



Domstolsverket
551 81 Jönköping

Datum 2012-03-28
Dnr 32-2011-0641

Domstolsverkets hantering av anskaffningar av byggnationer

Som ett led i den årliga revisionen av Domstolsverket har Riksrevisionen granskat upphandlingsprocessen samt processen för lokalförsörjning.

Information i denna rapport har inhämtats genom intervjuer och granskning av dokument. Som ett led i vår kvalitetssäkring har Domstolsverket 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 endast upphandling av byggentreprenader.

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

Riksrevisionen önskar information senast 2012-04-26 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

1. Sammanfattning

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) ställer stora krav på att Domstolsverket har kontroll över de anskaffningar som genomförs av organisationen.

I granskningen har en översiktlig kartläggning gjorts av i vilken utsträckning direktupphandlingar över tillåtna beloppsgränser kan ha skett i situationer då anskaffning gjorts direkt via hyresvärden. Dessutom har en kartläggning gjorts av i vilken uträkning upphandling av framtida byggnationer regleras i hyresavtalet med hyresvärden.

Domstolsverket har sedan 2008 anskaffat byggnationer som kan anses vara över den tillåtna beloppsgränsen för direktupphandling. Värdet på dessa anskaffningar uppgår till 145 miljoner kronor. Ytterligare anskaffningar har identifierats, dock har Domstolsverket inte kunnat kvantifiera belopp för dessa byggnationer.

Domstolsverket har inte kunnat presentera beslutsunderlag eller bedömningsunderlag som visar hur valet av byggnadsentreprenörer har genomförts. Granskningen har även visat att det saknas en delegationsordning som visar lokalförsörjningschefens befogenhet att teckna hyresavtal.



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 vanligtvis vill ha avkastning på den investering som gjorts i byggnaderna. Projekterings- och byggkostnader utgör således indirekt i många fall 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 myndigheten vilket innebär att de sammanlagda inköpen som görs 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. Detta har medfört att det finns risk för att en myndighet kan bli skyldig att erlagga upphandlingskadeavgift om de inte säkerställer att en konkurrensutsättning i enlighet med LOU har ägt rum. Sedan 1 juli 2010 kan Konkurrensverket, som är tillsynsmyndighet, ansöka hos förvaltningsrätten att en upphandlande myndighet ska betala upphandlingskadeavgift. En sådan avgift ska uppgå till lägst 10 000 kr och högst 10 000 000 kr, dock får inte avgiften överstiga tio procent av kontraktsvärdet.²

En annan konsekvens som kan uppstå om LOU inte följs är att en leverantör, i domstol, kan begära överprövning av en upphandling.³ En sådan överprövning kan endast ske om leverantören kan påvisa att den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna⁴ eller någon annan bestämmelse i LOU, samt att detta har medfört att leverantören har lidit eller kommer att lida en skada. I sådana fall kan domstolen besluta att upphandlingen ska göras om eller att den 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 byggnadsentreprenaden. Detta innebär att trots att inget rättsförhållande existerar mellan hyresgästen och de leverantörer som anlitas för att genomföra projektering och byggnation, blir hyresgästen ansvarig för att LOU ska tillämpas.

Undantag för att LOU inte behöver tillämpas finns dock i det så kallade hyresundantaget.⁶ För att hyresundantaget ska gälla, måste byggnationen vara

¹Se direktiv 2004/18/EG. Direktivet som fastställdes den 15 juli 2010 och avser beloppsvärdet för direktupphandling. Beloppsvärdet är numer 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.

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



hänförlig till befintlig byggnad och avse ett hyresavtal i lagens mening och inte ett förtäckt byggtreprenadskontrakt, dvs. ett kontrakt som medför att ett byggnadsverk realiserar 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.

Sveriges Domstolar består av de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnden, Rättshjälpsmyndigheten och Domstolsverket. Samtliga domstolar är till viss del i behov av specialanpassade lokaler med både hög säkerhet och avancerade tekniska system.⁹ Detta innebär att processen för att anskaffa nya lokaler kräver omfattande planering och noggranna beskrivningar av hur lokalerna ska utformas. Vid anskaffning av lokaler ställer därför Domstolsverket krav på lokalernas utformning för att domstolsverksamheten ska kunna bedrivas i lokalerna.¹⁰ Dessa krav är mer långtgående än sådana sedvanliga hyresgäst Anpassningar som vanligen utförs i samband med att ett hyresavtal ingås.¹¹

Granskningen har genomförts genom en översiktlig kartläggning av i vilken utsträckning direktupphandlingar skett i situationer då anskaffning gjorts via hyresvärden. Dessutom har en kartläggning gjorts av i vilken utsträckning framtida byggnationer regleras i hyresavtalet med hyresvärden.

3. Domstolsverkets upphandling

Som tidigare nämnts består Sveriges Domstolar av de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnden, Rättshjälpsmyndigheten och Domstolsverket. Domstolsverket utgör en upphandlande myndighet.

I enlighet med den tidigare lagen om offentlig upphandling så fastställde Domstolsverket att direktupphandling av byggtreprenad får göras i de fall värdet understiger 600 tkr. Gränsvärdet för direktupphandling är numer enligt LOU kopplat till 15 procent av det tröskelvärde som fastställs av EU, vilket innebär att direktupphandlingsgränsen för närvarande är ca 285 tkr för hela den upphandlande myndigheten. Detta medför att det ställs stora krav på att Domstolsverket har kontroll över att anskaffningar i hela organisationen inte överskrider detta belopp och att otillåten direktupphandling således inte äger rum.

Under 2010 lät Domstolsverket en konsult genomföra en rättsutredning i syfte att klargöra hur LOU ska tillämpas vid upphandling av hyresavtal

⁷ Se rättsutredning, ”UNIVERISTET OCH HÖGSKOLORS KÖP AV TJÄNSTER OCH BYGG- OCH ENTREPRENADER FRÅN FRISTÅENDE JURIDISKA PERSONER”, skriven av Affärs concept, 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).

⁹ Enligt Domstolsverket utgör domstolarna 60 % av vanliga kontorsytor medan ca 40 % består av allmänna ytor, förhandlings-salar m.m. Tekniska installationer upphandlats särskilt enligt LOU.

¹⁰ Dessa krav återfinns i Domstolsverkets rumsförsörjningsprogram.

¹¹ Se rättsutredning från Delphi, ”PM”, 2010-04-23, s. 2.



avseende nya lokaler för domstolsverksamhet på ännu inte definierad mark.¹² I rättsutredningen daterad i april 2010 står bl.a. följande: ”Som vi redogjort för ovan är det i princip uteslutet för en upphandlande myndighet att använda hyresundantaget när det rör sig om hyra av lokaler vilka inte ligger i en befintlig byggnad eller vid hyra av lokaler som förutsätter omfattande ombyggnadsarbeten för att tillgodose den upphandlande myndighetens behov.

Skulle det däremot röra sig om ett rent lokalhyresförhållande, avseende en befintlig byggnad där den upphandlande myndigheten inte heller har några särskilda krav på lokalernas utformning som går utöver de krav som en normal hyresgäst av kontorslokaler har, kan hyresundantaget tillämpas.”

4. Iakttagelser

4.1. Direktupphandling över tillåten beloppsgräns

Samtliga domstolar har till viss del specialanpassade lokaler. Detta innebär att processen för att anskaffa nya lokaler kräver omfattande planering och noggranna beskrivningar av hur lokalerna ska utformas.

Riksrevisionen har uppmärksammat att en stor del av anskaffningar av nya lokaler har skett genom att Domstolsverket beställer byggnationer direkt av hyresvärden. I de fall en hyresgäst beställer specialanpassade lokaler via hyresvärden utgör denna beställning byggnadsentreprenad enligt den definition som framgår av EU-direktivet. Det i sin tur leder till att LOU ska tillämpas vid upphandling av byggnadsentreprenaden.

Domstolsverket har ingen dokumentation som visar att någon konkurrensutsättning eller prisjämförelse har skett i samband med nedanstående anskaffningar.

Granskningen har identifierat sex anskaffningar vars respektive belopp överstiger beloppsgränsen för direktupphandling. Tre byggnationer avser delar av olika rättscentrum¹³, se tabellen nedan.

¹² Se rättsutredning från Delphi, ”PM”, 2010-04-23, s. 13.

¹³ Rättscentrum i Malmö, Jönköping och Örebro.

**Tabell. 1 Anskaffningar av byggnationer med identifierade belopp**

ÅR	Plats	Belopp
2009	Tingsrätt, Falun	32 mnkr
	Tingsrätt, Skellefteå	2 mnkr
	Tingsrätt, Skaraborg	95 mnkr
2010	Tingsrätt/Förvaltningsrätt, Jönköping*	2 mnkr
2011	Tingsrätt, Örebro*	11 mnkr
	Tingsrätt, Malmö*	3 mnkr
Totalbelopp		145 mnkr

* Del i ett rättscentrum

Domstolsverket har angivit att dessa ovanstående byggnationer inte har anskaffats genom en upphandling i enlighet med LOU. Domstolsverkets inställning är att nybyggnationer av domstolsbyggnader ska upphandlas i enlighet med LOU emedan om- och tillbyggnationer faller under hyresundantaget.¹⁴ I ovanstående tabell finns det tre nybyggnationer, tingsrätten i Skaraborg, tingsrätten i Jönköping samt tingsrätten i Örebro. Domstolsverket har genom sitt rumsförsörjningsprogram ställt krav på hur domstolarna ska vara konstruerade.¹⁵

Som tidigare nämnts anses domstolsbyggnader till viss del vara specialanpassade lokaler, vilket gör att hyresundantaget i LOU troligtvis inte blir tillämpligt. Eftersom anskaffningsvärdet av samtliga av ovanstående upphandlingar överskrider gränsvärdet för direktupphandling bedömer Riksrevisionen att dessa anskaffningar kan utgöra så kallade otillåtna direktupphandlingar.

Ytterligare anskaffningar har identifierats som kan anses utgöra otillåtna direktupphandlingar. Enligt Domstolsverket är inga av nedanstående domstolar nybyggnationer.

Domstolsverket har inte kunnat ta fram underlag som visar vilka belopp som anskaffningarna har avsett. Då hyressättningen är beroende av de slutliga kostnaderna för byggnationen, borde det ligga i Domstolsverkets intresse att kunna bedöma rimligheten i byggkostnaderna.

Genom att upphandla byggnationer i enlighet med LOU och tillförsäkra sig information om investeringarnas storlek får Domstolsverket en ökad insyn i byggnationen och därmed bättre kontroll över sina framtida hyreskostnader.

Anskaffningar av byggnationer utan identifierade belopp är:

- Tingsrätten i Halmstad
- Tingsrätten i Linköping
- Tingsrätten i Uppsala
- Tingsrätten i Nyköping
- Tingsrätten i Blekinge
- Tingsrätten i Lycksele
- Tingsrätten i Nacka

¹⁴ Se Domstolsverkets riktlinjer, 2009-03-10: "Upphandling av domstolsbyggnader".

¹⁵ Se rättsutredning från Delphi, "PM", 2010-04-23, s. 13.



- Tingsrätten i Solna
- Tingsrätten i Vänersborg.

Rekommendation

Riksrevisionen *rekommenderar* att Domstolsverket genom en tillfredsställande intern styrning och kontroll säkerställer att konkurrensutsättning sker i enlighet med LOU.

Vid beställningar av byggnationer via hyresvärden bör Domstolsverket t.ex. genom att inhämta dokumentation avseende upphandlingarnas genomförande bedöma huruvida konkurrensutsättning sker i enlighet med LOU.

4.2. Bristande transparens vid anskaffningar av lokaler

Domstolsverket har inte kunnat presentera beslutsunderlag eller andra bedömningsunderlag som visar hur valet av byggnadsentreprenörer har genomförts. Vidare saknas en delegationsordning som visar delegeringen av befogenheter från generaldirektören (GD) till lokalförsörjningschefen avseende rätten att teckna hyresavtal.

Rekommendation

Riksrevisionen *rekommenderar* att Domstolsverket upprättar en delegationsordning. I delegationsordningen bör det till exempel framgå vem som har den delegerade rätten att teckna hyresavtal.

5. Avtal om framtida byggnationer

Riksrevisionen har vid granskningen funnit att Domstolsverket i befintliga avtal med hyresvärdar inte infört någon klausul/ bestämmelse som säkerställer att LOU tillämpas vid framtida byggnationer.

För att Domstolsverket 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.

LOU är en tvingande lagstiftning för myndigheter men är inte tillämplig för privata aktörer, vilket innebär att en privat hyresvärd som inte följer lagen inte kan drabbas av några rättsliga påföljder. Domstolsverket bör emellertid i samband med avtalsskrivning avtala om att LOU:s bestämmelser ska följas samt i avtalet reglera konsekvenserna om detta inte iakttas. Eftersom Domstolsverket kan komma att kunna stå som part i en eventuell överprövning är det viktigt att i avtal reglera huruvida hyresvärden ska bli ekonomiskt ansvarig i det fall en förvaltningsdomstol skulle finna att upphandlingen inte skett i enlighet med LOU.



Rekommendation

Riksrevisionen *rekommenderar* att Domstolsverket i avtal med hyresvärdar reglera huruvida LOU ska tillämpas samt i avtalen införa civilrättsliga regleringar avseende regressmöjligheter och sanktioner om LOU inte följs.¹⁶ En sådan reglering bör kunna minska den ekonomiska risken för eventuella skadeståndsanspråk mot Domstolsverket.

6. 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 dagar¹⁷, vilket innebär att räntan och därmed hyran fluktuerar.

Enligt 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.

Domstolsverket har fyra rentinghyresavtal med ett räntegrundande belopp om ca en miljard kronor; tingsrätten i Södertörn (ca 350 mnkr), tingsrätten i Attunda (ca 300 mnkr), tingsrätten i Falun (ca 100 mnkr) och hovrätten i Malmö (ca 300 mnkr). Den nuvarande riskexponeringen framgår i Sveriges Domstolars årsredovisning 2011.

Rekommendation

Riksrevisionen *rekommenderar* att Domstolsverket även fortsättningsvis lämnar motsvarande information i kommande årsredovisningar.

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

Kent Gustafsson

Homa Ghajar

Kopia för kännedom:

Regeringen
Justitiedepartementet
Finansdepartementet (budgetavdelningen)

¹⁶ Se rättsutredning från Delphi, "PM", 2010-04-23.

¹⁷ *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.