



Kriminalvårdens tvätteri- verksamhet ur ett konkurrensperspektiv

RAPPORT 2017:12

Kriminalvårdens tvätteriverksamhet ur ett konkurrensperspektiv

Konkurrensverkets rapportserie 2017:12

Konkurrensverket december 2017

Utredare: Mårten Törnqvist

ISSN-nr 1401-8438

Elanders Sverige AB, 2017

Foto: Matton Images

Förord

Offentliga och privata aktörer ska ha likartade villkor om de agerar på samma konkurrensutsatta marknad. Det är bakgrunden till regeln om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen (2008:579). Konkurrensverket ansvarar för tillsynen över konkurrensreglerna.

Många företagare kontaktar Konkurrensverket och berättar att de upplever att kommuner, landsting eller statliga aktörer snedvrider och hämmar konkurrensen. Vi är övertygade om att en ökad kunskap om regelverket underlättar en dialog mellan näringslivet och de offentliga aktörerna. Vi är därför angelägna om att öka både företagens och de offentliga aktörernas kunskap om offentlig säljverksamhet. Många likartade problem och frågeställningar kommer fram, oavsett var i landet man befinner sig. Ett av de problem som företagare ofta lyfter i kontakterna med oss är just Kriminalvårdens tvätteriverksamhet.

Konkurrensverket strävar efter att bedriva en verksamhet som bygger på en väl avvägd kombination av formell tillsyn och konkurrensfrämjande verksamhet. Det är mot den bakgrunden vi har valt att närmare analysera Kriminalvårdens tvätteriverksamhet och presentera resultatet i denna rapport.

Stockholm december 2017

Rikard Jermsten
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
Summary	7
1 Inledning	9
2 Klagomål och skrivelser om Kriminalvårdens tvätteriverksamhet	11
2.1 Klagomål och prioriteringar hos Konkurrensverket.....	11
2.2 Skrivelser till regeringen.....	13
2.3 Rapporter om konkurrensituationen på tvätterimarknaden.....	14
3 Marknaden	16
4 Regleringen kring Kriminalvårdens tvätteriverksamhet	19
4.1 Bakgrund	20
4.2 Kriminalvårdens arbetsdrifts resultat.....	22
4.3 Prissättningsregler.....	23
5 Upphandlingar av tvätteritjänster	26
5.1 Upphandlingar som Kriminalvården vunnit	28
5.2 Upphandlingar som Kriminalvården förlorat.....	33
6 Slutsatser	42
6.1 Upphandlingar av tvätteritjänster.....	43
6.2 Rapportens begränsningar	44
6.3 Konkurrensverkets slutsatser	45
Referenser	48

Sammanfattning

Offentliga och privata aktörer ska ha likartade villkor om de agerar på samma konkurrensutsatta marknad. Ett av de problem som företagare ofta lyfter i kontakterna med oss är just Kriminalvårdens tvätteriverksamhet.

Det finns klagomål, skrivelser med mera om att Kriminalvårdens tvätteriverksamhet påverkar konkurrensen på marknaden. Samtliga klagomål har skrivits av utifrån Konkurrensverkets prioriteringspolicy.

Den här rapporten handlar om de offentliga upphandlingar av tvätteritjänster som Kriminalvården deltagit i. Kriminalvården har deltagit i ca 6 procent av de annonserade offentliga upphandlingarna inom tvätt- och kemtvättstjänster, tvättinsamling- och hantering mellan 2009–2016.

Såväl privata aktörers som Kriminalvårdens prissättning vid offentlig upphandling av tvätteritjänster visar på en stor spridning. Av de 25 upphandlingar som vi har gått igenom vann Kriminalvården 10 stycken och förlorade 15. Kriminalvårdens prissättning i samtliga genomgångna upphandlingar visar på att Kriminalvården i genomsnitt erbjöd sina tvätteritjänster till ett något högre pris, ca 6 procent, än konkurrenterna.

Kriminalvårdens tvätteriförsäljning ligger, såvitt vi kan bedöma, över det generella målet för Kriminalvårdens kostnadstäckning i arbetsdriften om att motsvara 50 procent av direkta kostnader i enlighet med regleringsbrevet för budgetåret 2016. Konkurrensverket bedömer att priserna snarare justeras uppåt mot marknadspris i stället för att hållas till endast 50 procent av de direkta

kostnaderna. Det begränsar i så fall de eventuella negativa konkurrens effekterna av tvätteriverksamheten.

Även om regleringen därigenom inte medför låga priser i tvättupphandlingar kan det konstateras att ett samlat mål för hela arbetsdriftens kostnadstäckning framstår som mindre ändamålsenligt.

Konkurrensverket anser sammanfattningsvis att det samlade regelverket om Kriminalvårdens prissättning och anbudsgivning för tvätteriverksamheten bör ändras så att det ställer krav på anpassning till rådande marknadspriser.

Summary

Conditions must be equal for public and private actors operating in the same competitive market. One of the problems often mentioned by businesses in their contact with us is the Swedish Prison and Probation Service laundry operations.

There have been complaints and written communications stating that the Swedish Prison and Probation Service's laundry operations affect competition. All such matters have been closed based on the Swedish Competition Authority's prioritisation policy.

This report addresses public procurements for laundry services in which the Swedish Prison and Probation Service has submitted bids. Between 2009 and 2016, the Prison and Probation Service participated in approximately 6 per cent of the advertised public procurements for laundry and dry-cleaning services, laundry collection and processing.

There appear to be wide variations in price setting for laundry service procurements by both the Swedish Prison and Probation Service and private actors. Of the 25 procurements conducted, the Swedish Prison and Probation Service won 10 and lost 15. The prices set by the Swedish Prison and Probation Service for all procurements conducted show that on average, they offered their services at a somewhat higher price - approximately 6 per cent higher than the competitors.

As far as can be determined, the prices of the Swedish Prison and Probation Service's laundry operations exceed the general target set out by the appropriation directions for the 2016 budget year of 50 per cent of direct costs. The Swedish Competition Authority makes the assessment that prices are being adjusted upwards towards the

market price, instead of being held at only 50 per cent of direct costs. In such case, this limits any negative effects on competition by the laundry services.

Even if the appropriation directions do not subsequently result in low tenders in procurements of laundry services, it can be ascertained that having a combined target for the pricing of all work being conducted within the Swedish Prison and Probation Service appears to be less suited to its purpose.

In summary, the Swedish Competition Authority considers that the combined rules applicable to the Swedish Prison and Probation Service's price setting and tendering for laundry services should be amended so that they set requirements for the adjustment to relevant market prices.

1 Inledning

I konkurrenslagen, 3 kap. 27 §, finns bestämmelser som rör konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Utgångspunkten för bestämmelserna är att offentliga och privata företag ska ha likartade villkor om de agerar på samma konkurrensutsatta marknad.

Eftersom Konkurrensverket är ansvarig tillsynsmyndighet över konkurrensreglerna är det många företagare som kommer till oss med frågor och klagomål som rör offentliga aktörers agerande på marknaden.

Kriminalvårdens tvätteriverksamhet är ett exempel på en verksamhet som genom åren har varit föremål för flera klagomål hos Konkurrensverket. Främst rör klagomålen Kriminalvårdens agerande som konkurrent på den privata tvätterimarknaden och deras prissättning. De privata tvätteriaktörerna menar att Kriminalvårdens tvätteriverksamhet snedvrider konkurrensen.

Även när Konkurrensverket har rest runt i landet och berättat om regeln om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet är det företagare som har berättat att de upplever tvätteriverksamheten som problematisk. Mot denna bakgrund har Konkurrensverket valt att analysera tvätteriverksamheten närmare. Syftet med denna rapport är att belysa Kriminalvårdens deltagande vid ett antal offentliga upphandlingar av tvätteritjänster. Denna del är en mindre del av den totala externa försäljningen av Kriminalvårdens tvätteriförsäljning. Rapporten behandlar således inte Kriminalvårdens försäljning av tvätteritjänster till den privata marknaden.

Rapporten skrivs inom ramen för Konkurrensverkets konkurrensfrämjande verksamhet. Avsikten är dels att den ska vara kunskapsuppbyggande, dels att den ska kunna tjäna som underlag för

diskussion kring eventuella reformförslag på den aktuella marknaden. Framför allt styr regeringen i det här avseendet Kriminalvården genom dess årliga regleringsbrev.

Rapporten innehåller en genomgång av 25 offentliga upphandlingar av tvätteritjänster (cirkulationstvätt) som Kriminalvården deltagit i 2009–2016. Data om upphandlingarna har hämtats från Visma Commerce AB (Visma). Visma är ett företag som sammanställer data. Den aktuella databasen innehåller uppgifter om offentliga upphandlingar av tvätt- och kemtvättstjänster, tvättinsamling- och hantering. Upphandlingar anmäls självständigt till Visma av den upphandlande enheten och det kan därför förekomma att enskilda upphandlingar inte finns med.

Konkurrensverket har haft kontakt med både Sveriges Tvätteriförbund och Kriminalvårdens tvätteriverksamhet (KrimProd) under utarbetandet av rapporten.

Rapporten inleds med en genomgång av klagomål och skrivelser som rör Kriminalvårdens tvätteriverksamhet och vad som ligger till grund för hur Konkurrensverket prioriterar bland de ärenden som kommer in till oss, följt av ett avsnitt som beskriver marknaden. Därefter beskrivs först Kriminalvårdens tvätteriverksamhet och sedan upphandlingar av tvätteritjänster. I det avslutande avsnittet presenterar Konkurrensverket sina slutsatser.

2 Klagomål och skrivelser om Kriminalvårdens tvätteriverksamhet

2.1 Klagomål och prioriteringar hos Konkurrensverket

Konkurrensverket har genom åren tagit emot flera klagomål¹ från privata aktörer och från Sveriges Tvätteriförbund på konkurrensförhållandena för tvätteritjänster. Klagomålen har handlat om landstingens upphandlingsförfaranden, men också om Kriminalvårdens sälj- och tvätteriverksamhet och dess prissättning som påstås snedvrída och hämma konkurrensen. Samtliga klagomål har skrivits av utifrån Konkurrensverkets prioriteringspolicy.

Den allmänna utgångspunkten i policyn är att vi prioriterar ärenden som har ett generellt intresse och som leder till tydliga resultat. Vid prioriteringen väger vi in om problemet orsakar skada för konkurrensen och konsumenterna, hur viktigt det är att få ett vägledande avgörande, om Konkurrensverket är bäst lämpat att agera och om det finns förutsättningar att med stöd av konkurrensreglerna effektivt utreda och ingripa mot problemet.

Inga av de klagomål som har kommit in har bedömts uppfylla kriterierna för fortsatt utredning i prioriteringspolicyn. Att klagomålen enligt Konkurrensverkets bedömning inte bör prioriteras hindrar dock naturligtvis inte att företagen upplever situationen som problematisk.

¹ Konkurrensverkets dnr 158/1998, 735/1998, 828/1999, 610/2000, 668/2000, 455/2006, 26/2008, 53/2008, 233/2010, 384/2010, 420/2010, 469/2011, 794/2011, 795/2011, 839/2011, 32/2012, 116/2013 och 725/2015.

Nedan redovisas kort de ärenden som berört Kriminalvården.

Kommersiell verksamhet bedriven av kriminalvården

Klagomålet rörde generellt hur Kriminalvården bedriver kommersiell verksamhet som konkurrerar med lokala företag på orten (dnr 668/2000).

Påstått missbruk av dominerande ställning – tvätteribranschen

Ett tvätteriföretag anförde att kriminalvårdsanstalten Skogome missbrukade sin dominerande ställning genom att bedriva prisdumpning på tvätterimarknaden i Västra Götaland med omnejd (dnr 455/2006).

Underprissättning

I ärendet anfördes att Kriminalvården, tvätteriet Skogome, i sin säljverksamhet tillämpade ett förfarande i form av underprissättning. Klagande menade att Kriminalvårdens verksamhet snedvred och hämmade förekomsten och utvecklingen av en effektiv konkurrens på tvätterimarknaden.

Enligt Kriminalvården hade anbudets kostnader beräknats utifrån den kapacitet angivet uppdrag skulle ta i anspråk. Därefter menar Kriminalvården att anstaltens totala kostnad för uppdraget jämfördes med rådande marknadspris och justerades i enlighet med detta. Konkurrensverket konstaterade att priset hade justerats uppåt mot marknadspris i stället för att motsvara 50 procent av direkta kostnader i enlighet med regleringsbrevet för budgetåret 2010 avseende Kriminalvården.

Konkurrensverket uteslöt inte att Kriminalvårdens tvätterier Skogome kunde ha konkurrenseffekter på marknaden för tvätteriverksamhet. Konkurrensverket fann dock, med hänsyn till utredningen och särskilt med anledning av regleringsbrevet för Kriminalvården, att det saknades skäl att vidare granska ärendet (dnr 420/2010).

Kriminalvårdens ifrågasatta konkurrenssnedvridande produktion av varor och tjänster

I anmälan anfördes att Kriminalvården lät intagna på anstalter/häkten i Sverige utföra olika arbeten, t.ex. paketering och hustillverkning, åt företag som hade avtal med Kriminalvården vilket gav dessa företag konkurrensfördelar gentemot andra företag på samma marknad (dnr 839/2011).

2.2 Skrivelser till regeringen

Sveriges Tvätteriförbunds uppdrag är att genom utbildning och information bidra till en ökad tillväxt på marknaden och därigenom främja tvätterinäringen i Sverige. Sveriges Tvätteriförbund uppvaktade i juni 2013 regeringen (Justitiedepartementet) för att påtala den konkurrens som kommer från Kriminalvårdens tvätteriverksamhet. Tvätteriförbundet vill att regleringsbrevet för Kriminalvården anpassas så att Kriminalvårdens tvätteriverksamhet inte snedvrider konkurrensen och att Kriminalvården lever i enlighet med den lagstiftning som finns och enligt konkurrenslagens avsikter.²

Tvätteriförbundet har även i en skrivelse från den 23 februari 2016 till regeringen (Justitiedepartementet) under rubriken *Behovet av konkurrensneutralitet som villkor för Kriminalvårdens tvätteriverksamhet* bland annat framhållit att genom införande av krav i målformuleringar i regleringsbrev och tillägg i instruktionen skulle konkurrenssituationen avsevärt kunna förbättras.

² Sveriges Tvätteriförbunds webbplats 2017-02-15.

2.3 Rapporter om konkurrenssituationen på tvätterimarknaden

I några rapporter³ har Sveriges Tvätteriförbund (Tvätteriförbundet) beskrivit konkurrenssituationen på tvätterimarknaden som att Kriminalvården påverkar konkurrensen inom den svenska tvätterinärningen. Kriminalvården deltar i offentliga upphandlingar och bearbetar privata företag med en professionell säljorganisation.

Det är huvudsakligen två anstalter som pekas ut, Skogomeanstalten i Göteborg och Hallanstalten utanför Södertälje. Skogomeanstalten beskrivs som den anstalt som är mest aktiv när det gäller att erbjuda tvätteritjänster till privata och offentliga aktörer. Tvätteriet ger daglig sysselsättning åt 50 intagna som serverar cirka 65 återkommande kunder. Hallanstaltens tvätter i Södertälje sysselsätter dagligen 46 intagna. Dessa serverar Kriminalvården internt, men även ett fåtal större bolag, exempelvis Scania och Skanska.

Det hävdas att Kriminalvården genom sina låga priser på marknaden för industritvätt skapar en osund marknad som hotar att slå hårt mot lokala tvätterier och avskräcka nya företag från att utvecklas och erbjuda sina tjänster. Genom att Kriminalvården har tillgång till både billig arbetskraft, betalda maskiner och dessutom inte behöver använda kostnadseffektiva transportrutter kan Kriminalvården, enligt branschföreträdare, prissätta sina tjänster långt under det lokala marknadspriset.

Rapporterna lyfter också fram en del konkreta exempel på hur man anser att Kriminalvården snedvrider konkurrensen.

³ Kriminalvården manglar konkurrensen, Rhetikfabriken AB 2013-10-17, Kriminalvården och tvätterimarknaden, Öster Research 2015-11-10, och Kriminalvårdens konkurrens med privata tvätterier, Öster Research 2015-05-29.

I ett fall beskrivs hur Kriminalvården ska ha konkurrerat ut ett tvätteriföretag med utbildningsverksamhet utanför Göteborg genom underprissättning. Ett annat fall rör en restaurang i Göteborg som tvättade sina kockkläder hos ett familjeägt tvätteriföretag. Kriminalvården ska ha erbjudit sig att både hyra ut kockkläder och tvätta dem till ett pris som understeg familjetvättens pris för endast tvätt och transport.

I ett tredje fall ska en hotelldirektör ha kontaktat sitt tvätteri och berättat att Kriminalvården uppvaktat dem. Hotelldirektören ska ha förklarat att de egentligen tycker det är väldigt fel att Kriminalvården kan konkurrera med privata företag som ju inte har liknande lönekostnader, men att de tyvärr måste byta tvätteri.

Rapporterna, som alla är beställda av Tvätteriförbundet, framhåller att Kriminalvården, utöver att direkt konkurrera om privata kunder, också är aktiva i offentliga upphandlingar. Det är enbart denna delmarknad som är föremål för denna rapport. En rapport från Svenskt Näringsliv och Sveriges Tvätteriförbund från 2015 har analyserat utvärderingsunderlaget från åtta av de senaste upphandlingarna som Kriminalvården lämnat anbud i. Värdet på alla upphandlingar, om man ser till de privata företagens priser, var då 5,8 miljoner kronor. Kriminalvården erbjöd sig enligt rapporten att utföra samma tjänster för 4,9 miljoner kronor, dvs. 16 procent billigare än de privata företagen.⁴

⁴ Kriminalvårdens konkurrens med privata tvätterier, En rapport från Svenskt Näringsliv och Sveriges Tvätteriförbund, Öster Research 2015-05-29.

3 Marknaden

Tvätt- och textilservicebranschen omsätter sammantaget nästan 4,5 miljarder kronor. Antalet anställda inom tvätteribranschen i Sverige är 5 000. Tvätteriförbundet har cirka 125 medlemmar i form av tvätteriverksamheter, inklusive leverantörsmedlemmar, i såväl privat som offentlig regi.⁵ Dessa företag erbjuder tjänster som arbetskläder och putsdukar till industrin, textilier åt hotell- och restaurangnäringen, personal-, patient-, bädd- och operations-textilier till vård och omsorg samt entrémattor, moppar och handduksrullar samt tvätt- och textihantering av konsumenttvätt.⁶

Tjänsten som Kriminalvården säljer är en tvättjänst som utgörs av s.k. cirkulationstvätt, vilket definieras som en större mängd tvätt som är av samma sort, t.ex. hemtjänstens sänglinne, frotté, eller personalkläder, t.ex. skjortor, byxor, m.m. Tjänsten kan omfatta olika efterbehandlingar som mangling, reparation, pressning, impregnering och dylikt.

Geografiskt så säljs tjänsterna utifrån de orter där Kriminalvården bedriver tvätteriverksamhet, främst anstalten Skogome i Göteborg och anstalten Hall i Södertälje.

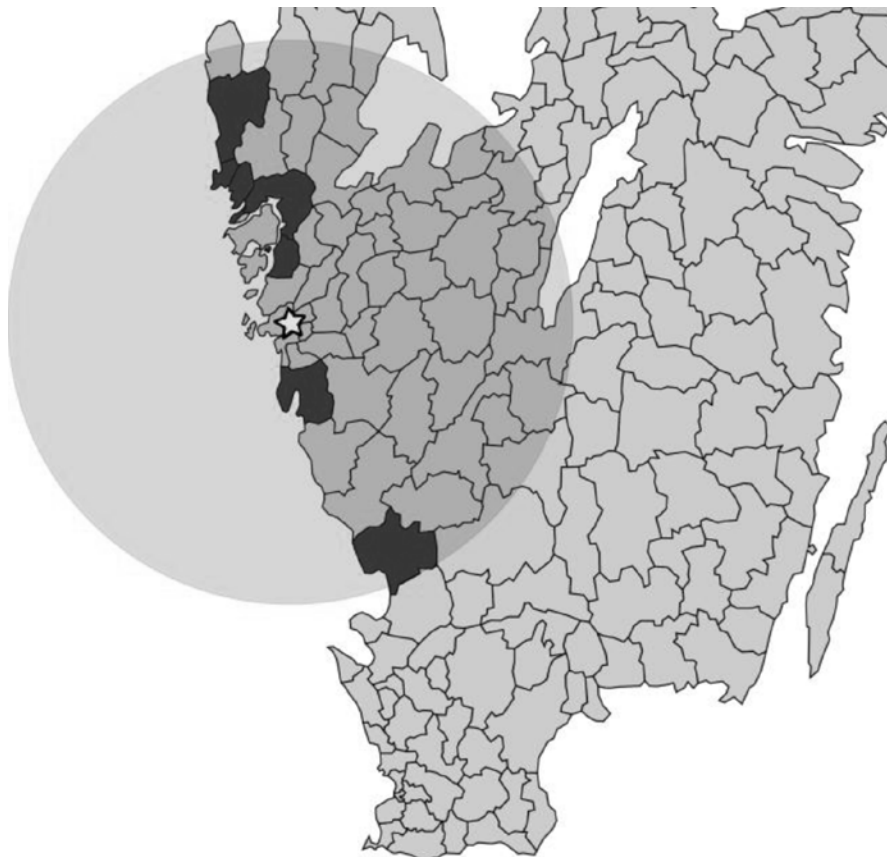
Skogomeanstaltens verksamhet täcker enligt uppgift från Sveriges Tvätteriförbund hela den svenska västkusten och en bit inåt landet. De har kommunala ramavtal inom tvätteritjänster från Halmstad i söder till Tanum i norr, dvs. cirka 15 mil norr och söder om

⁵ Sveriges Tvätteriförbunds synpunkter på Konkurrensverkets arbetsmaterial avseende Kriminalvårdens tvätteriverksamhet, 2017-10-09.

⁶ Sveriges Tvätteriförbunds webbplats 2017-09-20.

Skogomeanstalten i Göteborg.⁷ Skogomeanstalten sålde, enligt uppgift från Kriminalvården, år 2016 tvätteritjänster externt för 9 178 717 kronor.⁸

Figur 1 Skogomeanstalten (stjärnan) i Göteborg och dess uppskattade geografiska marknad för tvätt (cirkeln). Ifyllda markeringar är kommuner som anstaltens tvätterier har eller tidigare har haft avtal med



Källa: Öster Research.

⁷ Kriminalvården och tvätterimarknaden, Öster Research, 2015-11-10.

⁸ Kriminalvårdens svar 5 juli 2017 på frågor från Konkurrensverket.

Enligt Kriminalvården kan Skogomeanstalten agera inom Västra Götaland, Halland och mindre delar av Småland. Inom Skogomes upptagningsområde finns ca 2 miljoner invånare. Alltså ca 20 procent av befolkningen. Kriminalvården gör då antagandet att om även 20 procent av tvätterimarknaden finns i området så skulle Skogome ha ca 1 procent av marknaden.⁹

Hallanstaltens verksamhet täcker Södertälje och Stockholm.¹⁰ Hallanstalten sålde, enligt uppgift från Kriminalvården, år 2016 tvätteritjänster externt för 1,4 miljoner kronor.¹¹ Kriminalvården uppger att anstalten Hall för närvarande inte agerar på den privata eller kommunala tvätterimarknaden.¹²

Det finns också, enligt uppgift från Kriminalvården, viss tvätteriverksamhet vid anstalterna Brinkeberg, Gävle och häktet Örebro, men denna verksamhet är av mycket liten omfattning, sammanlagt ca 66 000 kr år 2016.¹³ Kriminalvården uppger att anstalterna för närvarande inte agerar på den privata eller kommunala tvätterimarknaden.¹⁴

⁹ $4\,500\,000\,000\text{ kr} \times 20\% = 900\,000\,000$, $900\,000\,000\text{ kr} / 9\,200\,000\text{ kr} = 0,01$. Kriminalvårdens synpunkter på Konkurrensverkets arbetsmaterial rörande Kriminalvårdens tvätteriverksamhet ur ett konkurrensperspektiv, 2017-09-13.

¹⁰ Kriminalvården och tvätterimarknaden, Öster Research, 2015-11-10.

¹¹ Kriminalvårdens svar 5 juli 2017 på frågor från Konkurrensverket.

¹² Kriminalvårdens synpunkter på Konkurrensverkets arbetsmaterial rörande Kriminalvårdens tvätteriverksamhet ur ett konkurrensperspektiv, 2017-09-13.

¹³ Kriminalvårdens svar 5 juli 2017 på frågor från Konkurrensverket.

¹⁴ Kriminalvårdens synpunkter på Konkurrensverkets arbetsmaterial rörande Kriminalvårdens tvätteriverksamhet ur ett konkurrensperspektiv, 2017-09-13.

4 Regleringen kring Kriminalvårdens tvätteriverksamhet

Kriminalvården säljer en del av de produkter som produceras inom kriminalvården i konkurrens med privata företag. Det kan till exempel vara enklare möbler, värdeförvaringsskåp eller tvätteritjänster.

I 3 kap. fängelselagen (2010:610) anges att en intagen ska ges möjlighet till sysselsättning i form av arbete, utbildning, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet eller annan strukturerad verksamhet. Arbetet på anstalten är viktigt för att upprätthålla en så normal tillvaro som möjligt under fängelsetiden. Den intagne får genom arbetet dagliga rutiner, tränar på att ta instruktioner och lär sig samarbeta med andra. Det förbereder dömda för ett vardagsliv efter avtjänat straff.

Enligt 5 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården får Kriminalvården mot avgift tillhandahålla sådana produkter och tjänster som produceras huvudsakligen av intagna som ett led i verksamheten i anstalt och häkte. Kriminalvården får bestämma storleken på avgifterna enligt första stycket och disponera avgiftsintäkterna.

I 5 § avgiftsförordningen (1992:191) anges att om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, ska avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. I regleringsbrevet för budgetåren 2016 och 2017 avseende Kriminalvården anges dock att för arbetsdriften gäller att direkta kostnader till 50 procent ska täckas av avgiftsintäkterna. För terapiverksamheten gäller att avgifterna ska delfinansiera verksamheten.

Som villkor för avgiftsbelagd verksamhet anges att Kriminalvården får ta ut avgifter för varor och tjänster från arbetsdriften och terapiverksamheten. Inkomsterna från arbetsdriften och terapiverksamheten får disponeras av Kriminalvården och ska redovisas mot anslaget 1:6 *Kriminalvården*.

I 3 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för arbetsdriften KVAF (PROD) 2006:15 anges att chefen för ett lokalt verksamhetsområde ansvarar för att priser på varor och tjänster sätts så att bästa affärsmässiga resultat uppnås, utan att de rehabiliteringsmässiga målen för de intagna eftersätts. Det pris som i rådande konkurrenssituation får anses vara normalt marknadspris ska, tillsammans med utförande, leveranssäkerhet och andra prispåverkande faktorer, utgöra grunderna för prissättningen. Prisdiskriminering får inte förekomma.

4.1 Bakgrund¹⁵

I detta avsnitt ges en kortare historisk bakgrund om Kriminalvårdens tvätteriverksamhet samt en redovisning av de nackdelar och begränsningar som finns för verksamheten i konkurrenshänseende.

Kriminalvården har uppgett att tvätteriet på Skogomeanstalten byggdes upp i slutet av 1960-talet efter ett politiskt beslut att låta anstalten sköta tvätten från Göteborgs sjukvård. Denna kund var helt dominerande till dess landstingstvätteriet i Alingsås 1998 tog över denna tjänst. Sjukvårdens tvättgods har därefter ersatts med tvätt från ett varierat kundunderlag där textilier från egna anlägg-

¹⁵ Kriminalvårdens synpunkter på Konkurrensverkets arbetsmaterial rörande Kriminalvårdens tvätteriverksamhet ur ett konkurrensperspektiv, 2017-09-13.

ningar, från andra tvätterier, offentliga upphandlingar och privata kunder kommit att utgöra en blandning av arbetsuppgifter för de 55 intagna som dagligen sysselsätts vid tvätteriet på Skogomeanstalten.

Kriminalvården framhåller att fördelningen mellan de olika kundkategorierna har skiftat under årens lopp och även sättet att uppnå ett stabilt kundunderlag. Anbudslämning kompletteras vid behov med insatser för att sälja tjänster till den privata marknaden. Samarbetet med andra tvätterier, där Skogome har en roll som underleverantör, har alltid haft och har än idag stor betydelse för tvättvolymen.

När det gäller marknadsföring generellt ser Kriminalvården tydliga begränsningar för Kriminalvården jämfört med de privata aktörerna. Den största skillnaden handlar om att Kriminalvården utifrån sitt dubbla uppdrag, där intagnas behov står i centrum, inte har samma kompetens och resurser som de större privata aktörerna att agera på marknaden. Enligt Kriminalvården finns det därutöver specifika begränsningar i Kriminalvårdens verksamhet på marknaden. Skogomes tvätterier har enligt Kriminalvården en naturlig volymgräns och strävar inte efter att expandera sin verksamhet. Många större uppdrag från såväl offentlig vård som privata kunder är därför omöjliga att anta.

Kriminalvården har på den privata sidan en mycket begränsad möjlighet att konkurrera med de större privata tvätterierna, som har en geografisk spridning och tack vare det kan ta stora uppdrag från exempelvis hotellkedjor som är spridda över hela landet. Vidare blir sammanslagningar i den privata sektorn allt vanligare och även mindre hotellkedjor förbinder sig numera genom avtal till en specifik leverantör. På grund av detta har anstalten Skogome under senare tid förlorat tre viktiga och stora uppdrag.

Tvättuppdrag där tonvikten ligger på transporttjänsten, t.ex. vid tvätt av entrémattor, är inte passande då de ligger utanför Kriminalvårdens målsättning med verksamheten. Detsamma gäller kunder som ligger på avsevärt avstånd från anstalten och där samplanering med andra kunder inte är möjlig.

Slutligen är uppdrag av för komplicerad karaktär med stora mängder egenägda textilier inte möjliga att anta enligt Kriminalvården.

4.2 Kriminalvårdens arbetsdrifts resultat

I regleringsbrevet för budgetåret 2016 avseende Kriminalvården anges att för arbetsdriften, inkluderande tvätteriverksamheten, ska direkta kostnader till 50 procent täckas av avgiftsintäkterna.

Kriminalvården beskriver i sin årsredovisning för 2016 att arbetsdriften som helhet för första gången på fem år klarar täckningsgraden på 50 procent.

Tabell 1 Arbetsdriftens täckningsgrad

År	2014	2015	2016
Täckningsgrad	46 %	42 %	50 %

Källa: Kriminalvårdens årsredovisning 2016.

Enligt Kriminalvården beror den förbättrade täckningsgraden framför allt på en ökad försäljning. Kriminalvården framhåller att den externa försäljningen har ökat med elva miljoner kronor, vilket bedöms bero på ett riktat fokus på att attrahera och behålla existerande kunder. För att öka arbetsdriftens konkurrenskraft har Kriminalvården, enligt årsredovisningen 2016, på nationell nivå deltagit i fler mässor och andra marknadsaktiviteter.

Kriminalvården framhåller också att, genom den nationella samordningen som infördes i samband med den nya organisationen 2015, så analyseras arbetsdriften i dag mer ur ett nationellt och strategiskt perspektiv än tidigare, vilket också bedöms ha lett till ökad lönsamhet.

Enligt uppgifter från Kriminalvården¹⁶ är inkomsterna från den externa försäljningen av tvätteriverksamheten svagt sjunkande från 11,4 miljoner kronor år 2015 till 10,7 miljoner kronor år 2016. Prognosen för år 2017 är att försäljningen sjunker ytterligare till ca 9,3 miljoner kronor.¹⁷ Tvätteriverksamhetens totala andel av försäljningen genom den externa arbetsdriften var 9,6 procent år 2016.¹⁸ Tvätteriverksamheten står således endast för en mindre del av arbetsdriftens inkomster.

Denna rapport behandlar bara de offentliga upphandlingar som Kriminalvården deltagit i avseende tvätteritjänster. Denna del är en mindre del av den totala externa försäljningen av Kriminalvårdens tvätteriförsäljning.

4.3 Prissättningsregler

KrimProd är Kriminalvårdens produktionsverksamhet och består av 39 produktionsenheter runt om i landet, som utför legoproduktion och tillverkning av egna produkter. KrimProd erbjuder också tjänster inom: mekanisk industri, trä- och snickeriindustri,

¹⁶ Kriminalvårdens svar 5 juli 2017 på frågor från Konkurrensverket.

¹⁷ Prognosen beräknad på dubblad fakturering efter 6 månader.

¹⁸ Kriminalvårdens svar 5 juli 2017 på frågor från Konkurrensverket.

montering och förpackning, plastindustri, tvätterier, grafik- och tryckeritjänster, textilindustri samt natur och miljö.¹⁹

Tvätteriverksamheten presenteras på KrimProds webbplats. På webbplatsen marknadsförs tvätteriverksamheten bland annat som modern med datastyrda sorteringsband och effektiva maskiner samt med resurser som kan sänka produktionskostnaderna.²⁰

Tvätterierna i anstalten Skogome och Hall beskrivs som moderna tvätterier med hög kapacitet, mångårig erfarenhet, en omfattande tvättjänst och transportmöjligheter efter kundens önskemål och behov.²¹

Enligt Kriminalvården ska KrimProd bedrivas så professionellt och ekonomiskt effektivt som möjligt och måste prissätta sina tjänster och produkter enligt den statliga avgiftsförordningen. Avgiftsförordningen garanterar enligt Kriminalvården att KrimProd konkurrerar på lika villkor som övriga företag på den kommersiella marknaden.²²

Enligt uppgifter från Kriminalvården åligger ansvaret för prissättningen anstaltschefen. Anbudslämning föregås av ett samrådsförfarande emellan ansvarig chef för tvätteriet, anstaltschefen och regional verksamhetsutvecklare. Som riktlinje för prissättningen tillämpas en grundkalkyl som beaktar tvätteriets kostnader. I varje enskilt fall görs en analys av de särskilda villkoren och kostnaderna som är förenade med det specifika uppdraget och den slutliga prissättningen anpassas därefter. De specifika kostnaderna för textilier och transporter uppges av Kriminalvården vara exempel på kostnader som kan variera kraftigt mellan olika uppdrag. Enligt

¹⁹ Kriminalvårdens webbplats 2017-02-14.

²⁰ Kriminalvårdens webbplats 2017-02-14.

²¹ Kriminalvårdens webbplats 2017-06-01.

²² Kriminalvårdens webbplats 2017-02-14.

Kriminalvården ger verktyget Visma en mycket god information om resultatet från olika upphandlingar, även sådana där Kriminalvården inte deltagit, varför Kriminalvården anser sig ha en god inblick i marknadspriset. Kriminalvårdens erfarenhet är att prisnivåerna i olika offentliga upphandlingar av tvätteri-tjänster varierar kraftigt mellan olika anbudslämnare.²³

En försvårande omständighet vid prissättningen är, enligt Kriminalvården, att kommuner aldrig garanterar en viss volym. Det ekonomiska utfallet kan påverkas kraftigt av att uppdraget ökar eller minskar i omfattning. Enligt Kriminalvården är det ett exempel på svårigheten att avgöra vad som är det korrekta priset.²⁴

²³ Kriminalvårdens svar 5 juli 2017 på frågor från Konkurrensverket.

²⁴ Kriminalvårdens svar 5 juli 2017 på frågor från Konkurrensverket.

5 Upphandlingar av tvätteritjänster

Under perioden 2009–2016 annonserades 399 upphandlingar inom Tvätt- och kemtvättstjänster, tvättinsamling- och hantering i Visma.

I Visma finns 25 stycken anmälda upphandlingar av tvätteritjänster som Kriminalvården har deltagit i 2009–2016. Av dessa upphandlingar vann Kriminalvården tio stycken, se tabell 2.

Kriminalvården har alltså deltagit i cirka sex procent²⁵ av de annonserade upphandlingarna inom Tvätt- och kemtvättstjänster, tvättinsamling- och hantering 2009–2016.

²⁵ $25/399=0,062$.

Tabell 2 Kriminalvårdens deltagande i upphandlingar av tvätteritjänster mellan åren 2009–2016

År	Upphandlande enhet	Kriminalvården	Deltagande/Vinnande
2009	Värnamo kommun	Kriminalvården	Deltagande
2009	Jönköpings kommun	Kriminalvården	Deltagande
2010	Trollhättans Stad	Kriminalvården	Vinnande
2010	Tanums kommun	Kriminalvården	Vinnande
2011	Uddevalla kommun	Kriminalvården	Vinnande
2011	Kungälv kommun	Kriminalvården	Deltagande
2011	Tanums kommun	Kriminalvården	Deltagande
2011	Göteborgs Stad	Kriminalvården	Deltagande
2012	Kungsbacka kommun	Kriminalvården	Vinnande
2012	Göteborgs operan	Kriminalvården	Deltagande
2012	Värnamo kommun	Kriminalvården	Deltagande
2013	Kungsbacka kommun	Kriminalvården	Vinnande
2013	Halmstads kommun	Kriminalvården	Vinnande
2013	Jönköpings kommun	Kriminalvården	Deltagande
2014	Uddevalla kommun	Kriminalvården	Vinnande
2014	Trollhättans Stad	Kriminalvården	Deltagande
2015	Skara kommun	Kriminalvården	Deltagande
2015	Falkenbergs kommun	Kriminalvården	Deltagande
2015	Tanums kommun	Kriminalvården	Deltagande
2015	Sotenäs Kommun	Kriminalvården	Vinnande
2015	Lysekils kommun	Kriminalvården	Vinnande
2015	Tanums kommun	Kriminalvården	Vinnande
2015	Munkedals kommun	Kriminalvården	Deltagande
2015	Falköpings kommun	Kriminalvården	Deltagande
2016	Kungsbacka kommun	Kriminalvården	Deltagande

Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2017.

5.1 Upphandlingar som Kriminalvården vunnit

I detta avsnitt görs en närmare presentation av de tio upphandlingar som Kriminalvården vunnit. Sammanfattningsvis kan sägas att Kriminalvårdens vinnande anbud visar på en stor spridning i förhållande till närmsta konkurrent, exempelvis från att ha vunnit med ett lägre anbud om 3,5 procent till att ha vunnit med ett betydligt mycket lägre anbud om 28,2 procent. I fyra upphandlingar ligger Kriminalvården markant lägre, mellan 13,3 och 7,5 procent, än närmsta konkurrent. I fem upphandlingar ligger Kriminalvården något, mellan 6,3 och 3,5 procent, lägre än närmsta konkurrent.

Om man tittar på de privata företagens priser var värdet på alla upphandlingar cirka 5,7 miljoner kronor. Kriminalvården erbjöd sig att utföra samma tjänster för cirka 5,1 miljoner kronor, vilket var ungefär elva procent billigare än de privata företagen.²⁶

Kriminalvårdens vinnande anbud i form av lägsta pris i jämförelse med närmsta konkurrerande anbud visas i tabell 3. Det kan konstateras att det är ett fåtal aktörer som deltar i upphandlingarna och att marknaden således är mycket koncentrerad. I åtta stycken upphandlingar var ett och samma företag närmsta konkurrent och förlorare.

Det kan också konstateras baserat på den detaljerade redogörelsen per upphandling att det är en stor prisspridning även på de privata aktörernas anbud.

²⁶ Hur mycket lägre Kriminalvårdens samtliga vinnande anbud är i genomsnitt i procent jämfört med samtliga närmsta konkurrenters anbud (Vinnande anbud/Konkurrents anbud=X, X-1= procent).

Tabell 3 Kriminalvårdens vinnande anbud i form av lägsta pris (SEK) under perioden 2009–2016

År	Upphandlande enhet	Kriminalvårdens anbud	Närmsta konkurrent	Skillnad i anbud kr	Skillnad i anbud procent ²⁷
2010	Trollhättans Stad	1 718 922	1 984 121	265 199	13,3
2010	Tanums kommun	249 754	258 930	9 176	3,5
2011	Uddevalla kommun	157 038	174 956	17 918	10,2
2012	Kungsbacka kommun	253 877	354 074	100 197	28,2
2013	Kungsbacka kommun	688 435	734 209	45 774	6,2
2013	Halmstads kommun	1 202 079	1 324 591	122 512	9,2
2014	Uddevalla kommun	79 428	82 561	3 133	3,7
2015	Sotenäs kommun	424 721	459 224	34 503	7,5
2015	Lysekils kommun	159 037	169 600	10 563	6,2
2015	Tanums kommun	142 935	152 602	9 667	6,3
	Summa	5 076 226	5 694 868	618 642	10,8

Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2017.

Trollhättans Stad 2010

Trollhättans Stad genomförde 2010 en upphandling av cirkulations-tvätt för 2010–2013. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 1 718 922 kronor, från företag X om 1 984 121 kronor och från företag Y om 2 068 999 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och Kriminalvårdens anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med Kriminalvården.

²⁷ Hur mycket lägre Kriminalvårdens vinnande anbud är i procent jämfört med närmsta konkurrents anbud (Vinnande anbud/Konkurrents anbud=X, X-1= procent).

Skillnaden i pris mellan Kriminalvårdens vinnande anbud och närmsta konkurrent var 265 199 kronor, vilket innebär att Kriminalvårdens anbud var 13,3 procent lägre än närmsta konkurrents.

Tanums kommun 2010

Tanums kommun genomförde 2010 en upphandling av cirkulationstvätt på bäddtextilier samt transport. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 249 754 kronor och från företag X om 258 930 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och Kriminalvårdens anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med Kriminalvården.

Skillnaden i pris mellan Kriminalvårdens vinnande anbud och närmsta konkurrent var 9 176 kronor, vilket innebär att Kriminalvårdens anbud var 3,5 procent lägre än närmsta konkurrents.

Uddevalla kommun 2011

Uddevalla kommun genomförde 2011 en upphandling av cirkulationstvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 157 038 kronor och från företag X om 174 956 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och Kriminalvårdens anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med Kriminalvården.

Skillnaden i pris mellan Kriminalvårdens vinnande anbud och närmsta konkurrent var 17 918 kronor, vilket innebär att Kriminalvårdens anbud var 10,2 procent lägre än närmsta konkurrents.

Kungsbacka kommun 2012

Kungsbacka kommun genomförde 2012 en upphandling av cirkulationstvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 253 877 kronor och från företag X om 354 074 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och Kriminalvårdens anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med Kriminalvården.

Skillnaden i pris mellan Kriminalvårdens vinnande anbud och närmsta konkurrent var 100 197 kronor, vilket innebär att Kriminalvårdens anbud var 28,2 procent lägre än närmsta konkurrents.

Kungsbacka kommun 2013

Kungsbacka kommun genomförde 2013 en upphandling av cirkulationstvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 688 435 kronor, från företag X om 734 209 kronor och från företag Y om 1 059 822 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och Kriminalvårdens anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med Kriminalvården.

Skillnaden i pris mellan Kriminalvårdens vinnande anbud och närmsta konkurrent var 45 754 kronor, vilket innebär att Kriminalvårdens anbud var 6,2 procent lägre än närmsta konkurrents.

Halmstads kommun 2013

Halmstads kommun genomförde 2013 en upphandling av cirkulationstvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 1 202 079 kronor, från företag X om 1 324 591 kronor och från företag Y om 1 587 108 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och Kriminalvårdens

anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med Kriminalvården.

Skillnaden i pris mellan Kriminalvårdens vinnande anbud och närmsta konkurrent var 122 512 kronor, vilket innebär att Kriminalvårdens anbud var 9,2 procent lägre än närmsta konkurrents.

Uddevalla kommun 2014

Uddevalla kommun genomförde 2013 en upphandling av tvättjänst av egna arbetskläder m.m. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 79 428 kronor, från företag X om 106 280 kronor och från företag Y om 82 561 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och Kriminalvårdens anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med Kriminalvården.

Skillnaden i pris mellan Kriminalvårdens vinnande anbud och närmsta konkurrent var 3 133 kronor, vilket innebär att Kriminalvårdens anbud var 3,7 procent lägre än närmsta konkurrents.

Sotenäs kommun 2015

Sotenäs kommun genomförde 2015 en upphandling om cirkulationstvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 424 721 kronor, från företag X om 459 224 kronor, från företag Y om 467 595 kronor och företag Z om 540 631 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och Kriminalvårdens anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med Kriminalvården.

Skillnaden i pris mellan Kriminalvårdens vinnande anbud och närmsta konkurrent var 34 503 kronor, vilket innebär att Kriminalvårdens anbud var 7,5 procent lägre än närmsta konkurrents.

Lysekils kommun 2015

Lysekils kommun genomförde 2015 en upphandling om cirkulationstvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 159 037 kronor, från företag X om 398 821 kronor och från företag Y om 169 600 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och Kriminalvårdens anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med Kriminalvården.

Skillnaden i pris mellan Kriminalvårdens vinnande anbud och närmsta konkurrent var 169 600 kronor, vilket innebär att Kriminalvårdens anbud var 6,2 procent lägre än närmsta konkurrents.

Tanums kommun 2015

Tanums kommun genomförde 2015 en upphandling om cirkulationstvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 142 935 kronor och från företag X om 152 602 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och Kriminalvårdens anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med Kriminalvården.

Skillnaden i pris mellan Kriminalvårdens vinnande anbud och närmsta konkurrent var 9 667 kronor vilket innebär att Kriminalvårdens anbud var 6,3 procent lägre än närmsta konkurrents.

5.2 Upphandlingar som Kriminalvården förlorat

I detta avsnitt görs en närmare presentation av de 15 upphandlingar som Kriminalvården inte vunnit. Sammanfattningsvis kan sägas att Kriminalvårdens anbud visar på en spridning i förhållande till vinnande anbud; från att ha lämnat anbud väldigt nära

vinnande anbud, 0,24 procent, till betydligt högre än vinnande anbud, 46,1 procent. I sex upphandlingar låg Kriminalvården betydligt – mellan 14,7 och 46,1 procent – högre än vinnande anbud. I fyra upphandlingar låg Kriminalvården markant – mellan 6,8 och 10,9 procent – högre än vinnande anbud. I fyra upphandlingar låg Kriminalvården något – mellan 0,24 och 2,9 procent – högre än vinnande anbud.

Om man tittar på Kriminalvårdens priser var värdet på alla upphandlingar cirka 24,3 miljoner kronor. De privata företagen erbjöd sig att utföra samma tjänster för cirka 21,9 miljoner kronor, dvs. cirka tio procent billigare än Kriminalvården.²⁸

Det kan, som tidigare, konstateras att det är ett fåtal aktörer som deltar i upphandlingarna och att marknaden således är mycket koncentrerad. Ett företag vann åtta av de fjorton upphandlingarna. Det kan också konstateras baserat på den detaljerade redogörelsen per upphandling att det är en stor prisspridning även på de privata aktörernas anbud.

Kriminalvårdens anbud i jämförelse med vinnande anbud visas i tabell 4.

²⁸ Hur mycket högre Kriminalvårdens anbud är i genomsnitt i procent jämfört med samtliga vinnande anbud (Vinnande anbud/Konkurrents anbud=X, X-1= procent).

Tabell 4 Vinnande anbud i form av lägsta pris i jämförelse med Kriminalvårdens anbud (SEK) under perioden 2009–2016

År	Upphandlande enhet	Vinnande anbud	Kriminalvårdens anbud	Skillnad i anbud kr	Skillnad i anbud procent ²⁹
2009	Värnamo kommun	713 241	836 722	123 481	14,7
2010	Jönköpings kommun	882 257	902 951	20 694	2,2
2011	Kungälv kommun	327 991	384 782	56 791	14,7
2011	Göteborgs Stad	4 473 167	4 484 247	11 080	0,24
2012	Göteborgs operan	5 835	6 010	175	2,9
2012	Värnamo kommun	618 666	728 727	110 061	15,1
2013	Jönköpings kommun	1 114 980	1 206 480	91 500	7,5
2014	Trollhättans Stad	1 496 854	1 540 168	43 314	2,8
2015	Skara kommun	849 800	1 316 228	466 428	35,4
2015	Falkenberg kommun	7 013 537	7 529 484	515 947	6,8
2015	Tanums kommun	1 242 961	1 396 564	153 603	10,9
2015	Munkedals kommun	62 747	116 415	53 668	46,1
2015	Falköpings kommun	2 998 851	3 739 171	740 320	19,7
2016	Kungsbacka kommun	119 270	128 120	8 850	6,9
	Summa	21 920 157	24 316 069	2 395 912	9,8

Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2017.

I en upphandling i Tanums kommun 2011 hade Kriminalvården ett anbud på 622 960 kronor, som var 13 520 kronor eller 2,1 procent lägre än närmsta konkurrents anbud på 636 480 kronor, men Kriminalvården förlorade ändå upphandlingen då den bedömdes

²⁹ Hur mycket högre Kriminalvårdens anbud är i procent jämfört med det vinnande anbudet (Vinnande anbud/Konkurrents anbud=X, X-1= procent).

efter ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Denna upphandling redovisas inte i tabell 4.

Värnamo kommun 2009

Värnamo kommun genomförde 2009 en upphandling av cirkulationstvätt för åren 2009–2011. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 836 722 kronor, från företag X om 862 823 kronor, från företag Y om 763 137 kronor och från företag Z om 713 241 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och företag Z:s anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med företag Z.

Skillnaden i pris mellan företag Z vinnande anbud och Kriminalvårdens var 123 481 kronor, vilket innebär att företag Z anbud var 14,7 procent lägre.

Jönköpings kommun 2010

Jönköpings kommun genomförde 2010 en upphandling av cirkulationstvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 902 951 kronor, från företag X om 882 257 kronor, från företag Y om 996 595 kronor och från företag Z om 1 151 403 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och företag X:s anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med företag X.

Skillnaden i pris mellan företag X vinnande anbud och Kriminalvårdens var 20 694 kronor, vilket innebär att företag X anbud var 2,2 procent lägre.

Kungälv kommun 2011

Kungälv kommun genomförde 2011 en upphandling av cirkulationstvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 384 782 kronor, från företag X om 327 991 kronor och från företag Y om 373 278 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och företag X anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med företag X.

Skillnaden i pris mellan företag X vinnande anbud och Kriminalvårdens var 56 791 kronor, vilket innebär att företag X anbud var 14,7 procent lägre.

Göteborgs Stad 2011

Göteborgs Stad genomförde 2011 en upphandling av cirkulationstvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 4 484 247 kronor och från företaget X om 4 473 167 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och företaget X anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med företaget X.

Skillnaden i pris mellan företaget X vinnande anbud och Kriminalvårdens var 11 080 kronor, vilket innebär att företaget X anbud var 0,24 procent lägre än närmsta konkurrents.

Göteborgs operan 2012

Göteborgs operan genomförde 2012 en upphandling av cirkulationstvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 6 010 kronor, från företaget X om 5 835 kronor, från företaget Y om 6 356 kronor och från företaget Z om 6 811 kronor. Samtliga

anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och företaget X anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med företaget X.

Skillnaden i pris mellan företaget X vinnande anbud och Kriminalvårdens var 175 kronor, vilket innebär att företaget X anbud var 2,9 procent lägre.

Värnamo kommun 2012

Värnamo kommun genomförde 2012 en upphandling av cirkulationstvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 728 727 kronor, företaget X om 678 381 kronor, från företaget Y om 730 537 kronor och från företaget Z om 618 666 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och företaget Z anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med företaget Z.

Skillnaden i pris mellan företaget Z vinnande anbud och Kriminalvårdens var 110 061 kronor, vilket innebär att företaget Z anbud var 15,1 procent lägre.

Jönköpings kommun 2013

Jönköpings kommun genomförde 2013 en upphandling av cirkulationstvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 1 206 480 kronor, från företaget X om 1 119 160 kronor och företaget Y om 1 114 980 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och företaget Y anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med företaget Y.

Skillnaden i pris mellan företaget Y vinnande anbud och Kriminalvårdens var 91 500 kronor, vilket innebär att företaget Y anbud var 15,1 procent lägre.

Trollhättans Stad 2014

Trollhättans Stad genomförde 2014 en upphandling av cirkulations-tvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 1 540 168 kronor, från företaget X om 2 105 353 kronor, från företaget Y om 1 735 745 kronor och från företaget Z om 1 496 854 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och företaget Z anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med företaget Z.

Skillnaden i pris mellan företaget Z vinnande anbud och Kriminalvårdens var 43 314 kronor, vilket innebär att med företaget Z anbud var 2,8 procent lägre.

Skara kommun 2015

Skara kommun genomförde 2015 en upphandling av cirkulations-tvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 1 316 228 kronor, från företaget X om 849 800 kronor och från företaget Y om 1 043 198 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och företaget X anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med företaget X.

Skillnaden i pris mellan företaget X vinnande anbud och Kriminalvårdens var 466 428 kronor, vilket innebär att företaget X anbud var 35,4 procent lägre.

Falkenbergs kommun 2015

Falkenbergs kommun genomförde 2015 en upphandling av cirkulationstvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 7 529 484 kronor, från företaget X om 7 013 537 kronor, från företaget Y om 10 006 813 kronor och från företaget Z om 9 048 878 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i

förfrågningsunderlaget och företaget X anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med företaget X.

Skillnaden i pris mellan företaget X vinnande anbud och Kriminalvårdens var 151 947 kronor, vilket innebär att företaget X anbud var 6,8 procent lägre.

Tanums kommun 2015

Tanums kommun genomförde 2015 en upphandling av cirkulationstvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 1 396 564 kronor, från företag X om 1 242 961 kronor, från företag Y om 1 207 554 kronor och från företag Z om 1 467 752 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och företag X anbud med ekonomiskt mest fördelaktiga pris och avtal tecknades med företag X.

Skillnaden i pris mellan företag X vinnande anbud och Kriminalvårdens var 153 603 kronor, vilket innebär att företag X anbud var 10,9 procent lägre.

Munkedals kommun 2015

Munkedals kommun genomförde 2015 en upphandling av cirkulationstvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 116 415 kronor och från företag X om 62 747 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och företag X anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades och avtal tecknades med företag X.

Skillnaden i pris mellan företag X vinnande anbud och Kriminalvårdens var 53 668 kronor, vilket innebär att företag X anbud var 46,1 procent lägre.

Falköpings kommun 2015

Falköpings kommun genomförde 2015 en upphandling av cirkulationstvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 3 739 171 kronor, från företag X om 3 095 111 kronor och från företag Y om 2 998 851 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och företag Y anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades och avtal tecknades med företag Y.

Skillnaden i pris mellan företag Y vinnande anbud och Kriminalvårdens var 740 320 kronor, vilket innebär att företag Y anbud var 19,7 procent lägre.

Kungsbacka kommun 2016

Kungsbacka kommun genomförde 2016 en upphandling av cirkulationstvätt. Anbud inkom från Kriminalvården Tvätteriet Skogome om 128 120 kronor, från företag X om 119 270 kronor och från företag Y om 200 285 kronor. Samtliga anbud uppfyllde samtliga krav som ställdes i förfrågningsunderlaget och företag X anbud med lägst pris antogs och avtal tecknades med företag X.

Skillnaden i pris mellan företag X vinnande anbud och Kriminalvårdens var 8 850 kronor, vilket innebär att företag X anbud var 6,9 procent lägre.

6 Slutsatser

Företag har sökt upp Konkurrensverket med synpunkter och klagomål på Kriminalvårdens tvätteriverksamhet. Konkurrensverket har dock valt att utifrån sin prioriteringspolicy inte prioritera att utreda klagomålen i tillsynsverksamheten, utan har i stället valt att gå vidare genom att publicera denna rapport.

Kriminalvården har med sin tvätteriverksamhet deltagit i flera offentliga upphandlingar om tvätteritjänster i konkurrens med privata aktörer och erbjuder även sina tvätteritjänster direkt på den privata marknaden. Verksamheten omsätter runt tio miljoner kronor årligen, där den offentliga upphandlingen utgör en mindre andel, och motsvarar runt tio procent av intäkterna till den samlade så kallade arbetsdriften inom Kriminalvården.

Denna rapport behandlar bara de offentliga upphandlingar som Kriminalvården deltagit i avseende tvätteritjänster. Denna del är en mindre del av den totala externa försäljningen av Kriminalvårdens tvätteriförsäljning. Rapporten behandlar således inte Kriminalvårdens försäljning av tvätteritjänster till den privata marknaden.

För arbetsdriften som helhet gäller enligt Kriminalvårdens regleringsbrev 2016 och 2017 ett generellt mål att intäkterna ska motsvara 50 procent av de direkta kostnaderna för verksamheten. I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för arbetsdriften, däribland tvätteriverksamheten, anges bland annat att chefen för ett lokalt verksamhetsområde ansvarar för att priser på varor och tjänster sätts så att bästa affärsmässiga resultat uppnås och att prisdiskriminering inte får förekomma.

6.1 Upphandlingar av tvätteritjänster

Under perioden 2009–2016 annonserades 399 upphandlingar inom tvätt- och kemtvättstjänster, tvättinsamling- och hantering i Visma. Kriminalvården har deltagit i 25 upphandlingar eller cirka 6 procent av dessa.

Konkurrensverket har undersökt offentliga upphandlingar som Kriminalvården har deltagit i, sådana som myndigheten har vunnit såväl som sådana där myndigheten har förlorat.

Såväl privata aktörers som Kriminalvårdens prissättning av tvätteritjänster visar på en stor spridning. Av de 25 upphandlingar som gått igenom vann Kriminalvården 10 stycken, samtidigt har Kriminalvården förlorat 15 upphandlingar.

Kriminalvårdens prissättning i samtliga upphandlingar, både de som vunnits och de som förlorats, visar på att Kriminalvården generellt erbjöd sina tvätteritjänster till ett något högre pris, cirka 1,8 miljoner kronor eller cirka 6 procent högre än konkurrenterna.

Tabell 5 Kriminalvårdens samtliga anbud i upphandlingarna i jämförelse med närmsta konkurrenspris (SEK)

Närmsta konkurrens sammanlagda anbud	Kriminalvårdens sammanlagda anbud	Skillnad i anbud kr	Skillnad i anbud procent ³⁰
27 615 025	29 392 295	1 777 270	6,0

Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2017.

Analysen i rapporten visar att Kriminalvården i de upphandlingar vi har analyserat inte har en relativt lägre prisnivå. Kriminalvården

³⁰ Hur mycket högre Kriminalvårdens sammanlagda anbud är i procent jämfört med närmsta konkurrens (Konkurrens anbud/Kriminalvården anbud =X, X-1= procent).

har dock inte följt regleringsbrevets krav på 50-procentig kostnads-täckning om tvätteriverksamheten skulle ses isolerat. Kravet gäller emellertid den samlade arbetsdriften, inte bara tvätteriverksamheten. Hade kravet följts för varje del av arbetsdriften sett isolerat hade prisnivån i tvätteriupphandlingar sannolikt varit betydligt lägre.

Det ska även noteras att uppskattningen av hur Kriminalvårdens priser ligger i förhållande till privata aktörers i hög utsträckning beror på hur urvalet görs, dvs. vilken tidsperiod som innefattas och vilka upphandlingar under tidsperioden som inkluderas. En rapport beställd av Svenskt Näringsliv och Sveriges Tvätteriförbund från 2015 analyserade utvärderingsunderlaget från åtta av de då senaste upphandlingarna som Kriminalvården lämnat anbud i. Kriminalvården erbjöd sig enligt rapporten att utföra samma tjänster 16 procent billigare än de privata företagen.³¹

6.2 Rapportens begränsningar

Anstalterna i Skogome och Hall är, enligt Tvätteriförbundet, aktörer av stor betydelse lokalt och regionalt. Genom urvalet av statistik kan man, enligt Tvätteriförbundet, framställa deras betydelse på olika sätt. Tvätteriförbundet menar att den goda konkurrensen ska råda överallt i Sverige och inom alla marknadssektorer. Därför blir det missvisande att, såsom Kriminalvården gör, framhålla att Skogomeanstaltens marknadsandel totalt sett skulle utgöra ca 1 procent inom regionen Västsverige.³² Likaså är det inte relevant att se till Kriminalvårdens deltagande i samtliga offentliga tvätteriupphandlingar (6 %), utan det viktiga är att anlägga ett regionalt

³¹ Kriminalvårdens konkurrens med privata tvätterier, En rapport från Svenskt näringsliv och Sveriges Tvätteriförbund, Öster Research 2015-05-29.

³² Se s. 20.

perspektiv där verksamheten finns.³³ Om man exempelvis avgränsar den geografiska ytan till Bohuslän eller "Storgöteborg" och beräknar andel av den *offentliga* marknaden kommer siffran, enligt Tvätteriförbundet, att bli en helt annan.³⁴

Konkurrensverkets rapport berör den offentliga marknaden, dvs. de offentliga upphandlingar där Kriminalvården har deltagit. Vinst i 10 av 25 upphandlingar under aktuell mätperiod, dvs. 40 procent, får enligt Tvätteriförbundet anses som ovanligt framgångsrikt givet att de närmaste konkurrenterna i regel är professionella tvätteriföretag med spetskompetens. Ser man till den regionala effekten i framför allt Bohuslän är Kriminalvårdens framgångar betydande. Summor kring 10 miljoner kronor nämns som Kriminalvårdens tvätteriomsättning. Det är, enligt Tvätteriförbundet, mycket pengar för de berörda företagen.

Enligt Tvätteriförbundet är det en brist i rapporten att påverkan på den privata marknaden inte belyses. Det är också viktigt att inskräpa att marknadspåverkan inte kan reduceras till en fråga om hur stor omsättning den egna verksamheten har i jämförelse med marknaden totalt sett. Det bör, enligt Tvätteriförbundet, även nämnas att det faktum att Kriminalvården inte måste ha kostnadstäckning fullt ut innebär att myndigheten *kan* gå ned avsevärt i pris om så önskas.

6.3 Konkurrensverkets slutsatser

I 5 § avgiftsförordningen (1992:191) anges att om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, ska avgifter beräknas så att

³³ Se s. 47.

³⁴ Sveriges Tvätteriförbunds synpunkter på Konkurrensverkets arbetsmaterial avseende Kriminalvårdens tvätteriverksamhet, 2017-10-09.

full kostnadstäckning uppnås. Kriminalvården behöver inte följa bestämmelsen om full kostnadstäckning enligt avgiftsförordningen, eftersom Kriminalvårdens arbetsdrift regleras särskilt i de årliga regleringsbrevet för Kriminalvården.

Tvätteriverksamheten är lokalt verksam och Kriminalvården är en betydande aktör på marknaden framför allt i Västsverige, vilket kan påverka konkurrensen på den lokala nivån och i enskilda upphandlingar.

Den här rapporten handlar bara om offentliga upphandlingar av tvätteritjänster, vilket är en liten del av marknaden. Kriminalvården har deltagit i ca 6 procent av de annonserade offentliga upphandlingarna inom Tvätt- och kemtvättstjänster, Tvättinsamling och tvätthantering mellan 2009–2016.

Såväl privata aktörers som Kriminalvårdens prissättning vid offentlig upphandling av tvätteritjänster visar på en stor spridning. Av de 25 upphandlingar som gått genom vann Kriminalvården 10 stycken och förlorade 15. Kriminalvårdens prissättning i samtliga genomgångna upphandlingar visar på att Kriminalvården i genomsnitt erbjöd sina tvätteritjänster till ett något högre pris, ca 6 procent högre än konkurrenterna.

Kriminalvårdens tvätteriförsäljning ligger såvitt kan bedömas över det generella målet för Kriminalvårdens kostnadstäckning i arbetsdriften om att motsvara 50 procent av direkta kostnader i enlighet med regleringsbrevet för budgetåret 2016. Konkurrensverket bedömer att priserna snarare justeras uppåt mot marknadspris i stället för att hållas till endast 50 procent av de direkta kostnaderna. Det begränsar i så fall de eventuella negativa konkurrens effekterna av tvätteriverksamheten.

Även om regleringsbrevet därigenom inte medför låga priser i tvättupphandlingar kan det konstateras att ett samlat mål för hela arbetsdriftens kostnadstäckning framstår som mindre ändamålsenligt.

Konkurrensverket anser sammanfattningsvis att det samlade regelverket om Kriminalvårdens prissättning och anbudsgivning för tvätteriverksamheten bör ändras så att det ställer krav på anpassning till rådande marknadspriser.

Referenser

Avgiftsförordningen (1992:191).

Fängelselagen (2010:610).

Förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

Konkurrensverkets ärenden dnr 158/1998, 735/1998, 703/1999, 610/2000, 668/2000, 455/2006, 26/2008, 53/2008, 233/2010, 384/2010, 420/2010, 469/2011, 794/2011, 795/2011, 839/2011, 32/2012, 116/2013 och 725/2015.

Kriminalvårdens årsredovisning 2016.

Kriminalvårdens webbplats 2017-06-01 och 2017-02-14.

Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för arbetsdriften KVAF (PROD) 2006:15.

Kriminalvården och tvätterimarknaden, Öster Research, 2015-11-10.

Kriminalvården manglar konkurrensen, Rhetikfabriken AB 2013-10-17.

Kriminalvårdens konkurrens med privata tvätterier, Öster Research 2015-05-29.

Kriminalvårdens svar från den 5 juli 2017 på frågor från Konkurrensverket.

Kriminalvårdens synpunkter på Konkurrensverkets arbetsmaterial rörande Kriminalvårdens tvätteriverksamhet ur ett konkurrens-perspektiv, 2017-09-13.

Kriminalvårdens promemoria Underlag om prissättning för Kriminalvårdens arbetsdrift 2013-01-18, Dnr 10-2012-28726.

Regleringsbrev för budgetåren 2016 och 2017 avseende Kriminalvården.

Svar på interpellation 2015/16:332 om utökad beslutanderätt för Konkurrensverket, Riksdagens snabbprotokoll 2015/16:64.

Svar på fråga 2014/15:554 av Pernilla Gunther (KD) Konkurrens mellan Kriminalvård och privata aktörer.

Sveriges Tvätteriförbunds webbplats 2017-02-15.

Sveriges Tvätteriförbunds skrivelse 2017-09-27 med kommentarer på Kriminalvårdens synpunkter på Konkurrensverkets arbetsmaterial rörande Kriminalvårdens tvätteriverksamhet ur ett konkurrens-perspektiv, 2017-09-13.

Sveriges Tvätteriförbunds synpunkter på Konkurrensverkets arbetsmaterial avseende Kriminalvårdens tvätteriverksamhet, 2017-10-09.

Offentliga och privata aktörer ska ha likartade villkor om de agerar på samma konkurrensutsatta marknad. Det är bakgrunden till regeln om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen, som ska hindra oschyst konkurrens mellan offentliga och privata företag.

Ett av de problem som företagare ofta lyfter i kontakterna med Konkurrensverket är Kriminalvårdens försäljning av tvätteritjänster. Den här rapporten handlar om de offentliga upphandlingar av tvätteritjänster som Kriminalvården har deltagit i.



Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

Fax 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se