

Regeringsuppdrag

Rapport

Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning



ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF och beställas från www.esv.se. Word-formatet kan tillhandahållas via Publikationsservice.

Datum: 2008-01-30

Dnr: 10-840/2007

ESV-nr: 2008:4

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Svante Holgersson

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) fick genom regeringsbeslut den 28 juni 2007 i uppdrag att analysera effektiviteten i Kriminalvårdens byggprocess, särskilt med avseende på upphandling och projektering, samt lämna förslag till eventuella förändringar av den analyserade verksamheten.

En delrapport benämnd ”Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning - Delrapport med särskild inriktning på upphandling och projektering (ESV 2007:37)” lämnades den 13 november 2007. Denna slutrapport innehåller redovisning och analys av de åtgärder som Kriminalvården har vidtagit för att säkerställa sin upphandlingskompetens. Vidare redogörs för hur anskaffningen av lokaler, och särskilt nya fängelser, går till i de övriga nordiska länderna. En jämförelse görs med motsvarande förhållanden i Sverige. Rapporten avslutas med sammanfattande slutsatser och förslag grundade på analyserna i både del- och slutrapporten.

I detta ärende har stf generaldirektör Bengt Anderson beslutat. Utredare Svante Holgersson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Kristina Lundqvist och utredare Stefan Gehlin deltagit.

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Förord | 3 |
| 1 Sammanfattning | 5 |
| 2 Inledning | 8 |
| 3 Riksrevisionens granskning | 11 |
| 4 Kriminalvårdens åtgärder inom upphandlingsområdet | 13 |
| 4.1 Upphandlingsorganisationen..... | 13 |
| 4.2 Föreskrifter och riktlinjer..... | 14 |
| 4.3 Upphandlingspolicy | 15 |
| 4.4 Handbok för upphandling..... | 15 |
| 4.5 Riskanalys och kvalitetssäkring | 16 |
| 5 Analys och bedömningar av upphandlingsverksamheten | 17 |
| 5.1 Inledning | 17 |
| 5.2 Arbetsordning..... | 17 |
| 5.3 Föreskrifter och riktlinjer..... | 18 |
| 5.4 Upphandlingspolicy och handbok | 20 |
| 5.5 Uppföljning av upphandlingsverksamheten..... | 20 |
| 5.6 Avslutning | 21 |
| 6 Lokalskaffning i övriga nordiska länder | 23 |
| 6.1 Danmark | 23 |
| 6.2 Finland | 25 |
| 6.3 Norge | 27 |
| 6.4 Jämförelse mellan de nordiska länderna..... | 29 |
| 7 Sammanfattande slutsatser och förslag | 36 |
| 7.1 Inledning | 36 |
| 7.2 Sveriges statliga lokalförsörjning sedd i ett nordiskt perspektiv | 36 |
| 7.3 Bättre information om lokalkostnaderna i utgiftsprognoserna | 38 |
| 7.4 Tidig prövning av anskaffning av stora hyresavtal | 39 |
| Bilaga 1 | 42 |

1 Sammanfattning

Uppdraget och tidigare delrapport

Uppdraget från regeringen har varit att analysera effektiviteten i Kriminalvårdens byggprocess särskilt med avseende på upphandling och projektering. I uppdraget har också ingått att göra en jämförelse med byggprocessens utformning i de övriga nordiska länderna.

I en delrapport lämnad i november 2007 redovisades analyser och slutsatser som främst behandlade ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet i Kriminalvårdens lokalförsörjning. Uppmärksamheten riktades mot hur anskaffningen av nya fängelser går till och särskilt då den omfattande projektering i egen regi som Kriminalvården då genomför.

Upphandling

I denna rapport har en särskild genomgång och granskning gjorts av de åtgärder som Kriminalvården har genomfört för att säkerställa sin upphandlingskompetens. Sedan år 2006 är Kriminalvården en myndighet. Under de två år som gått sedan den nya organisationen infördes har myndigheten utvecklats och förstärkt sin upphandlingsorganisation både kvantitativt och kompetensmässigt. Förstärkningen har främst skett på central nivå, men har i viss mån även berört den regionala nivån.

Att Kriminalvården numera är en myndighet innebär att betydande fördelar bör kunna uppnås genom ett samordnat uppträdande i upphandlingsverksamheten. Policy och föreskrifter och riktlinjer som ska stödja ett sådant synsätt finns ännu enbart i form av utkast. Avsikten är att de ska fastställas under första halvåret 2008. En heltäckande handbok för upphandlingsfrågor finns dock framtagen och är tillgänglig för hela organisationen via intranätet Krimnet.

Ansvar för upphandlingar av hyresavtal som ska ske enligt reglerna i 3 kap LOU ligger numera på den centrala upphandlingsfunktionen som ska genomföra dem i samarbete med fastighetsfunktionen. Därigenom ges en garanti för att upphandlingarna sker i enlighet med reglerna i LOU.

Den centrala upphandlingsfunktionen har ålagts ansvar för styrning och kontroll av upphandlingsverksamheten. Några mera samlade erfarenheter av hur den fungerar finns ännu inte. En första samlad bild bör erhållas efter det att en pågående riskanalys avslutas senast i april 2008. För att i fortsättningen löpande kunna följa

upphandlingsverksamheten bör någon form av anmälan eller rapportering från de regionala och lokala instanserna om planerade och utförda upphandlingar övervägas.

Att Kriminalvården numera är en upphandlande enhet innebär att extra uppmärksamhet måste finnas på att takbeloppen för direktupphandlingar inte överskrids. Den centrala upphandlingsfunktionen bör ges en aktiv roll för att möjliggöra sådan kontroll. Att enbart lägga ansvaret för detta på den lokala organisationen som initierar direktupphandlingen torde inte vara tillräckligt.

Lokalanskaffning i de övriga nordiska länderna

Väsentliga skillnader föreligger i de villkor som gäller för kriminalvårdsorganisationernas lokalanskaffning, och då särskilt nya fängelser, i å ena sidan Sverige och i de övriga nordiska länderna å andra sidan. Skillnaden kommer framför allt av att fängelser i Sverige ägs av ett statligt aktiebolag eller av privata sådana. I de övriga nordiska länderna ägs fängelserna av en statlig myndighet. Antingen är det, som i Danmark och Norge, kriminalvårdsorganisationen själv som är ägare eller är det som i Finland där ägaren är en särskild statlig fastighetsförvaltande myndighet.

Med den ägarform som valts i Sverige är Kriminalvården upphandlande enhet när nya fängelser ska anskaffas. Eftersom Kriminalvården inte själv får äga fastigheter så kommer upphandlingen att ske i form av anskaffning av ett hyresavtal för det nya fängelset. I de övriga nordiska länderna är både brukaren/hyresgästen och ägaren av fängelset statliga myndigheter. Reglerna för offentlig upphandling är därför inte tillämplig dem emellan. Den upphandling som behöver göras för att bygga ett nytt fängelse utförs därför av byggherren som i detta fall är en statlig myndighet. Upphandlingen kommer att avse byggentrepnad och andra behövliga entreprenader. Den genomförs enligt de regler som gäller för offentlig upphandling.

Bättre information om lokalkostnaderna

För att en bättre bild ska kunna erhållas av Kriminalvårdens lokalkostnader föreslås att en redovisning görs som visar kostnadernas utveckling över tiden. Redovisningen bör delas upp i kostnader som är bundna i hyresavtal, kostnader för planerade hyresavtal och kostnader som faller bort genom avveckling av hyresavtal. Därigenom kan en bild ges av hur lokalkostnaderna utvecklas i förhållande till tilldelade anslag och av vilken handlingsfrihet som finns i lokalförsörjningen. Redovisningen kan lämpligen ske i anslutning till de utgiftsprognoser som ska lämnas till regeringen vid ett antal tillfällen under året.

Tidig prövning av anskaffning av stora hyresavtal

Att teckna ett hyresavtal för ett nytt fängelse innebär att Kriminalvården gör ett mycket långsiktigt och kostnadskrävande åtagande för statens räkning. Trots detta fattar varken regeringen eller riksdagen något direkt beslut om att en sådan anskaffning ska ske. Det medgivande som krävs från regeringen för att teckna hyresavtal som är längre än sex år begärs på ett sent stadium när förutsättningarna för projektet är mycket uppbundna och möjligheterna till påverkan och ändringar är små.

För att regeringen, när den underställs ett förslag om att anskaffa ett hyresavtal för ett nytt fängelse, ska ha möjligheter att påverka innehåll och utformning så behöver prövningen ske innan några mera betydande åtaganden har gjorts. Detta skulle bli möjligt om en regel införs som ålägger Kriminalvården att söka regeringens medgivande om att få påbörja anskaffningen av ett nytt hyresavtal innan ett förfrågningsunderlag tas fram och sänds ut. Någon mera omfattande projektering i egen regi bör inte heller utföras innan frågan underställs regeringen för prövning.

2 Inledning

Uppdraget

Uppdraget¹ 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 som finns mellan den första kalkylen och slutlig kostnad.
- Hur stor den genomsnittliga kostnaden per vård dygn är.

En delredovisning som i första hand avsåg Kriminalvårdens projekteringsverksamhet lämnades den 13 november 2007.

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

¹ Det fullständiga uppdraget framgår av bilaga 1.

Genomförande och avgränsningar

Ett huvudsyfte med uppdraget har varit att analysera effektiviteten i Kriminalvårdens byggprocess särskilt med avseende på upphandling och projektering. Den 13 november 2007 lämnades en delrapport med analys av i första hand Kriminalvårdens projekteringsverksamhet och dess ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet². Den här rapporten belyser Kriminalvårdens upphandlingsverksamhet och hur lokal-ansaffningsprocessen för i första hand fängelser är utformad i de övriga nordiska länderna. Den innehåller också vissa sammanfattande bedömningar grundade på både den tidigare delrapporten och på denna rapport.

Analysen av upphandlingsprocessen ska särskilt uppmärksamma vilka åtgärder Kriminalvården har vidtagit för att säkerställa upphandlingskompetensen. Utifrån den genomförda analysen ska en bedömning också göras av huruvida de vidtagna åtgärderna kan anses vara tillräckliga eller om ytterligare åtgärder borde vidtas. Underlaget för analysen har i första hand utgjorts av Kriminalvårdens dokument av olika slag som berör myndighetens upphandlingsverksamhet. Vissa av dessa har ännu ej fastställs utan har endast funnits tillgängliga i utkastform. Vi har också sammanträffat och diskuterat med centralt upphandlingsansvariga inom myndigheten. När Kriminalvården fr.o.m. år 2006 fick en ny organisation och blev en myndighet, så ändrades också förutsättningarna för upphandlingsverksamheten. De praktiska erfarenheterna av upphandling under dessa förändrade förutsättningar är ännu begränsade.

Uppdraget innebär också att en beskrivning ska göras av hur byggprocessen går till i övriga nordiska länder och att jämföra med hur motsvarande verksamhet i Sverige går till. Underlag för att beskriva processerna i de övriga nordiska länderna har vi framför allt fått genom kontakter med lokalförsörjningsansvariga hos dessa länders respektive kriminalvårdsorganisationer. Information har också kunnat hämtas från officiella webbsidor. Beskrivningarna av ägarförhållanden har i första hand inriktats på ägandet av fängelser och häkten. Vissa beskrivningar av mera generell art när det gäller ägande och brukande av statliga lokaler har också gjorts. En central fråga i uppdraget har varit att belysa problematiken kring den omfattande projektering i egen regi som Kriminalvården utför. Särskild uppmärksamhet har där ägnats frågan om hur nyanskaffning av fängelser går till i de övriga nordiska länderna.

Som avslutning på rapporten redovisar vi ett antal sammanfattande slutsatser och förslag som är grundade på såväl analyserna som redovisades i den tidigare delrapporten som på de analyser som redovisas i denna slutrapport. Framför allt upp-

² Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning – Delrapport med särskild inriktning på upphandling och projektering (ESV 2007:37)

märksammas de förutsättningar som föreligger för regeringen att påverka de omfattande åtaganden som det innebär att anskaffa hyresavtal för nya fängelser.

Rapporten har utarbetats inom ESV:s avdelning för Analys och prognoser av Svante Holgersson.

3 Riksrevisionens granskning

I direktiven hänvisas särskilt till den granskning som Riksrevisionen genomfört av Kriminalvården i de delar som avser granskningen av upphandlingsverksamheten. Riksrevisionens rekommendationer har varit en viktig utgångspunkt för vår analys av de åtgärder som Kriminalvården har vidtagit för att säkerställa sin upphandlingskompetens.

I sin revisionsberättelse³ för Kriminalvården avseende verksamhetsåret 2006 hade Riksrevisionen följande invändning mot ledningens förvaltning:

”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.”

En närmare bakgrund till uttalandet finns i den granskning av Kriminalvårdens upphandlingsrutiner som Riksrevisionen har gjort som ett led i den årliga revisionen⁴. Granskningen avser dels upphandlingen av anstalter, dels upphandlingen i övrigt.

Granskningen av upphandling av anstalter redovisades av Riksrevisionen i fyra delar och föranledde lika många rekommendationer från Riksrevisionens sida. Tre av dessa är intresse i detta sammanhang:

Vad gällde **upphandling av projektering m.m.** rekommenderade Riksrevisionen att *”Kriminalvården vidtar åtgärder så att upphandlingar av projektering m.m. i fortsättningen görs i enlighet med vad som regleras i LOU (Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling). Kriminalvården bör också omgående utreda vilka andra uppdrag som hanteras på motsvarande sätt och vidta lämpliga åtgärder”*.

Rekommendationen föranleddes av att generalkonsult för projektledning, projekteringsledning, samordning etc. för uppförande av anstalterna i Östersund, Haparanda och Saltvik valts utan att andra konsulter än de anlitade hade övervägts för uppdragen.

Vad gällde **konsultavtalen** rekommenderade Riksrevisionen att *”Kriminalvården omgående specificerar de olika konsulternas olika ansvar inom respektive uppdrag samt upprättar avtal där detta inte föreligger”*. Rekommendationen föranleddes av

³ Riksrevisionen: Revisionsberättelse för Kriminalvården 2007-03-20 (Dnr 32-2006-0517)

⁴ Riksrevisionen: Granskning av upphandlingsverksamheten vid Kriminalvården, Revisionsrapport 2007-02-12 (Dnr 32-2006-0157)

att samma konsult getts olika roller i konsultupphandlingarna för Östersund, Haparanda och Saltvik. Generalkonsulten för Östersund och Haparanda var således underkonsult till generalkonsulten för Saltvik samtidigt som den senare var underkonsult till generalkonsulten för Östersund och Haparanda.

Vad gällde **upphandling av fastighetsägare i Östersund** rekommenderade Riksrevisionen *”kriminalvården att utforma riktlinjer och policy för hur upphandlingar av nybyggnationer skall göras. Väsentligheten av detta accentueras av de omfattande nybyggnadsplaner som finns inom Kriminalvården”*. Rekommendationen föranleddes av att upphandlingen ursprungligen var skisserad att ske på ett sätt som inte stod i överensstämmelse med reglerna i LOU. Att så var fallet framgick av ett ställningstagande från Nämnden för offentlig upphandling⁵.

Granskningen av **upphandlingen i övrigt** föranleddes Riksrevisionen att rekommendera *”Kriminalvården att se över den interna styrningen och kontrollen av inköp och upphandling. Kriminalvården bör införa rutiner för uppföljning av upphandlingar för att säkerställa att upphandling görs i enlighet med LOU och de interna riktlinjerna. Riksrevisionen rekommenderade också att Kriminalvården skapar bättre förutsättningar för regionerna att genomföra upphandlingar”*. Rekommendationen föranleddes av att flera fall påträffats där gränsen för direktupphandling hade överskridits.

Vi återkommer i vår sammanfattning av analysen av upphandlingsverksamheten till hur Kriminalvården har behandlat Riksrevisionens rekommendationer.

⁵ NOU 2006/0152-29 Kriminalvårdens uppgivna avtal med Brinova Nova 173 angående en ny kriminalvårdsanstalt i Östersund

4 Kriminalvårdens åtgärder inom upphandlingsområdet

Av analysen av effektiviteten i upphandlingsprocessen ska särskilt framgå vilka åtgärder Kriminalvården har vidtagit för att säkerställa upphandlingskompetensen. Denna bestäms dels av de resurser som står till förfogande för att hantera upphandlingsverksamheten och hur dessa är organiserade, dels av det regelsystem som finns utformat för att genomföra, styra och kontrollera den. Kriminalvården omorganiserades och blev en myndighet den 1 januari 2006. Därigenom förändrades också förutsättningarna för den upphandling som sker för Kriminalvårdens behov.

I det följande redovisas vilka åtgärder och förändringar som Kriminalvården har genomfört eller planerar att genomföra sedan den nya organisationen infördes. Förhållandena beskrivs så som de framstod i slutet av år 2007. Förutom en arbetsordning som fastställer ansvaret för upphandlingsfrågorna är avsikten att verksamheten ska regleras genom upphandlingspolicy, föreskrifter och riktlinjer och en särskild handbok för upphandlingsfrågor. Arbetet har lagts upp så att handboken har tagits fram först och gjorts tillgänglig på Kriminalvårdens intranät (Krimnet). Upphandlingspolicy och föreskrifter och riktlinjer för verksamheten är ännu inte fastställda men existerar i form av ett utkast.

4.1 Upphandlingsorganisationen

Av den arbetsordning för Kriminalvården som gäller fr.o.m. den 1 oktober 2007 framgår att en av de huvudsakliga uppgifterna för huvudkontorets ekonomi- och planeringsenhet är att svara för upphandling. Den centrala upphandlingsfunktionen är organiserad som en egen grupp inom ekonomi- och planeringsenheten. Funktionen har byggts ut successivt sedan Kriminalvården blev en myndighet 2006. Upphandlingsgruppen har under denna tid utökats från två och en halv tjänst till i dagsläget sex och en halv tjänst. En särskild gruppchef med ansvar för upphandlingsfrågorna har också tillsatts. Gruppens handläggare har också särskild utbildning för upphandling och/eller lång erfarenhet av upphandling.

Rättsenheten vid huvudkontoret ska bl.a. lämna juridisk rådgivning samt företräda Kriminalvården i rättsprocesser som inte ska hanteras av en regionalstab. Vid rättsenheten har en av verksjuristerna ett särskilt utpekat ansvar för upphandlingsfrågor.

Av arbetsordningen framgår också att de sex regionernas regionstab har ett särskilt ansvar inom sina respektive regioner för bl.a. upphandling av regional/lokal art som

ankommer på regionen. I alla regioner finns också fr.o.m. hösten 2007 en särskild person utsedd med ansvar för upphandlingsfrågor.

För transporttjänsten gäller enligt den nya arbetsordningen att dess chef är kravställare vid uppdragsupphandling inom sitt ansvarsområde.

4.2 Föreskrifter och riktlinjer

Föreskrifter och riktlinjer anpassade till Kriminalvårdens nya organisation finns ännu inte fastställda. Förslag till riktlinjer finns dock utformade i preliminär form och avsikten är att de ska fastställas under första halvåret 2008. Den nedanstående beskrivningen bygger på dessa preliminärt utformade riktlinjer.

I föreskrifterna och riktlinjerna ska framför allt ansvarsfördelningen i upphandlingsfrågor mellan Kriminalvårdens huvudkontor och dess regioner regleras. Även ansvarsfördelningen mellan upphandlingsfunktionen och övriga enheter inom huvudkontoret samt Transporttjänsten avses bli reglerade i föreskrifterna och riktlinjerna. Ytterligare en ansvarsfördelning som ska regleras i föreskrifterna och riktlinjerna är vad som ska gälla mellan upphandlaren och den ansvarige uppdragsgivaren/beställaren. På den senare faller att ansvara för behovsanalys och kravspecifikationer medan den förra svarar för att administrativa och kommersiella villkor utformas på ett riktigt sätt. Varje upphandling ska utföras i samarbete.

Hur rollerna är fördelade anges för

- Verksgemensamma ramavtal där den centrala upphandlingsfunktionen har huvudansvaret.
- Uppdragsupphandlingar som inte är verksgemensamma och upphandlingar av regional eller lokal art ansvarar den regionala upphandlingsfunktionen för i samverkan med de regionala eller lokala enheter som initierat upphandlingen. Behoven av sådana upphandlingar ska anmälas till den centrala upphandlingsfunktionen.
- Direktupphandlingar svarar de lokala enheterna för vad gäller behovsanalys, kravspecifikation och upphandling. Den lokala enheten ska innan anskaffningen sker kontrollera att värdet för anskaffningen håller sig inom det för hela Kriminalvården gemensamma takbeloppet för direktupphandling.

Den centrala upphandlingsfunktionen ska också svara för att upphandlingsstöd ges som hjälp till upphandlingsorganisationen i övrigt, bl.a. i form av en handbok för upphandling. Enheten ska också svara för att genomföra ett regelbundet informationsutbyte mellan den centrala upphandlingsfunktionen och de regionalt upphandlingsansvariga.

Den centrala upphandlingsfunktionen ges också ett ansvar för att följa upp resultatet av upphandlingsverksamheten så att verksamheten bedrivs enligt föreskrifter och riktlinjer samt att man följer tecknade ramavtal m.m..

4.3 Upphandlingspolicy

En upphandlingspolicy anpassad till Kriminalvårdens nya organisation finns ännu ej fastställd. Ett förslag finns dock utformat och avsikten är att den ska fastställas under första halvåret 2008.

Policyn anger som mål att alla myndighetens behov av varor, tjänster och entreprenader ska tillgodoses genom upphandling. Den ska ske utifrån uppställda krav och till lägsta möjliga kostnad för hela Kriminalvården.

Syftet med upphandlingen är att säkerställa att all anskaffning sker till en kvalitet som är långsiktigt mest fördelaktig för hela Kriminalvården. De krav som ställs ska vara utformade i enlighet med gällande lagstiftning och med gällande riktlinjer.

Det förhållningssätt som ska gälla vid Kriminalvårdens upphandling ska kännetecknas av affärsmässighet, objektivitet och samordning.

Policyn understryker också vikten av avtalstrohet, d.v.s. att Kriminalvårdens och statens upphandlade ramavtal ska utnyttjas när sådana finns.

4.4 Handbok för upphandling

Som stöd till i första hand ansvariga uppdragsgivare/beställare och upphandlare finns en handbok för Kriminalvårdens upphandling och inköp tillgänglig för hela organisationen via intranätet Krimnet.

Handboken innehåller heltäckande och detaljerade beskrivningar av hur en upphandling ska genomföras från förberedelser till uppföljning. Exempel, checklistor och blankettutformningar finns inkluderade i beskrivningarna. Handboken redogör också för de olika upphandlingsformer som finns.

Via webbplatsen går det också att få tillgång till alla de ramavtal som Kriminalvården slutit liksom hänvisning till övriga statliga ramavtal som myndigheten kan utnyttja. Även de grundläggande reglerna för när och hur ramavtal ska utnyttjas finns redovisade.

Handboken innehåller också en särskild redogörelse för de sekretessbestämmelser som gäller vid upphandling och inköp liksom en redogörelse för reglerna för jäv, mutor och bestickning.

Kontaktuppgifter finns angivna både för den centrala upphandlingsfunktionens anställda liksom för de regionalt upphandlingsansvariga.

4.5 Riskanalys och kvalitetssäkring

Riksrevisionen har i en granskningspromemoria rekommenderat att Kriminalvården ska genomföra en värdering av risker och beräkningar av kostnader som kan uppstå för staten i samband med felaktigt genomförd upphandling. Med anledning av rekommendationen har Kriminalvården beslutat att genomföra en kartläggning av verksamheten inom upphandlingsområdet. Den genomförs med syftet att ge underlag för en riskanalys där en bedömning av vilka eventuella risker som finns inom området kan göras och för att föreslå behövliga beslut och vidta erforderliga åtgärder.

En slutredovisning med förslag till åtgärder och bedömt behov av uppföljning ska föreligga senast den 30 april 2008. Underlaget för redovisningen erhålles genom utskickade enkäter och intervjuer med högre chefer och personal som utsetts för att förbereda och genomföra upphandlingar och göra beställningar genom avrop.

5 Analys och bedömningar av upphandlingsverksamheten

5.1 Inledning

Uppdraget till ESV innebär att det av redovisningen särskilt ska framgå vilka åtgärder Kriminalvården har vidtagit för att säkerställa upphandlingskompetensen. En bedömning ska lämnas av om de vidtagna åtgärderna kan anses vara tillräckliga. Förslag om ytterligare åtgärder som kan behöva vidtas ska också lämnas. Redovisningen av de åtgärder som Kriminalvården vidtagit för att säkerställa upphandlingskompetensen finns i avsnitt 4. I det följande redovisas våra bedömningar av dessa åtgärder och våra förslag till ytterligare åtgärder som kan vara motiverade att vidta.

Kriminalvårdens nya organisation infördes år 2006 och har således varit gällande i två år. Att Kriminalvården nu är en myndighet påverkar inte minst förutsättningarna för upphandlingen av varor och tjänster eftersom den samlade verksamheten nu, i motsats till tidigare, är en upphandlande enhet. Sedan den nya ordningen infördes har ett ännu pågående arbete skett för att lägga fast de förutsättningar som ska gälla för myndighetens upphandling. De styrande dokument som ska finnas är arbetsordning inklusive beslutsordning, policy, föreskrifter och riktlinjer och en handbok för upphandling. Till detta kommer också den organisation och de resurser som görs tillgängliga för hantering av upphandlingsfrågorna.

Riksrevisionen pekar i sin revisionsrapport på att upphandlingsverksamheten genom omorganisationen blivit betydligt mera centraliserad. Organisationen har också förstärkts och förtydligats framför allt centralt men i viss mån även regionalt. Genom den särskilda upphandlingsgruppen vid huvudkontorets ekonomi- och planeringsavdelning har en förstärkning skett både kvantitativt och kvalitativt. Handläggarna i gruppen har eller är på väg att få erforderliga kvalifikationer för att hantera även kvalificerade upphandlingsfrågor. Regionalt finns också personer med särskilt ansvar för upphandlingsfrågor i alla regioner. Utformningen och omfattningen av de centrala och regionala resurserna var i stora delar beslutade vid den tidpunkt då Riksrevisionen utförde sin granskning men den faktiska bemanningen har kommit till stånd först under hösten 2007.

5.2 Arbetsordning

En ny arbetsordning har fastställts att gälla fr.o.m. den 1 oktober 2007. Av denna framgår dels att en av de uppgifter som ekonomi- och planeringsenheten inom

huvudkontoret ska svara för är upphandling. Arbetsordningen anger också att det inom enheten ska finnas en särskild upphandlingsgrupp. Vidare bestäms att regionstaben inom varje region ska ha särskilt ansvar för bl.a. upphandling av regional/lokal art som ankommer på regionen. För transporttjänsten gäller att chefen för denna är kravställare vid uppdragsupphandlingar inom ansvarsområdet.

Arbetsordningen fastställer vem som har arbetsuppgifter inom upphandlingsområdet. Arbetsordningens bilagor med klarlägganden av beslutsordningen i anslutning till olika lagar och förordningar tar inte upp frågor om upphandling. Detta sker inte heller i den bilaga som lägger fast beslutsordningen i ekonomiärenden. Sådana frågor, liksom de mera specificerade ansvarsfrågorna, avses läggas fast i särskilda föreskrifter och riktlinjer för Kriminalvårdens upphandling. Detta har ännu inte skett utan dokumenten existerar f.n. i utkastform. Enligt utkastet är det i första hand ansvarsfördelningen mellan den centrala och den regionala upphandlingsfunktionen och mellan uppdragsgivare/ansvariga beställare och upphandlare som kommer att regleras.

5.3 Föreskrifter och riktlinjer

Ansvarsfördelningen förutsätts bygga på att beställaren/uppdragsgivaren i första hand ansvarar för analysen som visar på behovet av upphandlingen. Detsamma gäller för kravspecifikationen. På upphandlingsfunktionerna centralt och regionalt faller att utforma de administrativa och kommersiella villkoren för upphandlingen. Genom den roll som upphandlingsfunktionerna ges bör rimliga garantier ges för att det gällande regelsystemet för den offentliga upphandlingen också får genomslag i de upphandlingar som genomförs. Även den utförliga handboken för upphandlingsfrågor bör bidra till detta.

Utkastet pekar på en ledande roll för den centrala upphandlingsfunktionen, vilket får anses vara naturligt i och med att Kriminalvården numera är en myndighet och en upphandlande enhet. Rollen innefattar såväl stödjande och genomförande uppgifter som en tillsyn över verksamheten. I den genomförande rollen ligger att svara för tillkomsten av verksgemensamma ramavtal, att genomföra uppdragsupphandlingar som inte är av lokal art och att svara för förhandsannonsering av upphandlingar på det sätt som LOU föreskriver. Genom detta upplägg bör inte minst de mera komplicerade tillämpningarna av LOU ges en bra grund med tanke på den kompetens som den centrala upphandlingsfunktionen nu har.

Genom att denna ansvarsfördelning tillämpas faller det t.ex. på den centrala upphandlingsfunktionen att i samarbete med fastighetsfunktionen svara för den upp-

handling av hyresavtal som ska ske i enlighet med 3 kap. i LOU⁶. Under hösten 2007 har också ramavtal tecknats med tre konsulter som stöd för det löpande lokalförsörjningsarbetet. För stora uppdrag inom området kommer särskilda upphandlingar att göras. Med dessa åtgärder bör en stor del av de problem som Riksrevisionen pekade på vad gäller upphandlingen av hyresavtal komma att rättas till.

Av föreskrifterna och riktlinjerna ska också framgå vad som ska gälla för direktupphandling. Sådan kan ske när det inte finns några ramavtal att tillgå. Värdet på den upphandlade varan, tjänsten eller entreprenaden får inte överstiga fyra prisbasbelopp. Eftersom Kriminalvården är en upphandlande enhet är det myndighetens samlade behov under året som ska räknas samman och utgöra det aktuella jämförelsebeloppet. Ansvaret för att kontrollera att takbeloppet inte överskrids läggs på den som initierar upphandlingen, vilket som regel sker lokalt. Det kan finnas anledning att närmare överväga om inte den centrala upphandlingsfunktionen behöver ges en mera aktiv roll för att underlätta en sådan kontroll. För att göra den erforderliga kontrollen behövs både kunskap om den troliga samlade anskaffningen under året och om den anskaffning som redan har skett inom det aktuella området. Ett problem är att dagens ekonomiadministrativa system inte är utformade så att det på ett enkelt sätt går att utföra de behövliga kontrollerna.

Utkastet till föreskrifter och riktlinjer lägger ett mycket omfattande ansvar på den centrala upphandlingsfunktionen. Som redan nämnts kan detta också anses naturligt med tanke på att Kriminalvården nu är en myndighet. Det kan dock finnas skäl att ytterligare överväga om de resurser gruppen förfogar över är tillräckliga för att på ett tillfredsställande sätt genomföra alla uppgifterna över hela fältet av såväl direkt genomförande av upphandlingar som stöd till och tillsyn över myndighetens hela verksamhet i övrigt inom upphandlingsområdet. Inte minst gäller detta för den tid då de nya förutsättningarna för upphandlingsverksamheten fortfarande är under utveckling och introduktion.

Utkastet till föreskrifter och riktlinjer lägger helt uppgiften att initiera, upphandla och teckna alla Kriminalvårdens verksgemensamma ramavtal på den centrala upphandlingsfunktionen. För att något minska arbetsbördan som detta rimligen kommer att lägga på den centrala upphandlingsgruppen bör det kunna övervägas att i vissa fall även involvera de regionala upphandlingsfunktionerna i detta arbete. Med rimliga instruktioner och delegering bör en del av det faktiska arbetet med att handla upp även verksgemensamma ramavtal kunna utföras av regionalt placerade upphandlare utan att förändra kravet på att det slutliga ansvaret för sådana ramavtal finns kvar hos

⁶ Genom en sådan arbetsfördelning ges bättre garantier för att upphandlingen sker i enlighet med reglerna i LOU. Att så sker innebär dock inte i sig att någon förändring kommer till stånd när det gäller den omfattande projektering som Kriminalvården hittills bedrivit inför en sådan upphandling.

den centrala upphandlingsfunktionen. Att utnyttja de regionala resurserna för sådana uppdrag borde också underlätta spridningen av den samverkansanda som utkastet till upphandlingspolicy ska verka för.

5.4 Upphandlingspolicy och handbok

Att Kriminalvården numera är en myndighet ger betydligt större möjligheter till samordning och gemensamt uppträdande inte minst vad gäller upphandlingsverksamheten. Det är en viktig uppgift framför allt för den centrala upphandlingsfunktionen men även för de regionala upphandlingsfunktionerna att ta tillvara dessa möjligheter. Detta kan ske både genom de formella styrdokument som utformas och genom utbildning m.m. av alla de som svarar för myndighetens omfattande och mångskiftande upphandling av varor och tjänster.

För att understryka det gemensamma handlande som den nya enmyndighetsorganisationen ger möjlighet till är inte minst utformningen av policy för Kriminalvårdens upphandling av väsentlig betydelse. Utkastet till policy betonar också starkt ett sådant gemensamt synsätt som eftersträvar att utnyttja de möjligheter som ett samlat organisatoriskt uppträdande ger. För att ett sådant synsätt snarast ska komma att genomsyra hela Kriminalvården måste det ses som synnerligen angeläget att den skisserade policyn fastställs så fort som möjligt. Att ledningens grundläggande syn på hur upphandlingsfrågorna ska hanteras i organisationen behöver finnas dokumenterat och lätt tillgängligt för att synsättet ska kunna få genomslag.

I realiteten måste man anse att det är handboken för upphandlingsfrågor som hittills, och fram till dess att policy och föreskrifter och riktlinjer för upphandlingsfrågor fastställs, varit det styrande dokumentet inom upphandlingsområdet. Handboken ger i sig en heltäckande bild av hur en upphandling ska genomföras så att den står i överensstämmelse med det regelverk som finns för området. Däremot ger den knappast någon uttalad uppmaning till det gemensamma uppträdande som policyutkastet framhåller. Det enda sättet det sker på är att det i handboken understryks att tillgängliga ramavtal ska utnyttjas. För att få förståelse för upphandlingsfunktionens centrala roll är det också av vikt att föreskrifterna och riktlinjerna för Kriminalvårdens upphandling fastställs snarast och görs kända i organisationen eftersom det är där som upphandlingsfunktionens uppgifter konkretiseras och ges sitt innehåll.

5.5 Uppföljning av upphandlingsverksamheten

Den roll som den centrala upphandlingsfunktionen har getts förutsätter att den har en mycket god överblick över Kriminalvårdens upphandling i alla avseenden. Detta är inte minst viktigt för att också kunna fullgöra uppgiften att följa upp och granska

upphandlingsverksamheten. Någon samlad kunskap om hur upphandlingen har fungerat hittills under de två år som gått sedan Kriminalvårdens nya organisation infördes finns ännu inte. Den riskanalys som f.n. pågår och som ska vara avslutad senast den 30 april 2008 bör dock ge en god bild av tillståndet eftersom den involverar i stort sett all personal inom Kriminalvården som arbetar med och har ansvar för upphandlingsfrågor. Underlaget ska också ligga till grund för förslag till behövliga åtgärder.

Riskanalysen som nu genomförs är en typ av satsning som endast kan genomföras med relativt långa tidsintervaller. Utöver sådana projekt behövs därför också system och rutiner för en mera löpande uppföljning. En sådan måste rimligen bygga på någon form av anmälan eller inrapportering från de regionala och lokala instanserna till den centrala upphandlingsfunktionen. Som nämnts tidigare är dagens ekonomiska administrativa system inte utformade på ett sådant sätt att det enkelt går att följa upphandlingen via den ordinarie ekonomirapporteringen. Eventuellt kan föreskrifterna och riktlinjerna behöva kompletteras med fastläggande av ansvar för anmälan/rapportering av planerade och genomförda upphandlingar.

5.6 Avslutning

Kriminalvården har sedan den nya organisationen infördes år 2006 förstärkt och utvecklat sin upphandlingsorganisation. En förstärkning har skett både kvantitativt och kompetensmässigt. Detta har främst skett på central nivå, men i viss mån även på regional nivå. Med den nya organisationen följer också att Kriminalvården är en upphandlande enhet. För att tillfullt utnyttja de möjligheter till samordnat uppträdande som detta innebär är det väsentligt att upphandlingsverksamheten i hela Kriminalvården genomsyras av en strävan att uppnå dessa fördelar. Upphandlingspolicy och föreskrifter och riktlinjer som stödjer ett sådant synsätt har ännu ej fastställts utan finns ännu endast i form av utkast. Det är angeläget att dessa fastställs snarast. En heltäckande handbok för upphandlingsfrågor finns dock tillgänglig via intranätet Krimnet.

Riksrevisionens rekommendationer avsåg inte minst upphandlingen av hyresavtal för nya fängelser. Den centrala upphandlingsfunktionen har numera ansvaret för att i samarbete med fastighetsfunktionen genomföra sådana upphandlingar. Med den kompetens som efter en uppbyggnadsperiod finns hos den centrala upphandlingsfunktionen bör garantier finnas för att upphandlingarna kommer att ske i överensstämmelse med reglerna i LOU. Ramavtal har också tecknats med tre konsulter för att ge stöd till det löpande lokalförsörjningsarbetet.

Den centrala upphandlingsfunktionen har ålagts ett ansvar för styrning och kontroll av upphandlingsverksamheten. Några mera samlade resultat av hur den har fungerat hittills finns ännu inte tillgängliga. Den riskanalys som genomförs och ska vara klar senast i april 2008 bör dock ge en första sådan samlad bild. För att i fortsättningen mera löpande kunna följa upphandlingsverksamheten ute i organisationen bör också någon form av anmälan eller inrapportering från de regionala och lokala instanserna om planerade och genomförda upphandlingar övervägas.

Att Kriminalvården numera är en upphandlande enhet gör att kontroll av att takbeloppen för direktupphandling inte överskrids blir än mer väsentlig. Riksrevisionen pekade i sin granskning på att sådana överträdelser hade skett. Den centrala upphandlingsfunktionen bör ges en mera aktiv roll för att möjliggöra en sådan kontroll. Att enbart lägga ansvaret för detta på den lokala organisation som initierar upphandlingen torde inte vara tillräckligt.

6 Lokalskaffning i övriga nordiska länder

6.1 Danmark

Kriminalvårdens organisation

Direktoratet för Kriminalvården inom Justitiedepartementet ansvarar för både sluten och öppen kriminalvård i Danmark.

Ägarförhållanden

I Danmark ägs samtliga av landets 13 fängelser av Direktoratet för Kriminalvården. Direktoratet äger också de häkten (arresthus) som finns, förutom tre stycken som hyrs från Slots- och Ejendomsstyrelsen⁷.

Kriminalvården ingår således inte i den danska huslejeordningen som blev införd år 2001. Ordningen innebär att statliga myndigheter hyr lokaler från endera av två statliga fastighetsägande myndigheter, Slots- och Ejendomsstyrelsen och Statens Forsknings- och Uddannelsebebyggning, eller från privata fastighetsägare.

Hysesavtal och beräkning av lokalkostnader

För de fängelser och häkten som ägs av Direktoratet för Kriminalvården betalas ingen särskild hyra. Finansieringen av kostnaderna för förvaltning, drift och underhåll sker genom ett anslag på statsbudgeten till ”Kriminalvården i anstalter och frihed”. Tidigare fanns ett särskilt anslag för byggkostnader. Detta finansierade respektive års kostnader för beslutade byggnationer. Kapitalkostnader i form av avskrivningar etc. uppstod därför inte. Fr.o.m. år 2007 har Danmark gått över till kostnadsmässig budgetering. Det innebär att nya fängelser (liksom andra anläggningstillgångar) lånefinansieras. Ett beslut om att bygga ett nytt fängelse innebär också beslut om en utvidgad låneram för Kriminalvården. Driftanslaget ökas med kostnader för årlig avskrivning och räntor på utestående lån.

⁷ Slots- och ejendomsstyrelsen (SES) är en statlig egendomsverksamhet under Finansdepartementet. Styrelsen administrerar och hyr ut statens kontorsegendomar till ministerier och styrelser i hela landet. Man hyr också in kontorslokaler för centraladministrationen i Storköpenhamn. SES verkar vidare som rådgivare till statliga byggherrar och när det gäller kontorsutformning för att stimulera nya arbetsformer. En huvuduppgift för SES är också att förvalta det danska kulturarvet i form av slott och parker.

För de tre häkten som hyrs från Slots- og ejendomsstyrelsen betalas hyra i enlighet med upprättade hyresavtal. Hyran är marknadsbaserad.

Genomförande av nybyggnation

Beslut om att bygga ett nytt fängelse i Danmark fattas på politisk nivå genom beslut i Folketinget. Projektets beräknade totala kostnader ligger till grund för beslut om en utökning av låneramen. Tiden för genomförande av byggnationen anges också i beslutet.

Inom Kriminalforsorgen finns en särskild anläggningsenhet med bl.a. ansvar för att genomföra nybyggnadsprojekt. Eftersom Kriminalforsorgen själva kommer att äga de fängelser som byggs, så ingår i ansvaret också att svara för byggherrefunktionen. Anläggningsenheten har fyra medarbetare. Den följande beskrivningen av anskaffningsprocessen utgår från hur den utformades vid bygge av ett nytt fängelse på Östjylland.

Arbetet inleddes med att en kravspecifikation utarbetades för det nya fängelset. Detta gjordes av en projektgrupp inom Kriminalforsorgen som också hade hjälp av en arkitekt. Slots- og Ejendomsstyrelsen konsulterades också i egenskap av rådgivare till statliga byggherrar. Anläggningsenheten, som beskrivits ovan, inrättades i anslutning till detta arbete.

Som nästa steg genomfördes en EU-upphandling av en byggherrerådgivare/arkitekt som tillsammans med anläggningsenheten utarbetade ett detaljerat byggprogram för uppförandet av ett nytt fängelse.

Byggprogrammet utgjorde sedan underlag för en arkitekttävling med tio prekvalificerade arkitektfirmor. Den vinnande arkitektfirman utsågs till totalrådgivare åt Kriminalforsorgen vid byggandet av fängelset. Efter en bearbetning av det vinnande förslaget ansvarade Kriminalforsorgen/anläggningsenheten som byggherre för att med stöd av totalrådgivaren och dennes underkonsulter färdigprojektera byggnationen och ta fram underlag för upphandling av fängelsebyggets olika delar. Upphandlingen var uppdelad på flera entrepenader för bl.a. husbygge, VVS, el etc.

Efter det att fängelsebygget är klart och godkänt från byggherrens sida (Kriminalforsorgens anläggningsenhet), så överlämnas driftansvaret till fängelsets egen ledning och organisation.

Det nya statsfängelset Östjylland, som är en sluten anstalt med hög säkerhet, invigdes officiellt i oktober 2006. Den danska regeringen har dessutom beslutat att ytterligare en liknande anstalt ska byggas på Falster i den östliga delen av Danmark.

Kostnadsutveckling och kostnadskontroll

Fram t.o.m. år 2006 beviljades anslag för årets byggkostnader. Dessa räknades löpande uppmed gällande byggkostnadsindex. För det fängelse på Östjylland som invigdes år 2006 höll sig kostnaderna inom de ramar som detta gav. I en y utredning om de kostnader som blir aktuella när ytterligare ett fängelse ska byggas på Falster konstateras att byggkostnaderna är kraftigt stigande också i Danmark.

Vårdkostnader

År 2006 var den genomsnittliga dagskostnaden för slutna anstalter 1 814 DKK, för öppna anstalter 967 DKK och för arresthus/häkten 919 DKK. Vid denna tidpunkt ingick endast drift och underhållskostnader för lokaler. Kapitalkostnader ingick däremot inte.

6.2 Finland

Kriminalvårdens organisation

Högsta ansvariga myndighet för styrning och administration av kriminalvården i Finland är Brottsförhållandenverket som lyder under Justitieministeriet. Till Brottsförhållandenverket hör dels Kriminalväsendet som svarar för straffpåföljder i frihet, dels Fångvårdsväsendet. Det senare ansvarar för verkställighet av frihetsberövande straff. Man ansvarar också för häktade. Till Fångvårdsväsendet hör då också alla landets öppna och slutna fängelser⁸

Ägarförhållanden

I Finland ägs alla fängelser av Senatsfastigheter. Denna ordning gäller sedan år 2001. Senatsfastigheter är ett statligt affärsverk. Dess verksamhet regleras i en särskild lag. Uppdraget är att förvalta statligt ägda fastigheter som staten har stadigvarande behov av. Affärsverket är fr.o.m. år 2008 indelat i fem stycken affärsområden. Fängelserna ingår i ett av dessa som benämns Försvar och säkerhet. Övriga typer av fastigheter

⁸ I Finland skiljer man inte på fängelser och häkten. Vissa av fängelserna är enbart avsedda för dömda intagna medan andra är avsedda för både häktade och dömda.

som finns inom affärsområdet är lokaler för försvarsmakten, gränsbevakningen och tullen. De andra affärsområdena är Ministerier och kultur, Universitet och forskning, Kontor och Utvecklings- och regionfastigheter. Senatsfastigheters verksamhet finansieras huvudsakligen genom hyresintäkter. Den nybyggnation som sker finansieras med lån.

Hyresavtal och beräkning av hyreskostnader

När den nya förvaltningsordningen infördes år 2001 skrevs hyresavtal mellan Senatsfastigheter och vart och ett av fängelserna. Avtalstiden är som regel 15 år. Fängelserna betalar en kapitalhyra och svarar själva för underhållet och driften. Det är möjligt att avveckla obehövligen byggnader eller hela anstaltsavdelningar genom att säga upp de delar av hyresavtalet som de avser. Uppsägningstiden är 12 månader. När Senatsfastigheter bygger om eller bygger till ett existerande fängelse regleras villkoren för detta i en särskild bilaga till det ursprungliga hyresavtalet.

Den årliga kapitalhyran beräknas utifrån den totala investeringskostnaden med 3 procent på tomtvärdet och 7 procent på det övriga kapitalet. Tele- och säkerhetsutrustning skrivs av på 15 år och brukaren svarar för moderniseringen av tekniken. Hyran justeras årligen med levnadskostnadsindex.

För det nya fängelset i Åbo, som togs i drift hösten 2007, har Senatsfastigheter också upphandlat underhållet av fängelset i konkurrens och fängelset betalar för de faktiska underhållskostnaderna. I framtiden kommer också vissa fängelser att övergå till att betala en totalhyra varvid Senatsfastigheter kommer att sköta hela underhållet av fängelset. I totalhyran kommer att ingå underhåll, reparationer, värme, vatten, el m.m.

Genomförande av nybyggnation

När den nya ordningen infördes slöts också ett ramavtal mellan fångvårdsväsendet och Senatsfastigheter. Avtalet är tioårigt och löper t.o.m. år 2010. Som en följd av ramavtalet har fångvårdsväsendet och Senatsfastigheter bestämt ett investeringsprogram för perioden som anger tidpunkterna och riktkostnader för de aktuella projekten under avtalsperioden.

Nästa ramavtalsperiod ska omfatta åren 2011 – 2015. Investeringsprogrammet för perioden planeras i samarbete mellan Justitieministeriet, Brottsförhållningsverket och Senatsfastigheter. Justitieministeriet anger prognosen för antalet intagna under perioden. Brottsförhållningsverket beräknar sedan utifrån prognosen behovet av nybyggnationer, totalrenoveringar och ombyggnader. Detta sker i samarbete med

Justitieministeriet. Med utgångspunkt från kostnadskalkylerna för de föreslagna byggprojekten prövar Senatsfastigheter om dessa kan genomföras under den aktuella tidsperioden, d.v.s. om Senatsfastigheter har utrymme för den finansiering som i så fall krävs.

När sedan Brottspåföljdsverket med utgångspunkt i investeringsprogrammet föreslår att ett viss byggprojekt ska startas, så behandlar Senatsfastigheters styrelse innehållet i och kostnaderna för projektet och godkänner sedan (vanligtvis) investeringen. Efter det att Senatsfastigheters styrelse har godkänt investeringen begär Justitieministeriet ett godkännande av de hyreskostnader som investeringen kommer att medföra för de närmaste femton åren från Finansministeriet. Efter det att Finansministeriet har godkänt investeringen lämnar Justitieministeriet en fullmakt till Brottspåföljdsverket med tillåtelse att underteckna hyresavtalet. Fullmakten lämnas som regel vidare till det aktuella fängelset som är det som tecknar hyresavtalet med Senatsfastigheter.

Senatsfastigheter är byggherre när ett nytt fängelse ska uppföras och är också ansvarig för de upphandlingar av byggentreprenad m.m. som erfordras. Upphandlingen sker enligt reglerna för offentlig upphandling.

Kostnadsutveckling och kostnadskontroll

Kostnaderna för genomförda projekt har under de senaste åren blivit avsevärt högre än i de preliminärt beräknade kalkylerna. Ökningen motsvarar i stort sett den allmänna prisökningen i byggbranschen. I regioner med hög aktivitet i byggbranschen har dock entreprenadanbudet överstigit riktkostnaderna i investeringsprogrammet så mycket att man valt att senarelägga projektstarten. I något fall har ett projekt också flyttats till en region med lägre aktivitetsnivå på byggmarknaden.

Vårdkostnader

Kostnaderna för ett vård dygn beräknades år 2006 till ca 111 euro, varav ca 18 euro utgjordes av lokalkostnader.

6.3 Norge

Kriminalvårdens organisation

Kriminalomsorgen ansvarar för både öppen och sluten vård i Norge. Den centrala förvaltningen har det övergripande ansvaret och har under sig sex region-

administrationer. Inom var och en av dessa finns fängelser och frivårdskontor med ansvar för den dagliga driften på lokalnivå

Ägarförhållanden

Av de 50 fängelser som finns i Norge ägs huvuddelen, eller 34 stycken av staten via Justitiedepartementet. De återstående 16 ägs av Statsbygg⁹, kommuner och fylkeskommuner. Sedan gammalt finns också hyresavtal för två privatägda fängelser. Det har utretts huruvida alla fängelser skall föras över i Statsbyggs ägo, men något beslut om detta har inte fattats. Den nuvarande norska regeringen har lagt fast att det allmänna och primärt staten ska äga fängelserna. Privat ägarskap är inte aktuellt.

Hyresavtal och beräkning av lokalkostnader

För de fängelser som ägs direkt av staten via Justitiedepartementet anslås medel för förvaltning, drift och underhåll som en del av driftsutgifterna i ett anslag till Kriminalomsorgens centrala förvaltning. Under en annan post kan också anslås medel för större underhålls- och ombyggnadsarbeten. Vid nybyggnation beslutar Stortinget om en kostnadsram för hela byggnationen och därefter ges anslag år för år inom denna ram. Man tillämpar således en kontantprincip vilket gör att några avskrivningar inte synliggörs. Kostnader för avskrivningar och avkastningskrav uppstår inte med detta sätt att direktfinansiera även byggande.

Hyresavtalen med Statsbygg är konstruerade med en kostnadsbaserad hyra som innefattar kapitalkostnader i form av ett avkastningskrav. Detta beräknas som en procent-sats på den fastställda kostnadsramen för byggnaden. I hyran ingår också kostnader för förvaltning, underhåll och drift. Hyreskostnaderna finansieras som en del av driftsutgifterna i anslaget till Kriminalomsorgens centrala förvaltning.

De hyresavtal som finns med kommuner som fastighetsägare är huvudsakligen utformade efter samma principer som gäller för den privata hyresmarknaden. De gäller huvudsakligen fängelser med låg säkerhetsnivå. Hyreskostnaden finansieras som för övriga fängelser.

⁹ Statsbygg är en statlig myndighet med uppgift att vara byggherre på statens uppdrag och förvalta statligt ägd egendom som är knuten till den statliga husleieordningen. Statsbygg förvaltar också det norska kulturarvet. Sammanlagt förvaltas ca 2,3 miljoner m² byggnadsarea fördelad på över 1 500 egendomar. Ca 200 byggprojekt hanteras samtidigt varav 10 – 20 färdigställs varje år.

Genomförande av nybyggnation

När ett nytt fängelse ska anskaffas bestäms detta genom att Stortinget beslutar om en styrnings- och kostnadsram för projektet. Av denna framgår beräknade kostnader och planerad tid för genomförande av projektet.

Vid stora statliga byggprojekt, inte enbart avseende fängelser, anlitas som huvudregel Statsbygg som är statens byggherre i Norge. F.n. pågår bygge av ett nytt fängelse i Halden i Statsbyggs regi som kan ses som ett exempel på hur anskaffningen går till. Justitiedepartementet är beställare och Kriminalomsorgen är som framtida brukare delaktig i behovs- och kravbeskrivningar etc. Ansvaret för projektering och byggande ligger dock helt på Statsbygg. Det är också Statsbygg som tar in anbud och svarar för att lagarna om offentlig upphandling följs.

Kostnadsutveckling och kostnadskontroll

Det senaste fängelsebygget i Halden har råkat ut för betydande kostnadsökningar, framför allt beroende på byggkostnadsutvecklingen i Norge. Flera granskningar har gjorts av de ursprungliga kalkylerna, också med hjälp av externa kvalitetsgranskare. Vissa omplaneringar för att minska kostnaderna har också genomförts.

Vårdkostnad

För år 2006 redovisas en genomsnittlig dagskostnad på 1 550 NOK för fängelser med hög säkerhet och 1 000 NOK för fängelser med lägre säkerhet. I de norska dagskostnaderna ingår inte några kapitalkostnader för lokaler.

6.4 Jämförelse mellan de nordiska länderna

I det följande görs en jämförelse mellan de regler som gäller i de olika nordiska länderna när det gäller hur deras kriminalvårdsorganisationer försörjs med lokaler och då i första hand fängelser. Även vissa generella regler för hur statliga myndigheter försörjs med lokaler berörs.

Ägarförhållanden

Alla de nordiska länderna har genomfört mer eller mindre långtgående förändringar när det gäller ägande och brukande av statliga fastigheter och av relationerna mellan fastighetsförvaltare och statliga hyresgäster.

Sverige och numera Finland har gått längst i och med att man helt skiljer på förvaltning och brukande av lokaler. I princip äger inga myndigheter i dessa båda länder längre lokaler man brukar för sin verksamhet. I Finland ägs huvuddelen av de lokaler som statliga myndigheter brukar av affärsverket Senatsfastigheter. Sverige kan sägas ha gått ytterligare ett steg genom att största delen av de statligt fastigheterna ägs och förvaltas av statliga aktiebolag. De båda fastighetsförvaltande myndigheterna Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket äger endast vissa fastigheter av speciellt slag. Andelen lokaler som hyrs från privata fastighetsägare är också större i Sverige och kommer att öka ytterligare när Vasakronan privatiseras.

Även i Danmark och Norge har förändringar införts som innebär att man skiljer på ägande och brukande av lokaler. I båda länderna finns också fastighetsförvaltande statliga myndigheter. I Norge finns också ett statligt ägt fastighetsbolag, Entra Eiendom AS, som bildades år 2000 och då tillfördes ett antal kommersiella fastigheter i Osloområdet. Bolaget har sedan dess expanderat kraftigt. Kriminalvårdsorganisationerna i både Danmark och Norge har dock undantagits från förändringarna och äger därför fortfarande själva sina fängelser. Man fullgör därför båda funktionerna som fastighetsägare och som hyresgäst inom sin egen organisation. Lokaler för administration, frivård och liknande hyrs dock som regel in från andra fastighetsägare.

I Norge har frågan om ägandet av fängelserna varit föremål för både diskussion och utredning. Vad som övervägts är huruvida ägandet skall flyttas över till den fastighetsförvaltande myndigheten Statsbygg. Några beslut om att så ska ske har dock inte fattats.

Hyresavtal och beräkning av lokalkostnader

För Sverige och Finland, där ägandet och brukandet av lokaler skilts åt helt, regleras förhållandet mellan hyresgästen kriminalvårdsorganisationen och fastighetsägaren genom hyresavtal.

I Sverige omfattar hyresavtalen generellt alla relevanta fastighetskostnader i form av kapitalkostnader och kostnader för drift och delar av underhållet. Detta gäller även för de fängelser som Kriminalvården hyr. Eftersom de aktuella fastighetsägarna är statliga eller privata aktiebolag så råder ett civilrättsligt förhållande mellan parterna. Principen om att hyresavtalen ska täcka alla lokalkostnader gäller även för de båda fastighetsförvaltande myndigheterna Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket, även om de avtal dessa har med sina hyresgäster inte är civilrättsligt bindande.

I Finland har hyresavtalen mellan kriminalvårdsorganisationen och fastighetsägaren Senatsfastigheter ursprungligen varit avsedda att reglera de kapitalkostnader som är relevanta för de förhyrda lokalerna. Kriminalvårdsorganisationen har själv svarat för driftkostnader och kostnader för löpande underhåll. Mera omfattande underhåll och till- och ombyggnadsåtgärder finansieras av fastighetsägaren och regleras genom tillägg till respektive hyresavtal. På senare tid har dock även en modell tillämpats som innebär att fastighetsägaren i konkurrens handlar upp underhåll som hyresgästen sedan betalar enligt en självkostnadsprincip. Vissa fängelser kommer i framtiden också att gå över till totalhyra i sina avtal med Senatsfastigheter.

I Danmark och Norge tillämpades fram t.o.m. år 2006 likartade principer för att hantera sina kriminalvårdsorganisationers lokalkostnader. För båda länderna gäller att organisationerna själva äger sina fängelsefastigheter. Därför finns inte heller några särskilda hyresavtal som reglerar förhållandet mellan brukare och ägare. Byggnade av fängelser finansieras med denna modell löpande genom att anslag för varje års aktuella byggkostnader ges över statsbudgeten. Därigenom uppstår inte heller några kapitalkostnader i form av kostnader för avskrivningar och räntekostnader. Även kostnader för större underhållsåtgärder och för större om- och tillbyggnader finansieras på detta sätt. De årligen återkommande kostnaderna är därför kostnader för drift och löpande underhåll.

I Norge tillämpas fortfarande de ovan beskrivna principerna. I Danmark övergick man däremot fr.o.m. år 2007 till kostnadsmässig budgetering. I och med detta infördes också en regel om att anläggningstillgångar, vilket också innefattar fängelsebyggnader, ska lånefinansieras. Därför kommer i fortsättningen inte de faktiska årliga byggkostnaderna att anslås på statsbudgeten. I stället kommer, så som är fallet i Sverige och Finland, de årliga lokalkostnaderna också att innehålla kapitalkostnader bestående av avskrivnings- och räntekostnader under underhyrestiden.

För de lokaler som kriminalvårdsorganisationen i Danmark hyr av Slots- og Ejendomsstyrelsen och kriminalvårdsorganisationen i Norge hyr av Statsbygg och andra fastighetsägare skrivs hyresavtal och hyra betalas som omfattar alla relevanta fastighetskostnader.

Genomförande av nybyggnation

I de övriga nordiska länderna ägs fängelserna av statliga myndigheter. I Danmarks och Norges fall ägs de direkt av respektive lands kriminalvårdsmyndighet och i Finlands fall genom den fastighetsförvaltande myndigheten Senatsfastigheter. Ägande och brukande sker därmed också inom samma juridiska person, staten. I Sverige däremot ägs fängelserna av aktiebolag, huvudsakligen genom statliga

Specialfastigheter Sverige AB men i några fall även av privata fastighetsägare. Därigenom blir relationen mellan fastighetsägare och hyresgäst också privaträttsligt reglerad. Detta gäller oavsett om aktiebolaget är statligt eller privat ägt.

Det sätt som ägandet är upplagt på gör att förutsättningarna för att anskaffa nya fängelser är annorlunda i Sverige jämfört med vad som gäller i de övriga nordiska länderna. När ett nytt fängelse ska anskaffas i Sverige är Kriminalvården, lokalbrukaren, den upphandlande enheten. Eftersom myndigheten själv inte får äga fastigheter, så kommer upphandlingen att avse ett hyresavtal för de nya lokalerna. Upphandlingen ska ske enligt bestämmelserna i 3 kap LOU om upphandling av byggentreprenader eftersom lokalerna som ska uppföras är speciellt anpassade för Kriminalvården. Byggherre med ansvar för upphandling av byggentreprenaden och andra erforderliga entreprenader kommer i Sverige alltid att vara ett statligt eller privat aktiebolag.

I de övriga nordiska länderna är ägaren till det nya fängelset, och därmed också byggherren, alltid en statlig myndighet. Antingen är det kriminalvårdsorganisationen direkt eller så är det en statlig myndighet med uppgift att genomföra statliga bygguppgifter och/eller förvalta statligt ägda fastigheter. Brukaren, den blivande hyresgästen, behöver inte överväga vem den blivande ägaren/hyresvärden ska vara. Därför kommer den upphandling som ska genomföras när ett nytt fängelse anskaffas inte heller att ske i form av upphandling av ett hyresavtal. Upphandlingen kommer i stället att avse en byggentreprenad i egentlig mening. Det är ägaren av det blivande fängelset, direkt eller genom en annan statlig myndighet, som är upphandlande enhet.

I Danmark, där kriminalvårdsmyndigheten själv ska äga det nya fängelset, fullgör man också själv byggherrefunktionen. Därigenom ansvarar man också både för den projektering som krävs för att ta fram upphandlingsunderlag och för att genomföra själva upphandlingen av byggentreprenaden.

Även i Norge ska kriminalvårdsmyndigheten själv äga det nya fängelset. Här ges dock hela ansvaret, inklusive byggherreansvaret, till Statsbygg som har en generell uppgift att fungera som statens byggherre. Eftersom Statsbygg är en statlig myndighet kan uppdraget ges utan upphandlingsförfarande. Statsbygg blir därmed också upphandlande enhet och genomför själva, eller med stöd av anlidade konsulter, framtagning av de bygghandlingar m.m. som behövs för att genomföra upphandlingen av byggentreprenaden.

I Finland ges uppdraget att anskaffa ett nytt fängelse till Senatsfastigheter i deras egenskap av statens fastighetsägande myndighet. Inte heller här behövs något särskilt upphandlingsförfarande för att ge myndigheten Senatsfastigheter uppdraget. Det är

sedan Senatsfastigheter som är upphandlande enhet och som också ansvarar för det projekteringsarbete som behövs för att byggtrepenaden ska kunna upphandlas.

Man kan således konstatera att i inget av de övriga nordiska länderna har kriminalvårdsorganisationerna, eller i Danmarks fall den lokalbrukande delen av organisationen, anledning att genomföra en så omfattande projektering i egen regi som Kriminalvården i Sverige anser sig behöva genomföra inför anskaffandet av ett nytt fängelse. Allt sådant arbete genomförs i de övriga nordiska länderna av byggherren, vilket också kan betraktas som det normala.

Även det sätt på vilket regering och riksdag är involverade i beslut om att anskaffa nya fängelser skiljer sig åt mellan de nordiska länderna. Största skillnaden finns mellan Sverige å ena sidan och de övriga nordiska länderna å andra sidan.

I Norge fattar Stortinget ett direkt beslut om uppförandet av ett nytt fängelse genom att bevilja en styrnings- och kostnadsram för projektet. I ramen anges också den tänkta tidplanen för att genomföra projektet. Även i Danmark fattar Folketinget ett direkt beslut om uppförandet av ett nytt fängelse. Det sker, med den nya ordning som gäller fr.o.m. år 2007, genom att Kriminalvården beviljas en utökad låneram för detta ändamål. Också i Finland sker ett ställningstagande från Riksdagens sida till att bygga ett nytt fängelse genom att man beslutar om Senatsfastigheters finansieringsplan.

Med den modell som gäller i Sverige fattar vare sig regeringen eller riksdagen något direkt beslut om att ett nytt fängelse ska anskaffas. Så länge det kan ske inom ramen för de resurser som myndigheten har tilldelats så fattar Kriminalvården själv beslut om huruvida ett nytt fängelse ska anskaffas. Om en sådan anskaffning kräver ett utökat anslag så förutsätter detta dock att regeringen föreslår och riksdagen beslutar om en tillräcklig ökning av ramanslaget. Någon särskild öronmärkning av medel till just anskaffning av ett nytt fängelse sker dock inte heller i ett sådant fall. Oavsett resursbehovet krävs också ett särskilt medgivande från regeringen om hyresavtalet för det nya fängelset ska ha en löptid på mer än sex år. En framställning om detta görs dock först när ett i princip färdigt hyresavtal föreligger.

Kostnadsutveckling och kostnadskontroll

Fängelsebyggen i de övriga nordiska länderna har alla råkat ut för betydande kostnadsökningar. Dessa tillskrivs framför allt den allmänna prisutvecklingen inom byggsektorn, som varit snabbare än vad man räknade med när projekten inleddes.

I Norge har kostnadsökningarna för fängelsebygget i Halden medfört att kostnads-kalkylerna har granskats och prövats i flera omgångar, också med hjälp av utomstående kvalitetsgranskare. Vissa omplaneringar har också skett för att begränsa kostnadsökningarna. Stortinget har beviljat en utökad styrnings- och kostnadsram för att projektet ska kunna slutföras.

Även i Finland har de slutliga kostnaderna för genomförda projekt blivit avsevärt högre än vad de preliminära kalkylerna har indikerat. Vissa projekt har senarelagts när byggaktiviteten har varit hög. Projekt har också flyttats till regioner där byggaktiviteten varit lägre.

I Danmark höll sig kostnaderna för det senaste fängelsebygget inom de planerade kostnadsramarna efter det att dessa löpande har räknats upp med byggkostnadsindex. Inför nästa fängelsebygge har man konstaterat att bli dyrare eftersom byggkostnaderna stigit snabbt även i Danmark.

I Sverige uppträder problematiken med ökande byggkostnader inte minst genom att de som lämnar anbud på hyreskontrakt garderar sig för denna i sin prissättning/begärda hyra. Ett moment i värderingen av avtalsförslagen är därför att ta ställning till om de bakomliggande antagandena om byggkostnadsutveckling är rimliga. Efter det att hyresavtalet har tecknats ska risken för oförutsedda kostnadsökningar i första hand falla på byggaren/fastighetsägaren. I de övriga nordiska länderna kommer frågor om byggkostnadsökningar och deras hantering att finnas med löpande fram till dess att byggnationen är avslutad.

Vårdkostnader

De uppgifter som har erhållits vid vår förfrågan till de nordiska ländernas kriminalvårdsorganisationer redovisas sammanställda i nedanstående tabell. Uppgifterna avser år 2006 och är följande¹⁰:

| | |
|---------|--|
| Danmark | 2 250 kr. för slutna anstalter, 1 200 kr. för öppna anstalter och 1 140 kr. för häkten. |
| Finland | 1 025 kr. varav 166 kr. för lokalkostnader. |
| Norge | 1 815 kr. för fängelser med hög säkerhet och 1 170 kr. för fängelser med lägre säkerhet. |
| Sverige | 2 030 kr. för slutna anstalter, 1 300 kr. för öppna anstalter och 2 005 kr. för häkten. |

¹⁰ Respektive lands valuta är omräknad efter den kurs som gällde den 1 juli 2006.

Uppgifterna om kostnader per vård dag som erhållits är vanskliga att jämföra med varandra. Det finns skillnader i hur redovisningen sker i olika länder och vilka kostnader som faktiskt ingår i redovisningen. T.ex. ingår inte kapitalkostnader för lokaler i de norska kostnaderna. Materialet är inte tillräckligt ensartat för att dra några jämförande slutsatser ur det.

Avslutning

I en jämförelse av villkoren för anskaffning av lokaler, särskilt anskaffning av nya fängelser, som gäller för kriminalvårdorganisationerna i de nordiska länderna kan vissa väsentliga skillnader konstateras för vad som gäller i Sverige å ena sidan och i de övriga nordiska länderna å andra sidan. Denna skillnad kommer sig av att ägandet av fängelser i Sverige ligger hos ett statligt aktiebolag eller hos privata sådana. I de övriga nordiska länderna ligger ägandet hos en statlig myndighet, antingen kriminalvårdsorganisationen själv eller hos en särskild fastighetsförvaltande myndighet.

Reglerna för offentlig upphandling, för svensk del formulerade i LOU, innebär att Kriminalvården blir upphandlande enhet. Eftersom myndigheten inte själv får äga sina lokaler, så kommer anskaffningen av ett nytt fängelse i Sverige att genomföras som upphandling av ett hyresavtal. NOU har slagit fast att upphandlingen ska ske i enlighet med reglerna i 3 kap LOU om byggtrepnader eftersom hyresavtalet avser en lokal som är speciellt utformad och uppförd för Kriminalvårdens behov. Undantaget för hyresavtal i 5 kap LOU är således inte tillämpligt i sådana fall.

I de övriga nordiska länderna är både brukaren/hyresgästen och ägaren av det nya fängelset myndigheter inom staten. Reglerna om offentlig upphandling är därför inte tillämplig för uppdrag dem emellan. Den upphandling som behöver göras för att bygga ett nytt fängelse kan i dessa fall göras av den ansvariga byggherren som i dessa fall är den statliga fastighetsägaren. Upphandlingen kommer att avse byggtrepnad och andra behövliga entreprenader. Dessa genomförs med beaktande av de regler som gäller för offentlig upphandling av byggtrepnader.

Den projektering och framtagning av bygghandlingar som inleder ett byggprojekt och som behövs för att upphandling av byggtrepnad m.m. ska kunna ske utförs i de övriga nordiska länderna av den ansvariga byggherren i samarbete med den blivande hyresgästen/ brukaren av det nya fängelset. Detta är också den normala arbetsfördelningen i en lokalanskaffningsprocess¹¹

¹¹ Vi har beskrivit utformningen av den normala arbetsfördelningen i lokalanskaffningsprocessen i delrapporten Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning – Delrapport med särskild inriktning på upphandling och projektering (ESV 2007:37)

7 Sammanfattande slutsatser och förslag

7.1 Inledning

Vi har i den tidigare lämnade delrapporten och i denna rapport redovisat en analys av effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning framför allt med avseende på hur anskaffningen av nya fängelser går till. Uppmärksamheten har varit särskilt inriktad på hur upphandlingen av hyresavtal för sådana är upplagd och på den omfattande projektering i egen regi som Kriminalvården utför som en förberedelse för sådana upphandlingar. Vi har också redovisat hur motsvarande verksamhet går till i de övriga nordiska länderna och jämfört med vad som gäller i Sverige.

I denna avslutning sammanfattar vi slutsatserna av våra analyser. Vi vill här främst sätta in slutsatserna i det större sammanhanget om hur en bättre överblick kan erhållas över Kriminalvårdens lokalplanering och lokalkostnader. Det är mot en sådan helhetsbakgrund som anskaffningen av nya fängelser och det sätt den sker på behöver ses. De mera direkta slutsatserna av analysen av Kriminalvårdens upphandlingsverksamhet och av beskrivningen av förhållandena i de övriga nordiska länderna framgår av respektive kapitel i rapporten som behandlar dessa frågor.

7.2 Sveriges statliga lokalförsörjning sedd i ett nordiskt perspektiv

Alla de nordiska länderna har sedan 1990-talet genomfört förändringar i sina regler för hur statliga myndigheter försörjs med lokaler och i hur det statliga ägandet av fastigheter är ordnat. Samtliga länder har i mer eller mindre fullständig utsträckning valt att skilja på ägande och brukande av lokaler. I Finland och Sverige har principen genomförts fullt ut. Endast enstaka undantag förekommer. I Danmark och Norge har principen inte genomförts lika fullständigt. Där äger fortfarande vissa myndigheter de lokaler de utnyttjar för att bedriva sin verksamhet. Således äger kriminalvårdsorganisationerna i dessa båda länder i stort sett helt de fängelser som man bedriver verksamhet i.

När ägandet och brukandet har skiljts åt så gäller som grundprincip i alla länderna att den hyra som tas ut ska vara marknadsbaserad och att hyresavtal ska upprättas för att reglera förhållandet parterna emellan. Vid nybyggnation, t.ex. av nya fängelser, kan hyran vara kostnadsbaserad. I Finland har de hyror som fastighetsägaren tar ut framför allt varit avsedda att täcka kapitalkostnaderna. Kostnader för drift och underhåll har hyresgästen svarat för själv. En övergång har dock i vissa fall påbörjats för att införa fullkostnadshyror. När kriminalvårdsorganisationerna själva äger lokalerna

tillämpas däremot inte någon marknadshyresprincip. I Norge redovisas löpande endast kostnader för drift och underhåll. För investeringar anslås medel för respektive års byggkostnader. Samma princip gällde i Danmark t.o.m. år 2006. Efter denna tidpunkt finansieras investeringar med lån och de årliga kostnaderna kommer också att innehålla kapitalkostnader. Därmed kommer lokalkostnaderna att beräknas på samma sätt som sker i Sverige och som är på gång i Finland.

Ägandet av fängelserna ligger i de övriga länderna hos statliga myndigheter, antingen hos kriminalvårdsmyndigheterna själva så som är fallet i Danmark och Norge eller hos en särskild fastighetsförvaltande myndighet som i Finland. Senatsfastigheter i Finland äger alla lokaler som staten har stadigvarande bruk av. I Norge ägs de statliga fastigheter som de brukande myndigheterna inte äger själva av Statsbygg. I Danmark ligger motsvarande ägande hos Slots- og Ejendomsstyrelsen och Statens Forsknings- og Uddannelsebygninger. Sverige avviker från mönstret genom att de statliga fastigheterna i huvudsak ägs och förvaltas av statliga aktiebolag.

Det sätt som ägandet sker på har stor betydelse för hur anskaffningen av nya fängelser går till i respektive länder. I de övriga nordiska länderna tillhör ägare och brukare samma juridiska enhet, staten. Kriminalvårdsorganisationerna där behöver därför inte söka fastighetsägare i konkurrens utan kan direkt vända sig till den statliga fastighetsägande myndigheten. Denna kan som framgått vara den egna organisationen eller en särskild fastighetsägande myndighet. Den upphandling av byggentrepnad m.m. som sedan behövs för att fullfölja projektet hanteras enligt reglerna för offentlig upphandling.

I Sverige däremot är brukare och ägare skilda juridiska enheter. Brukaren, Kriminalvården, ska därför när ett nytt fängelse ska anskaffas upphandla detta i enlighet med reglerna i LOU. Eftersom Kriminalvården inte själv får äga fastigheter så sker anskaffningen i form av upphandling av ett hyresavtal. Eftersom ett fängelse utformas speciellt för brukarens behov så ska upphandlingen också ske i enlighet med reglerna om upphandling av byggentrepnader i 3 kap LOU.

Den omfattande projektering fram t.o.m. vad som kan jämföras med bygghandlingar som Kriminalvården utför i egen regi har motiverats med att den behövs för att uppnå tillräcklig säkerhet vid utformningen av förfrågningsunderlaget. Vi har ifrågasatt om detta är nödvändigt och talat för att ett mera generellt underlag som också kan återanvändas vid framtida upphandlingar borde vara tillfyllt. I de övriga nordiska länderna uppstår inte denna problematik eftersom byggherren ansvarar för att denna projektering genomförs. Detta är också den normala rollfördelningen i anskaffningen av en ny lokal.

Med den modell som tillämpas i de övriga nordiska länderna där ägandet av statliga fastigheter sker i myndighetsform så kommer också regering och riksdag att bli mera direkt involverade i anskaffningen av nya fängelser. Detta sker genom att finansieringen av investeringarna kräver direkta anslag eller beslut om låneutrymme för finansieringen. I Sverige finns motsvarande situation endast då de nya fastigheterna ska ägas av Fortifikationsverket eller Statens fastighetsverk.

7.3 Bättre information om lokalkostnaderna i utgiftsprognoserna

Kriminalvårdens budgetunderlag innehåller ett särskilt avsnitt som redogör för myndighetens strategiska lokalförsörjning. Utgångspunkten för planeringen är en beräknad utveckling av behovet av platser i anstalter och häkten. Förutsättningarna för den långsiktiga lokalförsörjningens inriktning gav regeringen år 2003 i ett uppdrag till Kriminalvården avseende den långsiktiga lokalförsörjningen. I ett senare regeringsuppdrag från 2007 till Kriminalvården har också bestämts att vid vart och ett av de fem tillfällen under året då utgiftsprognoser ska redovisas till regeringen, så ska också en redovisning ske av hur platsutbyggnaden fortskrider. Av redovisningen ska också framgå hur utbyggnaden förhåller sig till det tilldelade anslaget och vilka åtgärder som har vidtagits för att kunna bedriva verksamheten inom befintliga ekonomiska ramar.

Av både redovisningen i budgetunderlaget och redovisningen i anslutning till utgiftsprognosen¹² framgår prognos över platsbehovet, befintligt antal platser, planerade tillskott av platser och platser som avvecklas. Av redovisningen framgår också vilka anstalter som avses bli utbyggda, var avveckling av platser planeras och var nya anstalter planeras bli byggda. Redovisningen av de ekonomiska konsekvenserna av lokalplaneringen sker däremot endast genom att förändringen av det totala anslagsbehovet beskrivs. Hur lokalkostnaderna i sig påverkar anslagsutnyttjandet framgår däremot inte av redovisningen. Det framgår inte heller hur stor del av lokalkostnaderna som redan är bundna genom avtal och hur stor del som ännu bara är planerade lokalkostnader. En sådan uppdelning behövs om det ska vara möjligt att bedöma vilken handlingsfrihet det finns att påverka lokalkostnaderna vid olika tidpunkter.

För att få en konkret bild av hur lokalkostnaderna för den planerade platsutvecklingen ser ut och hur de förhåller sig till de tilldelade anslagen bör enligt vår mening också en direkt redovisning av lokalkostnadsutvecklingen göras i samband med utgiftsprognoserna. Redovisningen kan ske enligt samma indelning som görs för platsplaneringen. Den skulle i tabellform kunna göras enligt följande.

¹² En sådan redogörelse i enlighet med regeringsbeslutet 28 juni 2007 lämnades första gången den 22 januari 2008.

| | År 0 | År 1 | År 2 | År 3 | År --- |
|--|------|------|------|------|--------|
| Lokalkostnader enligt bindande hyresavtal | | | | | |
| Bortfallande lokalkostnader enligt avvecklade hyresavtal | | | | | |
| Beräknade lokalkostnader enligt planerade hyresavtal | | | | | |
| Summa | | | | | |

En redovisning av ovanstående slag ger en direkt bild av hur lokalkostnaderna utvecklas. Genom att redovisningen sker uppdelad på de tre kategorierna så erhålles också en bild av hur den långsiktiga bindningen av lokalkostnaderna utvecklas och hur de totala kostnaderna kommer att utvecklas om den planerade lokalförsörjningen genomförs. Det är också möjligt att relatera lokalkostnadsutvecklingen till de tillgängliga anslagen och på så vis se om planeringen kommer att kräva en ökande andel av de tilldelade medlen eller ej.

Redovisningen bör med tanke på de långa bindningstider för lokalkostnaderna som hyresavtalen som regel innebär omfatta en tidsperiod som är längre än de tre år som budgetunderlaget omfattar. Även om den redovisade tidsperioden är längre än tre år krävs inte att nya uppgifter tas fram för att tabellen ska kunna framställas. Underlaget är huvudsakligen detsamma som används för att räkna fram de samlade anslagsbehoven i budgetunderlaget.

7.4 Tidig prövning av anskaffning av stora hyresavtal

Att besluta om att anskaffa ett nytt fängelse innebär ett både kostnadsmässigt och tidsmässigt mycket omfattande åtagande. Trots detta fattar vare sig regeringen eller riksdagen något direkt beslut om att en sådan anskaffning ska ske. Eftersom hyres-tiden för sådana lokaler som regel är lång så kommer ett regeringsbeslut om medgivande att krävas innan ett hyresavtal för ett nytt fängelse kan tecknas. Detta sker dock på ett sent stadium när förutsättningarna för projektet är mycket uppbundna och möjligheterna till påverkan och ändringar är små. I realiteten börjar bindningarna uppstå redan då framtagningen av upphandlingsunderlaget för hyresavtalet påbörjas.

Eftersom Kriminalvården är upphandlande enhet så sker anskaffningen av nya fängelser i form av upphandling av ett hyresavtal. Att gå ut med en anbudsförfrågan innebär att man inleder en anskaffning som kommer att binda staten för stora kostnader under lång tid. Hyrestiden för ett nytt fängelse kommer med stor säkerhet att vara så lång som 25 år. Hyresavtal för denna typ av specialiserade lokaler är dessutom som regel utformade så att hyresgästen i realiteten är bunden till dem under fastighetens hela avskrivningstid. Det belopp som Kriminalvården binder staten för genom att teckna hyresavtal blir därför i praktiken summan av den årliga hyran för som regel en fyrtioårsperiod. Med de nuvarande reglerna krävs inte något formellt regeringsbeslut om detta förrän det i praktiken färdiga hyresavtalet är klart att underteckna. Regeringens medgivande kan ses som en form av bemyndigande att binda staten för dessa kostnader.

När regeringen i andra sammanhang, t.ex. inom försvarssektorn, fattar beslut om att en viss anskaffning får genomföras så sker detta innan några mer omfattande kostnadsåtaganden har gjorts. En liknande situation kan också sägas föreligga när Statens fastighetsverk ska genomföra byggandet av t.ex. ett nytt statligt museum. Här är regeln att förslag om investeringar med en kostnad som överstiger 20 miljoner kronor ska underställas regeringens prövning. Det kan mot en sådan bakgrund finnas skäl att överväga om inte också förslag om att en så kostnadsmässigt omfattande anskaffning som ett hyresavtal för ett nytt fängelse utgör borde kräva en prövning från regeringens sida innan en förfrågan till potentiella hyresvärdar görs. En regel av detta slag skulle kunna införas som en komplettering till regeringens uppdrag till Kriminalvården om lokalförsörjning daterat den 28 juni 2007.

Om ett förslag om att anskaffa ett hyresavtal för ett nytt fängelse skulle underställas regeringen för prövning innan ett förfrågningsunderlag skickas ut så skulle det också finnas faktiska möjligheter att påverka innehåll och utformning av det kommande hyresavtalet. I ekonomiskt avseende kan underlaget för prövningen utgöras av en preliminär beräkning av de blivande hyreskostnaderna. Dessa kan då också sättas i relation till en redovisning av de samlade bundna och planerade lokalkostnaderna enligt den ovan redovisade modellen. Efter det att regeringen gett sitt medgivande kan Kriminalvården genomföra upphandlingen med beaktande av de eventuella villkor som regeringen meddelat i sitt beslut. Det medgivande som sedan krävs enligt lokalförsörjningsförordningen för att kunna underteckna det framtagna avtalsförslaget blir då också ett tillfälle att verifiera att de meddelade villkoren är uppfyllda.

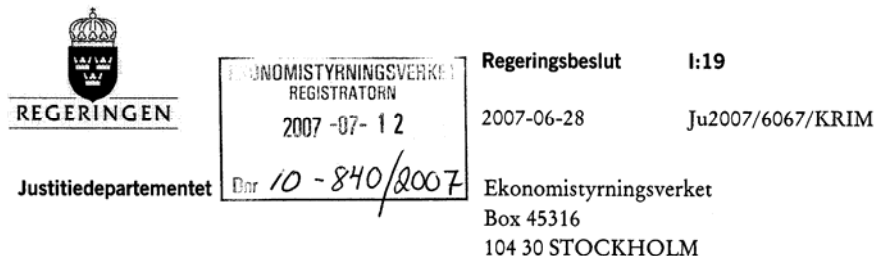
Kriminalvården har valt att, innan ett förfrågningsunderlag skickas ut, genomföra en omfattande projektering fram t.o.m. vad som kan betraktas som bygghandlingar. Vi har i den tidigare delrapporten ifrågasatt om en så omfattande projektering är nöd-

vändig och menat att ett mera generellt underlag borde vara tillfyllest för att utforma ett tillfredsställande förfrågningsunderlag. Det förfaringssätt som Kriminalvården valt innebär inte bara att betydande kostnader i form av konsultarvoden arbetas upp innan förfrågningsunderlaget finns tillgängligt. Det innebär också att projektets omfattning och kostnader i stor utsträckning också har låsts fast.

Avsikten med en regel om tidig prövning av anskaffning av stora hyresavtal är att regeringen ska kunna göra en bedömning på ett så tidigt stadium att några mera betydande kostnadskrävande förutsättningar inte har låsts fast. Så länge Kriminalvården som inledning på arbetet med att anskaffa ett hyresavtal för ett nytt fängelse genomför en omfattande projektering i egen regi så är det inte tillfyllest att ärendet underställs regeringen för prövning först när förfrågningsunderlaget ska skickas ut. Regeln för att bestämma att anskaffning av stora hyresavtal ska underställas regeringen för prövning innan några mera omfattande åtaganden har gjorts bör då i stället utformas så att Kriminalvården ska begära regeringens medgivande om att få påbörja en anskaffning av hyresavtal för ett nytt fängelse innan någon mera betydande projektering för ändamålet har påbörjats.

Anskaffning av nya fängelseplatser sker inte bara genom anskaffning av nya fängelser. Det sker också genom tillbyggnader till redan existerande fängelser. I sådana fall sker ingen upphandling av hyresavtalet enligt reglerna i LOU eftersom några alternativa fastighetsägare inte finns. Som regel är det fängelser som ägs av Specialfastigheter Sverige AB som kommer i fråga för utbyggnad. I sådana fall genomför inte Kriminalvården någon mera omfattande projektering i egen regi utan denna genomförs i fastighetsägarens regi. Den upphandling av byggtrepenad m.m. som ska ske genomförs av Specialfastigheter Sverige AB och görs enligt reglerna i LOU. Även anskaffning av hyresavtal för tillbyggnader av existerande fängelser kan innebära både omfattande och långsiktiga kostnadsåtaganden. Det kan därför finnas skäl att överväga om sådan anskaffning också ska underställas regeringens prövning på samma sätt som beskrivits ovan.

Bilaga 1



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 belägningsfrågorna 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 belägningsgrad, 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 | Telefonväxel 08-405 10 00 | E-post: registrator@justice.ministry.se |
| Besöksadress Rosenbad 4 | Telefax 08-20 27 34 | Telex 178 20 PREMIER S |

2

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 fastighetsförvaltande 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 mkr 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 byggtreprenader 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, förekommer 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.

4

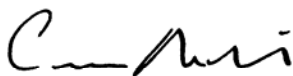
ESV ska vidare belysa om det förhållandet att myndigheten bedriver och finansierar projektering i egen regi kan anses vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Analysen bör också innehålla en redogörelse för hur andra myndigheter inom rättsväsendet hanterar projektering.

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 vård dygn.

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

ESV utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av staten.
Vi tar fram bra beslutsunderlag för den ekonomiska politiken.
Vi skapar goda förutsättningar för regering och riksdag till en tydlig och effektiv styrning av statliga myndigheter.
Vi säkerställer god tillgång för myndigheterna till bra metoder och effektivt stöd i sin verksamhetsstyrning
ESV har bredd och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.