



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

Datum 2012-02-21  
Dnr 32-2011-0645

## Kriminalvårdens hantering av anskaffningar av byggnationer.

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

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

Granskningen har omfattat perioden 1 januari 2008 till och med 1 juni 2011, dvs. från och med att Sverige implementerade av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster. Granskningen avser upphandling av byggtreprenader.

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

Riksrevisionen önskar information senast 2012-03-20 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

### 1. Sammanfattning

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

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

Kriminalvården har sedan 2008 genomfört ett flertal upphandlingar av byggnationer över den tillåtna beloppsgränsen för direktupphandling. Värdet på dessa upphandlingar uppgår till över 5 miljarder kronor.

Upphandlingen av tele- och säkerhetstjänster har genomförts på ett sätt som innebär att det i efterhand inte går att ta ställning till vilka kriterier som Kriminalvården har använt för sitt val av leverantör. Vid en tillkommande upphandling av samma typ av tjänst har Kriminalvården även felaktigt använt



en av regeringen utfärdad dispens. Kriminalvården har dessutom slutit ett tilläggsavtal utan ett korrekt upphandlingsförfarande. Totalt uppgår värdet av dessa upphandlingar till 664 miljoner kronor.

## 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 det att byggnationen har färdigställts, eftersom hyresvärden vanligtvis vill ha avkastning på den investering som gjorts. Projekterings- och byggkostnader kan således indirekt utgöra en väsentlig andel av myndigheters totala lokalkostnader.

Enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) är direktupphandling tillåtet endast om kontraktets värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl.<sup>1</sup> 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 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 att en upphandlande myndighet ska åläggas att betala en upphandlingsskadeavgift. 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.<sup>2</sup>

En annan konsekvens som kan uppstå om LOU inte följs, är att domstol på begäran av en leverantör kan göra en överprövning av en upphandling.<sup>3</sup> En överprövning kan ske om en leverantör anser sig har lidit eller kommer att lida skada samt att den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna<sup>4</sup> eller någon annan bestämmelse i LOU. 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.<sup>5</sup> 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

---

<sup>1</sup>Se 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.

<sup>2</sup>Se 17 kap. 2 § LOU.

<sup>3</sup>Se 16 kap. 5 § LOU.

<sup>4</sup>Se 1 kap. 9 § LOU.

<sup>5</sup>Se 2004/18/EG.



genomföra projektering och byggnation, blir hyresgästen ansvarig för att LOU ska tillämpas.

Undantag, att LOU inte behöver tillämpas, finns dock i det så kallade hyresundantaget.<sup>6</sup> 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 realiserar enligt en myndighets specifikation.<sup>7</sup>

För att hålla myndigheternas hyreskostnader så låga som möjligt och därmed bidra till att hushålla väl med statens resurser<sup>8</sup> är det viktigt att projekterings- och byggkostnader konkurrensutsätts.

Riksrevisionen har tidigare granskat upphandling inom Kriminalvården. Vid Riksrevisionens granskning 2007, framkom att upphandling av projektering m.m. avseende uppförandet av nya kriminalvårdsanstalter inte skett enligt LOU. Nämnden för offentlig upphandling (NOU) konstaterade i ett tillsynsärende avseende en av de planerade anstalter som även Riksrevisionen granskat, att hyresundantaget som finns i LOU inte var tillämpligt, då avtalet inte omfattade befintliga lokaler.<sup>9</sup> Riksrevisionen rekommenderade Kriminalvården att vidta åtgärder så att upphandlingar av projektering m.m. i fortsättningen görs i enlighet med vad som regleras i LOU. Riksrevisionen rekommenderade även Kriminalvården att utforma riktlinjer och policy för hur upphandlingar av nybyggnationer skall göras.<sup>10</sup>

### 3. Kriminalvårdens upphandling

Kriminalvården övergick 2006 från att ha varit en organisation bestående av flera myndigheter till att bli en enda myndighet. Detta har inneburit krav på Kriminalvården att organisera upphandlingen utifrån de ändrade förutsättningarna som myndighetsreformen medförde. Hela Kriminalvården utgör således numera en upphandlande enhet enligt LOU:s definition.

I enlighet med den tidigare lagen om offentlig upphandling fastställde Kriminalvården att direktupphandling av byggtreprenad får göras i de fall värdet understiger fyra prisbasbelopp. 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 285 000 kr för hela den upphandlande enheten.

Detta medför att det ställs stora krav på att Kriminalvården har kontroll över att anskaffningar i hela organisationen inte överskrider direktupphandlingsgränsen. För att minska risken att direktupphandlingsgränsen överskrids har myndigheten, där så är möjligt,

---

<sup>6</sup> Se 1 kap. 6 § första stycket första punkten LOU.

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

<sup>8</sup> Jfr 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

<sup>9</sup> Se NOU ställningstagande från 2006-11-16.

<sup>10</sup> Se revisionsrapport 2007-02-12, Dnr 32-2006-0517.



ingått ramavtal med leverantörer för att täcka in de anskaffningsbehov som verksamheten har.

Kriminalvården har de senaste åren genomfört omfattande byggnationer av säkerhetsenheter, anstalter och häkten. De nya lokalerna har i Kriminalvårdens lokalförsörjningsplan bedömts som nödvändiga för att möta den ökade tillströmningen av klienter till Kriminalvården.

## 4. Iakttagelser

### 4.1 Direktupphandling av byggnationer via hyresvärden

Kriminalvården har under perioden 2008 till 2011 genomfört omfattande ny- och ombyggnationer avseende anstalter och häkten till ett sammanlagt värde av ca 5 miljarder kronor. Beställningar av byggnationer har genomförts via hyresvärden. Kriminalvården har inte kunnat presentera underlag eller annan dokumentation som visar att Kriminalvården har säkerställt att de av hyresvärden upphandlade byggnationerna har konkurrensutsatts i enlighet med LOU.

Kriminalvårdens verksamhet är indelad i fyra olika områden; anstalt, häkte, frivård och transporttjänsten. Anstalter och häkten är i stor uträkning specialanpassade lokaler med hög säkerhet som medför att avancerade tekniska system är vanligt förekommande. Det innebär att processen att skaffa nya lokaler kräver specialkompetens, omfattande planering och noggranna beskrivningar av hur lokaler ska utformas. Eftersom Kriminalvårdens anstalter och häkten är specifikt utformade för att möta Kriminalvårdens behov är lokalerna svåra att hyra ut för annat ändamål.

En förutsättning för att hyresundantaget ska kunna bli aktuellt, är att det finns ett hyresavtal avseende en befintlig byggnad. Alla nybyggnationer av t.ex. häkten och anstalter omfattas därmed av kraven i LOU. I de fall en myndighet i egenskap av hyresgäst beställer specialanpassade lokaler via hyresvärden ska beställningen anses utgöra en beställning av byggnadsentreprenad.<sup>11</sup> Det i sin tur leder till att LOU ska tillämpas vid upphandling av byggnadsentreprenaden.

Tabellen nedan visar de ny- och ombyggnationer som Kriminalvården genomfört efter 2008 då EU-direktiv om upphandling började gälla.

---

<sup>11</sup> Se artikel 16, Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster.



Tabell 1. Sammanställning av byggnationer mellan åren 2008-2011

Pågående		
År	Plats	Belopp
2008-2010	Inga	0 mnkr
2011	Häkte Göteborg	115 mnkr
	Häkte Malmö *	65 mnkr
	Häkte Kronoberg	75 mnkr
	Anstalt Kumla	68 mnkr
<b>Delbelopp</b>		<b>323 mnkr</b>
Avslutade		
År	Plats	Belopp
2008	Anstalt Skänninge	270 mnkr
2009	Anstalt Västervik Norra	210 mnkr
	Anstalt Kumla	263 mnkr
2010	Anstalt Asptuna	14 mnkr
	Anstalt Hall	290 mnkr
	Anstalt Saltvik	1 243 mnkr
	Anstalt Kumla	285 mnkr
	Anstalt Kumla	65 mnkr
	Häkte Gävle	25 mnkr
2011	Häkte Sollentuna	775 mnkr
	Häkte Göteborg	625 mnkr
	Häkte Jönköping	2 mnkr
	Häkte Helsingborg	620 mnkr
<b>Delbelopp</b>		<b>4 687 mnkr</b>
<b>Totalbelopp</b>		<b>5 010 mnkr</b>

\* Upphandling är planerad

Med anledning av de brister som Riksrevisionen tidigare konstaterat, framfördes rekommendationer i skriftlig avrapportering till Kriminalvården i februari 2007. Riksrevisionen hänvisade till NOU:s ställningstagande, där det framgick att hyresundantaget endast gäller för befintliga byggnader. Trots detta har Kriminalvården inte vid de ovan nämnda byggnationerna säkerställt att konkurrensutsättning i enlighet med LOU har ägt rum.

Ovanstående anskaffningar överstiger det tillåtna beloppet för direktupphandling. Eftersom det saknas dokumentation som visar huruvida de har konkurrensutsatts i enlighet med LOU kan de, enligt Riksrevisionens bedömning, vara så kallade otillåtna direktupphandlingar.

### *Rekommendation*

Kriminalvården bör överväga huruvida Riksrevisionens iakttagelser påverkar generaldirektörens uttalande om den interna styrningen och kontrollen i årsredovisningen.

Kriminalvården bör även upprätta en tillfredsställande intern styrning och kontroll för att säkerställa att konkurrensutsättning sker i enlighet med LOU. Vid beställningar av byggnationer via hyresvärden bör Kriminalvården t.ex. genom att inhämta dokumentation avseende upphandlingarnas genomförande verifiera att konkurrensutsättning sker i enlighet med LOU.



## 4.2 Upphandling av tele- och säkerhetstjänster

Ett statligt fastighetsbolag är hyresvärd för anstalterna Hall, Kumla och Saltvik. Kriminalvården valde att upphandla tele- och säkerhetstjänster till dessa anläggningar via hyresvärden. Riksrevisionen har översiktligt granskat Kriminalvårdens hantering av dessa anskaffningar.

### 4.2.1 Bristande transparens i upphandlingsförfarandet

Upphandlingen av tele- och säkerhetstjänster genomfördes av hyresvärden. Eftersom det saknas mandat för Riksrevisionens årliga revision att granska upphandlingen hos hyresvärden<sup>12</sup> har följaktligen ingen granskning kunnat utföras avseende material som eventuellt finns hos hyresvärden.

Utifrån tillgängligt material hos Kriminalvården har det framkommit att Kriminalvården har haft inflytande över upphandlingen och även erhållit en del av upphandlingsdokumentationen. Enligt uppgift från Kriminalvården har t.ex. samtliga anbud i upphandlingen arkiverats hos Kriminalvården. Enligt samarbetsavtalet mellan Kriminalvården och hyresvärden ska beslut om upphandling av byggnation fattas gemensamt av Kriminalvården och hyresvärden.<sup>13</sup>

Av dokumentationen framgår att den leverantör som utsågs som vinnare i upphandlingen inte hade lämnat det lägsta priset. Vidare framgår att andra anbudsgivare hade mer erfarenhet inom branschen. I det material som presenterats för Riksrevisionen har inte ingått något utvärderingsprotokoll eller annan dokumentation som visar motivering till val av leverantör. Kriminalvården har i samband med granskningen uppgivit att myndigheten inte känner till motiveringen till varför just denna leverantör valdes.

Riksrevisionen har inte kännedom om i vilken utsträckning ytterligare dokumentation, som visar motivering till valet av leverantör, finns hos hyresvärden. Det som framkommit vid granskningen tyder på att Kriminalvården och hyresvärden, i enlighet med villkoren i samarbetsavtalet, gemensamt har beslutat om val av leverantör.

I huvudavtalet mellan hyresvärden och leverantören anges att rättigheter och skyldigheter enligt avtalet får överlåtas till Kriminalvården. Den 15 maj 2008 har Kriminalvården genom ett överlåtelseavtal med hyresvärden övertagit hyresvärdens rättigheter och skyldigheter i huvudavtalet. Avrop med hänvisning till huvudavtalet har skett under 2011.

Enligt Riksrevisionens bedömning har Kriminalvården inte säkerställt att LOU:s bestämmelser om anbudsutvärdering följts. Riksrevisionen anser att Kriminalvårdens inflytande och övertagande av avtalet medfört ett ansvar för att upphandlingen skett i enlighet med LOU. Genom Kriminalvårdens insyn i processen borde Kriminalvården t.ex. haft kännedom om avsaknaden av en dokumenterad motivering av valet av leverantör.

---

<sup>12</sup> Riksrevisionen har dock en möjlighet att utse auktoriserad revisor att delta i revisionen tillsammans med övriga revisorer enligt aktiebolagslagens regler. Se lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

<sup>13</sup> Samarbetsavtal mellan hyresvärden och Kriminalvården, version 2006-08-14.



#### *4.2.2 Otillåtna direktupphandlingar med stöd av huvudavtalet*

Eftersom hyresvärden är ett statligt ägt bolag och därmed betraktas som upphandlande enhet, bör hyresvärden följa LOU. Hyresvärden ansökte om dispens hos regeringen från kravet att genomföra upphandlingar enligt LOU avseende byggnation av säkerhetsanstalter. Enligt regeringens beslut om dispens fick hyresvärden göra avsteg från 6 kap. 17 § andra stycket i LOU i den då gällande lagen<sup>14</sup> med motiveringen att dessa byggnationer skulle ligga till grund för försvars- och säkerhetspolitiska intressen. Undantaget från LOU avsåg dock endast kravet på annonsering.

Vid granskningen har det framkommit att Kriminalvården, med hänvisning till huvudavtalet som man övertagit från hyresvärden, även gjort anskaffningar om 24,6 mnkr till häktet i Huddinge. Detta häkte utgör inte en säkerhetsanstalt och omfattas därmed inte av regeringens dispens.

Riksrevisionen bedömer att dessa anskaffningar av tele- och säkerhetstjänster kan betraktas som otillåtna direktupphandlingar.

#### *4.2.3 Otillåtna direktupphandlingar med stöd av tilläggsavtal*

Ett tilläggsavtal till det ursprungliga avtalet tecknades mellan hyresvärden och leverantören den 20 februari 2009. Enligt avtalet kan ytterligare arbeten avseende installationer beställas även till andra anläggningar än de som angivits i huvudavtalet. Även detta avtal överläts till Kriminalvården som därmed övertog rättigheter och skyldigheter enligt avtalet.

Kriminalvården har i ett brev till leverantören, daterat den 15 december 2011, gjort gällande att det finns grund för hävning av tilläggsavtalet som tecknades den 20 februari 2009. Kriminalvården uppger att inget formellt upphandlingsförfarande föregick tilläggsavtalet mellan hyresvärden och leverantören. Kriminalvården nämner risken för upphandlingsskadeavgift och även risken för att parternas prestationer enligt avtalet kan komma att behöva återgå.

Riksrevisionen instämmer i Kriminalvårdens i bedömning att hanteringen av anskaffningen av de tjänster som omfattas av tilläggsavtalet inte har följt bestämmelserna i LOU.

Enligt Riksrevisionens bedömning har Kriminalvården inte på ett betryggande sätt säkerställt att LOU följts vid anskaffning av tele- och säkerhetsinstallationer vid anstalterna Hall, Kumla och Saltvik samt häktena Göteborg, Helsingborg och Sollentuna och Huddinge.

Utifrån de upphandlingar och avtal som omfattats av granskningen gör Riksrevisionen bedömningen att Kriminalvården kan ha direktupphandlat tele- och säkerhetstjänster under perioden 2009 till 2011 till ett sammanlagt belopp om 664 mnkr, vilket är över tillåten gräns för direktupphandling.

---

<sup>14</sup> Nuvarande lydelsen finns i 15 kap. 22 § första stycket andra punkten LOU (2007:1091).





**Tabell 2. Sammanställning av samtliga tele- och säkerhetstjänster**

<b>Huvudavtal</b>	
<b>Plats</b>	<b>Belopp</b>
Anstalt Saltvik	125 mnkr
Anstalt Kumla	67 mnkr
Anstalt Hall	65 mnkr
Häkte Huddinge	24 mnkr
<b>Delbelopp</b>	<b>281 mnkr</b>
<b>Tilläggsavtal</b>	
<b>Plats</b>	<b>Belopp</b>
Häkte Göteborg	174 mnkr
Häkte Sollentuna	120 mnkr
Häkte Helsingborg	84 mnkr
Anstalt Kumla	5 mnkr
<b>Delbelopp</b>	<b>383 mnkr</b>
<b>Totalbelopp</b>	<b>664 mnkr</b>

### *Rekommendation*

Riksrevisionen rekommenderar Kriminalvården att:

- säkerställa att LOU följs och att beslut kring upphandlingsärenden dokumenteras med tydliga beslutsmotiveringar.
- se över myndighetens framtida behov gällande tele- och säkerhetstjänster med utgångspunkt från den nya lagstiftning som trädde i kraft den 1 november 2011.<sup>15</sup>
- överväga huruvida Riksrevisionens iakttagelser påverkar generaldirektörens uttalande om den interna styrningen och kontrollen i årsredovisningen.

## 5. Avtal om framtida byggnationer

LOU avser offentlig upphandling vilket innebär att en privat hyresvärd inte omfattas av lagstiftningen t.ex. vid till eller ombyggnad i enlighet med Kriminalvårdens önskemål. Riksrevisionen har vid granskningen funnit att Kriminalvården, varken i befintliga eller framtida avtal med hyresvärdarna, infört någon klausul/bestämmelse som säkerställer att LOU tillämpas vid framtida till- eller ombyggnationer. Det saknas även en reglering av ansvarsförhållandena t.ex. vid en eventuell regressfordran.

För att Kriminalvården ska kunna säkerställa att det sker en konkurrensutsättning vid framtida byggnationer, krävs att myndigheten har en reell möjlighet att utöva inflytande på hyresvärdens upphandlingsprocess. Detta kan göras genom att i avtalen med hyresvärdarna fastställa att LOU:s bestämmelser ska följas.

<sup>15</sup> Se lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS) som trädde ikraft den 1 november 2011.





Eftersom Kriminalvården kan komma att stå som part i en eventuell överprövning i en förvaltningsdomstol är det viktigt att i avtalen med hyresvärdarna reglera ansvarsfrågan om en eventuell regressfordran.

### *Rekommendation*

För att minska den ekonomiska risken vid eventuella skadeståndsanspråk bör Kriminalvården i avtal med hyresvärdar reglera huruvida LOU ska tillämpas samt införa civilrättsliga regleringar avseende regressmöjligheter och sanktioner.<sup>16</sup>

## 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 dagar<sup>17</sup>, vilket innebär att räntan och därmed hyran kan fluktuera. 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.

Kriminalvården har för närvarande fyra rentinghyresavtal; Växjö (4 043 tkr), Karlstad (12 205 tkr), Salberga (48 800 tkr) och Uppsala (6 685 tkr). Av totala lokalkostnader 2010 (1 282 136 tkr) är ca 5 % baserade på rentingavtal.

### *Rekommendation*

Om den finansiella risken skulle uppgå till väsentliga belopp bör den totala riskexponeringen framgå i årsredovisningen.<sup>18</sup>

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

Kent Gustafsson

Homa Ghajar

Kopia för kännedom:

Regeringen

---

<sup>16</sup> Se rättsutredning från Delphi, ”PM”, 2010-04-23.

<sup>17</sup> *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.

<sup>18</sup> Jfr. 2 kap. 4 § fjärde stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

