



**Kriminalvården**  
**601 80 Norrköping**

Datum 2007-02-12  
Dnr 32-2006-0517

## **Granskning av upphandlingsverksamheten vid Kriminalvården**

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Kriminalvården (KV) granskat myndighetens upphandlingsrutiner.

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

Riksrevisionen önskar information senast 2007-04-02 med anledning av iakttagelserna i denna rapport.

### **Sammanfattning**

Granskningen har visat att Kriminalvårdens (KV) upphandling av projektering m.m. avseende uppförandet av nya anstalter i Östersund och Haparanda samt tillbyggnad av anstalten i Saltvik utanför Härnösand inte har upphandlats enligt regelverket i Lag (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Upphandlingarna uppgår till ca 209 mnkr.

Enligt LOU 4§ gäller att upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Riksrevisionen anser det otillfredsställande att upphandling av projektering m.m. uppgående till 209 mnkr ej har genomförts enligt LOU. Konsekvensen av detta kan vara att dessa upphandlingar har medfört en kostnadsfördring för KV

KV:s interna styrning och kontroll av upphandlingen inom fastighetsområdet har inte varit tillfredsställande vid någon av de tre upphandlingar som Riksrevisionen har granskat. Förutom att KV inte genomfört upphandlingarna enligt LOU föreligger även brister i konsultavtalens utformning samt att befogenhetsreglerna inom KV inte har följts.

Kriminalvården avsåg att teckna hyresavtal med ett privat byggföretag, som skulle uppföra en kriminalvårdsanstalt i Östersund. Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har i ställningstagande från 2006-11-16 bedömt att hyresundantaget som finns i LOU inte är tillämpligt, transaktionen skall därför upphandlas i konkurrens enligt reglerna för byggentreprenader i 3 kap. LOU. Med anledning av detta har KV i början på 2007 påbörjat en upphandlingsprocess för anstalten i Östersund i linje med NOU:s ställningstagande.

Vid granskning av upphandling i övrigt framkom att KV inköpt livsmedel för ca 90 mnkr, varav 30 mnkr har gjorts från leverantörer där det saknades



ramavtal. Ramavtal saknas t.ex. för en leverantör där inköp uppgick till 7 mnkr. Detta överskrider KV:s beloppsgräns för direktupphandling. Kriminalvården har därmed inte följt de interna riktlinjerna eller LOU.

Riksrevisionen bedömer att det är väsentligt att KV utformar och förbättrar riktlinjer och policys för hur upphandlingar skall hanteras.

## Upphandling av anstalter

Kriminalvården planerar att de kommande åren öppna ett stort antal nya platser på flera nya säkerhetsenheter, anstalter samt häkten. De nya platserna behövs enligt gällande lokalförsörjningsplan för att möta den ökade tillströmningen av klienter till Kriminalvården. Med anledning av detta har Riksrevisionen granskat vissa transaktioner och avtal vad gäller planeringen av nya anstalter i Östersund och Haparanda samt tillbyggnaden vid Saltvik utanför Härnösand.

## Upphandling av projektering m.m.

Kriminalvården (KV) har upphandlat projektledning, projekteringsledning, samordning etc. för uppförandet av tre anstalter där KV kommer att bli hyresgäst. Dessa är belägna i Östersund, Haparanda och Saltvik. Ersättning för uppdragen utgår i form av en fast ersättning. I avtal har ersättningen fastställts till 100,7 mnkr för Östersund, 82,3 mnkr för Haparanda samt 25,7 mnkr för Saltvik dvs totalt ca 209 mnkr. För Östersund och Haparanda har samma generalkonsult valts. Vid vår granskning har inte företetts någon dokumentation att någon annan konsult än de kontrakterade har övervägts vid upphandlingen. Ingen av dessa upphandlingar har därmed gjorts enligt vad som regleras i Lag (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU).

Vid granskningen gjorde KV gällande att uppdragen i Östersund, Haparanda och Saltvik skulle kunna relateras till ramavtal vilka KV har träffat med två andra leverantörer. En sådan relation saknar relevans eftersom avtalen ovan är att betrakta som fristående avtal mellan generalkonsulterna och KV.

KV har underställt en genom ramavtal kontrakterad konsult frågan om denna har något att invända mot att KV sluter avtal med andra konsulter för uppdragen i Östersund, Haparanda och Saltvik. I svaret framgår att denne inte har något att erinra emot att generalkonsulterna inklusive projektorganisationer direktupphandlas och styrs direkt av KV utan insyn från konsulten om det sker enligt bestämmelserna i gällande ramavtal. Riksrevisionen anser att detta är en avtalsmässig reglering mellan KV och konsulten som innehar ramavtal. Förfrågan och svaret saknar därför betydelse för bedömningen om regelverket enligt LOU skall tillämpas vid den nu gjorda upphandlingen.

Enligt LOU 4§ gäller att upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Riksrevisionen anser det otillfredsställande att upphandling av projektering m.m. uppgående till 209 mnkr ej har genomförts enligt LOU. Konsekvensen



av detta kan vara att dessa upphandlingar har medfört en kostnadsfördyring för KV.

KV har under hösten 2006 vidtagit åtgärder i form av annan organisation och resursförstärkning inom upphandlingsområdet, vilket ökar förutsättningarna för en bättre intern kontroll.

Riksrevisionen *rekommenderar* att KV vidtar åtgärder så att upphandlingar av projektering mm i fortsättningen görs i enlighet med vad som regleras i LOU. KV bör också omgående utreda vilka andra uppdrag som har hanterats på motsvarande sätt och vidta lämpliga åtgärder.

## Konsultavtalen

Vid granskningen av konsultuppdragen fann Riksrevisionen att samma konsult har olika roller vid de olika upphandlingarna. Generalkonsulten i Östersund och Haparanda är underkonsult till generalkonsulten i Saltvik. Generalkonsulten i Saltvik är samtidigt underkonsult till generalkonsulten för uppdragen i Östersund och Haparanda. I detta fallet skall dock generalkonsulten för Saltvik vara KV:s representant i uppdragen Östersund och Haparanda. Båda konsulterna är alltså engagerade i samtliga tre uppdrag men har alltså olika relation till KV beroende på vilket uppdrag som avses.

Enligt avtalen för Östersund och Haparanda gäller att generalkonsulten svarar för underkonsulters och andra av generalkonsulten anlitade personers arbete såsom för eget arbete. Avseende de underkonsultuppdrag som avser att vara KV:s representant framgår att generalkonsulten ej svarar för deras arbete. Detta innebär att dessa underkonsulter ej omfattas av ansvarsvillkoren i generalkonsultens avtal. Något särskilt avtal mellan "KV:s representanter" och KV föreligger ej.

Enligt Riksrevisionens bedömning är det inte lämpligt att kontraktera en konsult som KV:s representant för att bevaka KV:s intresse om denne står i ett beroendeförhållande till den andre konsulten eftersom olika roller innebär olika krav på ansvar. Det är också väsentligt att alla konsulter arbete omfattas av avtal med specificerade ansvarsvillkor.

Riksrevisionen *rekommenderar* att KV omgående specificerar de olika konsulternas olika ansvar inom respektive uppdrag samt upprättar avtal där detta ej föreligger.

## Befogenhet att teckna konsultavtal

Avtalen avseende Östersund, Haparanda och Saltvik uppgående till totalt 209 mnkr har slutits och undertecknats av KV:s fastighetschef. Vid vår granskning framkom att fastighetschefen vid det tillfället inte hade någon beslutad och dokumenterad befogenhet att ingå den typen av avtal.



Generaldirektören (GD) har den 1 oktober 2006 vidtagit åtgärder avseende delegationsordningen. Numera har fastighetschefen en skriftlig delegation som anger att han har rätt att teckna projekteringsavtal om 25 mnkr.

Riksrevisionens konstaterar att fastighetschefen vid tidpunkten för avtalens slutande inte hade någon dokumenterad befogenhet att ingå avtal med de konsulter som har kontrakterats för uppdragen i Östersund, Haparanda och Saltvik. Fastighetschefen hade endast erhållit en muntlig delegation från GD, vilket ur styrnings- och intern kontrollsynpunkt inte anses som tillfredsställande.

## Upphandling av fastighetsägare i Östersund

KV har efter föreläggande från Nämnden för offentlig upphandling (NOU) inkommit till NOU med skriftlig redogörelse rörande omständigheter kring uppförande av den nya kriminalvårdsanstalten i Östersund. Kriminalvården avsåg att teckna hyresavtal med ett privat byggföretag, som skulle uppföra en kriminalvårdsanstalt i Östersund.

Affärsupplägget var att Östersunds kommun överlät mark avseende ny kriminalvårdsanstalt till ett privat byggföretag. Marköverlåtelsen gällde under förutsättning att Kriminalvården tecknade hyresavtal avseende den blivande kriminalvårdsanstalten senast mars 2007. Det privata byggföretaget skulle därefter bygga kriminalvårdsanstalten. Efter byggskedet skulle byggföretaget alltså äga kriminalvårdsanstalten och fungera som hyresvärd för KV.

NOU har i ställningstagande från 2006-11-16 bedömt att hyresundantaget som finns i LOU inte är tillämpligt, då avtalet inte omfattar befintliga lokaler. Transaktionen skall därför upphandlas i konkurrens enligt reglerna för byggentreprenader i 3 kap. LOU. Riksrevisionen konstaterar att KV i början på 2007 har påbörjat en upphandlingsprocess för anstalten i Östersund i linje med NOU:s ställningstagande.

I avtalet med generalkonsulten avseende projekteringsutgifter m.m. framgår att KV skall ha rätt att överlåta sina rättigheter och skyldigheter till den upphandlande byggherren/fastighetsägaren. Någon policy har ej fastställts under vilka förutsättningar detta skall göras.

Riksrevisionen *rekommenderar* KV att utforma riktlinjer och policy för hur upphandlingar av nybyggnationer skall göras, väsentligheten av detta accentueras av de omfattande nybyggnadsplaner som finns inom Kriminalvården.

## Upphandling i övrigt

Kriminalvården omorganiserade sig den 2006-01-01 till en myndighet, vilket innebär att KV är organiserad i ett huvudkontor och sex stycken regioner. Myndigheten är numera en upphandlande enhet. Omorganisationen har medfört att huvuddelen av upphandlingsverksamheten har centraliserats, en viss del av upphandlingarna kommer dock att genomföras på regionerna. På



regional nivå saknas det upphandlingsansvariga, vilket kan medföra bristande information för den centrala nivån om vilka upphandlingar som pågår i myndigheten.

Enligt LOU 6 kap 2 § får direktupphandling användas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl. KV:s interna riktlinjer för upphandling anger att beloppsgränsen för direktupphandling är fyra basbelopp.

KV genomför inga regelbundna uppföljningar av det samlade inköpet per leverantör, vilket ökar risken för att inköp görs över föreskrivna värden enligt LOU och de interna riktlinjerna för olika upphandlingsformer.

Riksrevisionen har i granskning av inköpsärenden avseende bl.a. livsmedel kunnat konstatera att detta har skett.

Vid vår granskning framkom att KV inköpt livsmedel för ca 90 mnkr, varav 30 mnkr har gjorts från leverantörer där det saknades ramavtal. Ramavtal saknas t.ex. för en leverantör där inköp uppgick till 7 mnkr. Detta överskrider KV:s beloppsgräns för direktupphandling. Kriminalvården har därmed inte följt de interna riktlinjerna eller LOU.

Iakttagelserna indikerar att myndighetens interna styrning och kontroll inom upphandlingsverksamheten är bristande och bör förbättras.

Riksrevisionen *rekommenderar* KV att se över den interna styrningen och kontrollen av inköp och upphandling. KV bör införa rutiner för uppföljning av upphandlingar för att säkerställa att upphandling görs i enlighet med LOU och de interna riktlinjerna.

Vidare bör KV utreda inom vilka områden som det saknas ramavtal och vidta åtgärder enligt LOU.

Riksrevisionen *rekommenderar* att KV skapar bättre förutsättningar för regionerna att genomföra upphandlingar.

Revisionsdirektör Bengt Bengtsson har beslutat i detta ärende.

Revisionsdirektör Kent Gustafsson har varit föredragande. Revisor Louise Pettersson har deltagit i den slutliga handläggningen

Bengt Bengtsson

Kent Gustafsson

Kopia för kännedom:

Justitiedepartementet

Finansdepartementet/budgetavdelningen