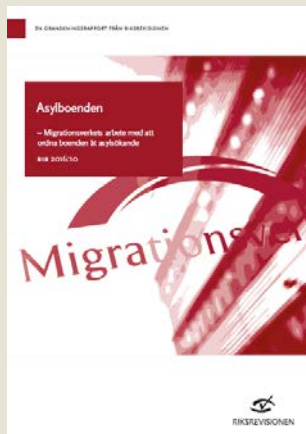


Bilaga 6.

Kronologisk beskrivning av upphandlingarna



RiR 2016:10

Asylboenden

– Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande

Kronologisk beskrivning av upphandlingarna

I december 2011 genomförde Migrationsverket sin första ramavtalsupphandling. Ramavtal tecknades i september 2012 för två år och har sedan förlängts vid två tillfällen på ett år vardera.¹ I september 2012 genomförde Migrationsverket en ramavtalsupphandling som blev avbruten. I upphandlingen ställde Migrationsverket krav på tillstånd enligt lagen (1966:742) om hotell- och pensionatsrörelse men eftersom inte alla polismyndigheter utfärdade tillstånd avbröt Migrationsverket upphandlingen.²

I maj 2013 genomförde Migrationsverket sin andra ramavtalsupphandling. Upphandlingen blev överprövad i augusti 2013 och den 19 oktober 2015 kom Högsta förvaltningsdomstolens beslut om att inte meddela prövningstillstånd.³ Under tiden som överprövningsprocessen pågick direktupphandlade Migrationsverket boenden av de leverantörer som fått tilldelning.⁴ I upphandlingen fick leverantörerna sex månader på sig efter tilldelningsbeslutet att iordningställa boendena. Det skulle minska leverantörernas initialt höga ekonomiska risk, och antogs öka antalet leverantörer på marknaden. I de senare upphandlingarna skulle boendena vara iordningställda redan när anbudet skickades in, eftersom Migrationsverket hade ett sådant stort behov av boendeplatser.⁵

I april 2014 genomförde Migrationsverket sin tredje upphandling. I upphandlingen kvalificerade sig inte några leverantörer i det geografiska området Norr och Migrationsverket genomförde därför i juni 2014 en upphandling endast för område Norr.⁶

I juni 2014 när Migrationsverket genomförde sin fjärde upphandling var behovet av boendeplatser stor. Under tiden som upphandlingen var påbörjad men ännu inte avslutad genomförde Migrationsverket upphandlingen ”4 Sommar”. Migrationsverket skickade anbudsfrågan till ett antal leverantörer som inte kvalificerat sig i den tredje upphandlingen. Urvalet av leverantörer gjordes utifrån hur snabbt leverantörerna bedömdes kunna åtgärda eventuella brister för att uppfylla kraven.⁷ I den fjärde upphandlingen delade Migrationsverket in Sverige i olika upphandlingsområden och genomförde separata upphandlingar för varje område, vilket innebar att myndigheten kunde bestämma i vilket eller vilka upphandlingsområden boenden skulle öppnas.⁸

I september 2014 genomförde Migrationsverket sin femte upphandling och i oktober 2014 sin sjätte. Migrationsverkets behov av boendeplatser i ABT minskade efter att den

¹ Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets upphandlingar för upphandling 1-14 och Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets ABT-avtal för upphandling 1-12.

² Intervju med upphandlings- och inköpsenheten (2015-11-11).

³ Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr 5177-15.

⁴ Migrationsverkets årsredovisning för 2014 och Migrationsverkets hemsida (2016-02-02) Resultat av tidigare upphandlingar.

⁵ Intervju med upphandlings- och inköpsenheten (2015-11-11).

⁶ Intervju med upphandlings- och inköpsenheten (2015-11-11).

⁷ E-post från Migrationsverket, 2015-07-03.

⁸ Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets förfrågningsunderlag för upphandling 1-14.

sjätte upphandlingen påbörjats.⁹ I upphandlingen tecknade Migrationsverket endast avtal för åtta boenden i två upphandlingsområden.¹⁰

I samtliga upphandlingar som genomfördes under 2014 hade Migrationsverket i förfrågningsunderlagen angett att avtal längst fick gälla till slutet av maj 2015. Enligt Migrationsverket var anledningen att överprövningen av den andra ramavtalsupphandlingen antogs vara avslutad innan detta datum, och att en ny ramavtalsupphandling då direkt skulle kunna genomföras för att täcka behovet som översteg antal platser i den andra ramavtalsupphandlingen.¹¹

I mars 2015 genomförde Migrationsverket sin sjunde upphandling. I upphandlingen höjde myndigheten kraven och många leverantörer som haft avtal i de tidigare upphandlingarna levde inte upp till kraven.

I den sjunde upphandlingen införde Migrationsverket även kommunal fördelning som utvärderingskriterium, vilket innebar att kommuner som redan tagit emot ett stort antal asylsökande i förhållande till sin folkmängd i möjligaste mån skulle undantas från ytterligare boenden.¹² Leverantörer vars boenden låg i kommuner som hade tagit emot ett stort antal asylsökande fick ett fiktivt ekonomiskt påslag på sina anbud och deras anbud placerades längre ner i rangordningslistan.¹³ Samtliga upphandlingsområden blev överklagade och domstolen fattade intermistiskt beslut i samtliga upphandlingsområden.¹⁴ Innan intermistiskt beslut hade fattats hann Migrationsverket teckna avtal med ett fåtal leverantörer. Migrationsverket tecknade även så kallade avvecklingsavtal med ett antal leverantörer som hade avtal i upphandlingarna som genomfördes under 2014 men vars boenden inte levde upp till kraven i den sjunde upphandlingen. Detta gjordes för att asylsökande inte skulle behöva flytta till andra boenden.¹⁵ Det fiktiva ekonomiska påslaget har överprövats av leverantörer men Migrationsverket har fått rätt i domstol.¹⁶

I juni 2015 genomförde Migrationsverket sin åttonde upphandling. Migrationsverket skickade anbudsfrågan till de leverantörer vars boenden uppfyllt kraven i den sjunde upphandlingen men var förhindrad att teckna avtal med dessa på grund av de intermistiska besluten.¹⁷ I upphandlingen tog Migrationsverket bort garantiersättningen före beläggning så att garantiersättningen till leverantörer endast utgår under den tid som det bor minst en asylsökande på boendet. I de tidigare upphandlingarna utgick garantiersättning till leverantörer oavsett om det bodde någon asylsökande på boendet. Garantiersättningen innebär att leverantörer får ersättning för 50 procent av antalet avtalade boendeplatser. Leverantörer får dock ingen ersättning för kost.¹⁸

⁹ Intervju med en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27).

¹⁰ Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets avtal för upphandling 1-12.

¹¹ Intervju med boendeenheten (2015-11-11).

¹² Enligt LOU får Migrationsverket inte utesluta anbud från leverantörer som uppfyller samtliga ska-krav i upphandlingarna. Migrationsverket får t.ex. inte utesluta anbud från en leverantör på grund av att boendet finns i en kommun som redan har tagit emot många asylsökande eller att en kommun saknar beredskap och tillgång till barnomsorg, skola etc.

¹³ Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets förfrågningsunderlag för upphandling 1-14.

¹⁴ E-post från Migrationsverket, 2015-09-17.

¹⁵ E-post från Migrationsverket, 2016-03-07.

¹⁶ Kammarrätten i Jönköping, mål nr 2304-15.

¹⁷ Intervju med boendeenheten (2015-11-11).

¹⁸ Dokumentgenomgång av Migrationsverkets förfrågningsunderlag för upphandling 1-14.

I augusti 2015 genomförde Migrationsverket sin nionde upphandling. I upphandlingen tecknade Migrationsverket avtal med alla leverantörer som fått tilldelningsbeslut innan tilldelningsbeslutet offentliggjordes. Detta för att undvika att överprövningar av upphandlingen skulle medföra att inga avtal kunde tecknas.¹⁹ I september 2015 ökade behovet av boendeplatser markant och Migrationsverket genomförde sin tionde och elfte upphandling. Den tionde upphandlingen var endast en upphandling i upphandlingsområdet Mitt och likt den åttonde upphandlingen skickade Migrationsverket anbudsfrågan till de leverantörer vars boenden uppfyllt kraven i den sjunde upphandlingen.²⁰ Den elfte upphandlingen var direkttilldelning av avtal till de leverantörer som uppfyllde kraven i upphandlingens förfrågningsunderlag.²¹

I oktober 2015 genomförde Migrationsverket sin tolfte upphandling. Behovet av boendeplatser fortsatte att öka drastiskt under hösten samtidigt som marknaden enligt Migrationsverket till viss del blivit mättad. Under november 2015 genomförde Migrationsverket sin trettonde och fjortonde upphandling. Dessa upphandlingar var löpande upphandlingar. Migrationsverket lade ut ett stående förfrågningsunderlag på sin hemsida där leverantörer löpande kunde lämna anbud. Anbuderna prövades i den tidsordning som de inkom. Enligt Migrationsverket var syftet att snabba upp och förenkla upphandlingsprocessen och samtidigt minska antalet överprövningar. Om en leverantörs anbud inte uppfyllde kraven kunde den bara skicka in ett nytt anbud som prövades på nytt.²²

Migrationsverkets upphandlingar under 2014 och 2015 genomfördes som direktupphandlingar för att täcka behovet av boendeplatser till dess att överprövningen av den andra ramavtalsupphandlingen avslutades. I mars 2016 genomförde Migrationsverket en ny ramavtalsupphandling.

Bild 1 illustrerar Migrationsverkets upphandlingar av ABT under perioden 2011 till 2015, då antalet asylsökande per år successivt ökade.

Varje prick med tillhörande boxar representerar en upphandling. Den runda pricken anger tidpunkten då förfrågningsunderlaget har publicerats, och strecket efter pricken visar tiden fram till dess att avtal har tecknats. Boxen visar tidsperioden under vilken avtal har tecknats. De röda strecken i boxarna visar perioder då intermistiskt beslut har varit gällande.

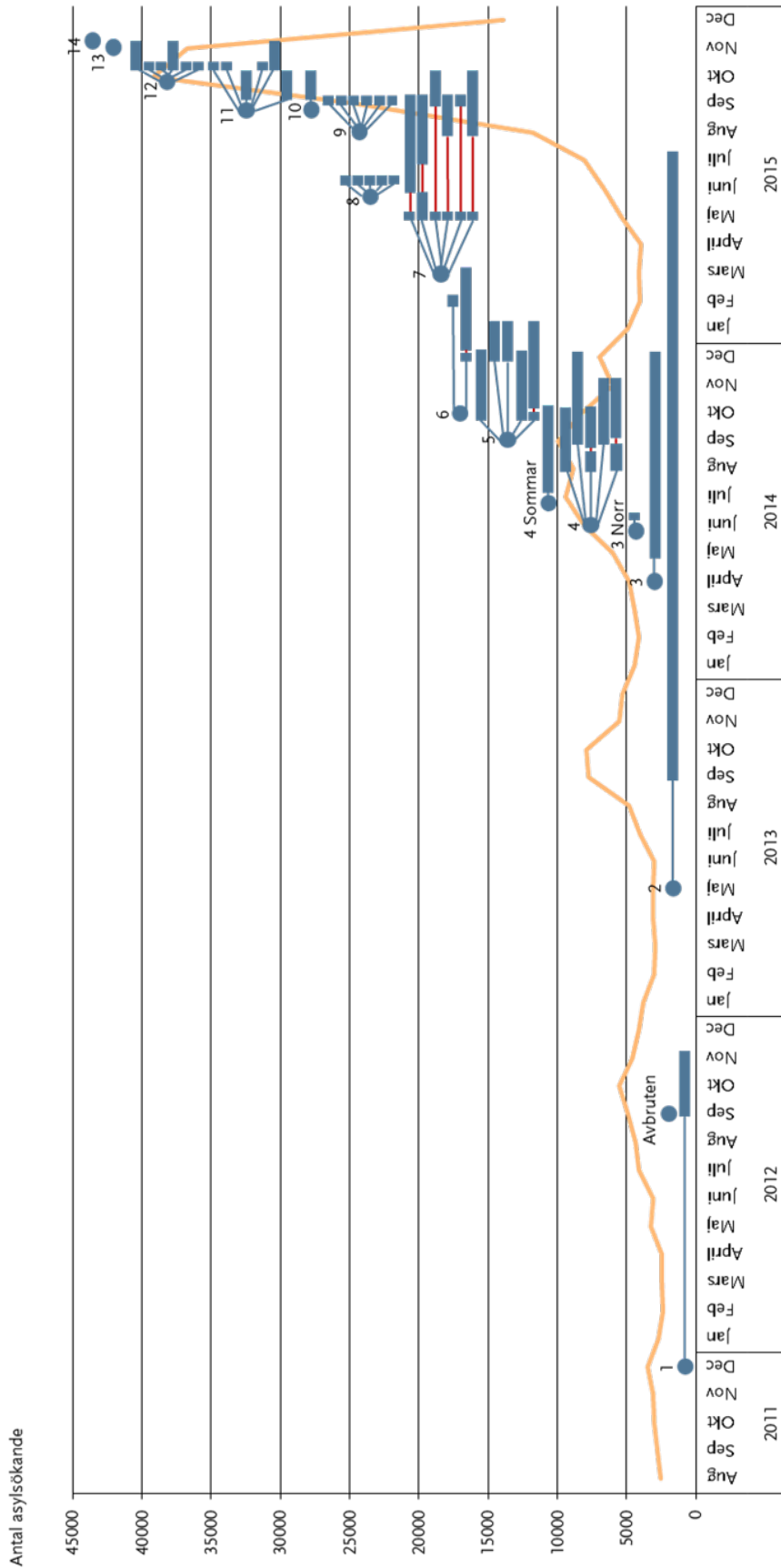
¹⁹ Dokumentgenomgång av Migrationsverkets ABT-avtal för upphandling 1-12.

²⁰ Intervju med boendeenheten (2015-11-11).

²¹ E-post från Migrationsverket, 2016-03-07.

²² Intervju med boendeenheten (2015-11-11) och operativa chefskansli (2015-11-17).

Bild 1 Migrationsverkets upphandlingar av ABT från 2011–2015



Källa: Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets förfrågningsunderlag för upphandling 1-14, upphandlingsprotokoll för upphandling 1-12 och ABT-avtal för upphandling 1-12.

Tabell 1 visar vilka typer av upphandlingar som Migrationsverket har genomfört under perioden 2011–2015. Tabellen visar även vilka upphandlingsområden som Migrationsverket delade in Sverige i och vilka typer av ABT-boenden som efterfrågades i de olika upphandlingarna.

Tabell 1 Typ av upphandling och efterfrågade boendetyper

Upphandling	Typ av upphandling	Upphandlingsområde	Antal boendetyper
1	Ramavtalsupphandling	Hela Sverige	<ul style="list-style-type: none"> • Helpension • Självhushåll
2	Ramavtalsupphandling	Hela Sverige	<ul style="list-style-type: none"> • Helpension • Självhushåll • Självhushåll säsongboende • Självhushåll enkla stugor/husvagnar utan egen wc och dusch
3	Direktupphandling	Hela Sverige	<ul style="list-style-type: none"> • Helpension
3 Norr	Direktupphandling	Norr	<ul style="list-style-type: none"> • Helpension
4	Direktupphandling	Syd Väst Öst Mitt Norr	<ul style="list-style-type: none"> • Helpension
4 Sommar	Direktupphandling	Hela Sverige	<ul style="list-style-type: none"> • Helpension
5	Direktupphandling	Syd Väst Öst Mitt Norr	<ul style="list-style-type: none"> • Helpension
6	Direktupphandling	Syd Väst Öst Mitt Norr	<ul style="list-style-type: none"> • Helpension • Självhushåll
7	Direktupphandling	Syd Väst Öst Mitt Nord Stockholm	<ul style="list-style-type: none"> • Helpension • Självhushåll
8	Konkurrensutsatt direktupphandling	Syd Väst Öst Mitt Nord	<ul style="list-style-type: none"> • Helpension • Självhushåll
9	Direktupphandling	Syd Väst Öst Mitt Nord Stockholm	<ul style="list-style-type: none"> • Helpension • Självhushåll
10	Konkurrensutsatt direktupphandling	Mitt	<ul style="list-style-type: none"> • Helpension • Självhushåll

Upphandling	Typ av upphandling	Upphandlingsområde	Antal boendetyper
11	Direkttilldelning	Syd Väst Öst Mitt Nord Stockholm	<ul style="list-style-type: none"> • Helpension • Självhushåll
12	Direktupphandling	Syd Väst Öst Mitt Nord Stockholm	<ul style="list-style-type: none"> • Helpension med wc och dusch i samma byggnad • Helpension utan wc och dusch i samma byggnad • Självhushåll med wc och dusch i samma byggnad • Självhushåll utan wc och dusch i samma byggnad
13	Direktupphandling (löpande)	Syd Väst Öst Mitt Nord Stockholm	<ul style="list-style-type: none"> • Helpension med wc och dusch i samma byggnad • Helpension utan wc och dusch i samma byggnad • Helpension husvagnar och andra tillfälliga konstruktioner med wc och dusch i samma byggnad • Helpension husvagnar och andra tillfälliga konstruktioner utan wc och dusch i samma byggnad • Självhushåll med wc och dusch i samma byggnad • Självhushåll utan wc och dusch i samma byggnad • Självhushåll husvagnar och andra tillfälliga konstruktioner med wc och dusch i samma byggnad • Självhushåll husvagnar och andra tillfälliga konstruktioner utan wc och dusch i samma byggnad

Upphandling	Typ av upphandling	Upphandlingsområde	Antal boendetyper
14	Direktupphandling (löpande)	Syd Väst Öst Mitt Nord Stockholm	<ul style="list-style-type: none"> • Helpension med wc och dusch i samma byggnad • Helpension utan wc och dusch i samma byggnad • Helpension husvagnar och andra tillfälliga konstruktioner med wc och dusch i samma byggnad • Helpension husvagnar och andra tillfälliga konstruktioner utan wc och dusch i samma byggnad • Helpension sovsal med minst sju sängar med wc och dusch i samma • Helpension sovsal med minst sju sängar utan wc och dusch i samma • Självhushåll med wc och dusch i samma byggnad • Självhushåll utan wc och dusch i samma byggnad • Självhushåll husvagnar och andra tillfälliga konstruktioner med wc och dusch i samma byggnad • Självhushåll husvagnar och andra tillfälliga konstruktioner utan wc och dusch i samma byggnad • Självhushåll sovsal med minst sju sängar med wc och dusch i samma byggnad • Självhushåll sovsal med minst sju sängar utan wc och dusch i samma byggnad

Källa: Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets förfrågningsunderlag för upphandling 1-14 och e-post från Migrationsverket, 2015-07-03 och 2016-03-07.