



Rikspolisstyrelsen
Box 12 256
102 26 Stockholm

Datum 2012-03-01
Dnr 32-2011-0596

Polisens hantering av anskaffning av byggnation

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Polisen granskat Polisens upphandlingsprocess samt processen för lokalförsörjning.

Information i denna rapport har inhämtats genom intervjuer och granskning av dokument. Som ett led i vår kvalitetssäkring har Polisen fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till denna rapport.

Granskningen har omfattat perioden 2008-01-01 till och med 2011-06-01, dvs. från och med att Sverige implementerade EU-direktivet (2004/18/EG) om offentlig upphandling. Granskningen avser upphandling av bygg- och konsultkostnader.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa Polisens uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2012-04-02 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

1. Sammanfattning

I granskningen har en översiktlig kartläggning gjorts av i vilken utsträckning det finns risk att otillåtna direktupphandlingar har genomförts i situationer då anskaffning skett via hyresvärden. Dessutom har kartlagts i vilken uträkning upphandling av framtida byggnationer regleras i hyresavtalet med hyresvärden.

Granskningen har visat att byggnationen av ett nytt polishus i Malmö inte har konkurrensutsatts och att byggnationen överstiger det tillåtna beloppet för direktupphandling. Detta innebär att det kan föreligga en så kallad otillåten direktupphandling.

Under en viss period saknade Polisen ett ramavtal för byggkonsulttjänster. Under den ramavtalslösa perioden gjordes flera direktupphandlingar som kan överstiga den tillåtna beloppsgränsen för direktupphandlingar.

Riksrevisionen har även noterat att en person som har inflytande vid val av leverantör av byggkonsulttjänster tidigare har varit anställd vid ett anlitat konsultbolag. Detta förhållande kan framstå som olämpligt utifrån krav på opartiskhet.

Vid granskningen av en ramavtalsupphandling avseende byggkonsulttjänster har det framkommit brister vad gäller konkurrensutsättning. Det finns även iakttagelser som indikerar att vissa kvalificeringskrav (skallkrav) skulle kunna strida mot de grundläggande EU-rättsliga principerna. Det har också



framkommit indikationer på att det anbud som accepterades inte uppfyllde samtliga skullkrav. Det kan inte heller uteslutas att det accepterade anbudet skulle kunna vara ett så kallat osunt strategiskt anbud.

2. Bakgrund till granskningen

En stor andel av myndigheters förvaltningsanslag avser lokalkostnader. Även om kostnader för ny- och ombyggnationer inte belastar myndigheterna direkt så påverkas den hyra myndigheten kommer att betala efter byggnationen färdigställts eftersom hyresvärden vill ha avkastning på den investering som gjorts. Projekterings- och byggkostnader utgör således i vissa fall indirekt en väsentlig andel av myndigheters totala hyreskostnader.

Enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) är direktupphandling tillåtet endast om kontraktets värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl.¹ Beloppsgränsen för direktupphandling avser hela myndighetens inköp vilket innebär att de sammanlagda inköpen som görs under ett budgetår av myndighetens olika avdelningar och enheter tillsammans inte får överstiga beloppet som avser liknande eller samma typ av tjänst.

Den 15 juli 2010 trädde en revidering av LOU i kraft. Revideringen medför att det finns en risk för att en myndighet kan bli skyldig att erlagga upphandlingsskadeavgift om de inte säkerställer att en konkurrensutsättning i enlighet med LOU har ägt rum. Sedan den 1 juli 2010 kan Konkurrensverket, som är tillsynsmyndighet, ansöka hos förvaltningsrätten om att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift. En sådan avgift kan uppgå till lägst 10 tkr och högst 10 mnkr, dock får inte avgiften överstiga tio procent av kontraktsvärdet.²

En annan konsekvens som kan uppstå är att en leverantör begär överprövning av en upphandling vid förvaltningsrätten.³ Vid en överprövning ska leverantören visa att den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna⁴ eller mot någon annan bestämmelse i LOU. Därutöver ska överträdelsen ha medfört att leverantören har lidit eller kommer att lida en skada. Förvaltningsrätten kan besluta om att upphandlingen ska göras om eller att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

I det fall en statlig myndighet, i egenskap av hyresgäst, beställer specialanpassade lokaler direkt via hyresvärden utgör denna beställning byggnadsentreprenad enligt den definition som framgår av EU-direktivet.⁵ Det i sin tur leder till att LOU ska tillämpas vid upphandling av byggnadsentreprenader. Detta innebär att trots att inget rättsförhållande existerar mellan hyresgästen och de leverantörer som anlitas för att

¹Se direktiv 2004/18/EG. Direktivet som fastställdes den 15 juli 2010 och avser beloppsvärdet för direktupphandling. Beloppsvärdet är nummer fast och uppgår till ca 285 000 SEK. Tidigare bestämde varje enskild myndighet sitt värde.

²Se 17 kap. 2 § LOU.

³Se 16 kap. 5 § LOU.

⁴Se 1 kap. 9 § LOU.

⁵Se 2004/18/EG.



genomföra projektering och byggnation, blir hyresgästen (dvs. myndigheten) ansvarig för att LOU ska tillämpas.

Undantag för att LOU inte behöver tillämpas finns dock genom det så kallade hyresundantaget.⁶ För att hyresundantaget ska gälla, måste byggnationen vara hänförlig till befintlig byggnad och avse ett hyresavtal i lagens mening och inte ett förtäckt byggtreprenadskontrakt, dvs. ett kontrakt som medför att ett byggnadsverk uppförs enligt en myndighets specifikation.⁷

För att sträva efter att hålla myndigheternas hyreskostnader så låga som möjligt och därmed bidra till att hushålla väl med statens resurser⁸ är det viktigt att projekterings- och byggkostnader konkurrensutsätts.

Riksrevisionens uppgift är inte att juridiskt pröva huruvida upphandling har gått rätt till utan endast att belysa risker och brister i de ärenden som har granskats.

3. Polisens upphandling

Polisen består av Rikspolisstyrelsen (RPS), Statens kriminaltekniska laboratorium samt 21 polismyndigheter. Varje polismyndighet utgör en egen upphandlande myndighet. Inom RPS finns den nationella fastighetssektionen och upphandlingssektionen som är en del av Polisens verksamhetsstöd. Deras uppgift är bl.a. att stödja respektive polismyndighet i upphandlingsärenden samt delta i förhandlingar med hyresvärdar.

I enlighet med den tidigare lagen om offentlig upphandling så fastställde Polisen att direktupphandling av byggtreprenad får göras i de fall värdet understiger 12 prisbasbelopp. Gränsvärdet för direktupphandling är enligt nuvarande LOU kopplat till 15 procent av det tröskelvärde som fastställs av EU, vilket innebär att direktupphandlingsgränsen för närvarande är 284 600 kr enligt Tillkännagivande av tröskelvärden vid offentlig upphandling (SFS 2011:1575) för varje upphandlande myndighet.

För att underlätta för polismyndigheternas verksamhet, försöker RPS i så stor utsträckning som möjligt ingå ramavtal med leverantörer för att täcka in större delen av det anskaffningsbehov som verksamheten har.

4. Iakttagelser

4.1 Direktupphandling via hyresvärd

RPS inställning är att LOU ska tillämpas vid samtliga byggnationer som överstiger gränsen för tillåten direktupphandling. Det är således inte enbart byggnationer som är specialanpassade för polisens verksamhet som ska upphandlas enligt LOU. Denna inställning gäller både byggnation i

⁶ Se 1 kap. 6 § första stycket första punkten LOU.

⁷ Se rättsutredning, ”UNIVERISTET OCH HÖGSKOLORS KÖP AV TJÄNSTER OCH BYGG- OCH ENTREPRENADER FRÅN FRISTÅENDE JURIDISKA PERSONER”, skriven av Affärsconcept, 2009-03-25. Se även rättsutredning från Delphi, ”PM”, 2010-04-23, s. 4.

⁸ Se ”Upphandlingsregler- en introduktion”, utgiven av Konkurrensverket, oktober 2010. Jfr 3 § myndighetsförordningen (2007:515).



polismyndigheternas egen regi och de fall en beställning görs till hyresvärden.

Riksrevisionen har uppmärksammat att det, trots RPS inställning till frågan, förekommit att anskaffning av nya lokaler skett genom att byggnation beställts av hyresvärden utan att LOU beaktats vid beställningen. Eftersom det saknas mandat för Riksrevisionens årliga revision att granska upphandlingen hos hyresvärden har följaktligen ingen granskning kunnat utföras avseende dokumentation som eventuellt finns hos hyresvärden.

Som beskrivits i ovanstående avsnitt ska, i de fall en myndighet som hyresgäst beställer specialanpassade lokaler via hyresvärden, beställningen anses utgöra byggnadsentreprenad enligt den definition som framgår av EU-direktivet. Det i sin tur leder till att LOU ska tillämpas vid upphandling av byggnadsentreprenaden.

Vid byggnation av ett nytt polishus i Malmö har beställning av byggnationen gjorts till hyresvärden, som i sin tur anlitat byggföretag. Polismyndigheten i Skåne har saknat kännedom om den totala kostnaden för byggnationen. Byggnationen, som beräknas vara klar under 2013, kommer att medföra en utökning av lokalytan med ca 17 000 kvm. Efter färdigställandet kommer årshyran att öka från 28,5 mnkr till 65 mnkr.

Så vitt Riksrevisionen kan bedöma har byggnationen inte konkurrensetsatts i enlighet med LOU trots att avtalet överstiger det tillåtna beloppet för direktupphandling. Detta innebär att det enligt Riksrevisionens bedömning kan föreligga en så kallad otillåten direktupphandling.

Rekommendation

Riksrevisionen *rekommenderar* att RPS genom uppföljningar och en ökad dialog med polismyndigheterna verkar för att LOU följs.

4.2 Anlitande av konsultföretag

Ett konsultföretag (nedan kallat Bolaget) är verksamt inom byggkonsultbranschen och har anlitats i stor omfattning av flera myndigheter framförallt inom rättsväsendet sedan åtminstone tio år tillbaka. Det långa samarbetet mellan Bolaget och de olika polismyndigheterna har medfört att Bolaget har upparbetat mycket kunskap om de specifika krav som ställs på utformning av byggnader för polisens verksamhet.

Byggkonsulttjänster har levererats till flertalet polismyndigheter och RPS med stöd av ramavtal som tecknats mellan Bolaget och RPS. Ett ramavtal som tecknades 2003 mellan Bolaget och RPS upphörde att gälla den 31 december 2007. Ett nytt ramavtal tecknades först den 25 juli 2011, vilket således innebär att det saknades ramavtal för byggkonsulttjänster under perioden mellan 2007-12-31 till 2011-07-25. Under den period då ramavtal saknades har olika polismyndigheter anlitat Bolaget till ett värde av ca 30 mnkr. Ett flertal av dessa avtal överstiger de tillåtna beloppsgränserna för direktupphandling.

RPS har tillsammans med respektive polismyndighet översiktligt gått igenom fakturor för att ta reda på i vilken omfattning avrop har skett med stöd av det gamla avtalet, som upphörde att gälla 2007-12-31. RPS uppskattar att den största delen av faktureringen avser arbeten som beställts med utgångspunkt



från det gamla ramavtalet med Bolaget. Vid RPS genomgång har även framkommit att vissa polismyndigheter har anlitat Bolaget för nya arbeten under den avtalslösa perioden.

Polismyndigheten i Östergötlands län var den enda myndighet som uppgavs ha anlitat Bolaget till belopp över gränsen för tillåten direktupphandling. Sammanlagt har myndigheten anlitat Bolaget till ett belopp av ca 1,3 mnkr under den avtalslösa perioden avseende arbeten som inte haft koppling till det gamla avtalet.

Riksrevisionen bedömer att ett flertal av de avtal som tecknats av olika polismyndigheter kan utgöra otillåtna direktupphandlingar.

Rekommendation

Riksrevisionen *rekommenderar* RPS att inrätta processer och kontrollaktiviteter som förebygger och upptäcker otillåtna direktupphandlingar. Vidare bör Polisen införa enhetliga rutiner och kontrollaktiviteter, vilka säkerställer att upphandling görs i enlighet med LOU.

4.3 Krav på opartiskhet vid anlitande av konsultbolag

Den nationella fastighetssektionen på RPS har till stor del rekryterat sin personal från den privata konsultsidan. RPS har ansett detta vara viktigt, bl.a. för att säkerställa tillräcklig kompetens och för att kunna agera professionellt som förhandlingspart i hyresdiskussioner med hyresvärdar.

På fastighetssektionen finns en person som tidigare har arbetat på Bolaget, vilket kan framstå som naturligt med tanke på den kompetens som finns inom detta företag. Samma person har deltagit i den upphandling av ramavtal för byggkonsulttjänster som Bolaget vann, vilket beskrivits i ovanstående avsnitt.

Enligt Riksrevisionens bedömning kan det vara olämpligt att personer med inflytande över val av leverantörer befinner sig i situationer där de kan påverka huruvida deras tidigare arbetsgivare ska anlitas för olika uppdrag. Ett sådant förfarande kan framstå som att myndighetens opartiskhet inte värnats i tillräcklig hög grad.⁹ För att myndigheters handläggning av upphandlingsärenden ska ha hög tilltro bör myndigheterna sträva efter att undvika situationer som kan uppfattas som att det finns risk för att ovidkommande hänsyn tas i beslutsprocessen.

RPS:s internrevision har i en rapport avseende granskning av polismyndighetens inköps- och upphandlingsprocess framfört att det saknas riktlinjer eller policy avseende etikfrågor när det gäller inköp och upphandling.¹⁰

Rekommendation

Riksrevisionen instämmer med internrevisionens rekommendation om att riktlinjer på central nivå för etik i samband med inköp och upphandling bör upprättas. Dessutom bör det ske en avstämning mot de riktlinjer som tagits

⁹ Jfr 11 § förvaltningslagen.

¹⁰ Se IR:s rapport "Granskning av avtalshanteringen - inköps- och upphandlingsprocessen - slutrapport", 2010-09-06.



fram på respektive polismyndighet. Riktlinjerna bör även omfatta information om hur risker för muta och bestickning samt jävsliknande situationer minimeras.

4.4 Brister i samband med upphandling av ramavtal för byggkonsulttjänster

I LOU ges följande definition av ramavtal: ” Med ramavtal avses ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod.”¹¹

Ramavtal reglerar vilka produkter och tjänster leverantören ska kunna tillhandahålla samt vilka priser och övriga villkor som ska gälla. I ramavtal anges alla villkor utom volymen av de tjänster eller varor som ska levereras. Avrop mot ramavtal utgör endast ett utnyttjande av ett befintligt avtal så länge man följer villkoren i avtalet.

Avrop mot ramavtal med endast en leverantör innebär ingen förnyad konkurrensutsättning vid varje avropstillfälle. Det är därför viktigt att den upphandlande enheten så långt som möjligt gör en kvalificerad uppskattning av vilken volym som behöver avropas vid varje enskilt avrop samt kontrollerar att angivna priser överensstämmer med ramavtalet.

Under våren 2011 genomförde RPS en upphandling av ramavtal avseende fastighetskonsulttjänster i lokalförsörjningsfrågor och hyresförhandlingar. Riksrevisionen har tagit del av den hos RPS arkiverade dokumentationen avseende denna upphandling. Av anbudsförfrågan framgår att utvärdering av anbuderna skulle ske utifrån kriterierna kvalitet och anbudspris. Vinnare av upphandlingen var Bolaget.

Skallkrav i anbudsförfrågan

I förfrågningsunderlaget har bland annat följande kvalificeringskrav uppställts (skallkrav): ”Anbudsgivaren skall ha varit verksam och bedrivit uppdrag liknande de som omfattas av denna upphandling sedan 2008”.

Detta krav kan stå i strid mot de grundläggande principerna i LOU, dvs. principen om likabehandling, icke-diskriminering, transparens och proportionalitet. Otydlighet och brister vad gäller transparens av skallkrav kan utgöra grund för att upphandlingen måste göras om eller rättas.¹²

Tveksamhet om uppfyllda skallkrav

Av den anbudsförfrågan som upprättats av RPS framgår att enligt ett av skallkraven ska anbud innehålla uppgifter om sammanlagt åtta konsulter, varav tre ansvariga och fem handläggande. Ett annat skallkrav är att timpriser ska anges för dessa konsulter.

Vid granskningen har Riksrevisionen uppmärksammat att det vinnande anbudet från Bolaget endast innehöll sju konsulter med timdebiteringspris. En konsekvens av att en anbudsgivare inte uppfyller samtliga skallkrav är att

¹¹ Se 2 kap. 15 § LOU.

¹² Se dom från Kammarrätten i Göteborg, mål nr 1227-08.



ett sådant anbud ska uteslutas från upphandlingsförfarandet, vilket också framgår av villkoren i anbudsförfrågan.¹³

Riksrevisionen bedömer att det är tveksamt om samtliga skallkrav för Bolaget var uppfyllda.

Utvärderingskriteriet Anbudspris

I anbudet från Bolaget anges att två av de erfarna konsulterna som täcker in de mesta av de arbetsuppgifter ramavtalet omfattar, får avropas mot ett timpris uppgående till 300 kr. En av dessa konsulter är försäljningschef på Bolaget och har enligt fakturor från Bolaget under 2010, fakturerat 1 083 kr per timme för arbeten som gjorts för olika polismyndigheter. Den andra konsulten har tidigare fakturerat 954 kr per timme.

Ett skallkrav i anbudsförfrågan är att samtliga åtta konsulter vid arbetstoppar ska kunna arbeta heltid med Polisens uppdrag. För Polisen borde det därför varit naturligt att i första hand avropa de båda konsulterna med det lägre timpriset, särskilt med tanke på att båda var seniora och erfarna.

Riksrevisionen har genomfört stickprov på fakturor avseende tid efter det nya avtalet börjat gälla. Dessa stickprov visar att bägge konsulterna som i anbudet angivits med timdebiteringstaxa uppgående till 300 kr, debiterat enligt tidigare timpris dvs. 1 083 respektive 954 kr. Inte på någon faktura förekom timpriset 300 kr, vilket alltså är det timpris som borde ha använts enligt det senaste ramavtalet. Det kan därmed inte uteslutas att det låga timpriset lämnats för att påverka utvärderingen genom att utnyttja svagheter i RPS:s utvärderingsmodell.

Om Bolagets anbud hade angett de timpriser som företaget faktiskt fakturerat för de båda konsulterna, hade företaget inte erhållit högsta poäng vid utvärderingen och därmed inte heller vunnit upphandlingen som mest ekonomiskt fördelaktiga anbud.

Riksrevisionen anser att det finns tecken på att det anbud som Bolaget kom in med var ett s.k. osunt strategiskt anbud. Enligt Konkurrensverket är ett anbud strategiskt och osunt när anbudet innehåller orimligt fördelaktiga priser för köparen samt att det framstår som orealistiskt att leverantören under avtalsperioden har för avsikt att följa dessa villkor.¹⁴ I 12 kap. 3 § LOU nämns att en upphandlande myndighet får förkasta onormalt låga anbud.

Överklagande av tilldelningsbeslut - bristande transparens

I juni 2011 överklagade en av de fyra anbudsgivarna RPS:s tilldelningsbeslut att upphandla Bolaget. Företaget som överklagade uteslöts från upphandlingen på grund av att anbudet, enligt RPS, inte uppfyllde samtliga skallkrav.

I överklagandet som senare togs tillbaka, framförde företaget bl.a. att det vinnande anbudet innehöll orimligt låga timpriser för två namngivna konsulter. RPS skrev i yttrande över det inkomna överklagandet, att en

¹³ Se proposition 2006/07:128 s. 131 samt likabehandlingsprincipen.

¹⁴ Se Konkurrensverket, "Osund strategisk anbudsgivning i offentlig upphandling", uppdragsforskningsrapport 2011:1 skriven av Karl Lundvall och Kristian Pedersen för Konkurrensverket.



myndighet, enligt LOU, får förkasta anbud som är onormalt lågt. Enligt RPS:s bedömning var timpriserna i anbudet emellertid inte onormalt låga.

Någon motivering till denna bedömning finns inte med i yttrandet. Riksrevisionen anser att en tydlig motivering hur man resonerat då man kommit fram till att timpriserna inte var orimligt låga hade medfört mer transparens och förståelse för val av leverantör och tilldelningsbeslut.

Sammanfattande bedömning av upphandling av ramavtal

LOU ställer höga krav på transparens i samtliga led i upphandlingsprocessen för att intressenter inklusive allmänheten ska kunna känna tilltro till att en verklig konkurrensutsättning har skett i enlighet med gällande lagbestämmelser.

Riksrevisionen anser att det borde ställts krav på både transparens och tydlighet i beslutsmotiveringar då detta utgör en viktig förutsättning för att utomstående ska kunna känna förtroende för att upphandlingen gått rätt till.

Sammantaget utifrån de iakttagelser som beskrivits ovan anser Riksrevisionen att hanteringen av upphandlingen av Bolaget har skett på sådant sätt att det kan uppfattas som om konkurrensutsättning inte skett på ett optimalt sätt.

Rekommendation

Riksrevisionen *rekommenderar* Polisen att framöver säkerställa att LOU följs och att beslut kring upphandlingsärenden dokumenteras med tydliga beslutsmotiveringar. Dessutom bör Polisen säkerställa att ingångna avtal följs.

4.5 Avtal om framtida byggnationer

RPS har tagit fram ett tilläggskontrakt som ska användas i Polisens samtliga hyresavtal. I tilläggsavtalet anges att LOU:s bestämmelser ska tillämpas, dock saknas någon form av reglering av påföljder vid eventuella kontraktsbrott.

För att Polisen ska kunna säkerställa att det sker en konkurrensutsättning av framtida byggnationer, krävs det att myndigheten har en reell möjlighet att utöva inflytande på hyresvärdens upphandlingsprocess. Eftersom Polisen kan komma att kunna stå som part vid en eventuell överprövning är det viktigt att i avtal reglera att hyresvärden blir ekonomiskt ansvarig för det fall en förvaltningsdomstol skulle finna att upphandlingen inte skett i enlighet med LOU.

Rekommendation

Riksrevisionen *rekommenderar* Polisen att i avtal som tecknas med hyresvärdar införa civilrättsliga regleringar avseende regressmöjligheter och avtalsmässiga påföljder för att säkerställa att LOU:s bestämmelser följs.¹⁵

¹⁵ Se rättsutredning från Delphi, ”PM”, 2010-04-23.



4.6 LOU:s tillämpning i avtal med hyresvärd

RPS strävar efter att få Polisens hyresvärdar att tillämpa LOU. Enligt RPS har man vid tre tillfällen i avtal med hyresvärdar infört krav på att LOU:s regler ska följas avseende större byggnationer. Detta avser om- och tillbyggnationen av polishuset i Halmstad, ombyggnation av polishuset i Piteå samt ombyggnation av Tekniska roteln i Stockholm.

Riksrevisionen har översiktligt granskat hanteringen av upphandlingen av ombyggnad och tillbyggnad av polishuset i Halmstad för att se om LOU följts vid upphandlingen.

Polismyndigheten i Halland har strävat efter att säkerställa att hyresvärden genomför en upphandling i enlighet med LOU. Upphandlingssektionen på RPS har gett råd och stöd till polismyndigheten.

Polismyndigheten har ingått ett s.k. genomförandeavtal med hyresvärden. Av avtalet framgår att hyresvärden ska ta fram förfrågningsunderlag och göra en upphandling av en totalentreprenad för att genomföra byggnationen av ett nytt polishus i Halmstad. Av avtalet framgår att:

- hyresvärden ska följa LOU
- förfrågningsunderlaget ska godkännas av hyresgästen innan det går ut
- upphandlingssekretess ska råda
- hyresgästen ska ta del av samtliga anbudsutvärderingar och ge sitt skriftliga godkännande till val av anbudsgivare innan tilldelningsbeslut fattas
- om hyresvärden genom oaktsamhet åsamkar hyresgästen skada genom fel i entreprenaden ska sådan skada ersättas av hyresvärden.

Hyresvärden har anlitat ett fristående konsultföretag för att genomföra upphandlingen. Polismyndigheten har genom den insyn som möjliggörs genom avtalet, försökt skapa goda förutsättningar för att LOU verkligen följs.

Vid granskningen har Riksrevisionen noterat att dokumentation avseende upphandlingen tillhör hyresvärden och således är i dennes besittning. Detta ger upphov till ett problem ur offentlighetssynpunkt. LOU innehåller rättsliga krav på hur dokumentation över en genomförd upphandling ska göras och vissa krav på att handlingar bevaras. Anbudsutvärdering och öppningsprotokoll är viktiga dokument som ska bevaras. Det finns även bestämmelser i arkivlagen (1990:782) och i 2 kap. 19 § tryckfrihetsförordningen (1949:105) om grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska hanteras.

Syftet med dokumentation är bl.a. att myndigheten kan behöva lämna information vid en efterföljande överprövning, talan om ogiltigförklaring av ingånget avtal eller vid en skadeståndstalan. Om myndigheten inte kan styrka vad som gjorts i samband med en upphandling kan detta få processrättsliga konsekvenser. Därutöver finns också allmänhetens krav på att få ta del av allmänna handlingar (handlingsoffentlighet). Ytterligare skäl för att dokumentationen görs på rätt sätt och att myndigheten iakttar underrättelseskyldigheten är att leverantörerna ska kunna ta tillvara sin rätt.



Vid granskningen har även framkommit att det saknas en bestämmelse i avtalet hur eventuella regresskrav ska hanteras.

Rekommendation

Riksrevisionen *rekommenderar* Polisen att säkerställa att alla de dokument som är obligatoriska i en upphandling enligt LOU, upprättas och bevaras på sådant sätt att det är i överensstämmelse med gällande regler om dokumentation enligt LOU samt arkivlagen.

5. Risk med rentinghyresavtal

Ett rentinghyresavtal bygger på en räntebaserad hyra där hyresgästen själv brukar svara för drift och underhåll av fastigheten. Till skillnad från ett traditionellt hyresavtal betalar hyresgästen en hyra bestående av en räntedel och en kapitaldel till fastighetsägaren. Räntedelen har direkt koppling till räntevillkoren Stibor 90 dagar¹⁶, vilket innebär att räntan och därmed hyran kan fluktuera.

Enligt ett rentinghyresavtal har myndigheten ansvar för alla beslut rörande amortering och räntevillkor t.ex. om räntan ska vara rörlig eller om den ska vara bunden. Myndigheten bär härigenom risken vid en eventuell ränteuppgång.

För närvarande är det fem polismyndigheter som har rentinghyresavtal; Växjö (6 957 tkr), Karlstad (12 000 tkr), Halmstad (11 300 tkr), Kungsbacka (5 160 tkr) och Uppsala (15 000 tkr). Av de totala lokalkostnaderna (2010: 1 892 695 tkr) är för närvarande endast ca 3 % relaterade till rentingavtal.

Rekommendation

Riksrevisionen *rekommenderar* Polisen att ange den totala riskexponeringen avseende rentinghyresavtal i årsredovisningen om den uppgår till väsentliga belopp.¹⁷

6. Projekteringsgarantier

Projekteringsgarantier är garantier som en hyresvärd kan ställa krav på till en hyresgäst för nedlagda kostnader gällande projektering och planering av byggnationer. Syftet med sådana garantier är att hyresvärden ska få ersättning för sina nedlagda kostnader om inte byggnationen blir av.

Polisen har tre sådana garantier; Haparanda (700 tkr), Umeå (530 tkr) och Halmstad (3 100 tkr), vilket motsvara sammanlagt ca 4 330 tkr. Av andelen av Polisens totala lokalkostnader utgör projekteringsgarantierna ca 0,23 %.

¹⁶ *Stockholm Interbank Offered Rate* är en daglig referensränta som motsvarar ett genomsnitt på alla de räntor som utvalda banker erbjuder varandra för utlåning med undantag från den högsta och den lägsta noteringen.

¹⁷ Jfr. 2 kap. 4 § fjärde stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.



Rekommendation

Riksrevisionen *rekommenderar* Polisen att upplysa om sådana ansvarsförbindelser i årsredovisningen.¹⁸

Ansvarig revisor Kent Gustafsson har beslutat i detta ärende. Medverkande revisor Homa Ghajar har varit föredragande. Uppdragsledare Anne Bryne har deltagit vid den slutliga handläggningen.

Kent Gustafsson

Homa Ghajar

Kopia för kännedom:

Regeringen

Justitiedepartementet

Finansdepartementet (budgetavdelningen)

¹⁸ Jfr. föreskrifter till 4 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.