifter om innehållet i annonser enligt detta kapitel.

7 § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om innehållet i annonser enligt detta kapitel.*

Paragrafen, som är ny, reglerar rätten att meddela föreskrifter avseende innehållet i annonser. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.2.

En motsvarande bestämmelse finns i 10 kap. 6 § LOU och avser rätten att meddela föreskrifter om innehållet i och offentliggörandet av annonser. Jämfört med bemyndigandet i LOU kan regeringen vid tillämpning av LOV även vidaredelegera bemyndigandet till den myndighet regeringen bestämmer. Avsikten är att regeringen, på samma sätt som enligt 12 § lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik, ska kunna bemyndiga till exempel den myndighet som ansvarar för den nationella webbplatsen att meddela föreskrifter om innehållet i annonserna.

4 kap.

1 § *Förfrågningsunderlaget ska innehålla uppgifter om*

1. de tillstånd som krävs för den aktuella tjänsten,

2. de uteslutningsgrunder som enligt 7 kap. 2 § andra stycket samt 3–4 §§ ska tillämpas i valfrihetssystemet,

3. vilka krav avseende teknisk och yrkesmässig kapacitet som en sökande ska uppfylla för att få delta i valfrihetssystemet,

4. grunderna för den ekonomiska ersättningen till en leverantör,

5. vilka övriga kommersiella och andra särskilda villkor som ska gälla vid fullgörande av kontraktet,

6. villkor för kontroll och uppföljning,

7. löptiden för kontraktet,

8. på vilket sätt ansökan ska ges in,

9. inom vilken tid den upphandlande myndigheten kommer att fatta beslut om godkännande, samt

10. övrigt som är relevant.

Paragrafen, som är ny, reglerar de uppgifter som förfrågningsunderlaget ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.1.

Ändringen innebär att bestämmelserna om förfrågningsunderlagets innehåll konsolideras i en paragraf. Det införs även en skyldighet för upphandlande myndigheter att ange vissa uppgifter i förfrågningsunderlaget.

Bestämmelsens innehåll motsvarar delvis 19 kap. 9 § LOU.

Vad som är en relevant uppgift enligt 4 kap. 1 § 10 får, på samma sätt som vid upphandlingar enligt LOU, avgöras utifrån förutsättningarna i det aktuella valfrihetssystemet. Ledning kan tas från förarbetena till 19 kap. 9 § LOU, där det anges att vad som är en relevant uppgift får avgöras utifrån den specifika upphandlingen. En upphandlande myndighet måste vidare, i varje enskilt valfrihetssystem, säkerställa att uppgifterna i dokumenten är tillräckliga för att uppfylla kraven som följer av de grundläggande principerna, särskilt principen om öppenhet (jfr prop. 2021/22:5 s. 198). I LOV regleras principerna i 1 kap. 2 §.

6 § *Den upphandlande myndigheten ska ge fri, direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till förfrågningsunderlaget på sin webbplats från den dag då annonsen om valfrihetssystemet publiceras.*

Paragrafen, som är ny, reglerar hur och när den upphandlande myndigheten ska ge tillgång till förfrågningsunderlaget. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2.

Bestämmelsen motsvarar delvis 19 kap. 10 § LOU. I LOU finns dock inget krav på att dokumenten ska tillhandahållas elektroniskt, men i författningskommentaren anges att det ligger i sakens natur att dokumenten oftast kommer att tillhandahållas i denna form (prop. 2021/22:5 s. 199).

Av bestämmelsen framgår att förfrågningsunderlaget ska tillhandahållas elektroniskt. Det är inte tillräckligt att ge sökande tillgång till förfrågningsunderlaget genom att länka till en tredje parts webbplats eller system, utan förfrågningsunderlaget ska tillhandahållas på den upphandlande myndighetens egna webbplats.

Av bestämmelsen framgår också att förfrågningsunderlaget ska finnas tillgängligt från den dag då annonsen om valfrihetssystemet publiceras. Den upphandlande myndigheten kan avpublicera förfrågningsunderlaget från webbplatsen när beslut fattats om att avsluta valfrihetssystemet. Den upphandlande myndigheten kan även avpublicera ett äldre förfrågningsunderlag när förfrågningsunderlaget ändras och ett nytt publicerats på webbplatsen.

7 § *Om den upphandlande myndigheten ändrar förfrågningsunderlaget ska myndigheten ge fri, direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till det ändrade förfrågningsunderlaget på sin webbplats senast den dag då annonsen om ansökningsfönstret publiceras.*

Paragrafen, som är ny, reglerar hur och när den upphandlande myndigheten ska ge tillgång till förfrågningsunderlaget om förfrågningsunderlaget ändras. Överväganden finns i avsnitt 6.4.2.

Bestämmelsen motsvarar delvis 19 kap. 10 § LOU. I LOU finns dock inget krav på att dokumenten ska tillhandahållas elektroniskt, men i författningskommentaren anges att det ligger i sakens natur att dokumenten oftast kommer att tillhandahållas i denna form (prop. 2021/22:5 s. 199).

Bestämmelsen införs med anledning av att det nya förfarandet med ansökningsfönster införs (jfr 3 kap. 2 §). Av bestämmelsen framgår att förfrågningsunderlaget ska tillhandahållas elektroniskt. Det är inte tillräckligt att ge sökande tillgång till förfrågningsunderlaget genom att länka till en tredje parts webbplats eller system, utan förfrågningsunderlaget ska tillhandahållas på den upphandlande myndighetens egna webbplats.

Av bestämmelsen framgår också att det ändrade förfrågningsunderlaget ska finnas tillgängligt senast den dag annonsen om ansökningsfönstret publiceras, dvs. senast 10 dagar innan ansökningsfönstret öppnas, se 3 kap. 5 §.

5 kap.

3 § *Den upphandlande myndigheten ska begära att sökande byter ut ett företag vars kapacitet åberopats mot ett annat företag, om företaget vars kapacitet åberopas*

1. inte uppfyller de krav som företaget åberopas för, eller

2. omfattas av tillämpliga uteslutningsgrunder.

Paragrafen, som är ny, reglerar den upphandlande myndighetens skyldighet att i vissa fall begära att en leverantör byter ut ett företag vars kapacitet åberopats mot ett annat företag. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.4.

Bestämmelsen motsvarar delvis 14 kap. 7 § LOU. I LOU föreskrivs dock ingen skyldighet, utan det är frivilligt för den upphandlande myndigheten att begära att leverantören byter ut ett företag vars kapacitet åberopats.

7 kap.

1 § En upphandlande myndighet *ska* utesluta en sökande om myndigheten får kännedom om att den sökande enligt dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korruption enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn eller korruption enligt nationella bestämmelser,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2177,

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i artiklarna 3 och 5–12 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, i den ursprungliga lydelsen, eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i artikel 14 i det direktivet, eller

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 200/629/RIF, i den ursprungliga lydelsen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om upphandlande myndigheters skyldighet att i vissa fall utesluta en sökande som gjort sig skyldig till brott. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

Paragrafen motsvarar huvudsakligen 7 kap. 1 § enligt SOU 2023:43 (s. 383–385), med skillnaden att det införs en skyldighet för den upphandlande myndigheten att, i de uppräknade fallen, utesluta en sökande från att delta i ett valfrihetssystem. Det är med andra ord inte frivilligt, utan obligatoriskt, för den upphandlande myndigheten att utesluta en sökande som omfattas av någon av de uppräknade uteslutningsgrunderna.

2 § En upphandlande myndighet *ska* utesluta en sökande om myndigheten får kännedom om att den sökande inte har fullgjort sina skyldigheter avseende betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter i det egna landet eller i det land där *valfrihetssystemet inrättats*, och detta har fastställts genom ett bindande domstolsavgörande eller myndighetsbeslut som har fått laga kraft.

En upphandlande myndighet får även utesluta en sökande om myndigheten på ett annat lämpligt sätt kan visa att de skyldigheter som avses i första stycket inte har fullgjorts.

Paragrafen innehåller bestämmelser om upphandlande myndigheters skyldighet att i vissa fall utesluta en sökande som inte fullgjort sina skyldigheter hänförliga till skatter eller socialförsäkringsavgifter. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

Paragrafen motsvarar huvudsakligen 7 kap. 2 § enligt SOU 2023:43 (s. 385), med den skillnaden att det finns en skyldighet i första stycket för en upphandlande myndighet att, i de uppräknade fallen, utesluta en sökande från att delta i ett valfrihetssystem. Det ska med andra ord inte vara frivilligt, utan obligatoriskt, för den upphandlande myndigheten att utesluta en sökande som inte har fullgjort sina skyldigheter avseende betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter på det vis som anges i bestämmelsen.

I Leverantörskontrollutredningens formulering anges att sökanden ska ha fullgjort sina skyldigheter i land där upphandlingen sker. Eftersom LOV avser valfrihetssystem och inte upphandlingar torde avsikten med förslaget till bestämmelsen ha varit att sökanden ska ha fullgjort sina skyldigheter i det land där valfrihetssystemet inrättats. Därför görs en redaktionell ändring i första stycket, någon förändring av innebörden i sak är inte avsedd.

3 § En upphandlande myndighet får utesluta en sökande om

1. myndigheten kan visa att den sökande har åsidosatt tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter,
2. den sökande
   a) är i konkurs eller är föremål för insolvens- eller likvidationsförfaranden,
   b) är föremål för tvångsförvaltning,
   c) har ingått ackordsuppgörelse med borgenärer, eller
   d) har avbrutit sin näringsverksamhet eller befinner sig i en motsvarande situation till följd av ett förfarande enligt nationella lagar och andra författningar som liknar dem som avses i a–c,
3. myndigheten kan visa att den sökande gjort sig skyldig till *något brott eller annat* allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att den sökandes redbarhet kan ifrågasättas,

4. myndigheten kan visa att den sökande har gjort sig skyldig till brott eller annat missförhållande utanför yrkesutövningen som gör att den sökandes redbarhet allvarligt kan ifrågasättas för den aktuella tjänsten,

5. *myndigheten kan visa* att den sökande har visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt enligt denna lag, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna eller lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, eller

6. den sökande i allvarlig omfattning

a) har lämnat oriktiga uppgifter om den information som kan begäras för kontroll av att det inte finns grund för att utesluta den sökande enligt detta kapitel, eller

b) har undanhållit sådan information.

Paragrafen innehåller bestämmelser om upphandlande myndigheters möjlighet att utesluta sökanden med anledning av en sökandes missförhållanden. Överväganden finns i avsnitt 6.3.3.

Paragrafen motsvarar delvis 7 kap. 3 § enligt SOU 2023:43 (s. 386), men med några skillnader. För det första avskaffas inte uteslutningsgrunden brott som avser yrkesutövningen, utan konsolideras med uteslutningsgrunden allvarligt fel i yrkesutövningen. För det andra införs en ny uteslutningsgrund avseende brott och missförhållanden utanför yrkesutövningen. För det tredje ändras beviskravet för uteslutningsgrunden avseende allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt.

Det föreskrivs ingen skyldighet för en upphandlande myndighet att, i de uppräknade fallen, utesluta en sökande från att delta i ett valfrihetssystem. Det är därmed upp till den upphandlande myndigheten att bedöma om möjligheten att utesluta en sökande på någon av dessa grunder ska utnyttjas. Vilka frivilliga uteslutningsgrunder som ska tillämpas i valfrihetssystemet ska framgå av förfrågningsunderlaget, se 4 kap. 1 §. Det är inte möjligt för den upphandlande myndigheten att senare inte tillämpa de i förfrågningsunderlaget angivna uteslutningsgrunderna.

Av *punkt 3* framgår att en upphandlande myndighet får utesluta en sökande om myndigheten kan visa att den sökande gjort sig skyldig till något brott eller annat allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att den sökandes redbarhet kan ifrågasättas. Bestämmelsen innebär att de tidigare uteslutningsgrunderna allvarligt fel i yrkesutövningen samt brott i yrkesutövningen konsolideras i samma punkt. Någon förändring av respektive uteslutningsgrunds innebörd är inte avsedd. Att slå ihop uteslutningsgrunderna till en punkt syftar främst till att, av pedagogiska skäl, samla de uteslutningsgrunder som ryms inom yrkesutövningen, såväl brott som andra allvarliga missförhållanden, i en uteslutningsgrund.

Allvarligt fel i yrkesutövningen kan avse ett flertal olika typer av missförhållanden. Av praxis framgår ett flertal exempel på missförhållanden som ansetts utgöra allvarligt fel i yrkesutövningen, bland annat bristande information om en företrädares

tidigare företags ekonomi och nära förestående konkurser,[290] felaktig fakturering i ett tidigare avtal,[291] tidigare tjänster som inte utförts men som beställts,[292] underlåtenhet att tillämpa krav på skolmedicin,[293] samt skattetillägg.[294] De fel som avses behöver inte ha något samband med den typ av tjänst eller karaktären på den tjänst som det aktuella valfrihetssystemet avser. Kravet på att agerandet ska leda till att den sökandes redbarhet kan ifrågasättas får bedömas i varje enskilt fall. Vid bedömningen bör hänsyn dock tas till karaktären på tjänsten i fråga och vilken personkategori tjänsten riktar sig till, se vidare 7 kap. 11 §.

Punkt 4, som är ny, innebär att en upphandlande myndighet får utesluta en sökande om myndigheten kan visa att den sökande har gjort sig skyldig till brott eller annat missförhållande utanför yrkesutövningen som gör att den sökandes redbarhet allvarligt kan ifrågasättas för den aktuella tjänsten. Vilka typer av ageranden som kan aktualiseras bör bedömas från fall till fall, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vid denna bedömning bör den upphandlande myndigheten särskilt beakta karaktären på den aktuella tjänsten, graden av förtroende som utförandet av tjänsten kräver samt vilka risker som är förknippade med den aktuella verksamheten. Det kan exempelvis förekomma situationer där ett visst agerande utanför yrkesutövningen allvarligt påverkar bedömningen av en sökandes redbarhet i relation till en viss tjänst, men inte nödvändigtvis i relation till en annan. Telefonbedrägerier mot äldre kan till exempel betraktas som särskilt allvarligt om det är fråga om ett valfrihetssystem som omfattar hemtjänst.

Av *punkt 5* framgår att en upphandlande myndighet får utesluta en sökande om den upphandlande myndigheten kan visa att den sökande har visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt enligt denna lag, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna eller lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

Punkt 5 motsvarar delvis förslaget i 7 kap. 3 § enligt SOU 2023:43 (s. 386 f.). Skillnaden är att rekvisitet att ett tidigare kontrakt ska ha sagts upp i förtid eller lett till skadestånd eller jämförbara påföljder, på grund av allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt, tas bort. I stället införs ett rekvisit om att den upphandlande myndigheten ska kunna visa att den sökande har visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt. Förutsättningen för att tillämpa uteslutningsgrunden ska därmed inte kopplas till hur ett tidigare kontrakt har avslutats. För att visa att allvarliga eller ihållande brister förekommit i fullgörandet av ett tidigare kontrakt bör bristerna ha

---

[290] Se bland annat Förvaltningsrätten i Stockholms domar den 7 mars 2025 i mål nr 19363-24 och 23337-24.

[291] Se bland annat Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 3 oktober 2024 i mål nr 12804-24 och Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 24 april 2024 i mål nr 9520-24.

[292] Se bland annat Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 9 februari 2023 i mål nr 23078-22.

[293] Se Förvaltningsrätten i Stockholms domar den 29 mars 2018 i mål nr 10355-17 och 10578-17.

[294] Se bland annat Förvaltningsrätten i Jönköpings dom den 21 april 2017 i mål nr 81-17.

dokumenterats. Dokumentationen bör minst omfatta vilka brister som identifierats, när de inträffat, deras omfattning samt vilka åtgärder som vidtagits för att få leverantören att avhjälpa dem. För att kunna använda uteslutningsgrunden krävs inte att bristerna förekommit i den upphandlande myndighetens egna tidigare kontrakt, utan den upphandlande myndigheten kan även lägga andra upphandlande myndigheters erfarenheter och dokumentation till grund för uteslutning enligt denna punkt.

5 § *Är den sökande en juridisk person ska den uteslutas enligt 1 § om en person som ingår i den sökandes förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera den sökande.*

Paragrafen motsvarar 7 kap. 1 § andra stycket i SOU 2023/24:3 (s. 384), och innehåller bestämmelser om vilka som ska kontrolleras mot de obligatoriska uteslutningsgrunderna i 7 kap. 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.4.

Bestämmelsen motsvarar 13 kap. 1 § andra stycket LOU. Den närmare innebörden framgår av kommentaren till bestämmelsen i lagen om offentlig upphandling (prop. 2015/16:195 s. 1084).

6 § *Är den sökande en juridisk person får den uteslutas*

1. enligt 3 § 3–4 samt 4 § om en person som ingår i den sökandes förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har gjort sig skyldig till sådant fel som avses i uteslutningsgrunden. Detsamma gäller personer som är behöriga att företräda, fatta beslut om eller kontrollera den sökande, eller

2. enligt 1 §, 3 § 3–4 eller 4 § om en person med avgörande ansvar för fullgörandet av kontraktet har gjort sig skyldig till brottet eller ett sådant fel som avses i uteslutningsgrunden.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vilka som får kontrolleras mot de uppräknade uteslutningsgrunderna. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.4.

I *första punkten* införs en möjlighet för upphandlande myndigheter att utesluta en sökande vars företrädare gjort sig skyldig till någon av uteslutningsgrunderna i 7 kap. 3 § 3–4 samt 4 §. Punkten överensstämmer delvis med 7 kap. 1 § andra stycket. I Leverantörskontrollutredningens förslag finns dock inte någon sådan möjlighet reglerad för de frivilliga uteslutningsgrunderna i 7 kap. 3 §. Avsikten med att införa bestämmelsen är att tydliggöra att denna personkrets även kan tillämpas vid prövning av de frivilliga uteslutningsgrunderna. Den närmare innebörden av personkretsen i fråga framgår av förarbetena till LOU (prop. 2015/16:195 del 2 s. 1084).

Genom den *andra punkten* i bestämmelsen utökas den personkrets av fysiska personer som får kontrolleras vad beträffar de obligatoriska uteslutningsgrunderna i 1 § samt vad gäller de frivilliga uteslutningsgrunderna i 3 § 3–4 eller 4 § avseende brott eller annat allvarligt fel i yrkesutövningen, brott eller annat missförhållande

utanför yrkesutövningen. Personkretsen utökas på så vis att även fysiska personer med avgörande ansvar för fullgörandet av kontraktet får kontrolleras mot de uteslutningsgrunder som räknas upp. Fysiska personer med ett avgörande ansvar för fullgörandet av kontraktet kan exempelvis avse nyckelpersoner som normalt krävs för att utföra uppdrag som upphandlas enligt LOV. Med detta avses personer som har centrala roller för att säkerställa kvaliteten i tjänstens utförande. Det omfattar därmed inte samtlig personal i verksamheten men det kan till exempel handla om verksamhetsansvariga eller medicinskt ansvariga personer.

7 § *Vid bedömningen av om en sökande ska uteslutas enligt 1–4 §§ får den upphandlande myndigheten även beakta att en annan juridisk person med koppling till sökanden gjort sig skyldig till brott eller sådant missförhållande som avses.*

Vid bedömningen av om sådan koppling föreligger ska den upphandlande myndigheten beakta till exempel gemensamt ägande och gemensam förvaltning, samt om utformningen av ägande- eller förvaltningsstrukturen är ägnad att undvika uteslutning.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vilka juridiska personer som ska kontrolleras mot de uppräknade uteslutningsgrunderna. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.4.

I *första stycket* utökas den krets av juridiska personer som får kontrolleras mot uteslutningsgrunderna i 1–4 §§. Genom förändringen får även juridiska personer med koppling till den sökande kontrolleras.

Av *andra stycket* framgår att vid bedömningen av om koppling föreligger, ska den upphandlande myndigheten beakta till exempel gemensamt ägande och gemensam förvaltning, samt om utformningen är ägnad att undvika uteslutning. Huruvida en koppling föreligger får bedömas med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall.

9 § *Den upphandlande myndigheten får begära in uppgifter från den sökande om dennes tidigare kontrakt enligt denna lag, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna eller lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.*

Begäran får omfatta pågående kontrakt och kontrakt som avslutats de senaste tre åren.

Paragrafen, som är ny, innebär att upphandlande myndigheter ges möjlighet att begära in uppgifter om sökandes offentliga kontrakt. I bestämmelsen införs även en begränsning av vilka kontrakt som avses. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5.

Paragrafen saknar motsvarighet i LOU.

Av *första stycket* följer att den upphandlande myndigheten, i samband med kontroll om den sökandes ansökan ska godkännas, får begära in uppgifter från den sökande om dennes tidigare offentliga kontrakt. Den sökande får inte göra något urval avseende vilka kontrakt uppgifter ska lämnas om. Den upphandlande myndigheten har alltså rätt att begära in uppgifter om den sökandes samtliga offentliga kontrakt. Uppgifterna kan omfatta den upphandlande myndighetens namn och vilken typ av upphandlingsföremål kontraktet avser.

Av *andra stycket* framgår att begäran inte får omfatta kontrakt som avslutats för mer än tre år sedan.

10 § *Den* upphandlande *myndigheten* ska, innan den beslutar att utesluta en sökande, ge den sökande tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över de omständigheter som enligt myndigheten utgör skäl för uteslutning.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 6 § enligt SOU 2023:43 (s. 388). Ändringen är enbart redaktionell då övriga bestämmelser inleds i bestämd form. Någon ändring av innehållet i sak är inte avsedd.

11 § *Om den upphandlande myndigheten överväger att utesluta en leverantör ska myndigheten särskilt beakta tjänstens karaktär i förhållande till de omständigheter som myndigheten avser att lägga till grund för beslutet.*

Paragrafen, som är ny, innehåller krav på upphandlande myndigheter att vid övervägande att utesluta en leverantör särskilt beakta tjänstens karaktär i förhållande till de omständigheter som myndigheten avser att lägga till grund för beslutet. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5.

Bestämmelsen saknar motsvarighet i LOU och är ett utflöde av proportionalitetsprincipen i 1 kap. 2 §.

Vid övervägande att utesluta en sökande ska den upphandlande myndigheten ställa det aktuella missförhållandets karaktär i relation till vilken typ av verksamhet som valfrihetssystemet avser. Telefonbedrägerier mot äldre bör till exempel betraktas som särskilt allvarligt om det är fråga om ett valfrihetssystem som omfattar hemtjänst. Därutöver bör den upphandlande myndigheten beakta missförhållandets allvar, den tid som förflutit mellan tiden för felagerandet och uteslutningen samt de särskilda omständigheterna kring grunden för uteslutningen.

12 § Den upphandlande myndigheten får låta bli att följa en skyldighet att utesluta en leverantör, om det är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om undantag från uteslutning i vissa exceptionella fall. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5.

Paragrafen motsvarar 13 kap. 6 § LOU och den närmare innebörden av undantaget i fråga framgår av förarbetena till LOU (prop. 2015/16:195 s. 746 ff. och 1089 f.).

8 kap.

1 § Den upphandlande myndigheten ska godkänna samtliga sökande som uppfyller de krav som angetts i annonsen och förfrågningsunderlaget och som inte har uteslutits med stöd av 7 kap. 1–4 §§.

I paragrafen ändras hänvisningen till 7 kap. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

Ändringen görs till följd av att grunderna för när en sökande till ett valfrihetssystem får uteslutas har ändrats. Någon förändring av innebörden i övrigt är inte avsedd.

1 a § *Om den upphandlande myndigheten har skäl att misstänka att en sökande inte uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 1 § ska myndigheten genomföra en fördjupad granskning.*

Den fördjupade granskningen ska dokumenteras.

Paragrafen, som är ny, innehåller en skyldighet för upphandlande myndigheter att i vissa fall genomföra en fördjupad granskning och att dokumentera denna. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.3.

Bestämmelsen saknar motsvarighet i LOU.

Av *första stycket* följer en skyldighet för upphandlande myndigheter att i vissa fall genomföra en fördjupad granskning av en sökande, om myndigheten har skäl att misstänka att sökanden inte uppfyller förutsättningarna för godkännande. Skyldigheten kan aktualiseras i flera olika fall, exempelvis om den upphandlande myndigheten genom sin omvärldsbevakning får kännedom om att en annan upphandlande myndighet uteslutit sökanden.

Vad den fördjupade granskningen bör omfatta får avgöras av den upphandlande myndigheten i varje enskilt fall, med beaktande av misstankens art och allvar samt vilka omständigheter som ligger till grund för misstanken. Granskningens omfattning och inriktning bör således anpassas till den risk som identifierats.

Enligt *andra stycket* ska den fördjupade granskningen dokumenteras. Dokumentationen kan komma att användas både vid den fortsatta kontrollen och uppföljningen om ett avtal tecknas med den sökande, och som underlag för beslutets motivering att utesluta sökanden.

I 11 kap. 3 § finns en motsvarande skyldighet, men med skillnaden att den bestämmelsen tar sikte på om den upphandlande myndigheten har skäl att misstänka att en leverantör under kontraktets löptid inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande.

9 kap.

1 a § *Den upphandlande myndigheten ska till enskilda lämna information om hur de kan rapportera fel i tjänsten och missförhållanden hos leverantörer.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om en informationsskyldighet för upphandlande myndigheter. Överväganden finns i avsnitt 6.5.2.

Av informationen bör det framgå till vilken funktion hos den upphandlande myndigheten som enskilda kan vända sig för att rapportera eventuella missförhållanden. Denna funktion bör vara neutral utan risk för intressekonflikter. Om det rör missförhållanden inom exempelvis hemtjänst bör det lämpligen inte vara samma funktion som också har ansvar för att till exempel bevilja enskilda hemtjänst.

Av informationen bör det även framgå vilka andra myndigheter som kan vara relevanta att vända sig till vid missförhållanden. Vilka myndigheter som aktualiseras bör avgöras av den upphandlande myndigheten och kan variera för olika tjänster.

10 kap.

1 § *Kontrakt som tecknas inom ramen för valfrihetssystem enligt denna lag ska innehålla villkor om*

1. förutsättningarna för att avsluta kontraktet om valfrihetssystemet avslutas,

2. förutsättningarna för att avsluta kontraktet om leverantörens förhållanden förändras under kontraktets löptid så att leverantören, om den varit sökande till valfrihetssystemet, inte hade godkänts till valfrihetssystemet av andra skäl än att leverantören omfattas av uteslutningsgrunderna,

3. förutsättningarna för att avsluta kontraktet om leverantörens ägarförhållanden eller ledning ändras,

4. kontroll och uppföljning, och

5. sanktioner vid kontraktsbrott.

Paragrafen, som är ny, innebär en skyldighet för upphandlande myndigheter att ställa vissa, i bestämmelsen uppräknade, kontraktsvillkor. Överväganden finns i avsnitt 6.4.3.

Bestämmelsen motsvarar delvis 17 kap. 17 § LOU.

I paragrafen föreskrivs en skyldighet för den upphandlande myndigheten att ställa kontraktsvillkor avseende avslutande av kontrakt, kontroll och uppföljning samt sanktioner vid kontraktsbrott. Bestämmelsen reglerar inte det närmare innehållet av kontraktsvillkoren utan det är upp till den upphandlande myndigheten att utforma dessa utifrån det aktuella valfrihetssystemet. Bestämmelsen hindrar inte att den

upphandlande myndigheten uppställer ytterligare kontraktsvillkor. Kontraktsvillkoren ska utformas i enlighet med principerna i 1 kap. 2 §.

2 § Den upphandlande myndigheten får ställa särskilda miljömässiga, sociala, arbetsrättsliga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras.

Paragrafen, som är delvis ny, motsvarar i huvudsak 4 kap. 2 § första meningen med skillnaden att bestämmelsen utökats med arbetsrättsliga villkor. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.3.

Paragrafen motsvarar 17 kap. 1 § första stycket LOU. I förarbetena till LOU utvecklas bestämmelsens innebörd närmare (prop. 2015/16:195 s. 1117 f.).

I bestämmelsen föreskrivs en möjlighet för upphandlande myndigheter att ställa särskilda kontraktsvillkor för fullgörandet av kontraktet. Det är inte obligatoriskt att uppställa sådana villkor för den upphandlande myndigheten, utan frivilligt. Den sökande behöver inte uppfylla de särskilda kontraktsvillkoren vid tidpunkten för ansökan, utan först vid fullgörandet av kontraktet.

3 § Särskilda kontraktsvillkor för fullgörande av kontrakt ska ha anknytning till tjänsten som valfrihetssystemet avser och anges i förfrågningsunderlaget.

Paragrafen, som är ny, tydliggör att särskilda kontraktsvillkor för fullgörande av kontraktet ska ha anknytning till tjänsten som valfrihetssystemet avser. De särskilda kontraktsvillkoren ska anges i förfrågningsunderlaget. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.3.

Bestämmelsen motsvarar 17 kap. 1 § andra stycket LOU. Den närmare innebörden av bestämmelsen framgår av författningskommentaren till 17 kap. 1 § andra stycket LOU (prop. 2015/16:195 s. 1117).

4 § Den upphandlande myndigheten får i förfrågningsunderlaget, avseende underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet, begära att en leverantör
1. lämnar in uppgifter om
a) vilka underleverantörer som kommer att fullgöra kontraktet,
b) vilka delar av kontraktet som kommer att fullgöras av respektive underleverantör,
2. säkerställer att underleverantörerna uppfyller de krav och villkor som ställts i förfrågningsunderlaget, och
3. byter ut underleverantörer som omfattas av tillämpliga uteslutningsgrunder.

Paragrafen, som är ny, innebär en möjlighet för upphandlande myndigheter att ställa vissa krav avseende de underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.4.

Bestämmelsen motsvarar delvis 17 kap. 6 § LOU. Den närmare innebörden av den bestämmelsen framgår av författningskommentaren till LOU (prop. 2015/16:195 s. 1125 f.).

Paragrafen tydliggör att upphandlande myndigheter har möjlighet att minst ställa de villkor avseende underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet som räknas upp i bestämmelsen. Någon inskränkning av upphandlande myndigheters nuvarande möjligheter att ställa krav avseende underleverantörer i valfrihetssystem är inte avsedd.

Med underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet avses sådana underleverantörer som direkt medverkar till att leverera tjänsten som valfrihetssystemet avser. Underleverantörer som indirekt medverkar till leveransen genom att exempelvis tillhandhålla kringtjänster eller varor omfattas således inte. Således behöver en leverantör som tillhandahåller HVB som utgångspunkt exempelvis lämna uppgifter om den underleverantör som tillhandahåller psykologtjänster inom ramen för hemmets verksamhet, men inte om den underleverantör som levererar måltider.

Bestämmelsen hindrar inte upphandlande myndigheter från att uppställa andra kontraktsvillkor än de som räknas upp i bestämmelsen avseende underleverantörer som direkt medverkar till fullgörandet av kontraktet. Paragrafen hindrar inte heller upphandlande myndigheter från att ställa kontraktsvillkor som avser andra underleverantörer än de som direkt medverkar till fullgörandet av kontraktet. Sådana kontraktsvillkor ska alltjämt ha anknytning till tjänsten som valfrihetssystemet avser (jfr 10 kap. 3 §), överensstämma med principerna (1 kap. 2 §) och anges i förfrågningsunderlaget (4 kap. 1 §).

5 § *Kontrakt som tecknas inom ramen för valfrihetssystem enligt denna lag får innehålla villkor om att leverantören endast får byta ut en underleverantör som avses i 4 § efter godkännande från den upphandlande myndigheten.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en möjlighet för upphandlande myndigheter att uppställa villkor om att leverantören endast får byta ut en underleverantör efter godkännande från den upphandlande myndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.4.

Bestämmelsen saknar motsvarighet i LOU.

Paragrafen är avsedd att förtydliga att upphandlande myndigheter får uppställa villkor om att leverantören endast får byta ut en underleverantör, som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet, efter godkännande från den upphandlande myndigheten. Paragrafen är inte avsedd att inskränka upphandlande myndigheters nuvarande möjligheter att kräva förhandsgodkännande innan en leverantör anlitar en underleverantör.

Det föreskrivs inga närmare krav på hur den upphandlande myndighetens villkor bör se ut i detta avseende. Exempelvis kan den upphandlande myndigheten dock föreskriva att leverantören endast får byta ut en underleverantör om denne dels inte omfattas av tillämpliga uteslutningsgrunder, dels uppfyller de krav och villkor som ställts i förfrågningsunderlaget.

I bestämmelsen föreskrivs heller inget om hur den upphandlande myndighetens godkännande bör ske. Godkännandet bör dock vara skriftligt.

Paragrafen innebär därmed inte något förbud mot att ställa motsvarande krav avseende andra underleverantörer. Sådana krav måste ha anknytning till tjänsten som valfrihetssystemet avser (jfr 10 kap. 3 §), överensstämma med bland annat proportionalitetsprincipen (1 kap. 2 §) och anges i förfrågningsunderlaget (4 kap. 1 §).

6 § *Ett valfrihetssystem med ansökningsfönster får ändras utan att ett nytt ansökningsfönster öppnas, om ändringen inte är väsentlig.*

Paragrafen, som är ny, innehåller ett förbud mot att genomföra väsentliga ändringar av valfrihetssystemet när ett valfrihetssystem med ansökningsfönster är stängt för ansökningar. Överväganden finns i avsnitt 6.1 och 6.1.1.

Paragrafen motsvarar delvis 17 kap. 8 och 14 §§ LOU. Av förarbetena till LOU framgår bestämmelsernas närmare innebörd (prop. 2015/16:195 s. 1127 och 1131 f.).

Bestämmelsen införs med anledning av att ett nytt annonseringsförfarande införs i LOV – förfarande med ansökningsfönster. Bestämmelsen syftar till att upprätthålla likabehandlingsprincipen, genom att säkerställa att väsentliga ändringar inte görs under tiden valfrihetssystemet är stängt. Det skulle exempelvis kunna innebära att leverantörer utanför valfrihetssystemet går miste om potentiella affärsmöjligheter.

11 kap.

1 § *Den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för kontroll och uppföljning av valfrihetssystem enligt denna lag.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en skyldighet för upphandlande myndigheter att besluta om riktlinjer för kontroll och uppföljning. Överväganden finns i avsnitt 6.5.1.

Genom bestämmelsen införs ett krav för upphandlande myndigheter som tillämpar LOV att besluta om riktlinjer för kontroll och uppföljning. Skyldigheten omfattar med andra ord inte de upphandlande myndigheter som inte har något valfrihetssystem.

Riktlinjer för kontroll och uppföljning behöver inte vara separata, utan kan ingå som ett avsnitt i ett mer omfattande upphandlingsreglemente eller motsvarande.[295] De upphandlande myndigheter som har flera olika valfrihetssystem behöver inte ha olika riktlinjer för olika valfrihetssystem. Om tjänsterna i den upphandlande myndighetens olika valfrihetssystem är av väsentligt skild karaktär, kan det dock vara lämpligt att införa olika regler för de olika systemen. Huruvida de olika reglerna bör framgå av olika riktlinjer, eller endast av olika avsnitt i en och samma riktlinje, är upp till den upphandlande myndigheten.

Det föreskrivs inte någon närmare reglering av innehållet i de riktlinjerna. Riktlinjerna bör dock innehålla närmare beskrivningar av hur den upphandlande myndigheten ska arbeta med kontroll och uppföljning. Riktlinjerna kan exempelvis tydliggöra vilka metoder för kontroll och uppföljning som ska användas, vilka funktioner som ansvarar för kontrollen och uppföljning och hur regelbundet kontroll och uppföljning ska genomföras. Av naturliga skäl bör det däremot inte framgå exakt var, när och hur den upphandlande myndigheten avser att genomföra sin kontroll och uppföljning. En sådan detaljeringsgrad skulle kunna ge oseriösa eller kriminella aktörer en förvarning och därmed möjlighet att dölja eventuella brister och missförhållanden. I upphandlande myndigheter som är kommuner, regioner eller kommunalförbund bör riktlinjerna också ha koppling till det program som kommunfullmäktige ska besluta om enligt 10 kap. 8 § kommunallagen.

I 13 kap. 12 § ges tillsynsmyndigheten möjlighet att förelägga en upphandlande myndighet som inte beslutat om riktlinjer för kontroll och uppföljning att göra det.

2 § *Den upphandlande myndigheten ska regelbundet kontrollera att leverantörerna i valfrihetssystemet uppfyller villkoren i förfrågningsunderlaget samt inte omfattas av uteslutningsgrunderna i 7 kap.*

Kontrollen ska dokumenteras.

Paragrafen, som är ny, innehåller en skyldighet för upphandlande myndigheter att regelbundet kontrollera att leverantörer uppfyller villkoren i förfrågningsunderlaget och inte omfattas av uteslutningsgrunderna. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.1.

Paragrafen motsvarar delvis 4 § lagen (2022:759) om Fondtorgsnämnden.

Av *första stycket* följer en skyldighet för upphandlande myndigheter att regelbundet kontrollera att leverantörerna i valfrihetssystemet uppfyller villkoren i förfrågningsunderlaget och inte omfattas av uteslutningsgrunderna i 7 kap. Hur ofta kontrollen bör genomföras får avgöras utifrån vad som är lämpligt i det enskilda fallet, bland annat med beaktande av de risker som identifierats, riskernas art och allvar samt vilka omständigheter som ligger till grund för riskerna.

[295] Jfr Konkurrensverket, "Direktupphandling | Konkurrensverket", (besökt 2025-11-19).

Enligt *andra stycket* ska kontrollen dokumenteras. Kravet syftar till att skapa spårbarhet, såväl internt som externt. Dokumentationen syftar exempelvis till att möjliggöra en effektiv tillsyn av kravets efterlevnad. Det finns inte någon närmare reglering av innehållet i dokumentationen. Lämpligen bör det av dokumentationen dock minst framgå vilka leverantörer som omfattats av kontrollen, vilken typ av kontroll som genomförts, vilka funktioner som genomfört kontrollen samt när kontrollen genomförts. Även resultatet av kontrollen bör framgå, liksom vilka åtgärder som planeras att vidtas som en följd av kontrollen.

3 § *Om den upphandlande myndigheten har skäl att misstänka att en leverantör under kontraktets löptid inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 8 kap. 1 § ska myndigheten genomföra en fördjupad granskning.*

Den fördjupade granskningen ska dokumenteras.

Paragrafen, som är ny, innehåller en skyldighet för upphandlande myndigheter att i vissa fall genomföra en fördjupad granskning av en leverantör. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.3.

Paragrafen saknar motsvarighet i LOU.

Av *första stycket* följer en skyldighet för upphandlande myndigheter att i vissa fall genomföra en fördjupad granskning av en leverantör, om myndigheten har skäl att misstänka att en leverantör under kontraktets löptid inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande. Skyldigheten kan aktualiseras i flera olika fall, exempelvis om den upphandlande myndigheten genom sin uppföljning fattar misstanke om att en uteslutningsgrund föreligger eller att leverantören inte uppfyller något av kvalificeringskraven som uppställts för att delta i valfrihetssystemet.

Vad den fördjupade granskningen bör omfatta får avgöras av den upphandlande myndigheten i varje enskilt fall, med beaktande av misstankens art och allvar samt vilka omständigheter som ligger till grund för misstanken. Granskningens omfattning och inriktning bör således anpassas till den risk som identifierats och till syftet med prövningen.

Enligt *andra stycket* ska den fördjupade granskningen dokumenteras. Dokumentationen kan användas både vid den fortsatta kontrollen och uppföljningen och som underlag för beslutets motivering om kontraktet avslutas.

I 8 kap. 1 a § finns en motsvarande skyldighet, men med skillnaden att den bestämmelsen tar sikte på om den upphandlande myndigheten har skäl att misstänka att en sökande inte uppfyller förutsättningarna för godkännande.

12 kap.

1 § Den upphandlande myndigheten ska avsluta ett kontrakt som ingåtts inom ramen för ett valfrihetssystem om:

1. det framkommer att leverantören borde ha uteslutits enligt 7 kap. vid handläggningen av ansökan till valfrihetssystemet,

2. leverantörens förhållanden förändras under kontraktets löptid så att den, om den varit sökande till valfrihetssystemet, skulle varit föremål för uteslutning enligt 7 kap., eller

3. leverantören saknar relevanta tillstånd för bedrivande av tjänsten.

Skyldigheten att avsluta ett kontrakt enligt första stycket gäller oberoende av om en sådan möjlighet framgår av kontraktet.

Paragrafen, som är ny, innehåller en skyldighet för upphandlande myndigheter att, vid angivna situationer, avsluta kontrakt som tecknats inom ramen för ett valfrihetssystem enligt denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

Av *första stycket* framgår en skyldighet för upphandlande myndigheter att avsluta ett kontrakt mellan den upphandlande myndigheten och en leverantör under vissa angivna situationer.

Första punkten avser situationen då den upphandlande myndigheten får kännedom om att leverantören borde ha uteslutits vid ansökan till valfrihetssystemet.

Andra punkten avser om leverantörens förhållanden förändras under kontraktets löptid så att någon av de uteslutningsgrunder som tillämpas i valfrihetssystemet aktualiseras. Det kan exempelvis röra att någon i ledningen byts ut eller att verksamheten, alternativt en företrädare för den, gör sig skyldig till brott eller annat allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att den leverantörens redbarhet kan ifrågasättas.

Tredje punkten avser en situation där leverantören förlorar tillståndet som krävs för att utföra den aktuella tjänsten. Det kan exempelvis röra sig om tillstånd från IVO att utföra hemtjänst eller driva HVB. Det kan även vara om IVO beslutar att förbjuda en verksamhet, till exempel en vårdcentral.

Av *andra stycket* framgår att bestämmelsen gäller direkt utan att det har angetts några villkor om detta i förfrågningsunderlaget.

2 § När ett beslut fattats om att avsluta ett kontrakt enligt 1 § ska den upphandlande myndigheten snarast möjligt lämna underrättelse till leverantören om beslutet och skälen för det.

Den upphandlande myndigheten ska i underrättelsen lämna upplysningar om hur rättelse söks.

Paragrafen, som är ny, innehåller en skyldighet för den upphandlande myndigheten att snarast möjligt meddela en leverantör ett beslut om att avsluta ett kontrakt och skälen för det. Underrättelsen ska även innehålla upplysningar om hur rättelse söks. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

Bestämmelsen är utformad med 8 kap. 2 § som utgångspunkt.

Av *första stycket* framgår att den upphandlande myndigheten ska meddela ett beslut om att avsluta ett kontrakt snarast möjligt till leverantören och ange skälen för beslutet. Detta innebär att det i regel ska ske samma dag som beslutet meddelas. Underrättelsen bör ske skriftligen till den leverantör vars kontrakt avslutas. Skälen ska vara så tydliga att leverantören kan utläsa varför kontraktet avslutats och ska kunna användas som underlag vid övervägande om att ansöka om rättelse av beslutet.

Skyldigheten att avsluta kontraktet innebär att den upphandlande myndigheten måste göra en bedömning av huruvida grund för avslutande föreligger. Det föreskrivs inget krav på att avslutandet ska föregås av ett kontradiktoriskt förfarande (jfr 7 kap. 10 §). Det finns dock inget hinder mot att den upphandlande myndigheten, inför ett eventuellt beslut om att avsluta ett kontrakt, på eget initiativ kontaktar en leverantör och låter leverantören kommentera skälen till att ett kontrakt ska avslutas om det inte är uppenbart att förutsättningarna i 1 § är uppfyllda.

Av *andra stycket* framgår att den upphandlande myndigheten ska ange hur rättelse söks. Det ska alltså framgå att rättelse söks hos den förvaltningsrätt där den upphandlande myndigheten har sin hemvist. Se vidare 13 kap. 1 och 1 a §§ angående hur rättelse söks.

3 § *Den upphandlande myndighetens beslut enligt 1 § gäller omedelbart.*

Leverantören ska ges skälig tid att avveckla sin verksamhet så att enskilda ges möjlighet att välja en ny leverantör inom ramen för valfrihetssystemet. Tiden för avveckling av verksamheten ska framgå av beslutet.

Beslutet har ingen retroaktiv verkan. De rättigheter och skyldigheter som redan har uppkommit genom kontraktet ska kvarstå.

Paragrafen, som är ny, innebär att en upphandlande myndighets beslut om att avsluta ett kontrakt ska gälla omedelbart. Den upphandlande myndigheten ska ange under vilken tid som leverantören ska fortsätta att fullgöra kontraktet. Ett beslut om att avsluta kontraktet ska inte ha någon retroaktiv verkan. Överväganden finns i avsnitt 6.3.6.

Av *första stycket* framgår att beslutet ska gälla omedelbart. Bestämmelsen skiljer sig därmed från LOU:s reglering om ogiltighet av avtal där ogiltighetsförklaringen gäller från det att avtalet ingicks och inte från tidpunkten för ogiltighetsförklaringen.

Av *andra stycket* framgår att leverantören ska ges skälig tid att avveckla verksamheten. Bestämmelsen är i första hand en skyddsregel för brukarna och syftar till att undvika avbrott i tjänsteleveransen. Det är upp till den upphandlande myndigheten att avgöra hur lång tid som krävs för att avveckla avtalet.

Av *tredje stycket* framgår att ett avslutande av avtal inte påverkar de rättigheter och skyldigheter som redan finns. Det innebär att leverantören ska få ersättning för redan utförda tjänster och att eventuella viten ska betalas.

13 kap.

1 a § *En leverantör vars kontrakt avslutats genom ett beslut enligt 12 kap. 1 § får ansöka om rättelse enligt 1 §.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en möjlighet för en leverantör att ansöka om rättelse av en upphandlande myndighets beslut att avsluta ett kontrakt. Överväg-andena finns i avsnitt 6.3.6.

Paragrafen hänvisar till 1 § som anger att rättelse ska sökas skriftligen i allmän förvaltningsdomstol.

En leverantör vars kontrakt avslutats behöver ansöka om rättelse enligt denna paragraf för att begränsa sin skada. Om så inte görs begränsas en leverantörs möjlighet att erhålla civilrättsligt skadestånd till följd av kontraktets avslutande.

1 b § *Rätten får förordna att beslut om avslutande av kontrakt enligt 12 kap. 1 § inte ska gälla innan något annat har bestämts. Vid bedömningen ska hänsyn tas till de enskildas intressen, allmänintresset och övriga berörda intressen.*

Rätten ska avstå från att fatta ett sådant beslut om det inte är sannolikt att leverantörens ansökan kommer att bifallas.

Paragrafen, som är ny, innehåller en möjlighet för en leverantör att i förvaltnings-domstol yrka att domstolen ska inhibera beslutet om att kontraktet ska få fortsätta att fullgöras under tiden för domstolsprövningen. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

Av *första stycket* framgår att förvaltningsdomstolen har möjlighet att, efter yrkande av leverantören, inhibera den upphandlande myndighetens beslut om att avsluta kontraktet och att kontraktet därmed får fortsätta att fullgöras under tiden för dom-stolsprövningen. Eftersom ett beslut om avslutande av kontrakt gäller omedelbart ska leverantören som utgångspunkt avveckla verksamheten redan under domstols-prövningen. I de fall domstolen beslutar om rättelse riskerar rättelsen dock att bli verkningslös om leverantören då redan har hunnit avveckla verksamheten. Av det skälet ska det finnas en möjlighet för domstolen att inhibera beslut om att kontraktet får fortsätta att fullgöras under tiden för domstolsprövningen. Vid bedömningen av huruvida ett beslut om inhibition ska fattas ska domstolen i första hand ta hänsyn till brukarnas intresse och i andra hand leverantörens intresse. Om det föreligger allvarlig fara för patientsäkerheten ska domstolen inte fatta ett sådant beslut.

Av *andra stycket* framgår att domstolen, utifrån grunderna för yrkandet, ska göra en sannolikhetsbedömning avseende om leverantören kan antas ha framgång med sin ansökan och i så fall inhibera beslutet. Inhibition är inget slutligt beslut och gäller endast under tiden för prövningen.

Även kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen kan inhibera beslutet under domstolsprövningen.

3 § En ansökan om rättelse enligt 1 *eller 1 a §§* ska göras hos den förvaltningsrätt i vars domkrets den upphandlande myndigheten har sitt hemvist.

En ansökan enligt 1 § andra stycket *eller 1 a §* ska ha kommit in till allmän förvaltningsdomstol inom tre veckor från det att underrättelse lämnats enligt 8 kap. 2 § *eller 12 kap. 2 §*.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innebär en följdändring med anledning av de nya reglerna om avslutande av avtal och ansökan om rättelse vid beslut om avslutande av avtal. Överväganden finns i avsnitt 6.7.

7 § *Den* myndighet *som regeringen bestämmer* ska utöva tillsyn över *att* denna lag *följs*.

Paragrafen reglerar vilken myndighet som utövar tillsyn över lagen. Paragrafen motsvarar 21 kap. 1 § första stycket LOU. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.2.

Paragrafen har ändrat utformning för att överensstämma med 21 kap. 1 § första stycket LOU, bestämmelsens närmare innebörd framgår av förarbetena (prop. 2015/16:195 s. 1160). Ändringen görs för att tydliggöra att uppdraget att utöva tillsyn över att lagen följs inte skiljer sig åt mellan LOU och LOV.

Tillsynsmyndigheten ska bedriva en aktiv tillsyn av lagen. Tillsynen kan avse både principiellt viktiga ärenden och allmän tillsyn i syfte att kontrollera att bestämmelserna i lagen följs.

10 § *Tillsynsmyndigheten får förelägga en upphandlande myndighet att besluta om riktlinjer för kontroll och uppföljning enligt 11 kap. 1 §.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om tillsynsmyndighetens befogenhet att meddela föreläggande om att besluta om riktlinjer för kontroll och uppföljning enligt 11 kap. 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.1.

Av 11 kap. 1 § framgår att den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för kontroll och uppföljning av valfrihetssystem.

Paragrafen har utformats med 21 kap. 4 § LOU som förebild, av förarbetena framgår bestämmelsens närmare innebörd (prop. 2023/24:3 s. 72). Skillnaden är att denna bestämmelse avser riktlinjer för kontroll och uppföljning, medan bestämmelsen i LOU avser riktlinjer för direktupphandling. Ett föreläggande kan inte förenas med vite.

11 § *Om det behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna utöva tillsyn, får myndigheten förelägga en upphandlande myndighet att lämna uppgifter, visa upp en handling eller lämna över en kopia av handlingen.*

Paragrafen, som är ny, reglerar tillsynsmyndighetens möjlighet att förelägga en upphandlande myndighet att lämna uppgifter, visa upp en handling eller lämna över en kopia av en handling i samband med tillsynsmyndighetens utredning av potentiella överträdelser av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.2.

Paragrafen överensstämmer med 21 kap. 5 § LOU, bestämmelsens närmare betydelse framgår av förarbetena till LOU (prop. 2015/16:195 s. 1160). För att tillsynsmyndigheten ska kunna bedriva en aktiv tillsyn av lagen bör tillsynsmyndigheten ha samma möjligheter att förelägga en upphandlande myndighet att inkomma med den information som den efterfrågar som i LOU.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 30 juni 2028 i fråga om 2 kap. 4 a §, 3 kap. samt 10 kap. 6 § och i övrigt den 1 januari 2027.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1 och 7.2.

Första punkten anger när lagen träder i kraft. Förslagen avseende införandet av ett nytt förfarande föreslås träda i kraft den 30 juni 2028. Samtliga övriga förslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

9.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen

1 § Arbetsförmedlingen får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet.

Med valfrihetssystem avses i denna lag ett system där den enskilde som ska nyttja en tjänst har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten bland samtliga leverantörer som uppfyller de krav som Arbetsförmedlingen har ställt och som myndigheten har godkänt och tecknat kontrakt med.

Paragrafen reglerar Arbetsförmedlingens möjligheter att tillhandahålla valfrihetssystem inom sin arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

Paragrafen överensstämmer delvis med nuvarande 1 § A-LOV, den närmare innebörden av bestämmelsen framgår av prop. 2021/22:216 s. 99.

I *andra stycket* ändras definitionen av ett valfrihetssystem så att kravet på löpande annonsering avskaffas. Ändringen görs till följd av att kravet på löpande annonsering avskaffas i lagen om valfrihetssystem genom att det införs ett alternativt förfarande med ansökningsfönster. Arbetsförmedlingen kan därmed i valfrihetssystem enligt A-LOV välja vilket av de två förfarandena i LOV som ska användas.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 30 juni 2028.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1 och 7.2.

Första punkten anger när lagen träder i kraft. Ikraftträdandet överensstämmer med tidpunkten för införandet av ett nytt förfarande i LOV.

Referenser

Författningar

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (EUT L 134, 30.04.2004).

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 14.12.2007).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 28.03.2014).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (EUT L 94, 28.03.2014).

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1640 av den 31 maj 2024 om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om ändring och upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUT C 326, 26.10.2012).

SFS 1974:152 *Regeringsformen* (RF).

SFS 1976:580 *Lagen om medbestämmande i arbetslivet* (MBL).

SFS 1993:387. *Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade* (LSS).

SFS 1993:1651 *Lagen om läkarvårdsersättning* (LOL).

SFS 1993:1652. *Lagen om ersättning för fysioterapi* (LOF).

SFS 2000:628 *Förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.

SFS 2001:435. *Socialtjänstlagen* (SoL).

SFS 2005:551 *Aktiebolagslagen* (ABL).

SFS 2007:1030. *Förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen*.

SFS 2007:1091 *Lagen om offentlig upphandling, tidigare version* (ÄLOU).

SFS 2007:1117 *Förordningen med instruktion till Konkurrensverket*.

SFS 2008:965 *Lagen om valfrihetssystem* (LOV).

SFS 2009:400 *Offentlighets- och sekretesslagen* (OSL).

SFS 2010:536. *Lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen* (A-LOV).

SFS 2015:527 *Förordningen med instruktion för Upphandlingsmyndigheten*.

SFS 2016:1145 *Lagen om offentlig upphandling* (LOU).

SFS 2016:1146 *Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna* (LUF).

SFS 2016:1147 *Lagen om upphandling av koncessioner* (LUK).

SFS 2017:30 *Hälso- och sjukvårdslagen* (HSL).

SFS 2017:725 *Kommunallagen.*

SFS 2019:668 *Lagen om upphandlingsstatistik* (LUS).

SFS 2021:579 *Lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter* (LOH).

SFS 2022:759 *Lagen om Fondtorgsnämnden*.

SFS 2023:196 *Lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete*.

Domstolsavgöranden och beslut

Förvaltningsrätten i Falun, dom den 24 juli 2024, mål nr 3170-24.
Förvaltningsrätten i Göteborg, dom den 19 juni 2023, mål nr 4448-23
Förvaltningsrätten i Härnösand, dom den 13 mars 2017, mål nr 2818-16 E, 2819-16 E, 2820-16 E, 2821-16 E och 2822-16 E
Förvaltningsrätten i Jönköping,
dom den 25 januari 2022, mål nr 237-22.
dom den 21 april 2017, mål nr 81-17.
Förvaltningsrätten i Linköping, dom den 24 april 2024, mål nr 9520-24.
Förvaltningsrätten i Malmö, dom den 9 april 2024, mål nr 13792-23.
Förvaltningsrätten i Stockholm,
domar den 7 mars 2025, mål nr 19363-24 och 23337-24.
domar den 29 mars 2018, mål nr 10355-17 och 10578-17.
dom den 3 oktober 2024, mål nr 12804-24.
dom den 9 februari 2023, mål nr 23078-22.
HFD 2018 ref. 60, dom den 3 december 2024, mål nr 7360-23 och 7361-23.
HFD 2020 ref. 57, dom den 11 november 2020, mål nr 1318-20 *Särölednens Familjeläkare*.
Hovrätten för övre Norrland, dom den 17 december 2018, mål nr T 756-17.
Högsta domstolen, beslut den 25 februari 2025, NJA 2025:10, *GDPR och brottmålsdomarna (I och II)*.
Linköpings tingsrätt, dom den 9 juni 2023, mål nr T 3420-19.
EU-domstolen,
Mål 26/62, *van Gend & Loos*, EU:C:1963:1.
Mål C-14/83, *von Colson och Kamman*, EU:C:1984:153.
Mål C-106/89, *Marleasing*, EU:C:1990:395.
Mål C-300/07, *Hans & Christophorus Oymanns*, EU:C:2009:358.
Mål C-465/11, *Forposta and ABC Direct Contact*, EU:C:2012:801.
Mål C-410/14, *Falk Pharma*, EU:C:2016:399.
Mål C-9/17, *Tirkkonen*, EU:C:2018:142.
Mål C-41/18, *Meca*, EU:C:2019:507.
Mål C-37/20 och C-601/20, *förenade målen WM och Sovim SA mot Luxemburg Business Register*, EU:C:2022:912.
Mål C-436/20, *ASADE*, EU:C:2022:559.
Svea hovrätt, dom den 15 november 2018, mål nr B 9208-16.
Umeå tingsrätt, dom den 10 maj 2024, mål nr T 3376-22.

Propositioner

Prop. 2006/07:128. Propositionen *Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster*.
Prop. 2008/09:29. Propositionen *Lag om valfrihetssystem* (LOV-propositionen).
Prop. 2009/10:146. Propositionen *Valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen*.
Prop. 2015/16:195. Propositionen *Nytt regelverk om offentlig upphandling*.

Prop. 2016/17:163. Propositionen *Arbetsrättsliga villkor vid upphandling*.
Prop. 2016/17:171. Propositionen *En ny kommunallag*.
Prop. 2020/21:134. Propositionen *Förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter*.
Prop. 2021/22:5. Propositionen *Ett förenklat upphandlingsregelverk*.
Prop. 2021/22:120. Propositionen *En effektivare överprövning av offentliga upphandlingar*.
Prop. 2021/22:179. Propositionen *Ett bättre premiepensionssystem*.
Prop. 2023/24:3. Propositionen *En effektivare upphandlingstillsyn*.
Prop. 2023/24:52. Propositionen *Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet*.
Prop. 2024/25:99. Propositionen *Vårändringsbudget för 2025*.
Prop. 2024/25:201. Propositionen *Utvidgade möjligheter att meddela näringsförbud på grund av brott*.
Prop. 2025/26:1. Propositionen *Budgetpropositionen för 2026*.
Prop. 2025/26:15. Propositionen *Skarpare verktyg till Inspektionen för vård och omsorg*.
Prop. 2025/26:201. Propositionen *Utvidgade möjligheter att meddela näringsförbud på grund av brott.*

Övriga källor

Arbetsförmedlingen, *Organiserad brottslighet – en lägesbild 2024*, Af-2024/0038 3268. Arbetsförmedlingen, 2024.
Arbetsförmedlingen m.fl., *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2024*, dnr A573.423/2024. Stockholm: Polismyndigheten, 2025.
Brottsförebyggande rådet, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner - Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*, Rapport 2022:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet 2022.
Brottsförebyggande rådet, *Företag som brottsverktyg – Upplägg, systemsårbarheter och kopplingar till den kriminella miljön*, Rapport 2025:20. Stockholm: Brottsförebyggande rådet 2025.
Ds. 2025:17, *Förbättrade förutsättningar för IVO – förslag för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården*, Socialdepartementet.
Finansdepartementet, *Färdplan för de offentliga affärerna 2025–2030*. Stockholm: Regeringskansliet, 2025.
Finansdepartementet, Promemorian *Utlämnande av uppgifter ur registret över verkliga huvudmän,* Dnr Fi2025/00707.
Hansson, T., ”Region Skåne polisanmäler och häver avtalet med privat vårdcentral i Malmö”, *Dagens Nyheter*. https://www.dn.se/sverige/region-skane-polisanmaler-och-haver-avtalet-med-privat-vardcentral-i-malmo/ (besökt 2025-11-28).
Inspektionen för vård och omsorg, *Förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen – Delredovisning 1 av regeringsuppdrag (S2024/00041)*, IVO 2025–2, publicerad 2025-01-29.

Konkurrensverket, *Metoder för att beakta kvalitet i offentliga kontrakt*, Rapport 2025:7. Stockholm: Konkurrensverket, 2025.
Konkurrensverket, *Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade*, Rapport 2025:4. Stockholm: Konkurrensverket, 2025.
Konkurrensverket, remissyttrandet *Promemorian Ett utvidgat näringsförbud på grund av brott*, dnr 254/2025.
Konkurrensverket, remissyttrandet *Promemorian Utlämnande av uppgifter ur registret över verkliga huvudmän*, dnr 288/2025.
Konkurrensverket, remissyttrandet *Statskontorets rapport Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner (Statskontoret 2025:7)*, dnr 465/2025.
Konkurrensverket, remissyttrandet *Betänkandet Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete (SOU 2025:25)*, dnr 485/2025.
Konkurrensverket, remissyttrandet *Promemorian Förbättrade förutsättningar för IVO – förslag för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården*, dnr 625/2025.
Konkurrensverket, remissyttrandet *Betänkandet Förändring genom försök – Försöksverksamhet i den kommunala sektorn*, dnr 26/2024
Konkurrensverket, *Konkurrensen i byggmaterialindustrin - Redovisning av regerings-uppdrag att utreda och kartlägga konkurrensen i svensk byggmaterialindustri*, Rapport 2021:4. Stockholm: Konkurrensverket, 2021.
Konkurrensverket, *Betydelsen av den upphandlande myndighetens urval – Vem får välja i ett valfrihetssystem?*, Ställningstagande 2019:2.
Konkurrensverket, *Direktupphandlingar – en kartläggning av riktlinjer och rutiner*, Rapport 2016:11. Stockholm: Konkurrensverket, 2016.
Konkurrensverket, *Valfrihetssystem inom Arbetsförmedlingen*, Rapport 2013:7. Stockholm: Konkurrensverket, 2013.
Konkurrensverket, *Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst*, Rapport 2013:1. Stockholm: Konkurrensverket, 2013.
Konkurrensverket, *Val av vårdcentral – förutsättningar för kvalitetskonkurrens i vårdvalssystemen*, Rapport 2012:2. Stockholm: Konkurrensverket, 2012.
Konkurrensverket, *Uppföljningen av vårdval i primärvården – Valfrihet, mångfald och etableringsförutsättningar*, Rapport 2010:3. Stockholm: Konkurrensverket, 2010.
Konkurrensverket, beslut den 23 oktober 2013 i dnr 348/2013, *Påstått problem gällande brist på konkurrensneutralitet i Hälsoval Jämtland*.
Lagrådet, *Lag om valfrihetssystem*, utdrag ur protokoll vid sammanträde 2008-09-11.
Läkemedelsverket, *Uppdrag att kartlägga välfärdsbrottslighet inom apoteksverksamhet*, dnr 1.1.8-2024-052882. Uppsala: Läkemedelsverket, september 2025.
Nærings- og fiskeridepartementet, FOR-2016-08-12-974, *Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*.
Nærings- og fiskeridepartementet, *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser 2018*. [https://www.regjeringen.no/contentassets/df547bb0f73d43d9b90756002473f680/no/pdfs/veileder-offentlige-annskaffelser.pdf?, besökt 2025-12-15].
Polismyndigheten m.fl., *Bolag som brottsverktyg i assistansbranschen*, Fenomenrapport 2025-10-02.

Regeringen, lagrådsremissen *Utlämnande av uppgifter ur registret över verkliga huvudmän*, 2025-12-04, (Finansdepartementet).
SOU 2008:15. Slutbetänkandet *LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem*.
SOU 2013:12. Slutbetänkandet *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*.
SOU 2015:7. Slutbetänkandet *Krav på privata aktörer i välfärden*.
SOU 2016:78. Betänkandet *Ordning och reda i välfärden*.
SOU 2018:44. Betänkandet *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexiblare upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål*.
SOU 2022:37. Delbetänkandet *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott*.
SOU 2022:69. Betänkandet *Kommuners och regioners kostnader för valfrihetssystem – ett kunskapsunderlag*.
SOU 2023:8. Delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige – en bedömning av omfattningen – lärdomar från Danmark och Finland*.
SOU 2023:43. Betänkandet *En samlad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter*.
SOU 2023:94. Slutbetänkandet *Förändring genom försök – Försöksverksamhet i den kommunala sektorn*.
SOU 2025:25. Slutbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – upplägg – verktyg och åtgärder – fortsatt arbete*.
SOU 2025:62. Betänkandet *Ansvaret för hälso- och sjukvården*.
SOU 2025:96. Betänkandet *Fler möjligheter till ökat välstånd*.
Statskontoret, *Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner*, rapport 2025:7. Stockholm: Statskontoret, 2025.
Sundstrand, A., *Offentlig upphandling - primärrättens reglering av offentliga kontrakt*, ak. avh., (Jure 2012).
UrT Curia AB, *Rättsliga förutsättningar att genomföra vissa ändringar i lagen (2008:962) om valfrihetssystem*. Underlagsrapport, konsultuppdrag för Konkurrensverket 2025.
Upphandlingsmyndigheten, *Nationella upphandlingsrapporten 2023* rapport 2023:1. Stockholm: Upphandlingsmyndigheten, 2023.
Utbetalningsmyndigheten, *Lägesbild med fokus på avancerade angrepp mot välfärdssystemen*, Kunskapsrapport 2025:1, dnr UBM 2025–58.
Upphandlingsmyndigheten, *Uppföljning av vård och omsorg*, Vägledning nr 2 (2017).
TT, ”Döms för hemtjänstbedrägeri i miljonklassen” (publicerad 2018-11-15), *Sveriges television*. https://www.svt.se/nyheter/lokalt/sodertalje/doms-for-hemtjanstbedrageri-i-miljonklassen, (besökt 2025-11-12).
Velasco, Sivberg och Ziedorn, ”Därför stängdes inte vårdcentralerna – trots larm om brottslighet” (publicerad 2025-03-25), *Sveriges radio*. https://www.sverigesradio.se/artikel/darfor-stangdes-inte-vardcentralerna-trots-larm-om-brottslighet, (besökt 2025-11-12).
Westergren, C. K., *Avtalsuppföljning inom offentlig upphandling – säkerställer konkurrens och avtalad kvalitet till avtalat pris*, Konkurrensverkets uppdragsforskning 2023:1. Stockholm, Konkurrensverket, 2023.

Webbsidor

Arbetsmarknadsdepartementet, ”Remiss av slutbetänkandet Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete (SOU 2025:25)”, *Regeringskansliet*. https://www.regeringen.se/remisser/2025/05/remiss-av-slutbetankandet-arbetslivskriminalitet--upplagg-verktyg-och-atgarder-fortsatt-arbete-sou-202525/, (besökt 2025-11-01).

Brottsförebyggande rådet, ”Välfärdsbrott”, *Brottsförebyggande rådet*. https://bra.se/amnen/valfardsbrott, (besökt 2025-11-30).

E-hälsomyndigheten, ”Tillhandahålla och vidareutveckla den nationella katalogen över vårdgivare och utförare av socialtjänst”, *E-hälsomyndigheten.* https://www.ehalsomyndigheten.se/om-oss/regeringsuppdrag/tillhandahalla-och-vidareutveckla-den-nationella-katalogen-over-vardgivare-och-utforare-av-socialtjanst/, (besökt 2025-11-14).

Ekobrottsmyndigheten, ”Checklista Så undviker du oseriösa aktörer”, *Ekobrottsmyndigheten*. https://www.ekobrottsmyndigheten.se/checklista-undvik-oseriosa-aktorer/, (besökt 2025-11-06).

Ekonomistyrningsverket, statsliggaren, ”Regleringsbrev 2025 Myndighet Bolagsverket”, *Ekonomistyrningsverket*. https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=24985, (besökt 2025-10-13).

Finansdepartementet, ”Remiss av SOU 2023:43 En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter”, *Regeringskansliet*. https://www.regeringen.se/remisser/2023/09/remiss-av-sou-202343-en-samordnad-registerkontroll-for-upphandlande-myndigheter-och-enheter/, (besökt 2025-11-01).

Finansdepartementet, ”Remiss av SOU 2023:94 Förändring genom försök - Försöksverksamhet i den kommunala sektorn”, *Regeringskansliet*. https://www.regeringen.se/remisser/2024/01/remiss-av-sou202394-forandring-genom-forsok-fran-forsoksverksamhetskommitten/, (besökt 2025-11-14).

Finansdepartementet, ”Remiss av SOU 2024:29 Goda möjligheter till ökat välstånd och SOU 2025:96 Fler möjligheter till ökat välstånd”, *Regeringskansliet*. https://regeringen.se/remisser/2025/10/remiss-av-sou-202429-goda-mojligheter-till-okat-valstand-och-sou-202596-fler-mojligheter-till-okat-valstand/, (besökt 2025-11-28).

Finansdepartementet, ”Remiss av promemorian Utlämnande av uppgifter ur registret över verkliga huvudmän”, *Regeringskansliet*. https://www.regeringen.se/remisser/2025/03/remiss-av-promemorian-utlamnande-av-uppgifter-ur-registret-over-verkliga-huvudman/, (besökt 2025-11-01).

Finansdepartementet, ”Remiss av Statskontorets rapport Förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner (Statskontoret 2025:7)”, *Regeringskansliet*. https://regeringen.se/remisser/2025/05/remiss-av-statskontorets-rapport-forbattrad-kontroll-och-uppfoljning-av-privata-utforare-i-kommuner-och-regioner-statskontoret-20257/, (besökt 2025-11-01).

Finansdepartementet, ”Remiss av Konkurrensverkets rapport Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade”, *Regeringskansliet*. https://www.regeringen.se/remisser/2025/11/remiss-av-konkurrensverkets-rapport-forslag-for-att-underlatta-hanteringen-av-onormalt-laga-anbud-som-inte-ar-seriost-menade/, (besökt 2025-11-30).

Inspektionen för vård och omsorg, ”Stärkt arbete för att motverka välfärdsbrottslighet”, *Inspektionen för vård och omsorg*. https://www.ivo.se/aktuellt/riktade-tillsynsinsatser/starkt-arbete-for-att-motverka-valfardsbrottslighet/, (besökt 2025-11-12).

Konkurrensverket, ”Direktupphandling”, *Konkurrensverket*. https://www.konkurrensverket.se/upphandling/lagar-och-regler/direktupphandling/, (besökt 2025-11-12).

Konkurrensverket, ”Regeringsuppdrag att motverka kriminella och oseriösa leverantörer i valfrihetssystem”, *Konkurrensverket*. https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/nyhetsarkiv/2025/regeringsuppdrag-att-motverka-kriminella-och-oseriosa-leverantorer-i-valfrihetssystem/, (besökt 2025-12-04).

Konkurrensverket, ”Konkurrensverkets nyhetsbrev 4 juli 2025”, *Konkurrensverket*. https://konkurrensverket.ungapped.io/Issues/00effc04-d27d-4a28-8265-7fef3d6b0fdf?AccountId=891f8c54-a2d8-4665-bb56-98f99372157b&ContactId=3f579205-d04a-427d-bf27-490adedd5a15&IssueId=00effc04-d27d-4a28-8265-7fef3d6b0fdf&ir=3b933975-18ab-4404-a20a-261c53d34c38 (besökt 2025-12-04).

Peppol, ”About”, *Open Peppol*. https://peppol.org/about/, (besökt 2025-12-15).

Polismyndigheten, ”Välfärdsbrott”, *Polismyndigheten*. https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/valfardsbrott/, (besökt 2025-11-14).

Riksdagen, ”Skarpare verktyg till Inspektionen för vård och omsorg (Betänkande 2025/26:SoU8 Socialutskottet)”, *Sveriges Riksdag*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/skarpare-verktyg-till-inspektionen-for-vard-och_hd01sou8/, (besökt 2025-11-30).

Riksdagen, ”Utvidgade möjligheter att meddela näringsförbud på grund av brott (Betänkande 2025/56:CU4 Civilutskottet”, *Sveriges Riksdag*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/utvidgade-mojligheter-att-meddela-naringsforbud-pa_hd01cu4/, (besökt 2025-11-30).

SFTI, ”Peppol”, *Single face to industry*. https://sfti.se/sfti/peppol.44458.html, (besökt 2025-12-15).

Skatteverket, ”Motverka välfärdsbrott”, *Skatteverket*. https://skatteverket.se/offentligaaktorer/motverkavalfardsbrott.4.6e8a1495181dad540844a7.html, (besökt 2025-11-06).

Socialdepartementet, ”Remiss av Ds 2025:17 Förbättrade förutsättningar för IVO – förslag för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården”, *Regeringskansliet.* https://regeringen.se/remisser/2025/06/remiss-ds-202517--forbattrade-forutsattningar-for-ivo--forslag-for-att-motverka-oseriosa-och-kriminella-aktorer-inom-halso--och-sjukvarden/, (besökt 2025-11-01).

Socialdepartementet ”Remiss av SOU 2025:62 Ansvaret för hälso- och sjukvården”, *Regeringskansliet*. https://www.regeringen.se/remisser/2025/06/remiss-av-sou-202562-ansvaret-for-halso--och-sjukvarden/, (besökt 2025-11-30).

Sveriges kommuner och regioner, ”Stöd i arbetet mot välfärdsbrottslighet”, *Sveriges kommuner och regioner*. https://skr.se/valfardsbrottslighet/stodiarbetetattmotverkavalfardsbrott.7629.html, (besökt 2025-11-06).

Sveriges kommuner och regioner, ”Uteslutning vid offentlig upphandling”, *Sveriges kommuner och regioner*. https://skr.se/styrningochledningikommunerochregioner/upphandling/uteslutningvidoffentligupphandling.9245.html, (besökt 2025-11-12).

Upphandlingsmyndigheten, ”Annonserade valfrihetssystem i Sverige 2025” (publicerad 2025-06-17), *Upphandlingsmyndigheten.* https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/annonserade-valfrihetssystem-i-sverige-2025/, (besökt 2025-11-01).

Upphandlingsmyndigheten, ”Statistikdatabasen”, *Upphandlingsmyndigheten*. https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/statistikdatabasen, (besökt 2025-12-05).

Upphandlingsmyndigheten, ”Vägledning för att motverka arbetslivskriminalitet i upphandling”, *Upphandlingsmyndigheten*. https://www.upphandlingsmyndigheten.se/motverka-arbetslivskriminalitet/, (besökt 2025-11-04).

Upphandlingsmyndigheten, ”Hitta LOV-uppdrag”, *Upphandlingsmyndigheten*. http://www.upphandlingsmyndigheten.se/hitta-lov-uppdrag, (besökt 2025-10-29).

Upphandlingsmyndigheten, ”Genomför uppföljningen – Sanktioner vid avvikelser”, *Upphandlingsmyndigheten.* https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/realisera-avtalet/genomfor-uppfoljningen/#sanktioner_vid_avvikelser, (besökt 2025-11-12).

Upphandlingsmyndigheten, ”Anpassa avtalsförvaltningen”, *Upphandlingsmyndigheten.* https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/realisera-avtalet/anpassa-avtalsforvaltningen/, (besökt 2025-12-01).

Regeringsbeslut

Dir. 2025:41. Kommittédirektivet *Insatser för att stärka patientsäkerheten och motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården*, Socialdepartementet.

Dir. 2025:83. Kommittédirektivet *Ett ändamålsenligt regelverk för bakgrundskontroller*, Justitiedepartementet.

Regeringsbeslut II:4 2024-01-11, *Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården och tandvården*, dnr S2024/00037 (delvis), Socialdepartementet.

Regeringsbeslut IV:2 2024-01-11, *Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen*, dnr S2024/00041, Socialdepartementet.

Regeringsbeslut III:5 2024-09-19, *Uppdrag att förstärka tillsynen av stödboenden och hem för vård eller boende (HVB) som tar emot barn och unga*, dnr S2024/01643, Socialdepartementet.

Regeringsbeslut I:10 2024-12-12, *Uppdrag att bidra till det brottsförebyggande arbetet*, dnr JU2024/02612, Justitiedepartementet.

Regeringsbeslut I:5 2024-12-19, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Bolagsverket*, dnr KN2024/00578, KN2024/02544 (delvis) och KN2024/02560, Klimat- och näringslivsdepartementet.

Regeringsbeslut III:2 2025-01-16, *Uppdrag till Konkurrensverket att motverka kriminalitet och osund konkurrens samt förbättra konkurrensen med kvalitet i offentliga upphandlingar*, dnr Fi2025/00078, Finansdepartementet.

Regeringsbeslut II:1 2025-03-06, *Uppdrag till Socialstyrelsen att bilda ett forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrottslighet*, dnr S2025/00474, Socialdepartementet.

Regeringsbeslut IV:1 2025-05-28, *Uppdrag att kraftsamla mot organiserad brottslighet i välfärden*, dnr S2025/01085, Socialdepartementet.

Regeringsbeslut I:5 2025-06-19, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Bolagsverket*, dnr KN2025/01253 (delvis) och KN2025/01341, Klimat- och näringslivsdepartementet.

Regeringsbeslut II:8 2023-06-22, *Uppdrag att ta fram en nationell katalog över vårdgivare och utförare av socialtjänst*, dnr S2023/02118, Socialdepartementet.

Regeringsbeslut II:5 2025-06-26, *Uppdrag att utveckla och tillhandahålla en webbaserad nationell jämförelsetjänst av vårdgivare*, dnr S2025/01280 (delvis), Socialdepartementet.

Regeringsbeslut III:1 2025-06-26, *Uppdrag till Konkurrensverket att motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer i valfrihetssystem*, dnr Fi2025/01465, Finansdepartementet.

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Ringvägen 100
118 60 Stockholm
08-700 16 00
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se