ESV 2007:37

Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning

Delrapport med särskild inriktning på upphandling och projektering

EKONOMISTYRNINGSVERKET

Innehållsförteckning

Sammanfattning 3

1 Uppdraget 5

2 Genomförande och avgränsningar 6

3 Regelverket som styr lokalförsörjningen 7

4 Lokalförsörjningsprocessen ur hyresgäst- perspektiv 8

5 Kriminalvårdens lokalförsörjning 13

6 Lokalförsörjningsprocessen hos övriga myndigheter inom rättsväsendet 17

7 Jämförelse mellan rättsväsendets myndigheter vad gäller sättet att bedriva lokalförsörjning 21

8 Analys av Kriminalvårdens sätt att bedriva sitt lokalförsörjningsarbete 24

9 Slutsatser och rekommendationer 29

Bilaga 1 32

Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning -
Delrapport med särskild inriktning på upphandling och projektering

Sammanfattning

Den delrapportering som görs här ska belysa om Kriminalvårdens lokalförsörjningsverksamhet kan anses vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt upphandling och projektering.

Som utgångspunkt för analysen ges i delrapporten en fyllig beskrivning av hur lokalförsörjningsprocessen, och särskilt anskaffningen av lokaler, normalt går till sett ur ett hyresgästperspektiv. En central del i denna är den ansvarsfördelning som görs mellan hyresgäst och hyresvärd/fastighetsägare vad gäller framtagning av det samlade underlag som behövs för att lokalanskaffningen ska kunna genomföras och ett hyresavtal ska kunna tecknas.

Av den genomförda analysen framgår att Kriminalvården bedriver projektering i egen regi när det är fråga om upphandling av hyresavtal för lokaler i nybyggnation och där ingen förutbestämd fastighetsägare/hyresvärd finns. Detta avviker från vad som har beskrivits som den normala utformningen av lokalförsörjningsprocessen sedd ur ett hyresgästperspektiv. Med stöd av konsulthjälp tas ett omfattande objektspecifikt[1] underlag fram innan förfrågningsunderlaget fastställs för detta slag av upphandling. Det är också vid dessa tillfällen som upphandlingen av hyresavtalen sker i enlighet med reglerna i 3 kap i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU).

Bland övriga studerade myndigheter inom rättsväsendet är det endast polismyndigheterna som genomför upphandling av hyresavtal enligt reglerna i 3 kap LOU. Detta gäller när det är fråga om nya polishus där någon förutbestämd fastighetsägare/hyresvärd inte finns. Därvidlag grundas dock förfrågningsunderlaget enbart på generellt, objektoberoende material och lokalanskaffningen sker i enlighet med vad som beskrivits som normalutformningen av lokalförsörjningsprocessen sedd ur ett hyresgästperspektiv.

Enligt ESV:s uppfattning borde det vara möjligt även för Kriminalvården att, utifrån egen kunskap om verksamheten och dess krav och med stöd av konsulter så som sker även i fallet med projektering i egen regi, kunna utforma generella, objektoberoende underlag som kan utnyttjas för kommande upphandlingar av hyresavtal även när dessa ska ske i enlighet med reglerna i 3 kap LOU. Detta borde vara möjligt både för anskaffning av häkten och av anstalter även om underlaget och arbetet med att ta fram det kommer att bli både mera omfattande och mera komplicerat i det senare fallet.

På samma vis som Kriminalvården kan upphandla utomstående konsulthjälp för att omsätta verksamhetskrav av olika slag till fysiska uttryck när man bedriver projektering i egen regi, så bör potentiella hyresvärdar/fastighetsägare med tillgång till samma konsultmarknad kunna omsätta ett tillräckligt väl

[1] Se närmare i kapitel 4 om gränserna mellan objektoberoende och objektspecifikt underlag.

utformat generellt underlag till ett förslag till lokalutformning med sådan säkerhet att det kan ligga till grund för ett hyresavtal

När upphandlingen av hyresavtalet sker så som Kriminalvården genomför den, så kommer konkurrensen snarast att gälla effektiviteten i själva byggprocessen. Man kan således säga att tillfället då konkurrensmöjligheterna utnyttjas flyttas framåt i lokalanskaffningsprocessen och att det sker med ett mera begränsat perspektiv än vad som sker när processen utformas enligt normalmodellen. Anbudsgivarnas möjligheter att utforma sina förslag efter egna erfarenheter kan sägas bli mera begränsade.

De övriga myndigheter inom rättsväsendet som har studerats genomför lokalanskaffningen på det sätt som vi har beskrivit som normalutformningen av lokalförsörjningsprocessen sedd ur ett hyresgästperspektiv. Detta gäller även för Kriminalvården när verket anskaffar lokaler med tillhörande hyresavtal för frivård och administration liksom vid anskaffning av lokaler med tillhörande hyresavtal genom om- och tillbyggnader vid anläggningar där hyresavtal, och därmed hyresvärd/fastighetsägare, redan finns.

1 Uppdraget

Uppdraget[2] innebär att ESV ska analysera effektiviteten inom Kriminalvårdens byggprocess. Analysen ska ske med särskilt avseende på upphandling och projektering. ESV ska också lämna förslag till eventuella förändringar av den analyserade verksamheten.

Som ett led i ESV:s analys av effektiviteten i upphandlingsprocessen ska det särskilt framgå vilka åtgärder Kriminalvården har vidtagit för att säkerställa upphandlingskompetensen. ESV ska också lämna en bedömning av om vidtagna åtgärder kan anses vara tillräckliga och om så inte är fallet lämna förslag till eventuella ytterligare åtgärder som behöver vidtas.

ESV ska vidare belysa om det förhållandet att Kriminalvården bedriver och finansierar projektering i egen regi kan anses vara ändamålsenligt och kostnadseffektivt. Analysen bör också innehålla en redogörelse för hur andra myndigheter inom rättsväsendet hanterar projektering.

I uppdraget ingår också att göra en jämförelse av hur byggprocessen går till i Sverige jämfört med hur den går till i övriga nordiska länder. Av redovisningen ska framgå

- Hur byggprocessen ser ut i övriga nordiska länder,
- Hur ansvarsfördelningen mellan hyresgäst och hyresvärd inom byggprojekten ser ut
- Eventuella skillnader mellan den första kalkylen och slutlig kostnad
- Genomsnittlig kostnad per vårddygn.

En delredovisning som i första hand avser Kriminalvårdens projekteringsverksamhet ska lämnas senast den 15 november 2007. Den ska belysa om verksamheten kan anses ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Förslag om ändrade regler ska lämnas om det finns behov av det.

En sammanfattande rapport med slutredovisning ska lämnas senast den 31 januari 2008.

[2] Det fullständiga uppdraget framgår av bilaga 1

2 Genomförande och avgränsningar

Vårt uppdrag i denna delrapport har varit att analysera effektiviteten i Kriminalvårdens byggprocess med särskild vikt lagd på upphandling och projektering. Kriminalvården brukar ett stort antal lokaler för att bedriva sin verksamhet. Lokalerna är av vitt skilda slag, alltifrån anstalter till normala kontorslokaler. Projektering som Kriminalvården utför i egen regi förekommer vid nyanskaffning av anstalter och häkten där ingen förutbestämd fastighetsägare/hyresvärd finns. Det är också i detta avseende som Kriminalvården avviker från det sätt som statliga myndigheter vanligen genomför sin lokalanskaffning på. Vi har därför i första hand inriktat vår analys på denna typ av anskaffning.

All lokalanskaffning kan sägas vara en form av upphandling som för köparens/hyresgästens del avslutas med att ett hyresavtal undertecknas. Upphandlingen ska därmed ske i enlighet med reglerna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Beroende på omständigheterna kan upphandlingen komma att styras av olika regler i LOU. Den projektering som Kriminalvården utför i egen regi är framför allt knuten till nyanskaffningar av lokaler som ska ske i enlighet med 3 kapitlet i LOU. Vi har därför i första hand analyserat förutsättningarna för hur en sådan upphandling kan genomföras.

För att genomföra analysen av effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjningsprocess har vi utgått från grundläggande generella kunskaper om vad som bör kännetecknа en sådan process för att lokalanskaffningen ska kunna anses bli genomförd på ett ansvarsfullt och ändamålsenligt sätt. Som en viktig utgångspunkt för analysen redovisar vi därför en grundlig genomgång och beskrivning av hur en lokalanskaffningsprocess normalt brukar utformas sett ur ett hyresgästperspektiv.

Vi har för att kunna genomföra våra analyser sammanträffat och diskuterat med lokalförsörjningsansvariga hos Kriminalvården. Vi har också sammanträffat och diskuterat med lokalförsörjningsansvariga hos övriga större myndigheter inom rättsväsendet. I samtliga fall har vi också tagit del av dokumentation som avser både regelsystem och processordningar och dokument som avser enskilda lokalanskaffningar. Kunskaper om lokalinnehavet i olika avseende hos Kriminalvården och övriga myndigheter inom rättsväsendet har också hämtats från ESV:s kontrakt- och användarregister (KAR).

Delrapporten har utarbetats inom ESV:s avdelning Analys och prognoser av Svante Holgersson, projektledare, och Stefan Gehlin.

3 Regelverket som styr lokalförsörjningen

Reglerna för de statliga myndigheternas lokalförsörjning finns i första hand i förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning. Enligt denna har myndigheterna rätt att inom ramen för de resurser som disponeras ingå de hyresavtal som behövs för verksamheten. Om hyrestiden är längre än sex år så erfordras regeringens medgivande till löptiden innan avtalet kan tecknas.

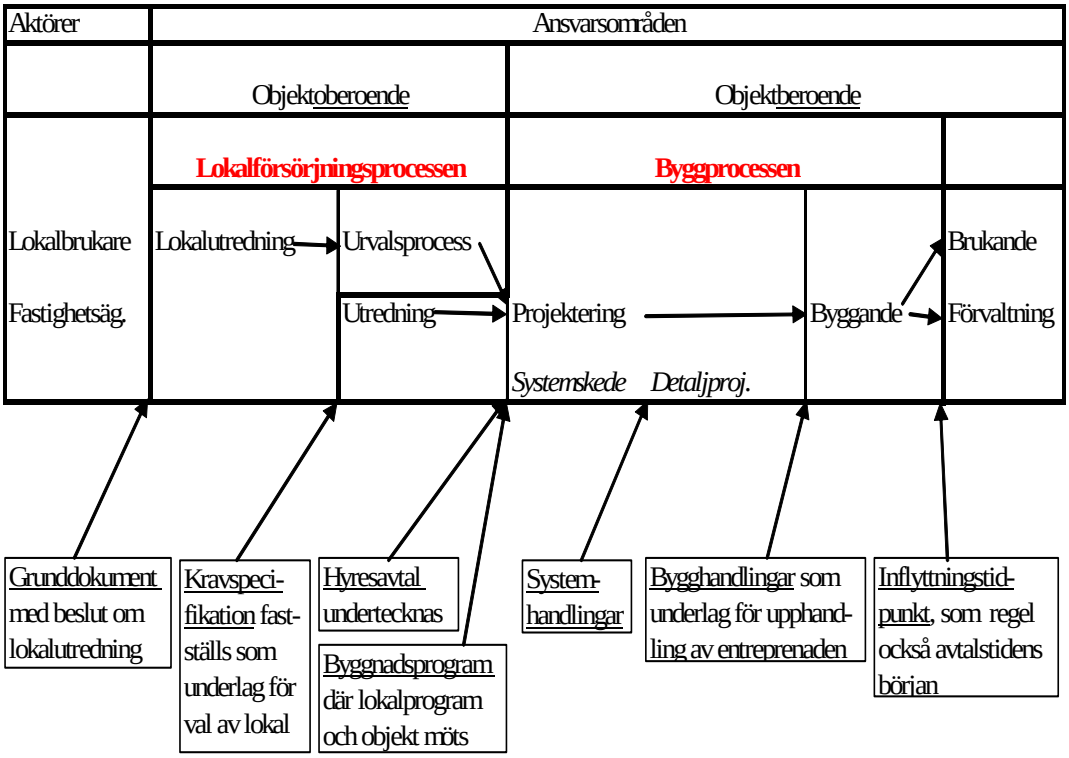
Några särskilda regler om hur lokalförsörjningsprocessen ska utformas finns inte.

Som all annan upphandling som görs av statliga myndigheter så ska också anskaffning av lokaler (upphandling av ett hyreskontrakt) göras i enlighet med lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, (LOU). Beroende på den situation som föreligger kan detta medföra olika krav på hur lokalanskaffningen ska gå till. Närmast aktuella är de definitioner som finns i 1 kap 5§ samt reglerna om upphandling av byggentrepenader som finns i 3 kap, reglerna om upphandling som understiger de tröskelvärden som anges i 3 kap och som finns i 6 kap samt den undantagsregel som finns i 5 kap 1 § 1 st om upphandling av tjänster.

Undantaget i 5 kap säger att reglerna för anskaffning av tjänster enligt samma kapitel inte ska tillämpas i fråga om ”anskaffning av eller nyttjanderätt i vad form som helst till fastighet, byggnad eller annan egendom som utgör fast egendom eller tillbehör till fastighet eller byggnad eller rättigheter av nu nämnt slag”. NOU har klargjort att undantaget endast gäller färdiga byggnader och inte för uppförande av en byggnad efter beställarens riktlinjer. Upphandling av hyresavtal för lokaler som uppförs och utformas särskilt för hyresgästen ska upphandlas enligt reglerna i 3 kap om byggentrepenader.

4 Lokalförsörjningsprocessen ur hyresgäst- perspektiv

Normal gång i en lokalanskaffningsprocess utifrån ett brukarperspektiv, förenklat schema över roller och ansvarsområden



Överlappningar

Av ovanstående schema kan det tyckas som att det finns skarpa gränser mellan de olika faserna. Så är givetvis inte fallet. Vanligtvis förekommer en viss överlappning mellan de olika faserna. En översiktlig ”skanning” av marknaden för lokaler av den typ som efterfrågas kan ha gjorts innan underlaget för val av lokal har fastställts. Fastighetsägaren kan ha genomfört en utredning innan avtalstecknandet för att visa att den erbjudna lokalen är anpassad till lokalbrukaren krav. Byggnationen kan ibland till viss del pågå samtidigt som projekteringen. Som regel får hyresgästen tillgång till lokalerna någon gång strax innan inflyttningen för egna installationer av t.ex. säkerhetsutrustning och tele- och datanät. Bygget kan till viss del även sägas pågå efter inflyttningen, då det som regel finns vissa slutjusteringar som behöver göras. Vidare finns det som regel en byggaranti under ett antal år som kan innebära byggåtgärder i lokalerna efter inflyttningen.

Aktörer

Som regel finns endast två huvudaktörer i en lokalanskaffningsprocess, lokalbrukaren som efterfrågar lokalen och fastighetsägaren som tillhandahåller lokalen. Båda dessa aktörer kan sedan anlita annan extern kompetens för att utföra och ansvara för olika delar av processen. Huvudansvaret för processen ligger dock helt på dessa båda aktörer som också kommer att underteckna det

bindande hyresavtalet som är en förutsättning för att hela processen ska kunna fullföljas.

Ansvarsområden
Processen kan delas upp i ett antal huvudfaser såsom utredning, val av lokal, projektering, byggande samt slutligen brukande och förvaltning. De två förstnämnda kan sägas var objektoberoende då de bedrivs förutsättningslöst utan koppling till viss bestämd lokal. Dessa båda faser styrs helt av lokalbrukaren. Ett undantag från denna regel finns dock om man redan från början har bestämt sig för att förändra, minska eller utöka den redan disponerade lokalen. De återstående faserna kan sägas vara objektberoende då de endast kan avse en viss lokal som parterna har tecknat avtal för. Projekterings- och byggfasen kan sedan delas upp i ett antal faser men beskrivs endast översiktligt då detta ligger utanför syftet med denna beskrivning.

Utredning
Lokalutredningen innebär i princip att ett antal dokument tas fram och sammanställs i ett lokalprogram. Vilka dessa är kan skilja sig åt beroende på vilken verksamhet som avses. Vanligtvis har man någon form av grunddokument som i allmänna drag säger vilken verksamhet som avses, storlek på verksamheten och krav på lokalisering m.m. Utifrån detta dokument kan en verksamhetsbeskrivning tas fram som sedan kan kompletteras av t.ex. funktionsstudier, sambandsschema, teknisk kravspecifikation och en lokalförteckning.

För vissa speciella verksamheter med komplexa lokalbehov och som samtidigt finns i många likartade exemplar så kan man istället använda en tidigare upprättad generell verksamhetsbeskrivning med funktionsstudier, sambandsschema och tekniska kravspecifikation som eventuellt även innehåller hänvisningar till typritningar för speciella funktioner och detaljer. I den enskilda utredningen kommer då grunddokumentet att kompletteras med den generella verksamhetsbeskrivningen och en lokalförteckning som endast anger antalet funktioner av olika slag. Hänvisningar sker också här till den generella kravspecifikationen med tillhörande typritningar, samt eventuella avvikelser från den generella beskrivningen.

De handlingar som tas fram måste vara av sådan kvalitet att de kan användas som en komplett kravspecifikation vid val av lokal. I vissa fall, särskilt i större enstaka projekt, så anlitar lokalbrukare en extern konsult för att ta fram dessa handlingar.

Grunddokument
Ofta upprättas någon form av grunddokument som beskriver orsaken till att ett beslut fattas om att utföra en lokalutredning. Dokumentet kan beskriva de problem finns, eller som kan uppstå, med den nu disponerade lokalen. Problemen kan t.ex. avse lokalens storlek, disposition, lokalisering, kostnad eller miljö m.m. Problemen kan avse nuvarande situation eller en framtida situation.

Verksamhetsbeskrivning
Verksamhetsbeskrivningen kan ses som en allmän beskrivning av verksamheten. Beskrivningen kan omfatta sådana saker som huvudsakliga verksamhetsuppgifter, omvärldskontakter, lokalisering, organisation, personalsammansättning, processer, säkerhetsaspekter, arbetsformer och olika regler som styr verksamheten m.m.

Sambandsschema
Ett sambandsschema visar sambandet mellan olika funktioner eller grupper av funktioner inom lokalbrukarens organisation.

Lokalförteckning
Lokalförteckningen är en detaljerad förteckning på funktionsnivå som vanligtvis anger antal arbetsplatser, antal rum och m^2 LOA för varje funktion med angivande om de kan placeras i ljust eller mörkt utrymme. Beroende på vilka övriga dokument som bifogas så kan även andra uppgifter anges som ytterligare beskriver respektive funktion avseende t.ex. samband, tekniska krav, brandsäkerhetskrav m.m. Om ytterligare dokument bifogas så finns ofta hänvisningar till dessa för respektive funktion. Förteckningen upprättas ofta så att den speglar organisationen. Vanligtvis summeras antalet arbetsplatser och arean i förteckningen, varvid arean kan fördelas på verksamhetsarea (LOA:V) och personalarea (LOA:P). Dessutom kan en genomsnittlig area per arbetsplats, eller annat som är relevant för verksamheten, beräknas. Uppgiften kan sedan användas vid jämförelse med motsvarande uppgift för annan likartad verksamhet. Den summerade arean (LOA:V+P) kan multipliceras med ett generellt uppräkningstal som kan antas motsvara tillkommande korridorer m.m. (LOA:K). Den uppräknade area (LOA:V+P+K) kan sedan jämföras med arean i de förslag till inplaceringar som olika hyresvärdar presenterar för att få en grov bild av lokaleffektiviteten i de olika förslagen.

Teknisk kravspecifikation
Den tekniska kravspecifikationen kan ange lokalbrukarens krav avseende en mängd punkter. Dessa kan vara av generell karaktär som t.ex. en hänvisning till Handisams riktlinjer för tillgänglighet[3] eller av mer specifik karaktär som t.ex. krav på el-, vvs-, ventilations- och datainstallationer m.m.

Rumsfunktionsprogram
Rumsfunktionsprogrammet kan visa hur olika funktioner eller grupper av likartade funktioner kan inplaceras i rum eller andra utrymmen. Här kan en mängd olika egenskaper anges för funktionen avseende t.ex. rumsmått, inventarier, antal eluttag fördelat på olika grupper, krav på ljudissolering mot angränsande utrymmen m.m.

Typritningar
Typritningar som kravspecifikation används vanligtvis endast för mycket speciella funktioner där det av t.ex. säkerhetsskäl ställs mycket stora krav på hur lokalen för funktionen anordnas. De kan t.ex. avse detaljer på en celldörr hos polisen eller häktet. I de fall respektive typritning ska beaktas så finns en

[3] Riv hindren – riktlinjer för tillgänglighet (Handisam (Myndigheten för handikappolitisk samordning))

hänvisning till denna i lokalförteckningen eller i annan bilagd handling. Typritningar upprättas vanligtvis endast för funktioner som återkommer i flera lokalprojekt över tiden.

Gränsdragningslista
Detta är ett dokument som i många fall bifogas hyresavtalet. Gränsdragningslistan kan reglera, helt eller delvis, vem av hyresvärden och hyresgästen som är ansvarig för olika åtgärder i den förhyrda lokalen. Man kan dela upp gränsdragningslistan i två grupper, dels en grupp som reglerar vem som ska projektera, genomföra samt bekosta olika åtgärder innan hyresavtalets ikraftträdande, dels en grupp som reglerar vem som ska ha ansvar för tillsyn, drift, underhåll samt kostnaderna för detta under hyrestiden.

Val av lokal
Underlaget som tagits fram under utredningsfasen kan sedan lämnas ut till olika aktörer som kan tillhandahålla lokaler, antingen befintliga eller nyproducerade, på orten. Beroende på hur specifika eller generella lokaler som efterfrågas så kan man vara tvungen att genomföra en upphandling enligt reglerna i 3 kap i LOU av hyresavtalet. Oavsett hur upphandlingen sker så används underlaget för att tillfrågade fastighetsägare ska ta fram lokalförslag bestående av avtalsförslag, ritningar och tekniska beskrivningar m.m. Denna fas avslutas när avtal tecknas för en viss lokal. Det kan vara fråga om en ny lokal men kan även vara samma lokal som redan disponeras.

Hyresavtal
Hyresavtalet inkluderar vanligtvis ett huvudavtal samt en mängd bilagor. Huvudavtalet skrivs ofta ut på fastighetsägareföreningens formulär om 4 sidor. Huvudavtalet tar i huvudsak upp sådana saker som parter i avtalet, lokalens lokalisering och omfattning, hyrestid och uppsägningstid, grundhyra med eventuella tillägg samt ansvarsfördelning för en rad punkter. De bilagor som nästan alltid förekommer är ritningar, indexklausul och fastighetsskatteklausul. Dessutom är det vanligt med en bilaga avseende särskilda bestämmelser, som många gånger också behandlar samma punkter som finns upptagna i huvudavtal, indexklausul och fastighetsskatteklausul. Det finns här anledning att kontrollera att texten i handlingarna inte är motstridiga. För att undvika detta skrivs i bilagan särskilda bestämmelser ibland in i vilken ordning handlingarna ska gälla. Ofta biläggs även en gränsdragningslista, se ovan. Vid nyanskaffning av lokaler bifogas vanligtvis även en beskrivning över hur lokalerna ska utföras. Många gånger kan den inkludera delar av hyresgästens kravspecifikation enligt ovan.

Projektering och byggande
Projekteringen kan i princip delas upp i tre olika skeden. Dessa är utredning (fastighetsägarens), systemskede och detaljprojektering/bygghandlingsskede. Utredningen resulterar i ett byggnadsprogram som till skillnad från lokalprogrammet är knutet till ett specifikt objekt och som t.ex. kan innehålla tomtutredning, inventering av befintlig bebyggelse, tekniska kravspecifikationer, lokalprogram och skisser m.m. som visar hur lokalprogrammet kan lösas in i objektet. I många fall finns detta delvis färdigt vid avtalstecknandet. Systemskedet resulterar i systemhandlingar som i princip är färdiga ritningar över

bygg, el, vvs, och ventilation m.m. Detaljprojekteringen eller bygghandlingsskedet resulterar i bygghandlingar som utgör underlag för fastighetsägarens upphandling av entreprenaden. Bygghandlingarna beskriver i detalj hur olika delar av bygget ska utföras.
Projektering och byggande kan avse allt från en fullständig nybyggnad som är helt anpassad till hyresgästens behov till mindre anpassningsåtgärder i en befintlig byggnad. Ansvaret för dessa faser ligger helt på fastighetsägaren och leds av en av fastighetsägaren utsedda projektledare och byggledare. Lokalbrukaren står dock inte utanför dessa faser utan ska som regel utse någon representant som deltar i olika projektmöten respektive byggmöten. Rollen för lokalbrukarens representant omfattar, förutom att ta emot information om projektets framskridande, att lämna besked och specificera olika saker som inte är helt klara i underlaget. Detta kan t.ex. avse besked om exakt placering av mellanväggar, val av material, val av färgsättning, samordning med lokalbrukarens egna installationer som ska göras under byggtidens slutskede, godkänna tillägg och ändringar som också kan innebära merkostnader för hyresgästen samt inte minst kontrollera att överenskommelser om utförande följs. Omfattningen av den näst sista punkten är till stor del beroende på hur bra kravspecifikationen var som tidigare överlämnats till fastighetsägaren.

Brukande och förvaltning
Efter inflyttningen är det lokalbrukarens ansvar att använda lokalen i enlighet med hyresavtalet. Ofta anges att lokalerna endast får användas för en viss verksamhet. Fastighetsägarens roll är givetvis att förvalta bygganden på ett sådant sätt att lokalbrukaren har möjlighet att använda de förhyrda lokalerna för avsedd verksamhet under hela hyrestiden i enlighet med hyresavtalet.

5 Kriminalvårdens lokalförsörjning

Kriminalvårdens lokalfrågor hanteras huvudsakligen centralt. Vid huvudkontoret finns inom ekonomi- och planeringsenheten en särskild lokalförsörjningsenhet med ansvar för verkets lokalförsörjningsfrågor. Enheten består av sex personer, en chef, fyra handläggare och en assistent. Chefen för enheten (fastighetschefen) är Kriminalvårdens ombud och den som tecknar och säger upp hyresavtal för verkets lokaler. Resurser finns också att tillgå i form av konsulter. Ramavtal finns med tre sådana.

Medel för lokalkostnader fördelas ut i regionernas budgetar och dessa betalar också hyrorna för sina lokaler.

Kriminalvården nyttjar lokaler av skilda slag för sin verksamhet. Översiktligt kan de delas upp i fyra olika typer eller anstalter, häkten, lokaler för frivård och lokaler för administration (normala kontorslokaler). De lokaler Kriminalvården disponerar kan beskrivas med följande tabell[4].

Verksamhetsdel	Area m^2	Hyra tkr
Huvudkontoret	16 700	14 000
Regionkontoren	20 300	27 300
Frivården	38 000	44 500
Anstalter	451 000	481 400
Häkten	77 800	151 500
Transporttjänsten	2 500	3 300
Totalt	**606 300**	**722 000**

Anstalter och häkten är som framgår den helt dominerande lokaltypen både vad gäller area och hyreskostnader. Det är även för dessa båda lokaltyper som bindningstiderna är långa.

Kriminalvårdens lokalförsörjningsprocess regleras i dokumentet Riktlinjer för kriminalvårdens lokalförsörjningsprocess[5]. Av dokumentet framgår förutom processordningen även befogenheter och beslutsordning.

Processen beskrivs uppdelad i fem steg enligt följande:

Strategisk planering

Som underlag för lokalförsörjningen finns en lokalförsörjningsplan som dokumenterar resultatet av de strategiska avväganden i lokalfrågor som följer av den förväntade klientutvecklingen och andra förändringar som påverkar lokalbehovet. I planen ingår både pågående projekt som befinner sig i olika stadier

[4] Beräkningarna baseras på avtal som lämnats till ESV. Beräkningarna baseras på ett urvalsdatum. Detta är här 2007-10-23.

[5] Riktlinjer för kriminalvårdens lokalförsörjningsprocess (Kriminalvårdens riktlinjer 2005:4)

av genomförande och planer på vilka förändringar (nybyggnad, om- och tillbyggnad och avveckling) som är aktuella för de kommande sex åren. Lokalförsörjningsplanen och de ekonomiska resursbehov som följer med den redovisas årligen i budgetunderlaget.

Utredning
Vilka enskilda objekt i lokalförsörjningsplanen som ska utredas vidare beslutas av generaldirektören. Som underlag för beslutet att utreda ett objekt finns bl.a. en översiktlig beskrivning av den verksamhet som ska bedrivas i lokalerna, ungefärlig storlek, krav på lokalisering etc. Enligt processbeskrivningen ska en verksamhetsbeskrivning utarbetas inledningsvis i utredningsfasen. Den ska vara sådan att den kan utgöra underlag för bl.a. ett lokalprogram. Detta ska i sin tur innehålla en beskrivning av krav avseende ytor, samband, säkerhet och teknik. Omfattningen är beroende av vilken typ av upphandling som ska göras Kraven på lokalerna ska beskrivas så att en fastighetsägare ska kunna upprätta ett förslag till utformning av hyresobjektet.

Planering
Planeringsfasen ska resultera i att förslag till ett hyresavtal för de efterfrågade lokalerna finns. Det ankommer enligt processbeskrivningen på Kriminalvårdens ombud (fastighetschefen) att ansvara för att ett sådant förslag kommer fram. Det kan ske genom hyresförfrågan till flera tänkbara fastighetsägare med en efterföljande förhandling eller i förhandling med en befintlig fastighetsägare. I vissa fall kan även en upphandling enligt reglerna i 3 kap LOU bli aktuell.

I de fall efterfrågan gäller lokaler som inte är speciella, vilket i Kriminalvårdens fall främst gäller lokaler för frivården och för administration, anses det underlag som tagits fram under utredningsfasen tillräckligt för att begära in förslag om hyresavtal. Något ytterligare sakunderlag tas inte fram under planeringsfasen. Här sker lokalanskaffningen således på samma sätt som beskrivs i kapitel 4 om hur lokalanskaffningsprocessen är utformad i normalfallet.

Även i fallet när lokalanskaffningen sker genom om- eller tillbyggnad av redan inhyrda lokaler så följer Kriminalvården lokalförsörjningsprocess i stort sett det mönster som beskriver hur processen går till i normalfallet.

En mycket stor del av de anstalter som Kriminalvården nyttjar ägs av Kriminalvårdsfastigheter Sverige AB (ett dotterbolag till helstatligt ägda Specialfastigheter Sverige AB). Mellan Kriminalvården och Specialfastigheter finns ett särskilt samarbetsavtal som reglerar bl.a. roller och ansvar vid ny-, till- och ombyggnad av hyresobjekt. Regelsystemet tillämpas i första hand då det är fråga om till- och ombyggnader på fastigheter som Specialfastigheter äger och/eller byggande på mark som Specialfastigheter äger i anslutning till sina anstalter. Även häkten kan i några fall ägas av Specialfastigheter och vara berörda av reglerna.

Rollfördelningen mellan Kriminalvården och Specialfastigheter är i stort sett utformad enligt vad som beskrivits för den normala lokalförsörjningsprocessen som den har redovisats i kapitel 4. Kriminalvården svarar här i första hand för det arbete som utförs under utredningsskedet så som det framgår ovan.

Parallellt med Kriminalvårdens arbete i utredningsfasen görs också vad som benämns en teknisk utredning. Ansvaret för denna vilar på Specialfastigheter. Den tekniska utredningen utgörs av en markutredning, en bedömning av mediaförsörjning och tillgänglighet, en diskussion kring planlösning, byggnadsstomme och klimatinstallationer och en prövning av alternativa lokallösningar.

Fr.o.m. planeringsfasen tas ansvaret för processen över av Specialfastigheter. Under denna fas upprättas ett fördjupat byggnadsprogram. Arbetet sker i dialog med Kriminalvården. Som resultat av arbetet i planeringsfasen ska systemhandlingar m.m. finnas. Ett preliminärt hyresavtal ska också kunna upprättas då planeringsfasen avslutas.

Före det att Specialfastigheter anlitar utomstående konsulter och experter ska Kriminalvården ha utfärdat en projektgaranti. Denna faller ut om projektet avbryts. I vissa fall kan projektkostnader som nedlagts av Kriminalvården komma att faktureras Specialfastigheter så att de kan aktiveras och ingå i hyresberäkningen.

Även när om- och tillbyggnader sker i lokaler som ägs av andra än Specialfastigheter AB, så genomförs anskaffningen på detta sätt.

Vad gäller nyanskaffning av anstalter och häkten avviker Kriminalvården från det normala förfaringssättet för lokalanskaffning i enlighet med vad som har beskrivits i kapitel 4. I stället för att med stöd av det underlag som tagits fram under utredningsskedet rikta en förfrågan till fastighetsägare om lämpliga lokaler och tillhörande hyresavtal så driver Kriminalvården i dessa fall anskaffningsprocessen med tillhörande framtagning av underlag vidare i egen regi.

Som stöd för det fortsatta arbetet som utförs i egen regi anlitas en särskild konsult, benämnd generalkonsult. Uppdraget innebär bl.a. att leverera samtliga handlingar som behövs inte bara för upphandling av byggherre/hyresvärd utan även handlingar som erfordras för upphandling av generalentrepenör för byggandet av anläggningen. Konsulten ska även medverka vid upphandlingen av byggherre/hyresvärd och medverka under byggskedet och därmed sammanhängande uppföljning av samtliga handlingar.

Det underlag som konsulten utgår ifrån för att utarbeta underlaget för upphandling är handlingar som i normalfallet till stora delar utgör lokalprogrammet. Bl.a. ingår verksamhetsbeskrivning, lokalförteckning, vissa rumsfunktionsprogram, typritningar och gränsdragningslista. Kriminalvården utför således här, med stöd av konsulten, i egen regi framtagningen av ett material som i normalfallet tas fram av den fastighetsägare som vill lämna svar på förfrågningen om lämpliga lokaler att hyra ut, inklusive förslag till tillhörande hyresavtal.

Underlaget för upphandlingen som i egen regi tas fram under planeringsfasen är således inte bara mera detaljerat än vad som gäller i normalfallet, utan i mycket stor utsträckning även helt objektberoende. Underlaget kan närmast beskrivas som ett byggprogram, vilket innebär att det innehåller tomtutredning, specifika tekniska beskrivningar och skisser som visar hur lokalprogrammet kan lösas in i byggnaden. Utöver byggprogrammet kommer även olika system-handlingar att ingå i förfrågningsunderlaget.

När lokalanskaffningen ska ske i form av nybyggnad av en anstalt kommer upphandlingen av hyreskontraktet att ske enligt reglerna i 3 kap LOU. För det närmast aktuella projektet, ny anstalt i Haparanda, kommer hyresavtalet att upphandlas genom en selektiv upphandling enligt reglerna i 3 kap LOU.

Att driva anskaffningsprocessen i egen regi så långt som Kriminalvården gör vid nyanskaffning av anstalter innebär också att kostnaderna för anskaffningsförfarandet blir betydligt högre för hyresgästen än vad som är fallet då anskaffningsprocessen drivs enligt normalmodellen. Merkostnaderna är framför allt de som följer av egenregiarbetet som utförs av den anlitade konsulten. Normalt utförs sådant arbete huvudsakligen i den blivande hyresvärdens regi och kommer då också på något sätt att ingå som en del i underlaget för hyres-sättning. Kriminalvården har valt att som en förutsättning i anbudsunderlaget ange att verkets konsultkostnader för framtagande av projekthandlingar ska övertas och ingå i hyreskostnaderna. Om kostnaderna i slutändan blir olika för de två sätten att ta fram projekthandlingar på, i egen regi eller via den blivande hyresvärden, går inte att avgöra på något bestämt sätt.

Verkets projektorganisation och därmed förenliga kostnader ska också övertas och användas i det fortsatta projektet och projekteringsarbetet.

6 Lokalförsörjningsprocessen hos övriga myndigheter inom rättsväsendet

I det följande ges en kortfattad beskrivning av hur lokalförsörjningsprocessen, och då särskilt anskaffningen av lokaler, är utformad hos vissa av de övriga myndigheterna inom rättsväsendet. Beskrivningen bygger på kontakter med lokalförsörjningsansvariga inom respektive myndighet och på erhållen dokumentation.

Polisens lokalförsörjning

Polisväsendets lokalfrågor hanteras både centralt hos Rikspolisstyrelsen och regionalt ute hos de olika polismyndigheterna. Centralt hos Rikspolisstyrelsen finns en nationell fastighetssektion inom serviceenheten som i sin tur ingår i polisens verksamhetsstöd. Sektionen, som bildades under år 2007, består av en chef och tre handläggare. Sektionens uppgift är främst att ge stöd till polismyndigheterna i lokalförsörjningsfrågor inom framför allt hyresjuridik, fastighetsekonomi och upphandling. Sektionen ansvarar också för att ta fram gemensamma riktlinjer för polisväsendets lokalförsörjning.

Polismyndigheterna är självständiga myndigheter och svarar själva för sin lokalförsörjning. I de medel som tilldelas polismyndigheterna ingår också medel för lokalkostnader och de betalar också själva hyrorna för sina lokaler.

Polisens lokaler kan till stora delar karaktäriseras som normala kontorslokaler. Undantaget är vissa speciallokaler, t.ex. arrester. Sammantaget disponerar polisväsendet knappt 1,2 milj. m^2 lokaler till en hyreskostnad av knappt 1,4 miljarder kr[6].

En hel del av lokalförsörjningsarbetet inom polisväsendet sker idag genom att fastighetskonsulter anlitas. Varje polismyndighet har särskild personal som ansvarar för lokalförsörjningsfrågorna, men det är endast vid de större polismyndigheterna som det finns personal som enbart eller i huvudsak arbetar med lokalförsörjningsfrågor. Ett ramavtal som gäller t.o.m. 2007-12-31 finns tecknat med en fastighetskonsultfirma. Avtalet innebär att länspolismästaren och andra resultatansvariga chefer kan avropa konsulttjänster i lokalförsörjningsfrågor. En ny upphandling med ett betydligt mera begränsat innehåll pågår och kommer att bli klart under år 2008..

Den modell som Polisen använder för lokalanskaffning följer i allt väsentligt samma modell som har beskrivits i kapitel 4 angående hur lokalförsörjningsprocessen normalt är utformad.

Vissa föreskrifter finns som skall gälla för all lokalförsörjning inom polisväsendet. Dessa avser i första hand hanteringen av hyresavtal med en årskostnad som överstiger 5 milj. kr. De innebär t.ex. att innan en polismyndighet fattar beslut om om- eller nybyggnad av befintliga lokaler eller om förhyrning av nya lokaler som beräknas medföra en årskostnad på mer än 5 milj. kr. så ska ett

[6] Se not 4.

samråd ske med Rikspolisstyrelsen. I samrådet ingår bl.a. en juridisk granskning av hyresavtalet.

Polismyndigheterna kan också få hjälp av Rikspolisstyrelsen med att genomföra upphandling av hyresavtal eller byggentrepenader. Framför allt gäller detta vid upphandlingar som ska ske i enlighet med 3 kap i LOU. Polismyndigheten är dock alltid upphandlande enhet och svarar också för det sakliga innehållet i förfrågningsunderlaget. Underlaget för upphandlingarna tas ofta fram med hjälp av utomstående konsult.

Det finns idag ett fåtal gemensamma riktlinjer för polisväsendets lokalförsörjning. De omfattar polisiär verksamhet såsom arrester och garage.

Domstolsväsendets lokalförsörjning

Domstolsväsendets lokalfrågor hanteras centralt i Domstolsverket. Inom verkets ekonomiavdelning finns en lokalenhet som ansvarar för frågorna. Enheten består av en chef, tre handläggare och en assistent. Utomstående konsulthjälp anlitas endast i ringa grad. Ett ramavtal med inredningsarkitekt finns.

Hyror betalas centralt från Domstolsverket. Några medel för lokalkostnader fördelas därför inte till domstolarnas budgetar. För ändamålet finns i stället en central post i Domstolsverkets budget.

Domstolsväsendets lokaler innehåller dels förhandlingslokaler, dels kanslilokaler. Omfattningen och fördelningen mellan kategorierna varierar mellan olika slag av domstolar. Sammantaget disponeras knappt 342 000 m^2 lokaler av olika slag till en hyreskostnad av ca 528 milj. kr[7].

Domstolsväsendet ska utnyttja möjligheterna till samverkan med övriga myndigheter inom rättsväsendet. För domstolarnas del innebär det i lokalförsörjningshänseende att i första hand skapa goda möjligheter för kommunikation till och från polis och häkten. I de allra flest fall innebär detta att Domstolsverket söker förlägga domstolslokalerna i närheten av polishus och häkten.

Genom närhetskravet till polis och häkten finns som regel endast en lämplig fastighetsägare att tillgå även vid nyanskaffning av domstolslokaler. Oftast är detta den som äger polishuset med tillhörande mark. Som en följd av sammanläggningarna av tingsrätter är lokalanskaffning genom tillbyggnad till existerande domstolslokaler regelbundet förekommande. Även i sådana fall finns endast en fastighetsägare att vända sig till.

Jämfört med den normala lokalanskaffningsprocessen så som den beskrivs i kapitel 4 sker en första kontakt mellan Domstolsverkets lokalansvariga och den tänkbara fastighetsägaren vid en tidigare tidpunkt. Före denna första kontakt har en verksamhetsanalys tagits fram i dialog med den eller de berörda domstolarna. Denna presenteras för den tänkbara fastighetsägaren tillsammans med skriften Domstolslokaler[8]. Av skriften kan utläsas bl.a. sambandskrav, tekniska

[7] Se not 4
[8] Domstolslokaler – Riktlinjer för planering av lokaler inom domstolsväsendet

krav och funktionskrav. Som underlag för den första kontakten finns också en lokalförteckning som bl.a. anger omfattningen på de lokaler som efterfrågas.

Efter det att vissa diskussioner förts med fastighetsägaren kompletteras förfrågningsunderlaget med typritningar, rumsfunktionsprogram och en gränsdragningslista. Dessutom lämnas en skrift med särskilda säkerhetskrav[9]. Tillsammans med tidigare överlämnat underlag utgör detta det underlag som bör tas fram under utredningsfasen enligt vad som framgår av beskrivningen av normalprocessen för lokalanskaffning i kapitel 4.

Grundat på det överlämnade materialet och efter vissa ytterligare diskussioner anmodas fastighetsägaren att lämna ett förslag till hyresavtal för de efterfrågade lokalerna. Efter det att förslaget överlämnats sker ytterligare förhandlingar innan avtalet slutligen undertecknas. För nybyggda lokaler och lokaler som byggs till som en följd av tingsrättssammanslagningarna är hyrestiderna som regel så långa att regeringens medgivande krävs för att domstolsverket ska kunna skriva under avtalet.

Åklagarmyndighetens lokalförsörjning

Åklagarmyndighetens lokalfrågor hanteras centralt. En handläggare med ansvar för lokalförsörjningsfrågorna finns placerad på ekonomienheten inom den administrativa avdelningen i Riksåklagarens kansli.

Hyror betalas centralt från Riksåklagarens kansli. Några medel för sådana ingår därför inte i de medel som fördelas ut till den regionala organisationens budgetar.

Åklagarmyndigheten efterfrågar enbart normala kontorslokaler för sin verksamhet. Vissa säkerhetsfrågor kan dock behöva beaktas särskilt. De hyresavtal som tecknas har normalt löptider som är sex år eller kortare. Sammantaget disponerar man ca 44 000 m^2 lokaler till en hyreskostnad av ca 64 milj. kr[10].

Åklagarmyndigheten ska utnyttja möjligheter till samarbete och samverkan med övriga myndigheter inom rättsväsendet. Myndigheten söker därför där så är möjligt lokaler som ligger i eller i omedelbar närhet till polishus.

Lokalanskaffningen inom åklagarmyndigheten går i stort sett till så som den normala processen beskrivs i kapitel 4. Den lokalansvarige vid Riksåklagarens kansli har upprättat en PM som översiktligt ger de generella beskrivningar som bör finnas med i ett lokalprogram[11]. Förutom en kort verksamhetsbeskrivning finns också rumsbeskrivningar med vissa krav på teknik och samband. Detta dokument tillsammans med en lokalförteckning utgör det förfrågningsunderlag som lämnas till ett antal aktörer som kan tillhandahålla lokaler med de egenskaper och med den omfattning som förtecknats. Utifrån inkomna förslag med hyresavtal görs sedan ett slutligt val av lokaler för vilka hyresavtal tecknas.

[9] Framtida riktlinjer för säkerhetsarbete i domstolsväsendet (DV-rapport 2002:6)
[10] Se not 4
[11] Åklagarväsendets lokaler 2005-06-30

Eftersom åklagarmyndigheten ska söka samlokalisering med andra myndigheter inom rättsväsendet, vilket oftast innebär samlokalisering med polisen, finns sällan mer än en tänkbar hyresvärd, dvs. ägaren till polishuset med tillhörande tomt. Förfrågan om lokaler och tillhörande hyresavtal riktas därför i första hand till denne. Förfrågningar hos andra fastighetsägare görs endast om rimliga villkor inte kan uppnås i det första fallet.

7 Jämförelse mellan rättsväsendets myndigheter vad gäller sättet att bedriva lokalförsörjning

Domstolsväsendet genom Domstolsverket och Åklagarmyndigheten driver sin lokalförsörjningsprocess i stort sett helt med egna resurser. Inslaget av konsultmedverkan är mycket liten. Båda har helt centraliserat hanteringen av lokalfrågor. Detta gäller både anskaffning av lokaler och den löpande hanteringen av hyresavtal inkl. betalning av hyror.

För båda gäller att man vid anskaffning av lokaler, vare sig det är fråga om nyanskaffning eller till- och ombyggnader, synes ha kontakt med tänkbara fastighetsägare på ett tidigt stadium i anskaffningsprocessen. Genom kravet på samverkan mellan rättsväsendets myndigheter är antalet tänkbara fastighetsägare som regel begränsat. Oftast finns bara en lämplig fastighetsägare, nämligen den som äger polishuset med dess omgivande mark.

Båda myndigheterna har tagit fram ett generellt giltigt underlag i form av verksamhetsbeskrivning, krav på teknik och samband och rumsfunktionsprogram. Även för säkerhetsfrågor finns ett generellt giltigt underlag. Underlaget är mera omfattande för domstolsväsendet, som efterfrågar mera speciella lokaler, än för Åklagarmyndigheten, som efterfrågar vanliga kontorslokaler.

Utöver det generellt giltiga underlaget tas en lokalförteckning fram för den speciella lokal som efterfrågas i varje enskilt fall. Tillsammans utgör detta ett lokalprogram som kan lämnas över till den tänkta fastighetsägaren med begäran om ett förslag till hyresavtal. För båda myndigheterna gäller att man efter det att lokalprogrammet överlämnats och innan ett förslag till hyresavtal erhålles har haft ett antal sammanträffanden för att successivt utforma det slutliga lokalförslaget.

Sammantaget kan sägas att både domstolsväsendet genom Domstolsverket och Åklagarmyndigheten i allt väsentligt genomför sin lokalförsörjningsprocess i enlighet med den normalmodell för lokalförsörjning som har beskrivits i kapitel 4. Förfrågningar om hyresavtal görs med stöd av lokalprogram som tagits fram i egen regi. Programmen är objektoberoende och allt erforderligt objektberoende arbete som behövs innan ställning kan tas till ett förslag till hyresavtal utförs av den tänkta hyresvärden. Det kan noteras att både Domstolsverkets och Åklagarmyndighetens upphandling av hyresavtal helt sker i enlighet med undantagsregeln i 5 kap LOU.

Polisen och Kriminalvården uppvisar större bredd vad gäller typer av lokaler som efterfrågas för verksamheten. För Polisens del finns, förutom lokaler för vissa speciella verksamhetsdelar, efterfrågan på alltifrån närpolisstationer, som närmast kan jämföras med vanliga kontorslokaler, till polishus. För Kriminalvårdens del sträcker sig efterfrågan från vanliga kontorslokaler för administration och frivård till häkten och anstalter. Även för de senare finns en variation, framför allt beroende på säkerhetsklass.

Kriminalvårdens resurser för lokalförsörjning finns huvudsakligen vid huvudkontoret medan Polisens resurser för denna verksamhet finns såväl centralt hos Rikspolisstyrelsen som hos de olika polismyndigheterna. För de senare gäller att det i stort sett enbart är de största polismyndigheterna som har egna särskilda resurser avsatta för ändamålet. Ordningen med resurser både centralt och lokalt är logisk så länge som polismyndigheterna är självständiga och har eget ansvar för sin lokalförsörjning. För både Polisen och Kriminalvården gäller att konsulttjänster utnyttjas för att genomföra lokalförsörjningsarbetet.

Både Polisen och Kriminalvården kan, när det gäller anskaffning av mindre komplicerade lokaler, sägas genomföra lokalförsörjningsprocessen på det sätt som beskrivs som normalmodellen i kapitel 4. Det gäller för Polisen vid anskaffning av närpolisstationer o.dyl. och för Kriminalvården när det gäller lokaler för frivården och för administrationsändamål. Liksom är fallet för domstolsväsendet genom Domstolsverket och Åklagarmyndigheten grundas förfrågan om lokaler med tillhörande förslag till hyresavtal på lokalprogram som inte är objektberoende.

Även när det gäller större om- och tillbyggnader kan man säga att normalmodellen i stort sett följs. I sådana fall är det så gott som alltid fråga om att de om- och tillbyggda lokalerna tillhandahålls av den hyresvärd som man redan har ett hyresavtal med för de aktuella lokalerna. Så är t.ex. det samarbetsavtal utformat som finns tecknat mellan Kriminalvården och Specialfastigheter Sverige AB. Det innebär att arbete som är objektberoende utförs i hyresvärdens regi.

Den skillnad som kan noteras mellan Polisens och Kriminalvårdens sätt att bedriva lokalförsörjningsprocessen finns när det gäller nyanskaffning av mera komplicerade lokaler i större byggnader. För Polisens del gäller detta framför allt nya polishus medan det för Kriminalvårdens del är fråga om nya anstalter och häkten.

För Polisens del gäller att också anskaffning av hyresavtal för nya polishus i allt väsentligt sker i enlighet med vad som beskrivits i kapitel 4 om hur lokalförsörjningsprocessen utformas i normala fall. Det gäller även när det är aktuellt att genomföra upphandlingen av hyresavtalet i enlighet med reglerna i 3 kap. LOU. Förfrågningsunderlaget kan i sådana fall vara omfattande. Generella underlag, bl.a. i form av verksamhetsbeskrivning, detaljerade typritningar och rumsfunktionsprogram finns i sådana fall. Underlagen är objektoberoende.

Sammantaget kan således sägas att det förfrågningsunderlag som Polisen överlämnar till fastighetsägare som förmodas kunna tillhandahålla de efterfrågade lokalerna i allt väsentligt är utformade i enlighet med vad som beskrivits i kapitel 4 om den normala lokalförsörjningsprocessen. Det objektberoende underlag som behövs för att konkretisera lokalerbjudandet och göra det möjligt att slutligt fatta beslut om ett hyresavtal utförs i anbudsgivarens regi.

För Kriminalvården däremot gäller att man vid anskaffning av nya anstalter och häkten driver lokalförsörjningsprocessen i egen regi så långt att den även resulterar i objektspecifikt underlag. Således finns inte bara underlag i form av generell verksamhetsbeskrivning, översiktliga typritningar och rumsfunktionsprogram utan även handlingar i stort motsvarande ett byggprogram och systemhandlingar, framtaget i egen regi, innan ett förfrågningsunderlag för att kunna begära in anbud om hyresavtal sammanställs. Egenregiarbetet utförs i allt väsentligt med hjälp av en anlitad konsult. I stället för att ta fram generella underlag går man således mera direkt på de specifika förutsättningar som ska gälla för varje enskilt anskaffningsobjekt.

8 Analys av Kriminalvårdens sätt att bedriva sitt lokalförsörjningsarbete

Den delrapportering som görs här ska belysa om Kriminalvårdens lokalförsörjningsverksamhet kan anses ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt upphandling och projektering.

Vi har i det föregående gått igenom hur Kriminalvårdens lokalförsörjningsprocess är upplagd. Vi har också jämfört denna uppläggning både med hur lokalförsörjningsprocessen normalt bör vara upplagd sett ur ett hyresgästperspektiv och hur den är upplagd hos andra myndigheter inom rättsväsendet.

Kriminalvårdens motiv för projektering i egen regi

Utifrån den genomgång som gjorts kan vi konstatera att den projektering (motsv) som Kriminalvården bedriver i egen regi förekommer vid nyanskaffning av hyreskontrakt för anstalter och häkten då ingen entydigt förutbestämd fastighetsägare/hyresvärd finns. Enligt den ansvarsfördelning som tillämpas i normalmodellen för hur lokalförsörjningsprocessen går till så faller sådant arbete på den blivande hyresvärden/fastighetsägaren och inte på hyresgästen. Denna ansvarsfördelning är också den som tillämpas av övriga myndigheter inom rättsväsendet.

De skäl som Kriminalvården anför för att driva processen så långt i egen regi som man gör är att det saknas utomstående kompetens vad gäller krav på utformning och tekniska krav som ställs på anstalter och häkten. Inte minst gäller detta för att kunna omsätta säkerhetskrav i konkret utformning. Verket menar att den typ av lokaler det här är fråga om är så speciella och även visar på så skilda egenskaper inbördes att det är svårt att ta fram och utnyttja generellt giltigt material för att utforma förfrågningsunderlagen, Särskilt gäller detta för fängelser. Den generella kunskap som trots allt arbetas upp tas i stället tillvara genom att samma konsult anlitas för flera projekt[12].

Ett ytterligare skäl är att man vill ha ett kalkylerbart underlag med den detaljeringsgrad som egenregiarbetet t.o.m. upprättandet av systemhandlingar ger. Det senare anses nödvändigt för att man utifrån en egen ekonomisk kalkyl ska kunna bedöma den ekonomiska rimligheten i erhållna anbud.

En bidragande orsak till att Kriminalvården driver processen så långt i egen regi är uppenbarligen också att när en statlig myndighet ska handla upp ett hyresavtal för nya lokaler som är särskilt utformade för den egna verksamheten, så ska upphandlingen ske enligt reglerna i 3 kap LOU. Det innebär att förfrågningsunderlaget måste vara så fullständigt att man med tillräcklig säkerhet vet att inkomna anbud motsvarar de lokaler man efterfrågar och uppfyller de krav man ställer på dem. Efter det att anbudsförfrågan har gått ut får inga ändringar eller tillägg göras i förfrågningsunderlaget.

[12] Ramavtal finns för köp av denna typ av tjänster.

Kriminalvårdens uppfattning är att en sådan säkerhet inte kan uppnås enbart med stöd av objektoberoende[13] underlag och att det därför är nödvändigt att driva planeringsarbetet så långt i egen regi att det även innefattar upprättande av byggprogram och systemhandlingar. Först därigenom anser man att ett tillräckligt säkert och entydigt förfrågningsunderlag kan utformas. Risken bedöms annars vara stor för att olika kostnadskrävande ändringsarbeten måste accepteras efter det att avtalet har skrivits på.

Upphandling av hyresavtal enligt 5 kap LOU

När upphandlingen av ett hyresavtal inte behöver ske enligt reglerna i 3 kap LOU utan kan ske med stöd av det undantag som finns i 5 kap LOU är det normala att förhandlingar sker mellan myndigheten/hyresgästen och en eller flera av de fastighetsägare som svarat på förfrågan och lämnat förslag till hyresavtal. Förhandlingarna kan avse både priset och utformningen av lokalerna. Även på den privata sidan kan detta sägas vara gängse mönster när det gäller upphandling av hyreskontrakt. Innan avtal tecknas så förs förhandlingar med de lämnade anbuden som grund.

Domstolsverket har hittills genomfört sin upphandling av hyresavtal för nya domstolar enligt undantagsregeln i 5 kap LOU. Detsamma gäller för Åklagarmyndigheten och för Polisen vad gäller lokaler för närpolis och motsvarande. För Kriminalvården sker upphandlingen av hyresavtal enligt denna regel vid om- och tillbyggnader vid anstalter och häkten. Framför allt är det då fråga om lokaler som ägs av Specialfastigheter AB. Samma förfaringssätt tillämpas också när det gäller lokaler för frivård och administration. I alla dessa fall utförs det objektberoende planeringsarbetet (projekteringsarbetet) som behövs för att ett hyresavtal ska kunna förhandlas fram i hyresvärden/fastighetsägarens regi.

För det projektarbete som utförs fram till dess att ett hyresavtal har tecknats kräver i vissa fall fastighetsägaren en projektgaranti. Denna faller ut till betalning om något hyresavtal inte tecknas. I annat fall kommer kostnaderna att ingå som en del i fastighetsägarens investering och därmed också ingå som en del i underlaget för den kommande hyran. Några egna stora kostnader arbetas inte upp.

Upphandling av hyresavtal enligt 3 kap LOU

Vid nyanskaffning av polishus och anstalter och häkten har däremot bedömningen från respektive ansvarig myndighet varit att upphandlingen ska ske enligt reglerna i 3 kap LOU. Samtidigt kan konstateras att Polisen och Kriminalvården gör olika bedömningar av möjligheterna att genomföra en sådan upphandling med enbart objektoberoende underlag som grund för att utforma förfrågningsunderlaget.

Polisen har genomfört flera upphandlingar av hyresavtal för polishus i enlighet med reglerna i 3 kap LOU. Det senaste exemplet är en pågående upphandling av hyresavtal för ett nytt polishus i Eksjö. Upphandlingen sker med juridiskt stöd från Rikspolisstyrelsen. Förfrågningsunderlaget är uppbyggt med hjälp av

[13] Med objektoberoende avses här att underlaget inte avser en specifik lokal. Se närmare i kapitel 4 för gränserna mellan objektoberoende och objektberoende underlag.

generella beskrivningar inklusive typritningar och rumsfunktionsprogram. Både för att ställa samman det erforderliga underlaget och för att utveckla erforderliga handlingar har konsulthjälp anlitats. Kriminalvården inte har ansett det vara möjligt att genomföra upphandlingen av nya anstalter och häkten på detta sätt och driver därför planeringsarbetet vidare i egen regi.

Det arbetssätt som Kriminalvården tillämpar när ett hyresavtal ska upphandlas i enlighet med reglerna i 3 kap LOU kan i vissa avseenden sägas syfta till att efterlikna det arbetssätt som tillämpas när upphandlingen av hyresavtalet kan ske i enlighet med undantagsregeln i 5 kap LOU. I det senare fallet sker ett samarbete med fastighetsägarens arkitektkonsult för att utveckla ett eller flera av de lokalförslag som förfrågningen resulterat i. I det förra fallet kan en sådan bearbetning i samarbete med fastighetsägaren inte ske. En motsvarande vidare utveckling av underlaget genomförs i stället med stöd av en egen anlitad arkitektkonsult. Det underlag som kommer att finnas tillgängligt när hyresavtalet ska skrivas blir genom det sätt Kriminalvården valt att arbeta på likartat i de båda fallen. Förfaringssättet innebär att krav och lösningar kan utvecklas mera successivt än vad som är fallet när ett tillräckligt generellt underlag måste utformas på ett tidigare stadium för att förfrågningsunderlaget i en upphandling enligt reglerna i 3 kapitlet LOU ska kunna ställas samman med tillräcklig precision.

När upphandlingen av hyresavtalet sker så som Kriminalvården genomför den, så kommer konkurrensen snarast att gälla effektiviteten i själva byggprocessen. Vid normalförfarandet är det den blivande fastighetsägaren som, efter det att han vunnit upphandlingen, upprättar byggprogram och systemhandlingar och med dessa som grund tar fram förfrågningsunderlag och begär in anbud. Med dessa som grund sker sedan förhandlingar och upphandling av byggentrepenaden. I Kriminalvårdens utformning av upphandlingen finns dessa handlingar redan upprättade och utgör i sig grunden för den upphandling som görs. Man kan således säga att tillfället då konkurrensmöjligheterna utnyttjas flyttas framåt i byggprocessen och att det sker med ett mera begränsat perspektiv än vad som sker när processen utformas enligt normalmodellen.

Anbudslämnarna är, med det arbetssätt som Kriminalvården valt för upphandling enligt reglerna i 3 kap LOU, låsta i många avseenden vad gäller lokalernas utformning m.m. I normalfallet, där förfrågningsunderlaget är objektoberoende, så finns möjlighet för anbudsgivarna att utnyttja olika sätt för att uppfylla de ställda kraven. Det kan gälla både lokalernas layout och de sätt som tekniska och funktionella krav uppfylls på. Med Kriminalvårdens arbetssätt har sådana val redan skett enbart med stöd av den egna kunskapen och den kunskap som finns hos den anlitade arkitektkonsulten.

Analys av Kriminalvårdens sätt att handla upp hyresavtal för nyanskaffade anstalter och häkten

Av avsnittet om strategisk lokalförsörjning i Kriminalvårdens budgetunderlag för år 2008 framgår att man förutser en fortsatt utbyggnad av både anstalter och häkten. Även om utbyggnaden i många fall avses ske genom tillbyggnader till existerande anstalter och häkten, så beräknas en stor del av tillskottet att komma att ske i form av nyanskaffning av både anstalter och häkten. Med en

fortsatt tillämpning av lokalförsörjningsprocessen enligt nuvarande utformning, så kommer ett omfattande projekteringsarbete utfört i Kriminalvårdens egen regi att behöva utföras under åren framöver. Därmed kommer också mycket stora belopp i form av förskotterade projekteringskostnader att behöva hanteras.

Eftersom nybyggnad av fångvårdsanstalter inte förekommit på relativt lång tid så har det inte heller i någon större utsträckning funnits kunskapsunderlag tillgängligt om hur sådana ska utformas. Detsamma gäller i viss mån även för nyanskaffning av häkten. Kriminalvårdens bedömning har dock varit att, när nyanskaffning åter blivit aktuell, det inte har varit möjligt att utforma generellt underlag, t.ex. verksamhetsbeskrivningar, typritningar och rumsfunktionsprogram, med tillräcklig precision för att ta fram förfrågningsunderlag för kommande upphandlingar. Man har i stället valt att i egen regi gå direkt från mera översiktliga beskrivningar till att med den egna konsultens hjälp utforma de specifika lokalerna varje gång en ny anskaffning blir aktuell. Med detta förfaringssätt kommer tillgången på generellt användbart underlag som Kriminalvården har tillgång till att bli begränsad även i fortsättningen.

För att en upphandling av ett hyreskontrakt ska kunna ske enbart grundat på objektoberoende underlag så krävs givetvis att lokalbehovet och kraven på lokalerna i olika avseenden är noggrant genomarbetat. Ett led i detta arbete är att utveckla olika generella beskrivningar, t.ex. verksamhetsbeskrivning, typritningar och rumsfunktionsprogram. Ett sådant underlag kan behöva vara mer eller mindre detaljerat, precist och omfattande beroende på vilket slag av lokaler det är som ska anskaffas. Kraven är givetvis mera omfattande när ändamålsfastigheter av olika slag ska anskaffas än vad som gäller när anskaffningen avser ordinära kontorslokaler. För ändamålsfastigheter får den blivande lokalbrukaren ofta själv, som regel med konsulthjälp, ta fram stora delar av det erforderliga underlaget för att ett förfrågningsunderlag ska kunna tas fram.

Ett generellt underlag innehållande bl.a. verksamhetsbeskrivningar, typritningar och rumsfunktionsprogram har den fördelen att det också i tillämpliga delar kan användas återkommande när hyresavtal för liknande lokaler behöver anskaffas i framtiden. Av detta skäl är det också viktigt att myndigheten/hyresgästen har fortsatt nyttjanderätt för materialet även om t.ex. typritningarna och rumsfunktionsprogrammen tagits fram med hjälp av konsulter som en del i en enskild upphandling.

Det finns enligt vår uppfattning starka skäl för Kriminalvården att i detta läge, med ett betydande antal nyanskaffningar i sikte, överväga att anpassa sin lokalförsörjningsprocess till hur denna normalt utformas. För att en sådan omläggning av lokalförsörjningsprocessen ska vara möjlig krävs att Kriminalvården tar fram tillräckliga generella underlag, inte minst i form av typritningar och rumsfunktionsprogram. Detta bör kunna ske både med utnyttjande av konsulthjälp liknande den som redan nu anlitas för att utveckla enskilda objekt och med utnyttjande av de kunskaper som redan finns genom tidigare genomförda projekt.

En förändring av lokalförsörjningsprocessen innebär att ansvarsfördelningen mellan hyresgästen Kriminalvården och fastighetsägaren förändras då upphandlingen ska ske enligt reglerna i 3 kap LOU. Objektberoende underlag kommer därigenom enbart att utvecklas genom fastighetsägarens försorg. Förfrågningsunderlaget kommer i relevanta delar enbart att bestå av generella underlag inklusive objektoberoende rumsfunktionsprogram och typritningar. Liksom Kriminalvården idag anlitar särskild expertis i form av arkitektkonsulter etc. för att vidareutveckla sådant material till specifika objekt, så bör även blivande fastighetsägare med tillgång till samma konsultmarknad kunna anlita erforderlig expertis för att kunna lämna anbud om hyresavtal för nya anstalter och häkten.

Kostnader för projektering i egen regi

När Kriminalvården bedriver projekteringsarbete i egen regi så bekostas detta med anslagsmedel. Avsikten är att, efter det att ett hyresavtal har tecknats, hyresvärden/fastighetsägaren ska ta över dessa kostnader och ersätta Kriminalvården för de gjorda utläggen. För fastighetsägarens del kommer sedan projekteringskostnaderna att ingå som en del i investeringen i fastigheten och därmed också ingå i underlaget för den hyra som Kriminalvården kommer att betala. Sett ur Kriminalvårdens synvinkel så är de förskotterade projekteringskostnaderna inte att betrakta som en investering i annans fastighet eftersom något hyresavtal inte föreligger i detta skede. Om kostnaden skulle vara att betrakta som en investering i annans fastighet så skulle den lånefinansieras och skrivas av under en period som längst svarar mot hyrestiden. Det är inte heller fråga om en investering i egen fastighet, varför reglerna i förordningen om förvaltning av statliga fastigheter inte heller är tillämplig.

En omläggning av lokalförsörjningsprocessen så att denna, även när upphandlingen av hyresavtal ska ske i enlighet med reglerna i 3 kap LOU, genomförs med den ansvarsfördelning som gäller i normalfallet så skulle också de stora kostnader som Kriminalvården upparbetar genom att driva arbetet i egen regi kunna undvikas. Sådana kostnader skulle då redan från början hamna hos fastighetsägaren. Detta är redan nu fallet när upphandlingen av hyresavtal sker med stöd av undantagsregeln i 5 kap LOU.

Egenregikostnaderna som framöver kommer att upparbetas hos Kriminalvården innan de kan föras över till fastighetsägarna kan, om projekteringen i egen regi fram t.o.m. byggnadsprogram och systemhandlingar fortsätter som hittills, förmodas komma att bli omfattande med tanke på den nybyggnation som förväntas enligt den strategiska lokalförsörjningsplanen. I den mån det även fortsättningsvis uppkommer kostnader som efter det att hyresavtalet skrivits på ska föras över på hyresvärden, så bör dessa fram till dess närmast vara att betrakta som omsättningstillgångar hos Kriminalvården. En förutsättning för detta är att kostnaderna är väl avskiljbara och att tillgången är balansgill. Det måste alltså finnas en avsikt att tillgången ska avyttras. Omsättningstillgångarna ska värderas till det lägsta av anskaffningsvärdet och det verkliga värdet (försäljningsvärdet).

9 Slutsatser och rekommendationer

Det finns inte något särskilt regelverk som bestämmer hur myndigheternas lokalanskaffningsprocess ska utformas. Snarare kan man säga att det är beprövad erfarenhet som ger anvisningar om hur processen lämplighen bör utformas. De regler som finns är dels förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning, som ger vissa begränsningar för vad myndigheterna själva kan besluta om i sin lokalförsörjning, dels lagen om offentlig upphandling (LOU) som ger regler för det sätt som upphandlingen av hyresavtalen ska genomföras på.

Huvudsakligen sker lokalanskaffningen hos myndigheterna inom rättsväsendet på det sätt som vi har beskrivit som normalutformningen av lokalförsörjningsprocessen sedd ur ett hyresgästperspektiv. Detta gäller även Kriminalvården då det handlar om anskaffning av lokaler och hyresavtal för frivård och administration liksom vid anskaffning av lokaler med tillhörande hyresavtal genom om- och tillbyggnader vid anläggningar där hyresavtal, och därmed hyresvärd/fastighetsägare, redan finns.

Det undantag vi har kunnat konstatera finns då Kriminalvården ska handla upp hyresavtal som avser nyanskaffade anstalter och häkten och där det inte finns någon given fastighetsägare/hyresvärd, alltså sådana som ska handlas upp enligt reglerna i 3 kap LOU. I dessa fall väljer Kriminalvården ett tillvägagångssätt som avviker från det som beskrivs i normalmodellen genom att man driver projekteringsarbetet vidare i egen regi även när detta övergår till att bli objektspecifikt. Polisen, som genomför upphandling av hyresavtal för nyanskaffade polishus, har däremot valt att följa normalmodellen även när upphandlingen ska ske enligt reglerna i 3 kap LOU.

Vid ett närmare betraktande av det förfaringssätt som Kriminalvården tillämpar när upphandlingen ska ske enligt reglerna i 3 kap LOU är en reflexion att man söker efterlikna den situation som gäller när upphandlingen av hyresavtalen kan ske med stöd av undantagsregeln i 5 kap LOU. När man följer den senare modellen skrivs som regel inte något avtal under förrän den blivande hyresvärden i samarbete med den blivande hyresgästen har genomfört en viss objektspecifik bearbetning av det inledningsvis lämnade förslaget/anbudet. Upphandling i enlighet med reglerna i 3 kap LOU tillåter inte att några förhandlingar eller bearbetningar sker efter det att förfrågningsunderlaget sänts ut och anbuden har avgetts. För att få tillgång till ett beslutsunderlag som enligt Kriminalvårdens uppfattning är tillräckligt detaljerat och konkretiserat, så tvingas man i sådana fall till att i egen regi utföra det projekteringsarbete som annars hyresvärden skulle ha stått för.

Det förfaringssätt med projektering i egen regi som Kriminalvården har valt bygger på uppfattningen att en tillräcklig kompetens inte finns hos tänkbara hyresvärdar/fastighetsägare för att man med en anbudsförfrågan som bygger på ett generellt underlag ska kunna lämna tillräckligt väl utformade förslag på de efterfrågade lokalerna. Omvänt kan sägas att Kriminalvården inte uppfattar det som möjligt att utforma ett generellt giltigt underlag för lokalprogram, innehållande bl.a. verksamhetsbeskrivningar, typritningar och rumsfunktions-

program, med sådan precision att det av blivande hyresvärdar/fastighetsägare kan omsättas till tillräckligt säkra förslag till nya lokaler.

Den specifika kunskap som finns hos Kriminalvården (liksom hos alla andra verksamhetsutövare) är kunskapen om den egna verksamheten och hur den lämpligen bedrivs. I lokalanskaffningshänseende innebär detta att det är hyresgästen som har unika kunskaper för att utforma nödvändiga verksamhetsbeskrivningar. Till detta hör kunskaper om sambands- och säkerhetskrav.

Enligt vår uppfattning borde det vara möjligt även för Kriminalvården att, utifrån egen kunskap om verksamheten och dess krav och med stöd av konsulter så som sker även i fallet med projektering i egen regi, kunna utforma generella underlag i form av bl.a. verksamhetsbeskrivningar, typritningar och rumsfunktionsprogram som kan utnyttjas för kommande upphandlingar av hyresavtal även när dessa ska ske i enlighet med reglerna i 3 kap LOU. Detta borde vara möjligt både vad avser häkten och anstalter även om underlaget och arbetet med att ta fram det kommer att bli både mera omfattande och mera komplicerat i det senare fallet.

På samma vis som Kriminalvården kan upphandla utomstående konsulthjälp för att omsätta verksamhetskrav av olika slag till fysiska uttryck när man bedriver projekteringen i egen regi, så bör potentiella hyresvärdar/fastighetsägare med tillgång till samma konsultmarknad kunna omsätta ett tillräckligt väl utformat generellt underlag till ett förslag till lokalutformning med sådan säkerhet att det kan ligga till grund för ett hyresavtal.

Den strategiska lokalförsörjningsplan som Kriminalvården redovisar pekar på en kommande nybyggnation av både anstalter och häkten. Detta understryker skälen för att pröva att i stället för att i egen regi projektera varje enskild anläggning fram t.o.m. byggnadsprogram och systemhandlingar pröva möjligheten att utifrån egna kunskaper om verksamheten och med stöd av konsulter utforma ett generellt giltigt underlag som kan användas i de lokalprogram som kommer att behöva upprättas för att kunna handla upp de hyresavtal som den strategiska planen implicerar. Genom ett sådant förfarande kommer det egna kunskapsunderlaget att byggas upp successivt och kunna utnyttjas på ett rationellt sätt också för framtida behov.

När upphandlingen av hyresavtalet sker så som Kriminalvården genomför den, så kommer konkurrensen snarast att gälla effektiviteten i själva byggprocessen. Man kan således säga att tillfället då konkurrensmöjligheterna utnyttjas flyttas framåt i lokalanskaffningsprocessen och att det sker med ett mera begränsat perspektiv än vad som sker när processen utformas enligt normalmodellen. Anbudsgivarnas möjligheter att utforma sina förslag efter egna erfarenheter kan sägas bli mera begränsade.

Om Kriminalvården även fortsättningsvis projekterar alla nyanskaffningar fram t.o.m. byggnadsprogram och systemhandlingar så kommer också mycket stora kostnader som så småningom ska föras över på blivande hyresvärdar att arbetas upp. Detta kan till stor del undvikas om en övergång sker till förfrågningsunderlag som huvudsakligen grundas på generellt underlag. I den mån det även

fortsättningsvis uppkommer kostnader som efter det att hyresavtalet skrivits på ska föras över på hyresvärden, så bör dessa fram till dess närmast vara att betrakta som omsättningstillgångar hos Kriminalvården.

Bilaga 1

REGERINGEN

Justitiedepartementet

EKONOMISTYRNINGSVERKET
REGISTRATORN
2007 -07- 12
Dnr 10 - 840/2007

Regeringsbeslut **I:19**

2007-06-28 Ju2007/6067/KRIM

Ekonomistyrningsverket
Box 45316
104 30 STOCKHOLM

Uppdrag till Ekonomistyrningsverket att utreda effektiviteten i Kriminalvårdens byggprocess

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Ekonomistyrningsverket(ESV) att analysera effektiviteten i Kriminalvårdens byggprocess särskilt med avseende på upphandling och projektering samt lämna förslag till eventuella förändringar av den analyserade verksamheten.

Uppdraget ska delredovisas i en rapport senast den 15 november 2007 avseende Kriminalvården projekteringsverksamhet. Uppdraget ska slutredovisas i en sammanfattande rapport senast den 31 januari 2008.

Justitiedepartementet disponerar högst 650 000 kronor av det för budgetåret 2007 under fjärde utgiftsområdet uppförda anslaget 4:6, Kriminalvården anslagspost 2, Till regeringens disposition, för uppdraget. Ekonomistyrningsverket får rekvirera medel under arbetets gång. Slutavräkning sker efter avslutat uppdrag.

Bakgrund

En kraftigt växande fångpopulation har gjort att beläggningsfrågorna står i fokus inom Kriminalvårdens verksamhet. Sverige är ett av de länder i Europa som har haft den snabbast växande fångpopulationen det senaste decenniet. Detta har lett till en beläggningsgrad, både på anstalt och häkte, som försvårat arbetet i allmänhet och begränsat möjligheterna att differentiera de intagna efter individuella behov och förutsättningar i synnerhet.

Kriminalvården har de senaste åren tillskapat ett antal nya häktes- och anstaltsplatser i landet i syfte att möta den ökade klientpopulationen. Utgångspunkten för utbyggnaden har varit att anstalterna ska bli större men färre, vilket är det uppdrag Regeringen gav Kriminalvården 2003 att utveckla. Genom större enheter skapas en större flexibilitet för att bland

Postadress 103 33 Stockholm
Besöksadress Rosenbad 4
Telefonväxel 08-405 10 00
Telefax 08-20 27 34
E-post: registrator@justice.ministry.se
Telex 178 20 PREMIER S

annat möta variationer i beläggningen och skiftande behov av säkerhet och behandling.

För att möta det växande platsbehovet har regeringen tillfört Kriminalvårdens anslag extra resurser under flera år. Under åren 2002-2004 tillfördes Kriminalvården sammanlagt 830 miljoner kronor i syfte att tillskapa fler platser. För att ge Kriminalvården möjlighet att bl.a. fullfölja sin planerade platsutbyggnad har Kriminalvårdens anslag för åren 2005-2007 tillförts respektive 430 miljoner 650 miljoner samt 370 miljoner kronor.

Kriminalvården redovisar i budgetunderlaget för 2008 en plan för den fortsatta platsutbygganden. Planen omfattar en utbyggnad med 2 145 platser under perioden 2007-2011, vilket tillsammans med planerad avveckling av cirka 300 äldre resp. tillfälliga platser skulle ge ett nettotillskott om 1 841 platser. För att kunna utöka antalet platser enligt plan hemställer Kriminalvården om ett resurstillskott om 1 miljard årligen från och med år 2009.

Kriminalvården har valt lösningen att genomföra projekteringsarbetet i egen regi i stället för att låta en framtida hyresvärd ansvara för detta. Motivet till valet är att det inte går att upphandla ett framtida hyresavtal om vare sig Kriminalvården eller hyresvärden vet hur anläggningen ska byggas med avseende på bland annat lokalutformning, säkerhetskrav mm. För att undvika att resultat- och anslagsbelasta projekteringskostnaderna fram till dess att ett hyresavtal är påskrivet vill Kriminalvården få ett avsteg från de ekonomiadministrativa reglerna som medger att de får bokföra dessa som en kortsiktig fordran.

I förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. regleras strikt fastighetsförvaltande myndigheters befogenheter, uppdrag samt investeringar m.m. Vad gäller investeringar ska en fastighets-förvaltande myndighet överlämna frågan till regeringen för prövning om den beräknade kostnaden överstiger 10 miljoner kronor. Regeringen beslutar vilka myndigheter som ska förvalta fastigheter. Kriminalvården är inte en fastighetsförvaltande myndighet och tillämpar inte berörd förordning. Det förhållandet att Kriminalvården inte omfattas av förordningen och därför fattat beslut om investeringar som för fastighetsförvaltande myndigheter normalt är en regeringsfråga väcker frågan om behov av ytterligare reglering.

I samband med granskning av årsredovisningen 2006 har Riksrevisionen lämnat en revisionsberättelse med följande invändning: *den interna kontrollen och styrningen av upphandlingsverksamheten har varit bristfällig. Kriminalvården har vid upphandling av projekteringsutgifter m.m. uppgående till totalt ca 209 mnkr ej gjort detta enligt vad som regleras i Lag (1992:1528) om offentlig upphandling.*

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) tog i september 2006 del av uppgifter i Östersundsposten angående ett kommande avtal mellan Kriminalvården och Brinova Nova 173 angående en ny kriminalvårdsanläggning i Östersund. Av artiklarna framgick bl a. att Lagen om offentlig upphandling (LOU) inte skulle tillämpas vid tilldelningen av den nya anläggningen. Uppgifterna föranledde NOU att påbörja en utredning av de faktiska förhållandena. I sitt beslut (2006-11-16, dnr. 2006/0152-29)konstaterar NOU att transaktionen ska omfattas av LOU, därmed faller Kriminalvårdens avtal med Brinova, och upphandling avseende den nya Kriminalvårdsanstalten ska handläggas enligt reglerna om byggentreprenader i 3 kap LOU.

Riksrevisionsverket genomförde på regeringen uppdrag under åren 1998/1999 en granskning av kriminalvårdens resursutnyttjande. I Riksrevisionsverkets rapport, Effektivare kriminalvård – en hindersanalys (RRV rapport 1999:27), föreslogs bl.a. att anstaltsstrukturen ska inriktas mot större och färre enheter. Riksrevisionsverket angav att detta skulle innebära stordriftsfördelar som medför kostnadsbesparingar, men även förbättringar av verksamhetens kvalitet. I rapporten konstateras, vid granskningar av upphandlingar, ett betydande antal felaktigheter samt avsteg från Lagen om offentlig upphandling (LOU). Riksrevisionsverket rekommenderar myndigheten att säkerställa att det finns tillfredsställande kompetens.

Regeringen har därefter gett 2002 Statskontoret i uppdrag att analysera delar av Kriminalvårdens verksamhet. I detta uppdrag ingick bland annat att göra en uppföljning av Riksrevisionsverkets granskning. Av Statskontorets rapport, Effektivitetsgranskning av kriminalvården (2003:20), framgår att anstaltsstrukturen bör förändras så att färre och större anstalter inrättas. Strukturen ska vidare vara flexibel för att kunna möta de normala svängningar som uppstår inom systemet. I Statskontorets rapport framgår att, även om vissa åtgärder vidtagits för att stärka kompetensen inom upphandling, förkommer fortfarande problem med efterlevnad av regler – i form av otillåtna direktupphandlingar.

Uppdraget

Regeringen uppdrar åt ESV att analysera effektiviteten inom Kriminalvårdens byggprocess särskilt med avseende på upphandling och projektering samt lämna förslag till eventuella förändringar av den analyserade verksamheten.

Som ett led i ESV:s analys av effektiviteten inom upphandlingsprocessen ska särskilt framgå vilka åtgärder Kriminalvården har vidtagit för att säkerställa upphandlingskompetensen. Vidare ska ESV lämna en bedömning om vidtagna åtgärder anses vara tillräckliga samt lämna förslag på eventuella ytterligare åtgärder som behöver vidtas.

ESV ska vidare belysa om det förhållandet att myndigheten bedriver och finansierar projektering i egen regi kan anses vara ändamålsenlig och kostnadseffektivt. Analysen bör också innehålla en redogörelse för hur andra myndigheter inom rättsväsendet hanterar projektering.

I uppdraget ingår även att göra en jämförelse av byggprocessen med övriga nordiska länderna. Av redovisningen ska framgå hur byggprocessen inom övriga nordiska länder ser ut, hur ansvarsfördelningen mellan hyresgäst och hyresvärd inom byggprojekten ser ut samt eventuella skillnader mellan den första kalkylen och slutlig kostnad. I redovisningen ska även framgå genomsnittlig kostnad per vårddygn.

Uppdraget ska delredovisas i en rapport senast den 15 november 2007. Delredovisningen ska i första hand avse Kriminalvårdens projekteringsverksamhet och belysa om verksamheten kan anses ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Om behov finns, ska även förslag på förändrade regler lämnas.

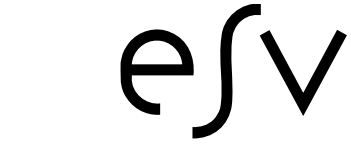
Uppdraget ska slutredovisas i en sammanfattande rapport senast den 31 januari 2008.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Åsa Esaiasson

Kopia till
Fi/BA
Fi/SMS
FA, RK Ekonomi
Kriminalvården



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Drottninggatan 89, Box 453 16, 104 30 STOCKHOLM. Telefon 08-690 43 00. Telefax 08-690 45 10. www.esv.se