

# DIREKTORATET FOR KRIMINALFORSORGEN

Afrapportering på indkøbsanalyse  
og vernetjeneste-analyse

April 2020



# INDHOLD

<b>1.0 RESUMÉ</b>	2
1.1 BAGGRUND FOR UNDERSØGELSE	2
1.2 ANALYSESPOR 1: INDKØBSANALYSE	2
1.3 ANALYSESPOR 2: VENNETJENESTE-ANALYSE	5
<b>2.0 BAGGRUND</b>	8
2.1 OPDRAG FOR OPGAVEN	8
<b>3.0 UNDERSØGELSESTILGANG</b>	9
3.1 ANALYSESPOR 1: INDKØBSANALYSE	9
3.2 JURIDISK UDGANGSPUNKT FOR VURDERINGER AF UDBUDSPLIGT	10
3.3 ANALYSESPOR 2: VENNETJENESTE-ANALYSE	14
3.4 YDERLIGERE DATAKILDER OG METODER	16
3.5 AFGRÆNSNING	16
<b>4.0 RESULTATER - ANALYSESPOR 1</b>	18
4.1 ORGANISERINGEN OMKRING INDKØB AF SIKRINGSTEKNISKE INSTALLATIONER OG SYSTEMER I PERIODEN 2014-18	18
4.2 RESULTATER AF SPEND-ANALYSE	21
4.3 VURDERING AF OVERHOLDELSE AF UDBUDSPLIGT VED INDKØB AF SIKRINGSTEKNISKE INSTALLATIONER OG SYSTEMER I PERIODEN 2014-18	28
4.4 OVERVEJELSER OM MULIGE FREMTIDIGE OMRÅDER FOR KONKURRENCEUDSÆTTELSE	36
<b>5.0 RESULTATER - ANALYSESPOR 2</b>	38
5.1 [REDACTED]	38
5.2 [REDACTED]	41
5.3 [REDACTED]	43
5.4 [REDACTED]	44
5.5 [REDACTED]	45
5.6 [REDACTED]	47
<b>6.0 BILAG</b>	49

# 1. RESUME

## 1.1 BAGGRUND FOR UNDERSØGELSE

- 1.1.1 Direktoratet for Kriminalforsorgen (i det følgende benævnt 'Kriminalforsorgen') har i december 2018 udbudt en opgave via miniudbud på SKI-aftale "17.01 Revision" omhandlende en undersøgelse af Kriminalforsorgens indkøb af sikringstekniske ydelser i perioden 2014-18. Baggrunden for undersøgelsen er af Kriminalforsorgen oplyst at være, at Kriminalforsorgen i efteråret 2018 - som følge af klager fra en leverandør i markedet for sikringstekniske ydelser - måtte aflyse et større rammeudbud på sikringstekniske systemer og installationer.

Kriminalforsorgen har i opdraget for opgaven bedt BDO Statsautoriseret revisionsaktieselskab (i det følgende benævnt 'BDO' eller 'vi' eller 'os') om at undersøge konkrete forhold i to spor - en indkøbsanalyse og en vennetjeneste-analyse. Nærværende resumé indeholder en redegørelse for resultaterne af undersøgelsens to spor.

## 1.2 ANALYSESPOR 1: INDKØBSANALYSE

- 1.2.1 Kriminalforsorgens samlede indkøbsvolumen udgør godt 1,2 mia. kr. årligt i analyseperioden. Heraf er der gennemført en indkøbsanalyse af sikringstekniske installationer og systemer i perioden 2014-18, der viser, at der i analyseperioden samlet set er indkøbt sikringstekniske installationer og systemer for ca. 410 mio. kr.:

**Tabel 1: Samlet indkøb af sikringstekniske installationer og systemer 2014-18 (mio. kr.)**

Årstal	2014	2015	2016	2017	2018	I alt
Volumen	65,6	51,2	87,9	105,7	99,7	410,1

Samlet ses en udvikling i perioden, hvor udgifterne på området er gået fra lidt over 65 mio. kr. i 2014 til et dyk til ca. 50 mio. kr. i 2015, hvorefter der i perioden frem mod 2018 kan identificeres udgifter på godt 100 mio. kr. årligt. Udviklingen kan primært tilskrives større anlægsprojekter - Storstrøms Fængsel samt Anstalten i Nuuk - men også udviklingen på enkelte ydelsesområder på baggrund af øget behov for fx scannere og lignende elektronisk udstyr.

Den samlede indkøbsvolumen er fordelt på 30 leverandører, hvoraf 10 af disse leverandører tilsammen står for en volumen på 398 mio. kr. i perioden, svarende til ca. 96 % af volumen. Indkøbene i perioden er sket på en række forskellige enheder og institutioner i Kriminalforsorgen og kan inddeles i fire ydelseskategorier alt afhængig af indkøbenes karakter. Indkøbsanalysen bygger på en opdeling i netop disse fire ydelseskategorier:

**Tabel 2: Samlet indkøb af sikringstekniske installationer og systemer 2014-18 fordelt på ydelseskategorier (mio. kr.)**

	Ydelseskategori	Volumen
1	Generelle sikringstekniske installationer	210,0
2	Personlige sikringstekniske installationer	70,7
3	Perimetersikring, hegn, porte mv.	79,4
4	Scannere, detektorer, antidroneudstyr mv.	50,0
	I alt	410,1

Det skal tilføjes, at der i analyseperioden igangsættes projekter som følge af de såkaldte flerårsaftaler. Flerårsaftalerne, der har kørt fra 2013-2016 og igen fra 2018-2021, er en politisk aftale indgået mellem daværende regering og en række forligspartier, der omfatter en række

prioriterede indsatser og konkrete initiativer til udvikling og drift af Kriminalforsorgen. Styringen af projekterne har i udgangspunktet ligget centralt i Kriminalforsorgen, og indkøb til de projekter, der er omfattet af denne indkøbsanalyse, beløber sig i perioden til godt 84 mio. kr. Indkøbene under flerårsaftalerne fordeler sig på alle fire ydelseskategorier og vedrører udvalgte institutioner.

- 1.2.2 Nærværende afrapportering indbefatter også en vurdering af, om indkøbene af sikringstekniske installationer og systemer i perioden 2014-18 har været udbudspligtige i relation til EU-udbud, samt om der ved disse indkøb er sket overholdelse af udbudsreglerne.

Arbejdet med at fremskaffe det forespurgte materiale har været vanskeliggjort af en ufuldstændig journaliseringspraksis for analyseperioden. Det er vores vurdering, at notat- og journaliseringspraksis omkring beslutninger før, under og efter en større del af indkøbene i perioden i udstrakt grad ikke har levet op til offentlighedslovens regler herom, især vedrørende de mange kontrakter, der er indgået i regi af en medarbejder i Teknisk Afdeling (i det følgende benævnt 'Medarbejder 1') på vegne af institutionerne i Kriminalforsorgen. Vi har ikke på samme måde oplevet udfordringer med materiale omkring de større nybyggerier af Storstrøms Fængsel og Anstalten i Nuuk.

Ved vurderingerne af udbudspligten tages der udgangspunkt i de fire ydelseskategorier fra tabel 2 ovenfor. Det er vores vurdering, at udbudsreglerne i de fleste tilfælde er overholdt på området, men at der primært har været udfordringer med korrekt håndtering af konkurrenceudsættelse i ydelseskategorien for generelle sikringstekniske installationer.

Omsætningen i denne ydelseskategori udgør 210 mio. kr. i analyseperioden. Af disse har vi identificeret udfordringer med kontraktforhold for samlet godt 37,5 mio. kr. i relation til korrekt konkurrenceudsættelse samt manglende vurderinger heraf, svarende til ca. 18 % af den samlede kontraktsum inden for ydelseskategorien. Dertil er vi ikke blevet præsenteret for aftaleforhold omkring øvrige serviceaftaler e.l., der har været genstand for udbud eller annoncering (gældende i perioden 2014-15) på trods af indkøb hos de to store leverandører, Sikom Danmark A/S og Siemens Danmark A/S, der som minimum burde have medført en annoncering jf. annonceringspligten eller konkurrenceudsat via tilbudsloven. Det kan derfor ikke afvises, at det samlede beløb kan være højere end det angivne.

Vi har ikke identificeret lignende udfordringer for de tre andre ydelseskategorier udover, at reglerne om ikke altid at indbyde samme leverandører til underhåndsbud og indbudte licitationer ikke har været fulgt systematisk.

Vi vurderer følgende i forhold til hver af fire ydelseskategorier:

- i. Indkøbene i ydelseskategorien for *generelle sikringstekniske installationer* omfatter den største leverandør fra spend analysen, Sikom Danmark A/S, som primært har udført bygge- og anlægsopgaver, der er gennemført af og til decentrale enheder jf. udbudslovens §31 (og før dette de lignende bestemmelser i udbudsdirektivet 2014/24/EU). Vi kan konstatere, at sikringsentrepriserne for Storstrøms Fængsel og Anstalten i Nuuk har været udbudt i EU-udbud.

For størstedelen af de øvrige fremlagte kontraktforhold med Sikom Danmark A/S er det vores vurdering, at brugen af underhåndsbud og indbudt licitation efter tilbudsloven generelt har været rette fremgangsmåde til at sikre passende konkurrenceudsættelse i relation til mindre bygge- og anlægskontrakter inden for ydelseskategorien. Det er dog samtidig vurderingen, at Kriminalforsorgen i to projekter for i alt 8,5 mio. kr. ikke har benyttet en passende konkurrenceudsættelse, samt at der i tre tilfælde for samlet ca. 17,7 mio. kr. er foretaget direkte tildeling af kontrakter. Derudover burde man have vurderet på udbudsforpligtelsen i forhold til en tjenesteydelseaftale på ca. 5 mio. kr. vedrørende support og overvågning, ligesom vi som nævnt ikke er blevet præsenteret for konkurrenceudsatte aftaleforhold omkring øvrige serviceaftaler e.l.

Indkøbene fra en anden større leverandør inden for ydelseskategorien, Siemens Danmark A/S, har primært haft karakter af at være tjenesteydelseaftaler samt bygge- og

anlægskontrakter. I udvalgte aftaleforhold og tilbud henvises til en særlig rabataftale, og på baggrund heraf er det vurderingen, at præmissen ift. Udbudslovens §31, stk. 3 om indkøb i decentrale enheder ikke er opfyldt, når der benyttes fælles indkøbsaftaler. Vi er orienteret om, at der foreligger en skriftlig aftale mellem Siemens Danmark A/S og Kriminalforsorgen omkring denne rabat, men aftalen er ikke underskrevet af parterne. Vi finder det usædvanligt ikke at have en underskrevet aftale på plads, når der henvises til den i tilbud og aftaler. Den manglende underskrivning af aftalen kan rejse tvivl om aftalens gyldighed og hvem, der hos de respektive har kendt til aftalen. En sådan rammeaftale burde også efter vores vurdering have været have været genstand for konkurrenceudsættelse. Dette har dog ikke afstedkommet nærmere vurderinger fra Kriminalforsorgens side omkring en samling af aftaleforhold på trods af, at vi i perioden har identificeret aftaleforhold for ca. 6 mio. kr. På øvrige indkøb mangler dokumentation for valget af Siemens Danmark A/S som leverandør, men flere af aftalerne burde efter vores vurdering formentlig have været konkurrenceudsat efter tilbudsloven eller minimum annonceret jf. annonceringspligten i perioden 2014-15.

Vi kan konstatere, at flere kontraktforhold med Siemens Danmark A/S og størstedelen af kontraktforholdene med Sikom Danmark A/S, som vi er blevet forelagt, er kommet i stand med teknisk og forhandlingsmæssig bistand fra Medarbejder 1 i Teknisk Afdeling. Det er vores vurdering, at Medarbejder 1's rolle ikke generelt kan antages at være koordinerende i forhold til alle institutioners behov for generelle sikringstekniske installationer, idet der ikke umiddelbart var pligt til at oplyse Medarbejder 1 omkring forstående behov. Vi er i tillæg hertil ikke blevet præsenteret for en samlet strategisk tilgang til indkøbene af de pågældende ydelser i analyseperioden.

Vi finder inden for ydelseskategorien, at det skal vurderes, om det er acceptabelt, at man i forhold til særligt to af projekterne under flerårsaftalen for 2013-16 ikke nærmere har vurderet og dokumenteret overvejelser om passende konkurrenceudsættelse, når man har besluttet at lade samme medarbejder fra Teknisk Afdeling stå for projektledelsen og gennemførelsen af disse sikringsentrepriser.

- ii. Indkøbene i ydelseskategorien for *personlige sikringstekniske installationer* har primært været koncentreret om én stor leverandør, og har været styret centralt af Koncern Sikkerhed. Det kan konstateres, at der før og efter analyseperioden er taget aktivt stilling til gennemførelsen af EU-udbud af flere rammeaftaler på området. Vi er desuden blevet forelagt tilfredsstillende dokumentation for håndteringen af de såkaldte profylaksebekendtgørelser i forbindelse med kontraktforlængelser.
- iii. Indkøbene i ydelseskategorien *perimetersikring, hegn, porte mv.* har primært været foretaget hos to virksomheder i form af bygge- og anlægskontrakter i underhåndsbud eller indbudte licitationer efter tilbudsloven. Det er vores vurdering, at brugen af underhåndsbud og indbudt licitation efter tilbudsloven generelt har været rette fremgangsmåde til at sikre passende konkurrenceudsættelse inden for ydelseskategorien. Vi finder det dog i strid med tilbudsloven, at Kriminalforsorgen i perioden som udgangspunkt kun har indbudt de samme to virksomheder til at deltage i underhåndsbud eller indbudt licitation inden for denne ydelseskategori.
- iv. Indkøbene i ydelseskategorien for *scannere, detektorer, antidroneudstyr mv.* har i analyseperioden været koncentreret omkring tre større leverandører. Kriminalforsorgen indgik i slutningen af 2016 på baggrund af EU-udbud to rammeaftaler på scannerområdet. Det er vores vurdering, at Kriminalforsorgen generelt inden for denne ydelseskategori har overholdt sin udbudspligt i perioden.

- 1.2.3 Vi har set nærmere på ydelsesområder eller ydelser inden for sikringstekniske installationer og systemer, der på baggrund af den gennemførte analyse fremover bør konkurrenceudsættes.

En stor del af de omfattede indkøb kan kategoriseres som bygge- og anlægsarbejder. Det er således væsentligt, at der fremadrettet kommer et øget fokus på håndteringen af korrekt konkurrenceudsættelse ved bygge- og anlægsprojekter i Kriminalforsorgen. Dette vil bygge videre på den tendens vi kan se i analyseperioden, hvor Kriminalforsorgen på nogle af områderne går

fra at benytte sig af direkte tildelinger og underhåndsbud til i højere at være bevidst om at benytte licitationer og udbud af rammeaftaler. Oprettelsen af Koncern Ejendomme, der både har fokus på nybyggerier og øvrige byggerier er et skridt i den rigtige retning for at sikre dette. Vi er derudover orienteret om, at Kriminalforsorgen har igangsat en række tiltag for at styrke og professionalisere tilgangen til indkøb på hele Kriminalforsorgens område via:

- Ny organisering og nye retningslinjer og øget ledelsesmæssig eskalering af beslutninger ved indkøb, herunder nye prokuraregler
- Styrket koncernsamarbejde på indkøbsområdet og øget bevidsthed om indkøbsregler
- Styrket controlling og opfølgning på indkøbsområdet

Som en udløber heraf har Koncern Indkøb og Koncern Sikkerhed fra sommeren 2019 igangsat et arbejde med i fællesskab at få udarbejdet en udbudsstrategi for Kriminalforsorgens samlede indkøb af sikringstekniske installationer og systemer. Dette arbejde involverer blandt andet også Koncern Ejendomme. Det er således vores vurdering - også set i lyset af denne gennemførte analyse - at der er et øget ledelsesmæssigt fokus i Kriminalforsorgen på at sikre korrekt konkurrenceudsættelse af det sikringstekniske område.

I forbindelse med den gennemførte analyse er vi umiddelbart blevet opmærksomme på følgende områder, som vi mener, at Kriminalforsorgen med fordel kan undersøge nærmere i relation til konkurrenceudsættelse:

- Muligheden for rammeaftaler på eksisterende sikringstekniske installationer og systemer frem for løbende serviceaftaler på hver af Kriminalforsorgens områder eller matricler
- Muligheden for rammeaftaler om automatiske brand- og rumslukningsanlæg (ABA/ABDL/ARS) med tilhørende serviceaftaler, herunder obligatoriske brandtilsyn.
- Muligheden for rammeaftaler om låse-/nøgleservice samt indbrudssikring (AIA) - også selvom mange institutioner kører med forskelligt låsesystem
- Muligheden for at få mere konkurrence på området perimetersikring, idet der i analyseperioden konsekvent har været de samme to leverandører i underhåndsbud. Vi er ikke bekendte med dokumentation for, at Kriminalforsorgen tidligere har overvejet grænseoverskridende interesse på dette område eller på anden vis har inviteret andre bydere ind på opgaverne.

På baggrund af ovenstående er det vores anbefaling, at der foretages en opfølgning på de iværksatte tiltag på indkøbsområdet i andet halvår i 2020.

## 1.3 ANALYSESPOR 2: VENNETJENESTE-ANALYSE

### 1.3.1



1.3.2

[REDACTED]

- [REDACTED]

- [REDACTED]

- [REDACTED]

- [REDACTED]

- [REDACTED]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

1.3.3

[Redacted text block]

[Redacted text block]

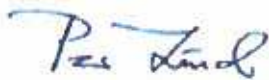
[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

BDO Statsautoriseret revisionsaktieselskab

April 2020



Per Lund  
Partner, Statsautoriseret revisor



## 2. BAGGRUND

- 2.0.1 Kriminalforsorgen har i december 2018 udbudt en opgave via miniudbud på SKI-aftale "17.01 Revision" omhandlende en undersøgelse af Kriminalforsorgens indkøb af sikringstekniske ydelser i perioden 2014-18 (bilag 1).

Baggrunden for undersøgelsen er af Kriminalforsorgen oplyst at være, at Kriminalforsorgen d. 22. oktober 2018 modtager en klage fra en leverandør i markedet for sikringstekniske ydelser, der dels medfører en aflysning af et større rammeudbud på sikringstekniske systemer og installationer, og dels medfører, at nærværende undersøgelse sættes i gang.

### 2.1 OPDRAG FOR OPGAVEN

- 2.1.1 Kriminalforsorgen har i det aftalte opdrag for opgaven bedt BDO om at undersøge konkrete forhold i de to følgende analysespor:
- 1) **Indkøbsanalyse.** En indkøbsanalyse af sikringstekniske installationer og systemer for perioden 2014-2018, herunder en vurdering af, om indkøbene har været udbudspligtige, samt om der ved indkøb er sket overholdelse af udbudspligten. Derudover en vurdering af ydelsesområder, der på baggrund af det fremfundne bør konkurrenceudsættes i nærmeste fremtid.
  - 2) **Vennetjeneste-analyse.** En vurdering i forhold til "vennetjenester" eller andre forhold, som kan indikere uregelmæssigheder, for at undersøge, om der er indikationer på, at der ved indkøb af sikringstekniske installationer og systemer i perioden 2014-18 er indgået aftaler mellem medarbejdere hos Kriminalforsorgen og leverandører, hvor der er en familiær, venskabelig eller på anden måde personlig relation, som væsentligt afviger fra retningslinjerne for indkøb og udbud i Kriminalforsorgen samt almindelig god offentlig forvaltningskik.
- 2.1.2 I det omfang, der måtte konstateres indikationer på, at der har været uregelmæssigheder eller "vennetjenester" forbundet med valg af leverandører, skal BDO undersøge, om det kan påvises, om Kriminalforsorgen har betalt overpris for de relevante ydelser. Dette fremgår som en del af analysespor 2.
- 2.1.3 Nærværende afrapportering indeholder en redegørelse for resultaterne af undersøgelsens to analysespor.

## 3. UNDERSØGELSESTILGANG

- 3.0.1 Nærværende afsnit omkring undersøgelsestilgang indeholder indledningsvist den definition af sikringstekniske installationer og systemer, som er gældende i forhold til den samlede undersøgelse i begge analysespor. Derudover omtales og præsenteres den metodiske tilgang til en vurdering af overholdelse af udbudspligten samt det juridiske udgangspunkt i form af benyttede regelsæt til vurderingen heraf.

### 3.1 ANALYSESPOR 1: INDKØBSANALYSE

- 3.1.1 Som grundlag for indkøbsanalysen, herunder vurdering af overholdelse af udbudspligt, har Kriminalforsorgen på vores anmodning udleveret et fuldt økonomiudtræk for regnskabsårene 2014-18. Det konstateres for god ordens skyld, at vi - i overensstemmelse med opgavens forudsætninger - ikke har foretaget revision af tallene, og herunder ikke har haft mulighed for på anden vis at efterprøve fuldstændighed mv. af oplysningerne. Undersøgelsens genstandsfelt har været Kriminalforsorgens indkøb af sikringstekniske installationer og systemer i den omtalte periode.

I den udførte spend-analyse omfatter sikringstekniske installationer og systemer følgende arbejder:

- Sikringsanlæg
- Detektor- og scanneranlæg, håndholdte scannere samt antidrone-udstyr
- Security management system (SMS)
- Adgangskontrol (ADK)
- Perimetersikring og porte
- Indbrudssikring (AIA)
- Kølde/samtaleanlæg, herunder overfaldsalarmer og bodycams
- TV overvågning intern/ekstern (TVO)
- Brandsikringsanlæg, herunder automatisk brandalarmering (ABA/ABDL) og automatisk rumslukningsanlæg (ARS)

Almindeligt el-arbejde og kabling i relation til installation af ovenstående er ikke omfattet af analysen. Analysen er afgrænset fra vagt- og patruljeringsydelser, da dette vurderes at være selvstændige tjenesteydelser uden direkte kobling til ovenstående. På samme vis er konsulent-ydelser ved kravspecifikation og indkøb af ovenstående heller ikke medtaget i analysen. I øvrigt er låsesystemer og -service ikke medtaget, da Kriminalforsorgens fængsler og arrester af historiske og tekniske årsager har mange forskellige låsesystemer med tilhørende interne og eksterne aftaler i spil. Indkøb i relation til SINE-kommunikation og det generelle, nationale beredskab er ligeledes ikke medtaget i analysen.

- 3.1.2 Vi har ud fra indkøb på konti og projekter vedrørende generel og personlig sikkerhed foretaget et match af ydelser og leverandører i forhold til analysens genstandsfelt. Vi har derudover foretaget tværgående analyser ift. leverandører til Kriminalforsorgen med de gældende branchekoder for området for sikringsinstallationer og -systemer (hovedbranchekode 80xxxxxx). Alle leverandører, hvor der i årene 2014-2018 (5 år) har været et samlet indkøb på 25 t.kr. eller derunder er frasorteret på grund af uvæsentlighed.

Den endelige afgrænsning af ydelser inden for sikringsinstallationer og -systemer samt den tilhørende afgrænsning af leverandører på området er kvalificeret i dialog med nøglepersoner fra Koncern Sikkerhed i Kriminalforsorgen, da denne afdeling besidder viden om indkøb af sikringstekniske ydelser.

- 3.1.3 Vi er orienteret om, at Kriminalforsorgen i 2014 og frem til 2016 har foretaget større organisationsændringer, og at der også er indført en ny kontoplan fra 2017 og frem. Vi har foretaget en kvalificering af kontoplanerne fra hhv. før og efter 2017 med bistand fra Kriminalforsorgens økonomiafdeling, sådan at der til brug for indkøbsanalysen så vidt muligt er skabt en ensartet struktur i forhold til identifikation af, hvilke steder der købes sikringstekniske installationer og systemer. Det kan dog ikke helt udelukkes, at der kan være klassificeringsfejl i grupperingen mellem ny og gammel kontoplan.
- 3.1.4 Gennemgangen af spend for de definerede sikringstekniske installationer og systemer samt leverandører med tilhørende kontraktgrundlag danner grundlag for vores vurderinger omkring afløftning af udbudspligt i kapitel 4.

Vurderingerne heraf er foretaget inden for hver af de fire ydelseskategorier, der er anført ovenfor i punkt 1.2.1. Baggrunden for denne opdeling er, at der tages udgangspunkt i indkøbenes karakter, så det er muligt at se nærmere på indkøbet af eventuelt enslydende ydelser på tværs af leverandører inden for den enkelte kategori.

Inden for hver ydelseskategori har vi vurderet nærmere på den volumen i ydelserne, som Kriminalforsorgen har oplyst om indkøb for perioden 2014-18 med fokus på, om der har været tale om henholdsvis bygge- og anlægsarbejder, tjenesteydelser eller varekøb.

## 3.2 JURIDISK UDGANGSPUNKT FOR VURDERINGER AF UDBUDSPLIGT

- 3.2.1 Udgangspunktet har været at vurdere omfanget af disse indkøb sammenholdt med gældende tærskelværdier under de direktiver og lovgivninger, som vi mener at kunne indplacere de enkelte indkøb under. Følgende regelsæt har været benyttet i forbindelse med analysen:
- **Før 2016:** Bekendtgørelse nr. 712 af 15. juni 2011 om fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter, der omfatter det klassiske udbudsdirektiv (2004/18/EF).
  - **Fra 2016 og fremefter:** Udbudsloven vedrørende vareindkøbs-, tjenesteydelses- samt bygge- og anlægskontrakter over tærskelværdien, idet Udbudsloven implementerer det 'nye' klassiske udbudsdirektiv (2014/24/EU) i Danmark.
  - **I hele analyseperioden:** Tilbudsloven i forhold til regler om indhentning af tilbud ved bygge- og anlægsopgaver under tærskelværdien. Derudover også i forhold til annoncering af vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter over 500.000 kr., men under EU's tærskelværdier, frem til udbudslovens ikrafttræden i 2016. Annonceringspligten ophørte herefter.
  - **I hele analyseperioden:** Forsvars- og sikkerhedsdirektivet (2009/81/EF) vedrørende indgåelse af visse vareindkøbs-, tjenesteydelses- og bygge- og anlægskontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet

Principperne for beregning af tærskelværdierne er som hovedregel de samme, mens der i udgangspunkt er forskel på længden af aftaleperioderne for rammeaftaler i henholdsvis udbudsdirektivet (4 år) og forsvars- og sikkerhedsdirektivet (7 år). I forhold til indplaceringen af de enkelte indkøb er de gældende tærskelværdier ligeledes væsentlige at anføre i relation til overholdelse af en eventuel udbudspligt.

- 3.2.2 Kriminalforsorgen har oplyst os om, at man til internt brug har udarbejdet en vejledende oversigt over gældende regler og tærskelværdier fra og med 2016 i forhold til valget af procedurer for eventuel konkurrenceudsættelse af kommende indkøb. Med baggrund i denne oversigt, som i al væsentlighed er vurderet dækkende i forhold til gældende regler, har vi

nedenunder udarbejdet følgende oversigt for hele analyseperioden 2014-18 med angivelse af gældende direktiver og tærskelværdier.

Figur 1: Oversigt ift. gældende regler til brug for valg af procedure ved indkøb, jf. udbudsdirektiverne, herunder Udbudsloven, samt forsvars- og forsvarsdirektivet og Tilbudsloven

Udbudsdirektiv 2004/18/EF (frem til 31/12 15 via BEK 712 af 15/6 2011)				
Varer og tjenesteydelser	Under 500 000 kr. Hovedregel: ingen udbuds- eller annonceringspligt	Fra 500 000 op til 998 019 kr. (bilag II A-ydelser) eller Fra 500 000 op til 1 541 715 kr. (bilag II B-ydelser kategori 5 og 8) Annonceringspligt efter tilbudsloven	Over 998 019 kr. (bilag II A-ydelser) eller over 1 541 715 kr. (bilag II B-ydelser kategori 5 og 8) EU-udbud efter direktiv 2014/14/EU	
Bygge- og anlægsarbejder	Under 300 000 kr. Hovedregel: ingen udbudspligt	Over 300 000 kr. op til 3 mio. kr. Hovedregel: Udbud efter tilbudsloven***	Over 3 mio. kr. op til 38,6 mio. kr. Hovedregel: Udbud efter tilbudsloven****	Over 38,6 mio. kr. EU-udbud efter udbudslovens afsnit II
Udbudsloven (fra 2016 og fremefter)				
Varer og tjenesteydelser	Under 500 000 kr. Hovedregel: ingen udbudspligt, men indkøb foretages efter forvaltningsretlige principper om ligelighed i indkøb	Fra 500 000 kr. op til 1 mio. kr. Hovedregel: Anskaffelsen skal ske på markedsmæssige vilkår iht. udbudslovens afsnit V.* OBS: Husk notat og vurdering af grænseoverskridende interesse.		Over 1 mio. kr.: EU-udbud efter Udbudslovens afsnit II
Sociale og andre specifikke tjenesteydelser		500 000 kr. op til 5 592 375 kr. Hovedregel: Anskaffelsen skal ske på markedsmæssige vilkår efter udbudslovens afsnit V.* OBS: Husk notat og vurdering af grænseoverskridende interesse.		Over 5 592 375 kr.: EU-udbud efter udbudslovens afsnit III ("light regimet")**
Bygge- og anlægsarbejder	Under 300 000 kr. Hovedregel: ingen udbudspligt	Over 300 000 kr. op til 3 mio. kr. Hovedregel: Udbud efter tilbudsloven***	Over 3 mio. kr. op til 38,9 mio. kr. Hovedregel: Udbud efter tilbudsloven****	Over 38,9 mio. kr. EU-udbud efter udbudslovens afsnit II
Forsvars- og sikkerhedsdirektivet 2009/81/EF (hele analyseperioden)				
Varer og tjenesteydelser	Under 500 000 kr. Hovedregel: ingen udbudspligt Før 2016: ingen annonceringspligt	Fra 500 000 op til 3 116 817 Annonceringspligt efter tilbudsloven frem til 2016	Over 3 116 817 kr. EU-udbud efter direktiv 2009/81/EF	
Bygge- og anlægsarbejder	Under 300 000 kr. Hovedregel: ingen udbudspligt	Over 300 000 kr. op til 3 mio. kr. Hovedregel: Udbud efter tilbudsloven***	Over 3 mio. kr. op til 38,9 mio. kr. Hovedregel: Udbud efter tilbudsloven****	Over 38,9 mio. kr. EU-udbud efter direktiv 2009/81/EF

Kilde: Kriminalforsorgen med BDO's tilføjelser.

Note fra Kriminalforsorgen: \* "Markedsmæssige vilkår" indebærer, at Kriminalforsorgen eksempelvis gennemfører en markedsafdækning; indhenter to eller flere tilbud eller annoncerer på egen hjemmeside. Udarbejdet vejledning til markedsafdækning.

\*\* "Light Regimet" betyder færre formelle regler ved gennemførelsen af udbuddet og større mulighed for Kriminalforsorgen for at planlægge en fleksibel udbudsprocedure. Der er dog stadigvæk vigtige procedureregler, som er beskrevet i Udbudslovens Afsnit III, kapitel 16.

\*\*\* Kriminalforsorgen kan vælge mellem underhåndsbud, offentlig licitation og begrænset licitation

\*\*\*\* Kriminalforsorgen kan vælge mellem offentlig licitation og begrænset licitation

De ovenfor angivne tærskelværdier for Udbudsloven samt forsvars- og sikkerhedsdirektivet er for perioden 2016-17. I 2018 var tærskelværdierne på vareindkøbs-, tjenesteydelseskontrakter samt kontrakter under light regimet kun marginalt ændret, mens tærskelværdien for bygge- og anlægsarbejder i 2018 var reguleret til 41,3 mio. kr.

**3.2.3** Det skal tilføjes til ovenstående, at der i relation til udbudspligt i analyseperioden har været mulighed for at bruge den såkaldte delydelsesregel ved indkøb af sikringstekniske installationer og systemer. Delydelsesreglen tilsiger, at en ordregiver kan tildele en delkontrakt direkte til en foretrukken leverandør som en del af en større leverance.

For at delydelsesreglen kan komme i spil, skal følgende ifølge Udbudsloven være opfyldt ud fra 2016-tærskelværdierne:

- 1) Den anslåede værdi af den pågældende delkontrakt er under 596.520 kr. for varer eller tjenesteydelser eller under 7.456.500 kr. for bygge- og anlægsarbejder, og
- 2) den samlede værdi af delkontrakter, der tildeles uden anvendelse af afsnit II eller III, ikke overstiger 20 pct. af den samlede værdi af alle de omhandlede delkontrakter. Heri ligger således også forudsætningsvist et krav om, at den resterende del af anskaffelsen (delkontrakterne) udbydes efter loven.

Efter lovbemærkningerne til Udbudslovens §8, stk. 2, kan delydelsesreglen kun benyttes i det omfang, det er planlagt fra projektets begyndelse. Dette er en væsentlig skærpelse af, hvad der var gældende under det tidligere udbudsdirektiv 2004/18/EF. Klagenævnet for Udbud har dog i kendelse af 19. juni 2019 (LH Gulve A/S mod Region Midtjylland) afgjort, at der ikke er grundlag for en sådan indskrænkende fortolkning. Det må derfor antages, at en forudgående planlægning af et givent indkøb af fx sikringstekniske installationer og systemer ikke er et krav for anvendelse af delydelsesreglen.

Det er dermed vores umiddelbare vurdering, at delydelsesreglen i udgangspunktet formentlig også kan omfatte indkøb af sikringstekniske installationer og systemer, så længe de anførte beløbsgrænser og andele af samlede kontraktsum ikke overskrides.

**3.2.4** Tilbudslovens §12, stk. 3, giver desuden i nogle tilfælde ordregivere mulighed for at benytte sig af underhåndbud over grænsen på 3 mio. kr., hvis arbejdet vurderes at falde inden for ét af en række undtagelseskriterier. Det er vores umiddelbare vurdering, at nedenstående nævnte undtagelser i Tilbudslovens §12, stk. 3, 2-5, i udgangspunktet kunne have betydning for udvalgte arbejder i Kriminalforsorgen i forhold til alligevel at benytte sig af underhåndbud:

Tilbudslovens §12, stk. 3:

- 2) bygge- og anlægsarbejdets omfang, kvalitet eller tidsforløb kun med stor vanskelighed kan fastlægges i et udbudsgrundlag, såsom visse forsøgs-, forsknings- og udviklingsarbejder eller restaurerings-, reparations- og ombygningsarbejder, eller at arbejdet af tvingende sikkerhedsmæssige grunde ikke kan udsættes,
- 3) der ikke ved licitation er indkommet et egnet eller forskriftsmæssigt bud, eller der ikke er modtaget nogen ansøgninger, forudsat at de oprindelige udbudsbetingelser ikke ændres væsentligt,
- 4) kun en bestemt virksomhed kan udføre arbejdet, eller
- 5) bygge- og anlægsarbejdet supplerer et arbejde, der har været udbudt i licitation, og arbejdet på grund af uforudsete forhold er blevet nødvendigt for fuldførelse af det udbudte arbejde, og ordren tildeles den virksomhed, der udfører det oprindelige arbejde, medmindre udbyderen kan påvise særlige forhold, der begrundes, at udbyderen kan lade andre udføre arbejdet.

- 3.2.5 I forhold til organiseringen af indkøbene i Kriminalforsorgen for perioden er det vores udgangspunkt, at der, jf. Udbudslovens §31, stk. 2 og 3, (nedenfor) skal tages afsæt i, at de enkelte institutioner frem til omorganiseringen i maj 2015 er at betragte som decentrale enheder, samt at de enkelte Kriminalforsorgsområder fra maj 2015 og fremefter er at betragte som decentrale enheder:

Udbudslovens §31: Består en ordregiver af decentrale enheder, skal der tages hensyn til den samlede anslåede værdi for alle decentrale enheder.

Stk. 2 Er en decentral enhed selv ansvarlig for den pågældende kontrakt, kan værdien dog anslås for den pågældende enhed alene.

Stk. 3 En decentral enhed er selv ansvarlig for en kontrakt i henhold til stk. 2, når enheden

- 1) selv står for gennemførelse af udbudsforretningen,
- 2) har et selvstændigt budget for det pågældende udbud, som den råder over, og
- 3) ikke benytter en indkøbsaftale, der er indgået af ordregiveren.

I relation til, om opfattelsen af decentrale enheder også var gældende før Udbudslovens ikrafttræden, skal det anføres, at Udbudslovens § 30, stk. 3, i det store hele svarer til udbudsdirektivets præambel 20, der angiver:

*"Med henblik på at anslå et givent udbuds værdi bør det præciseres, at det kun bør være muligt at basere den anslåede værdi på en opdeling af udbuddet, hvis dette er objektivt begrundet. Det kan eksempelvis begrundes at anslå kontraktværdien isoleret i forhold til en særskilt driftsenhed i den ordregivende myndighed, f.eks. skoler eller børnehaver, forudsat, at den pågældende enhed selv er ansvarlig for sit udbud. Denne forudsætning kan antages at være opfyldt, hvis den særskilte driftsenhed selv forestår udbudsprocedureerne og træffer afgørelse om køb, råder over en særskilt budgetpost til det pågældende udbud, eller selv indgår kontrakten og finansierer kontrakten via et budget, som den råder over. En opdeling er ikke begrundet, hvis den ordregivende myndighed blot organiserer udbuddet centralt."*

Der er altså alene tale om en mindre omskrivelse af udbudsdirektivet, hvoraf visse dele af præambelen er gjort til lov. En undtagelse i Udbudsloven er dog betingelse nr. 3, i stk. 3, der angiver, at det nu er et krav for at blive anset som selvstændig ansvarlig for sin kontrakt, at denne "ikke benytter en indkøbsaftale, der er indgået af ordregiveren".

Ud fra ovenstående er det vores opfattelse, at betingelserne for, at der er tale om en decentral enhed i udbudsretlig forstand, er blevet skærpet og indskrænket efter Udbudslovens ikrafttræden 1. januar 2016, men at der også før Udbudsloven var visse betingelser, der skulle være opfyldt, før der kunne være tale om en decentral enhed i udbudsretlig forstand.

I forhold til perioden for opgørelsen af kontraktværdi følger det af artikel 9 i forsvars- og sikkerhedsdirektivet, at der ved vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter skal ses på værdien over en periode på 12 måneder. Det er således den måde, man opgør kontraktværdien og dermed baggrunden for en vurdering af udbudspligten. Ved bygge- og anlægskontrakter er det dog anderledes, jf. artikel 9, stk. 5, i forsvars- og sikkerhedsdirektivet, idet kontrakterne kun skal lægges sammen i det tilfælde, at kontrakterne er indgået samtidig og altså ikke over en periode på 12 måneder.

Når vi i afsnit 4.3 har vurderet udbudspligten ved de af Kriminalforsorgen indgåede bygge- og anlægskontrakter, har vi således i udgangspunktet set isoleret på de enkelte indkøb. Det er kun i de tilfælde, at kontrakterne er indgået samtidig, at der er set på værdien af kontrakterne sammenlagt. Ud over den tidsmæssige sammenhæng er der også taget højde for, at der har skullet være tale om en økonomisk eller teknisk funktionsmæssig sammenhæng mellem kontrakterne, så de tilsammen opfylder samme formål. Heri ligger desuden et krav om, at kontrakterne skal være indbyrdes afhængige.

- 3.2.6 Vi har gennemgået en række kontraktforhold på de specifikke indkøb, som vi i perioden 2014-18 har vurderet som muligt udbudspligtige i henhold til ovenstående matrice i figur 1 omkring gældende regler. Flere enheder i Kriminalforsorgen har på vores anmodning fremlagt kontrakter og andre aftaleforhold på de forespurte indkøb.

Det er på baggrund af disse kontraktforhold samt tilhørende detaljer omkring afholdt udbud eller anden form for konkurrenceudsættelse af indkøbet, at vi har vurderet Kriminalforsorgens overholdelse af udbudspligten, jf. opdraget.

- 3.2.7 Der er foretaget interviews med udvalgte medarbejdere i Kriminalforsorgen, som vi har vurderet som værende relevante for blandt andet uddybning af faktuelle forhold ved enkeltindkøb samt ved mere generelle forhold omkring indkøb af sikringstekniske installationer og systemer. Interviewene har fundet sted i efteråret 2019. Medarbejder 1 har i den forbindelse ikke været interviewet.

### 3.3 ANALYSESPOR 2: VENNETJENESTE-ANALYSE

3.3.1

[Redacted text block]

[Redacted text block]

3.3.2

[Redacted text block]

3.3.3

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

3.3.4

[REDACTED]

3.3.5

[REDACTED]





## 3.4 YDERLIGERE DATAKILDER OG METODER

- 3.4.1 Vi har ud over økonomidata haft adgang til en række supplerende materiale hos Kriminalforsorgen i relation til fakturabehandling, udlægs- og kørselsafregning, kontrakter, udbudsmaterialer, tildelings- og afslagsbreve mv. Materiale er fremfundet med bistand fra medarbejdere i forskellige centre og områder i Kriminalforsorgen.
- 3.4.2 Vi har i tillæg hertil interviewet en række medarbejdere i Kriminalforsorgen med det formål at få afdækket indkøbs- og udbudspraksis for de nævnte sikringstekniske installationer og systemer samt at få belyst organisering og ansvar i relation til gennemførte projekter i den omfattede analyseperiode.
- 3.4.3 Kriminalforsorgen har i 2017 fået udarbejdet en indkøbsanalyse af konsulenthuset A-2 A/S. Vi er blevet præsenteret for hovedrapporten samt bilagsmateriale vedrørende Kriminalforsorgens institutioners egne indberetninger i relation til konkurrenceudsættelse af kontrakter. Vi har ikke forholdt os til rapportens indhold, metodik og konklusioner, men er bekendte med, at rapporten fra konsulenthuset A-2 A/S blandt andet anfører, at en del af indkøbene hos to navngivne leverandører på området for sikringstekniske installationer og systemer ikke er konkurrenceudsat efter reglerne.
- 3.4.4 Vi har i oktober 2019 afholdt møde med virksomheden G4S Security Services A/S, som tidligere har været i dialog med Kriminalforsorgen omkring mulig manglende konkurrenceudsættelse af opgaver på området for sikringstekniske installationer og systemer. BDO's interne referat fra mødet i oktober 2019 er vedlagt som bilag til denne afrapportering, og vores referat er desuden fremsendt til virksomheden.
- 3.4.5 Vi er på styregruppemøde den 5. februar 2020 orienteret om, at Kriminalforsorgen har foretaget stikprøvevis gennemgang af yderligere en medarbejders mailkonto. Medarbejderen er ikke længere ansat i Kriminalforsorgen. Kriminalforsorgen har foretaget gennemgangen med det formål alene at fremfinde yderligere dokumentation omkring kontraktforhold og tilbud tilknyttet udvalgte projekter samt eventuel dokumentation for eller notater om overvejelser, som Kriminalforsorgen har gjort sig i forbindelse med disse. Kriminalforsorgens ledelse har på styregruppemødet d. 3. marts 2020 bekræftet, at der ved deres gennemgang ikke er konstateret ændringer af de forhold, der fremgår af rapporten. På den baggrund har vi vurderet, at der ikke skulle ske en særskilt gennemgang af den pågældende mailboks.

## 3.5 AFGRÆNSNING

- 3.5.1 Afgrænsningen omfatter de rammer og vilkår, som nærværende undersøgelse er gennemført under. Vores arbejde har alene omfattet de handlinger og analyser, som beskrives i nærværende afrapportering, og som bygger på det materiale, der er gjort tilgængeligt for os frem til tidspunktet for aflevering af rapporten. Hvis der efter afleveringsdatoen for denne rapport skulle fremkomme yderligere materiale eller faktuelle oplysninger, der kunne påvirke de i afrapporteringen anførte vurderinger og konklusioner, så tilbyder vi efter nærmere aftale at foretage en opdatering af rapportens grundlag, vurderinger og konklusioner.
- 3.5.2 Indkøbsanalysen (spend-analysen) og den deraf følgende analyse omkring overholdelse af udbudspligt har taget udgangspunkt i de af Kriminalforsorgen udleverede økonomidata for regnskabsårene 2014-18. Vi har derudover haft adgang til en række supplerende materiale hos Kriminalforsorgen i relation til fakturabehandling, udlægs- og kørselsafregning mv. Adgangene er sket med bistand fra udvalgte medarbejdere hos Kriminalforsorgen.

- 3.5.3 Som et led i vurderingen af overholdelse af udbudspligt har vi haft adgang til efterspurgt materiale i form af kontrakter og aftaler med leverandører. Vores undersøgelse har i den forbindelse være begrænset af, at det har vist sig vanskeligt at frembringe samtlige kontraktforhold for de i undersøgelsen omhandlende leverandører af bygge- og anlægsarbejder, tjenesteydelser og varekøb. Vi har konstateret, at Kriminalforsorgens journalisering på området har været mangelfuld i analyseperioden, og vi kan derfor ikke afvise, at der skulle ligge yderligere dokumentationsmateriale, som vi ikke er blevet præsenteret for.
- 3.5.4   

- 3.5.5 Adgang til systemer og udvalgte medarbejdere i Kriminalforsorgen er givet af Kriminalforsorgens ledelse, som har påset, at regler om fortrolighed og behandlingen af personfølsomme oplysninger er overholdt. Alle medarbejdere hos BDO, som har været involveret i opgaven, er sikkerhedsgodkendt på niveau 'Hemmelig'.
- 3.5.6 Da BDO er et statsautoriseret revisionsaktieselskab, er vores arbejde omfattet af gældende etiske regler for revisorer, herunder overholdelse af principperne om integritet, objektivitet, professionelle kompetencer og fornøden omhu, fortrolighed samt professionel adfærd. Vores arbejde med nærværende undersøgelse er ikke omfattet af den danske revisorlov, og omfatter derfor ikke en revision eller review i overensstemmelse med internationale standarder om revision og de yderligere krav, der er gældende i Danmark, hvorfor der ikke afgives revisions- eller reviewmæssig sikkerhed.
- 3.5.7 Denne rapport er alene udarbejdet til brug for Kriminalforsorgen og må kun videregives til tredjepart efter konkret aftale med os. Dette er dog ikke til hinder for, at Kriminalforsorgen kan opfylde sine forpligtelser i relation til gældende dansk ret.

## 4. RESULTATER - ANALYSESPOR 1

**4.0.1** Følgende kapitel omkring resultaterne af analysespor indeholder indledningsvist en gennemgang af Kriminalforsorgens organisering af indkøb af sikringstekniske installationer og systemer i perioden 2014-18, da dette i høj grad hænger sammen med resultaterne af spend-analysen og vurderingen af udbudspligten.

Baggrunden herfor er, at det i forbindelse med en vurdering af overholdelse af udbudspligten er afgørende, hvorledes man som offentlig ordregiver er organiseret, herunder særligt i relation til opregning af kontraktsummer og skelnen mellem centralt og decentralt indkøb. Det er således et omdrejningspunkt for vurderingen af udbudspligten, hvilken økonomisk enhed der på det pågældende tidspunkt for indkøbet kan anses som ansvarlig for at opregne kontraktsummer og derigennem konkurrenceudsætte efter reglerne mv.

Derudover præsenteres spend-analysens resultater, hvortil en del uddybende materiale omkring fordelingen af indkøb på leverandørniveau fremgår af bilag til nærværende afrapportering.

Som direkte forlængelse af spend-analysen præsenteres vores vurderinger af overholdelse af udbudspligten ved indkøb af sikringstekniske installationer og systemer i perioden 2014-18. Vurderingerne bygger på den ovenfor præsenterede undersøgelsestilgang og juridiske udgangspunkt for de enkelte kontraktforhold samt forholdene omkring Kriminalforsorgens organisering.

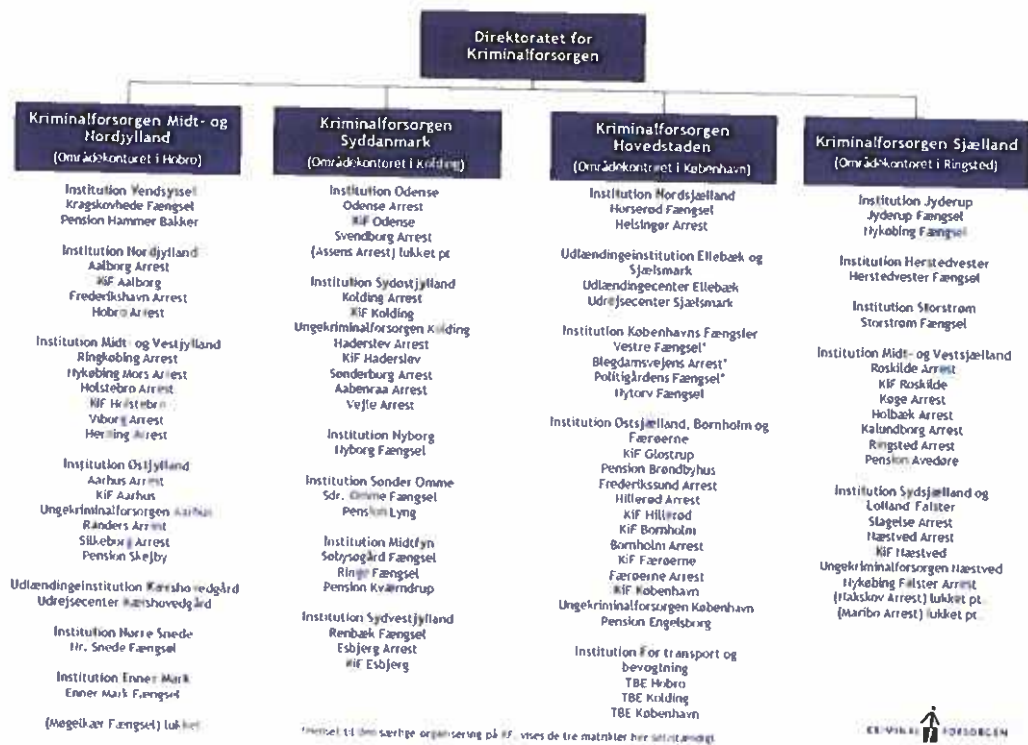
Vurderingerne afsluttes med en kort præsentation af vores overvejelser omkring mulige fremtidige områder for konkurrenceudsættelse.

### 4.1 ORGANISERINGEN OMKRING INDKØB AF SIKRINGSTEKNISKE INSTALLATIONER OG SYSTEMER I PERIODEN 2014-18

**4.1.1** I figur 2 nedenfor fremgår Kriminalforsorgens organisationsdiagram, som viser, at Kriminalforsorgen pt. består af direktoratet og dets fire underliggende områder (Midt- og Nordjylland, Syddanmark, Hovedstaden og Sjælland) med tilhørende institutioner (fængsler, arresthuse, pensioner mv.).

De fire områder er koncentreret omkring de såkaldte 'områdekontorer', der med egen ledelse har ansvaret for styring af driften, inkl. indkøb, på tværs af alle institutioner inden for deres geografiske område.

Figur 2: Organisationsdiagram for Kriminalforsorgen (2020)



Vi er orienteret om, at områdekantorene blev etableret i oktober 2014, hvorefter man løbende fik overdraget ledelse og budget mv. frem mod maj 2015, hvor ændringerne i Straffuldbyrdsloven trådte i kraft. Den anførte organisering med reference til et egentligt områdekantor har således ikke været gældende igennem hele analyseperioden. Det kan i tillæg hertil konstateres, at der i analyseperioden også har været såvel åbninger og lukninger af institutioner.

#### 4.1.2

Direktoratet har i analyseperioden også været igennem en større organisationsændring. I dag er direktoratet organiseret omkring en direktion med et koncernledelsessekretariat og koncernudviklingssekretariat samt de fire nedenstående centre med egen stab, der blandt andet står for den tværgående prioritering og styring af deres pågældende ansvarsområde på vegne af hele Kriminalforsorgen via understøttelse af driften af Kriminalforsorgens institutioner:

- Center for Straffuldbyrdelse
- Center for Økonomi og Kapacitet
- Center for HR og Uddannelse
- Center for IT og Digitalisering

Under disse centre er særligt tre koncernenheder centrale i forhold til indkøbet af sikringstekniske installationer og systemer.

*Koncern Indkøb* er fra 1. maj 2019 placeret i Center for Økonomi og Kapacitet med hovedfokus på planlægning, udarbejdelse og gennemførelse af udbud af varer og tjenesteydelser. Tidligere har det såkaldte indkøbssekretariat ligeledes været ansvarligt for at gennemføre udbud og annonceringer af vare- og tjenesteydelseskontrakter i henhold til den vedtagne udbudsplan for de enkelte år gældende for hele Kriminalforsorgen. Indkøbssekretariatet var tidligere en del af Koncern Ressourcer under det tidligere Center for HR og Ressourcer. Indkøbssekretariatet har i relation til gennemførelsen af udbud af sikringstekniske installationer og systemer kun i meget begrænset omfang været involveret i aftaleforhold, der er kategoriseret som varer eller tjenesteydelser.

*Koncern Ejendomme* er fra 2019 oprettet i Center for Økonomi og Kapacitet med ansvar for den tværgående koncernstyring af ejendomsområdet, herunder nybyggeri. Frem til udgangen af 2018 havde det tidligere Koncern Anlæg kun ansvaret for de største nybyggerier i Kriminalforsorgen, mens ansvaret for om- og tilbygninger af såvel teknisk som sikringsteknisk karakter lå hos de enkelte institutioner eller områder med nogle få projekter som undtagelser. I relation til entrepriser på sikringstekniske installationer og systemer i det tidligere Koncern Anlægs nybyggerier har dette i udgangspunktet været varetaget af en ekstern rådgiver, herunder også gennemførelsen af udbud på sikringsentrepriserne.

*Koncern Sikkerhed* har i hele analyseperioden været placeret i direktoratet under Center for Straffuldbyardelse. Koncern Sikkerhed har ansvaret for den tværgående styring af den generelle og personlige sikkerhed i Kriminalforsorgens institutioner, herunder adgangskontrol, scannere mv. I områderne er der desuden ansat sikkerhedschefer, som i et såkaldt sikkerhedspartnerskab koordinerer strategier, analyser og konkrete tiltag på sikkerhedsområdet med koncernsikkerhedschefen.

Ud fra det gennemgåede kontraktmateriale kan det konstateres, at der i kontrakterne fremgår og omtales en 'Teknisk Afdeling' i Kriminalforsorgen, som i kontrakter fra 2017-2018 angives at være en del af Koncern Sikkerhed, og før dette angives som hørende hjemme i Nyborg Fængsel. Teknisk Afdeling har efter det oplyste haft en vigtig rolle i forhold til indkøb af sikringstekniske installationer og systemer, da medarbejderne i afdelingen havde ekspertise på området og havde indsigt i Kriminalforsorgens institutioner. Vi kan dertil konstatere, at en stor del af de gennemgåede kontrakter for perioden er underskrevet af chefen for afdelingen, i det følgende betegnet som 'Medarbejder 1'.

Teknisk Afdeling hørte fra maj 2015 til 31. december 2016 til under Områdekantor Syddanmark og før det under Nyborg Fængsel, hvor Medarbejder 1 som nævnt var ansat som teknisk chef. Fra 1. januar 2017 blev Medarbejder 1 ansat i direktoratet med samme opgaveportefølje, men havde fortsat Nyborg Fængsel som tjenestested. Dette har egentlig været tilfældet siden 31. maj 2013, idet der udsendes en intern instruks til alle institutioner i Kriminalforsorgen benævnt '*Nye retningslinjer for assistance til projekter fra [Medarbejder 1], Statsfængslet i Nyborg*' om, at alle henvendelser omkring sikringstekniske installationer og systemer skal gå igennem chefen for Koncern Sikkerhed. Medarbejder 1 kunne på vegne af direktoratet/Koncern Sikkerhed på konsulentbasis udføre sikringstekniske opgaver på vegne af alle institutioner under Kriminalforsorgen, hvis institutioner eller områder havde behov for assistance. På baggrund af det foreliggende kontraktmateriale, interviews og mails fra blandt andet Medarbejder 1, tegnes et billede af, at institutionerne i udstrakt grad har fortsat en praksis med at rette henvendelse direkte til Medarbejder 1 omkring teknisk assistance og indkøb til et givent sikringsteknisk projekt.

Vi er orienteret om, at Teknisk Afdeling i øvrigt ikke har været en egentlig organisatorisk enhed under Koncern Sikkerhed på trods af, at det fremgår af kontraktmateriale mv. Afdelingen fremgår heller ikke af dagældende organisationsdiagrammer.

- 4.1.3 Kriminalforsorgen har frem til maj 2015 økonomisk været organiseret på en sådan måde, at hver institution har været anset som decentrale enheder med eget driftsbudget - og for fængslernes vedkommende også eget anlægsbudget - hvilket også omfatter indkøb af sikringstekniske installationer og systemer. Direktoratet var frem til dette tidspunkt den centrale enhed, der enten direkte eller indirekte kunne bevilge penge til institutionerne, hvis specifikke indkøb eller anlæg ikke kunne indeholdes i eget budget. Dette gjaldt også arresthusene, der kun havde eget driftsbudget, men ikke et anlægsbudget, hvorfor større udskiftninger eller nye tiltag blev finansieret af direktoratet.

I forhold til indkøb af sikringstekniske installationer og systemer er vi orienteret om, at de enkelte institutioner i dag skal anmode om bevilling hertil hos det pågældende område i stedet for - som tidligere - at søge om det fra direktoratet, hvis institutionens eget driftsbudget ikke har kunnet indeholde det ønskede indkøb.

Direktoratet har dog i nogle tilfælde forestået bevillingen direkte eller været behjælpelig med at fremfinde midler som følge af et større investeringsbehov end afsat i den enkelte institutions budget eller i det enkelte områdes budget. Dette er som nævnt gældende både før og efter den omtalte organisationsændring.

- 4.1.4 En større del af indkøbene af sikringstekniske installationer og systemer - godt 84 mio. kr. i analyseperioden - kan i øvrigt henføres til at være indkøbt i projekter under de såkaldte *flerårssaftaler*. Flerårssaftalerne er en politisk aftale indgået mellem daværende regering og en række forligspartier. Aftalerne har kørt i to forskellige perioder i analyseperioden, nemlig i perioden 2013-2016 og igen i perioden 2018-2021.

Flerårssaftalerne omfatter en række prioriterede indsatser og konkrete initiativer til udvikling og drift af Kriminalforsorgen. Flerårssaftalerne fastlægger således rammen for en række projekter og initiativer, der har krævet indkøb af sikringstekniske installationer og systemer.

Programejerskab og projektledelse i relation til den nugældende flerårsaftale for 2018-2021 varetages af koncernudviklingssekretariatet i direktoratet, mens udgangspunktet for organiseringen og styringen for den tidligere flerårsaftale i perioden 2013-2016 har ligget i det daværende direktionssekretariat (i dag benævnt Koncernledelsessekretariatet). Der var nedsat et flerårsaftalesekretariat i form af et forum med fast mødekadence, der refererede til en styregruppe med deltagelse af to vicedirektører fra koncernledelsen. Med direktionssekretariatet som tovholder havde organiseringen samlet ansvaret for beslutninger om bevillinger mv. samt at følge op på statusrapporteringer fra projekterne.

I forhold til indkøbet af sikringstekniske installationer og systemer omfattet af denne undersøgelse har følgende projekter under den første af flerårssaftalerne fra 2013-2016 primært været omfattet:

- Etableringen af 200 nye pladser (ca. 66,8 mio. kr. i perioden 2014-18)
- Øget sektionering (ca. 10,7 mio. kr. i perioden 2014-18)
- Mobilscannere (2,1 mio. kr. i perioden 2014-16)
- Reorganisering (ca. 1,8 mio. kr. i 2015)
- Etablering af 48 nye pladser i Statsfængslet Østjylland (ca. 1,3 mio. kr. i 2014)

samt flere mindre projekter.

De anførte beløb ovenfor er omsætningen fra de leverandører af sikringstekniske installationer og systemer, som er medtaget i spend-analysen i nedenstående afsnit 4.2, og som kan henføres til de angivne flerårsaftaleprojekter. De ovenfor angivne perioder til og med 2018 henviser til, at en del af indkøbene til projekter under flerårsaftalen for 2013-2016 er sket i disse regnskabsår.

Vi er orienteret om, at byggeentrepriserne på flerårssaftalerne som udgangspunkt har været varetaget af en ekstern rådgiver, mens sikringsentrepriserne har været varetaget af Teknisk Afdeling i Kriminalforsorgen. Beslutningen herom er truffet i direktoratet.

## 4.2 RESULTATER AF SPEND-ANALYSE

- 4.2.1 Kriminalforsorgens samlede indkøb af varer og tjenesteydelser samt indkøb af arbejder i relation til bygge- og anlægsprojekter beløber sig årligt til ca. 1,2 mia. kr.

Som nævnt i kapitel 3 omkring undersøgelsestilgang har genstandsfeltet været Kriminalforsorgens indkøb af sikringstekniske installationer og systemer i regnskabsårene 2014-2018. Ud fra den ovenfor angivne definition og afgrænsning viser nedenstående tabel et overblik over Kriminalforsorgens samlede indkøb af sikringstekniske installationer og systemer i perioden 2014-18:

**Tabel 4: Samlet indkøb af sikringstekniske installationer og systemer 2014-18 (mio. kr.)**

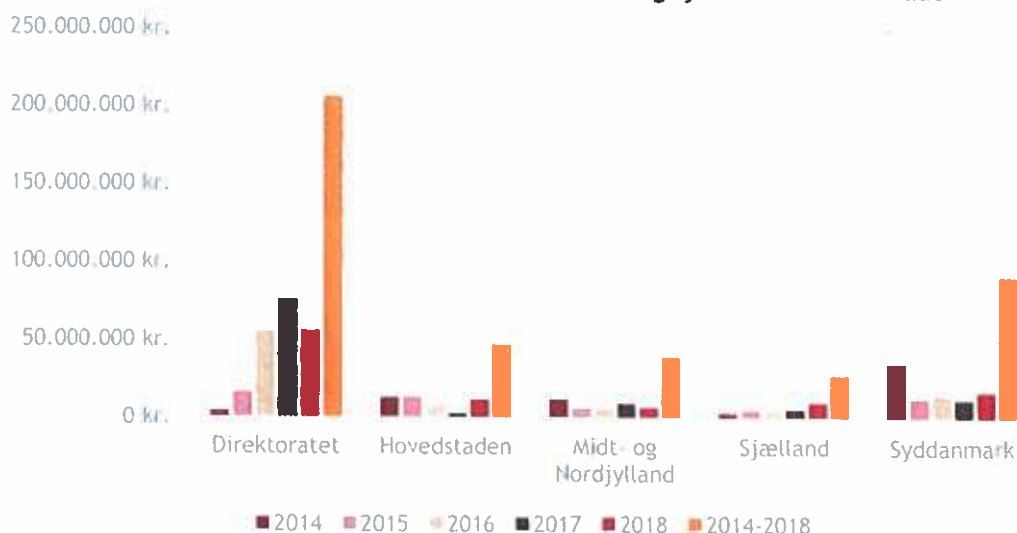
Årstal	2014	2015	2016	2017	2018	I alt
Udgifter	65,6	51,2	87,9	105,7	99,7	410,1

Det kan i den forbindelse konstateres, at der i perioden samlet indkøbes sikringstekniske installationer og systemer for ca. 410 mio. kr. fordelt på 30 leverandører, hvoraf enkelte kun har været lejlighedsvis leverandører i perioden, mens en række leverandører har relativ stor omsætning hos Kriminalforsorgen fordelt over alle årene i perioden. Der henvises i den forbindelse til bilag til nærværende afrapportering for en nærmere gennemgang af indkøb på leverandørniveau.

Samlet ses en udvikling i perioden, hvor udgifterne på området er steget fra lidt over 65 mio. kr. i 2014 med et dyk til ca. 50 mio. kr. i 2015, hvorefter der i perioden frem mod 2018 kan identificeres udgifter på godt 100 mio. kr. Udviklingen kan primært tilskrives et par store anlægsprojekter - Storstrøms Fængsel samt Anstalten i Nuuk til en samlet værdi på godt 68 mio. kr. - men også udviklingen på enkelte ydelsesområder som fx et øget behov for scanere og lignende elektronisk udstyr.

4.2.2 Af figur 2 ovenfor fremgik det af Kriminalforsorgens organisationsdiagram, at Kriminalforsorgen foruden direktoratet med tilhørende koncerntre også ledelses- og budgetmæssigt består af de fire underliggende driftsområder (Midt- og Nordjylland, Syddanmark, Hovedstaden og Sjælland).

Figur 3 nedenfor viser variationen i, hvor store områdernes indkøb af sikringstekniske installationer og systemer er over årene og samlet for hele perioden. Det ses af figuren, at ca. halvdelen af Kriminalforsorgens indkøb i perioden kan henføres til direktoratet<sup>1</sup> (206,3 mio. kr.), mens de resterende indkøb kan henføres til hhv. Hovedstaden (47,0 mio. kr.), Midt- og Nordjylland (38,8 mio. kr.), Sjælland (27,2 mio. kr.) og Syddanmark (90,9 mio. kr.).

**Figur 3: Udgifter til sikkerhedstekniske installationer og systemer efter område**

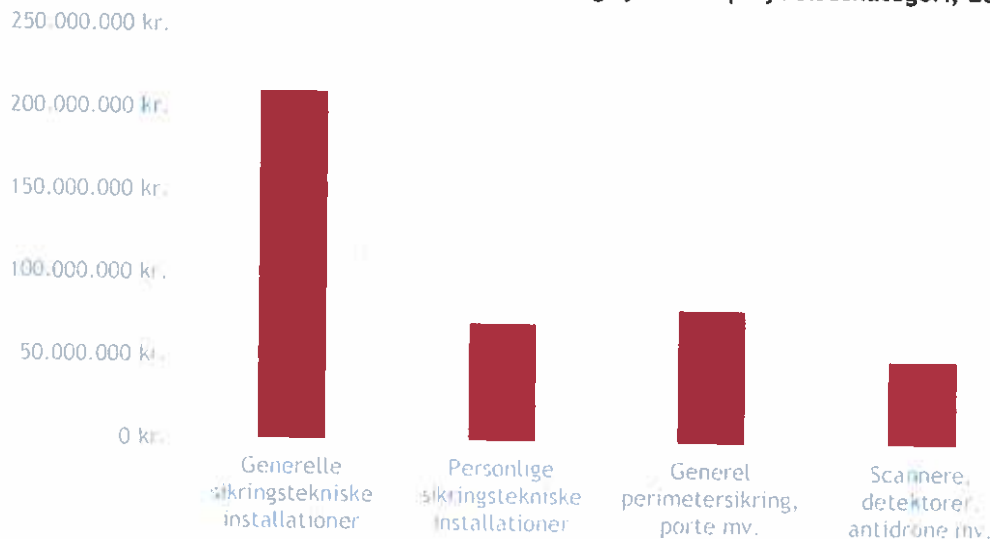
<sup>1</sup> I det undersøgte økonomidata fra Kriminalforsorgen er indkøb for vedrørende Grønland medtaget under enhedsområdet "Direktoratet".

## 4.2.3

Der er ligeledes variation i, hvor meget enhedsområderne indkøber af forskellige sikringstekniske installationer og systemer. I det følgende er indkøb af sikringstekniske installationer og systemer opdelt i fire nedenstående ydelseskategorier:

- 1) Generelle sikringstekniske installationer
- 2) Personlige sikringstekniske installationer
- 3) Generel perimetersikring, porte mv.
- 4) Scannere, detektorer, antidroneudstyr mv.

Figur 4: Indkøb af sikringstekniske installationer og systemer på ydelseskategori, 2014-18



*Generelle sikringstekniske installationer* dækker i udgangspunktet over alle faste, tekniske komponenter i relation til blandt andet sikringsanlæg, security management systemer, TV-overvågning, cellekald, brand- og ABA/ABDL-anlæg mv. Lidt over halvdelen af de samlede indkøb af sikringstekniske installationer og systemer for perioden 2014-18 vedrører indkøb inden for denne ydelseskategori, nemlig 210,0 mio. kr., svarende til 51 pct. (jf. figur 3).

*Personlige sikringstekniske installationer* dækker i udgangspunktet over alle tekniske komponenter, som Kriminalforsorgens medarbejdere fysisk har på sig eller kan benytte i deres arbejde i relation til overfaldsalarmer, bodycams mv. Indkøb af personlige sikringstekniske installationer i perioden 2014-18 udgør samlet 70,7 mio. kr., jf. figur 3. Det svarer til 17 pct. af det samlede indkøb af sikkerhedstekniske installationer og systemer i perioden.

*Generel perimetersikring, porte mv.* dækker, som navnet antyder, i udgangspunktet over alle komponenter, som relaterer sig til mekanisk og elektronisk sikring af perimetrene på Kriminalforsorgens institutioner, herunder adgangssystemer, sluser og porte, afskærmninger af bl.a. gårdtursarealer mv. I perioden 2014-18 har enhederne samlet indkøbt for 79,4 mio. kr., jf. figur 3, inden for ydelsesområdet, hvilket svarer til 19 pct. af det samlede indkøb af sikringstekniske installationer og systemer.

*Scannere, detektorer, antidrone mv.* dækker, som navnet antyder, i udgangspunktet over alle komponenter, som relaterer sig til fastmonteret eller håndholdt scannings- og detektionsudstyr. Derudover omfatter kategorien også udstyr til blandt andet jamming og detektering af droner. Indkøb af scannere, detektorer, antidrone mv. i perioden 2014-18 udgør samlet ca. 50,0 mio. kr., jf. figur 3. Det svarer til 12 pct. af det samlede indkøb af sikringstekniske installationer og systemer i perioden.

Det gælder for alle ydelsesområder, at udgiften varierer betydeligt mellem årene og for enhedsområderne. I det følgende vil vi gennemgå indkøbene inden for de enkelte ydelseskategorier i forhold til år og geografi. Indkøb udspecificeret på leverandørniveau i de enkelte ydelseskategorier fremgår som nævnt af bilag til denne afrapportering.



## 4.2.4

**Generelle sikringstekniske installationer**

For perioden 2014-18 er der i gennemsnit pr. år indkøbt generelle sikringstekniske installationer for 42 mio. kr., hvilket dog trækkes op af en indkøbsvolumen på 61,9 mio. kr. i 2018, jf. figur 5 nedenfor.

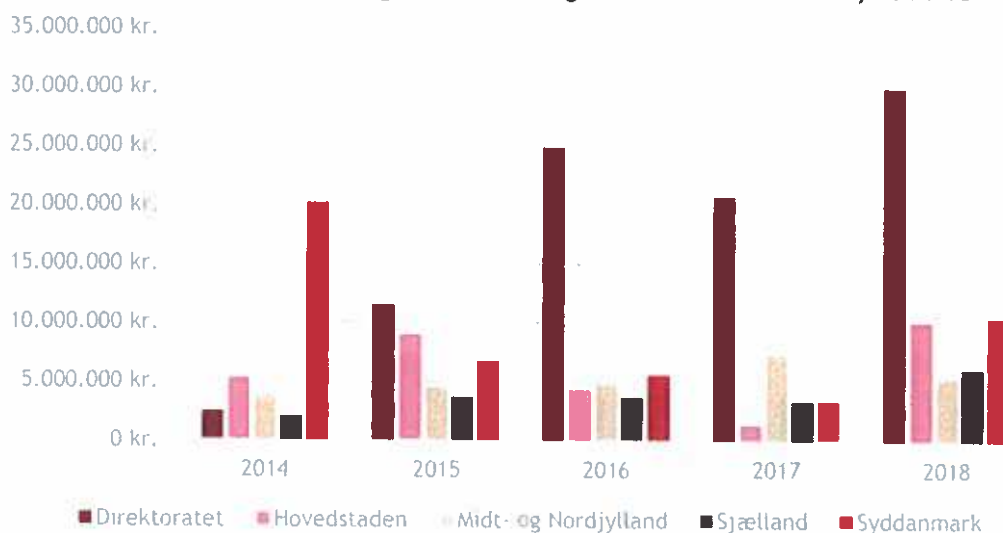
Det relativt højere niveau i perioden 2016-18 skyldes primært byggerierne af Storstrøms Fængsel og Anstalten i Nuuk samt indkøb på projekterne omkring øget sektionering og etablering af 200 ekstra pladser under flerårsaftalen for 2013-16 - samt etablering af et udvisningsfængsel i Ringe.

Indkøb af generelle sikringstekniske installationer på 210,0 mio. kr. fordeler sig således:

- Direktoratet - 89,5 mio. kr. (43 pct.)
- Hovedstaden - 29,9 mio. kr. (14 pct.)
- Midt- og Nordjylland - 25,6 mio. kr. (12 pct.)
- Sjælland - 18,7 mio. kr. (9 pct.)
- Syddanmark - 46,2 mio. kr. (22 pct.)

Fordelingen af indkøbene over årene fremgår af nedenstående figur 5:

**Figur 5: Udviklingen i indkøb af generelle sikringstekniske installationer, 2014-18**



Indkøbene af generelle sikringstekniske installationer fordeler sig i perioden 2014-18 på 12 leverandører. Der købes ind hos 10 af leverandørerne hvert år i perioden 2014-18, mens der for to leverandørers vedkommende kun indkøbes i enkelte år.

Forskellen i, hvor meget Kriminalforsorgen indkøber hos de forskellige leverandører af generelle sikringstekniske installationer, er betydelig. Det kan således konstateres, at hovedparten af indkøbene foretages hos tre af de 12 omfattede leverandører.

## 4.2.5

**Personlige sikringstekniske installationer**

For perioden 2014-18 er der i gennemsnit pr. år indkøbt personlige sikringstekniske installationer for 14,1 mio. kr., men som det ses af figur 6 nedenfor, så varierer indkøbsvolumen i perioden fra knap 8,8 mio. kr. (2015) til 19,4 mio. kr. (2014).

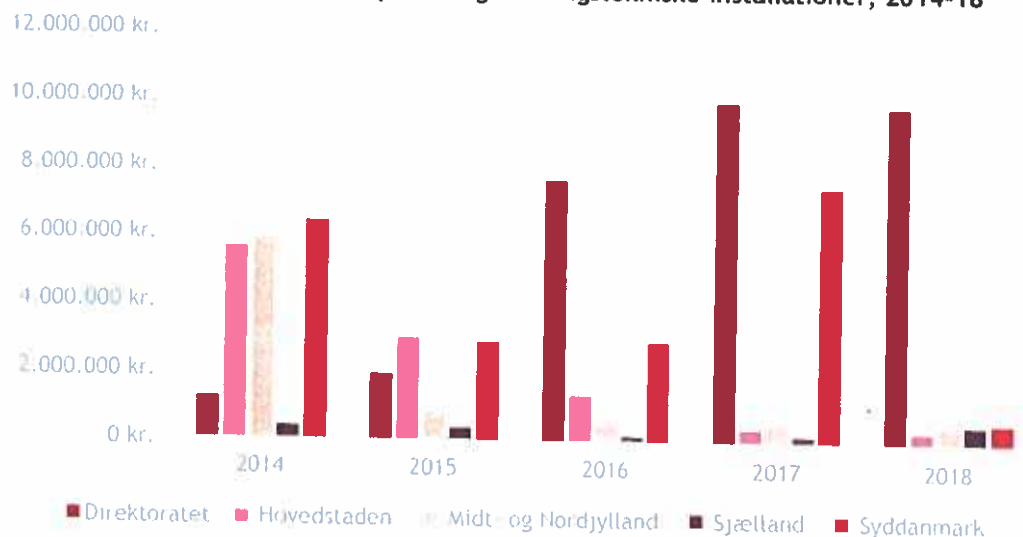
Den forholdsvis store indkøbsvolumen i 2014 kan primært tilskrives projekter i hhv. Kragshovede og Søbysøgård fængsler samt Udrejsecenter Ellebæk, mens det i 2017 i Syddanmark kan henføres til et projekt i Sønder Omme Fængsel. Den store udgift ift. direktoratet fra 2016-18 skyldes primært Storstrøms Fængsel og Anstalten i Nuuk samt indkøb på projektet omkring etablering af 200 ekstra pladser under flerårsaftalen for 2013-16.

Indkøb af personlige sikringstekniske installationer på i alt 70,7 mio. kr. fordeler sig således:

- Direktoratet - 30,5 mio. kr. (43 pct.)
- Hovedstaden - 10,5 mio. kr. (15 pct.)
- Midt- og Nordjylland - 8,1 mio. kr. (11 pct.)
- Sjælland - 1,5 mio. kr. (2 pct.)
- Syddanmark - 20,1 mio. kr. (29 pct.)

Fordelingen af indkøbene over årene fremgår af nedenstående figur 6:

**Figur 6: Udviklingen i indkøb af personlige sikringstekniske installationer, 2014-18**



Kriminalforsorgens indkøb af personlige sikringstekniske installationer fordeler sig i perioden 2014-18 på to leverandører. I hele perioden køber Kriminalforsorgen ind hos begge leverandører, men beløbsmæssigt er langt størstedelen af indkøbene placeret hos én leverandør på baggrund af et større kontraktforhold omkring overfaldsalarmer på samtlige af Kriminalforsorgens institutioner. Dette behandles i øvrigt i afsnit 4.3 omkring vurderingen af udbudspligt.

#### 4.2.6 Generel perimetersikring, porte mv.

For perioden 2014-18 er der i gennemsnit pr. år indkøbt generel perimetersikring mv. for 15,9 mio. kr., men indkøbsvolumen varierer i perioden fra knap 5,6 mio. kr. (2015) til lidt under 25 mio. kr. (2016), jf. figur 7 nedenfor.

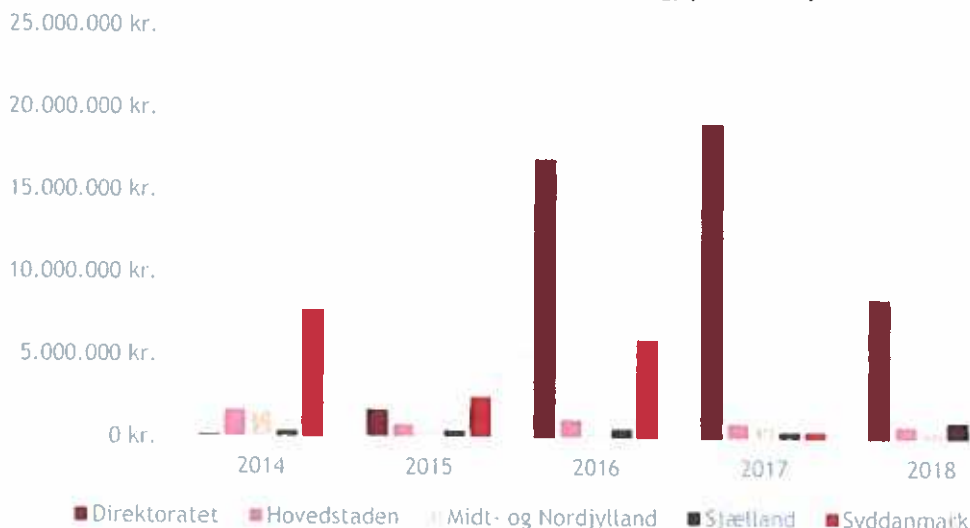
Indkøbsvolumen er især steget i perioden 2016-2018, hvilket primært kan tilskrives byggeriet af Storstrøms Fængsel og igangsættelsen af en række projekter under flerårsaftalerne for 2013-16 i forhold til øget sektionering. Derudover iværksættes etableringen af det føromtaltte udvisningsfængsel i Ringe som en del af flerårsaftalen for 2018-2021.

Indkøb af generel perimetersikring, porte mv. på i alt 79,4 mio. kr. fordeler sig således:

- Direktoratet - 46,4 mio. kr. (59 pct.)
- Hovedstaden - 5,1 mio. kr. (7 pct.)
- Midt- og Nordjylland - 3,4 mio. kr. (4 pct.)
- Sjælland - 2,7 mio. kr. (3 pct.)
- Syddanmark - 21,7 mio. kr. (27 pct.)

Fordelingen af indkøbene over årene fremgår af nedenstående figur 7:

**Figur 7: Udviklingen i indkøb af generel perimetersikring, porte mv., 2014-18**



Kriminalforsorgens indkøb af generel perimetersikring mv. fordeler sig i perioden 2014-18 på ni leverandører. Der købes ind hos syv af leverandørerne i mindst fire af årene. For de to resterende leverandører købes der kun ydelser i ét enkelt år.

Forskellen i, hvor meget Kriminalforsorgen indkøber hos de forskellige leverandører af generel perimetersikring, er betydelig. Hovedparten af indkøbene foretages hos tre leverandører, der hver især har andele på hhv. 44 %, 32 % og 21 % af de samlede indkøb i ydelseskategorien, men ikke entydigt fordelt på enheder, institutioner mv. i Kriminalforsorgen.

## 4.2.7

**Scannere, detektorer, antidroneudstyr mv.**

For perioden 2014-18 er der i gennemsnit pr. år indkøbt scannere, detektorer mv. for 10,0 mio. kr., men som det fremgår af nedenstående figur 8 er størstedelen af indkøbene beløbsmæssigt sket i 2017.

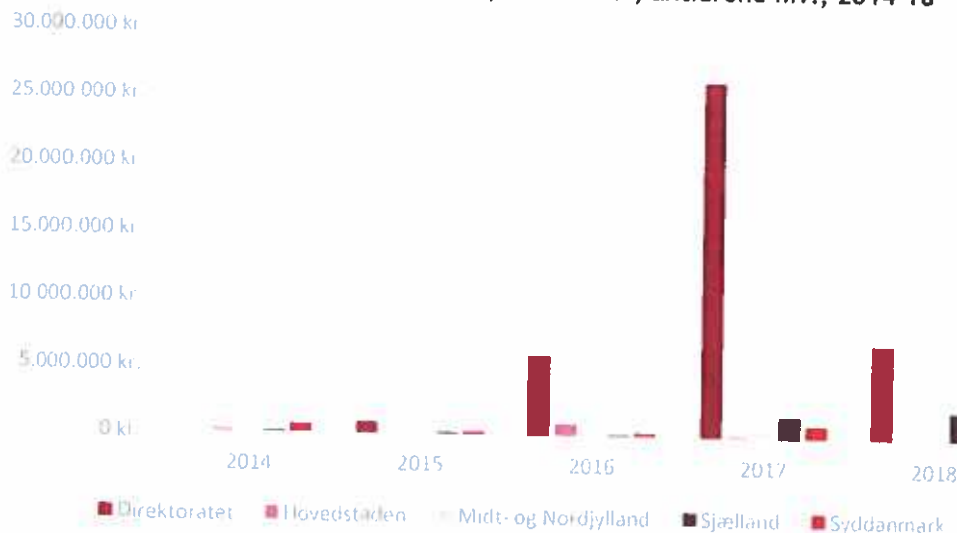
Dette skyldes hovedsageligt det forhold, at Kriminalforsorgen i slutningen af 2016 indgik to nye rammeaftaler på scannerområdet, herunder både på bagage- og pallescannere samt røntgen- og millimeterbølgescannere (til brug for kropsscanning af personer). Derudover har byggeriet af Storstrøms Fængsel også indflydelse på indkøbene i denne ydelseskategori.

Indkøb af scannere, detektorer, antidroneudstyr mv. på i alt 50,0 mio. kr. fordeler sig således:

- Direktoratet - 39,9 mio. kr. (80 pct.)
- Hovedstaden - 1,4 mio. kr. (3 pct.)
- Midt- og Nordjylland - 1,7 mio. kr. (3 pct.)
- Sjælland - 4,2 mio. kr. (8 pct.)
- Syddanmark - 2,8 mio. kr. (6 pct.)

Fordelingen af indkøbene over årene fremgår af nedenstående figur 8:

**Figur 8: Udviklingen i indkøb af scannere, detektorer, antidrone mv., 2014-18**



Kriminalforsorgens indkøb af scannere, detektorer, antidrone mv. fordeler sig i perioden 2014-18 på syv leverandører. Der købes ind hos fem af leverandørerne i mindst fire af årene. For de to resterende leverandørers vedkommende købes der ind i hhv. tre og to år.

Forskellen i, hvor meget Kriminalforsorgen indkøber hos de forskellige leverandører af scannere mv., er betydelig, idet indkøbene pga. entrepriseudbud og rammeaftalerne fra 2016 er centreret omkring tre leverandører, der står for hhv. 32,3 %, 30,8 % og 29,1 % af indkøbene i perioden.

## 4.3 VURDERING AF OVERHOLDELSE AF UDBUDSPLIGT VED INDKØB AF SIKRINGTEKNISKE INSTALLATIONER OG SYSTEMER I PERIODEN 2014-18

- 4.3.1 Vurderingerne af Kriminalforsorgens overholdelse af reglerne om udbudspligt eller passende konkurrenceudsættelse i øvrigt i forbindelse med indkøbene af sikringstekniske installationer og systemer bygger på opgørelserne i spend-analysen samt en gennemgang af kontraktmateriale og anden dokumentation omkring indkøbene, som vi har forespurgt på.

Vores gennemgang i dette afsnit er koncentreret omkring de fire præsenterede ydelseskategorier, sådan at det er muligt at se nærmere på indkøbet af eventuelt enslydende eller sammenhængende ydelser med særligt fokus på, om der har været tale om henholdsvis vareindkøbs-, tjenesteydelses- eller bygge- og anlægskontrakter:

**Tabel 5: Samlet indkøb af sikringstekniske installationer og systemer 2014-18 fordelt på ydelseskategorier (mio. kr.)**

	Ydelseskategori	Volumen
1	Generelle sikringstekniske installationer	210,0
2	Personlige sikringstekniske installationer	70,7
3	Perimetersikring, hegn, porte mv.	79,4
4	Scannere, detektorer, antidroneudstyr mv.	50,0
	I alt	410,1

Vi kan konstatere, at tilgangen til og organiseringen af indkøb inden for de fire ydelseskategorier har været grebet forskelligt an, hvorfor vi nedenfor fra afsnit 4.3.4 vil redegøre for vores vurdering af overholdelse af udbudspligten i forhold hertil.

For hver af ydelseskategorierne er der anført en samlet vurdering af Kriminalforsorgens overholdelse af udbudspligten samt øvrige forhold om passende konkurrenceudsættelse.

- 4.3.2 Arbejdet med at fremskaffe det forespurgte materiale har været vanskeliggjort af en ufuldstændig journaliseringspraksis for analyseperioden. Det er således vores vurdering, at notat- og journaliseringspraksis omkring beslutninger før, under og efter størstedelen af indkøbene af sikringstekniske installationer og systemer i perioden i udstrakt grad ikke har levet op til offentlighedslovens regler herom, især vedrørende de mange bygge- og anlægskontrakter, der i analyseperioden er indgået af Medarbejder 1 på vegne af institutionerne i Kriminalforsorgen. Vi er ikke på samme måde stødt på udfordringer vedrørende materiale omkring de større nybyggerier af Storstrøms Fængsel og Anstalten i Nuuk.

Det foreliggende materiale til brug for vores vurderinger har således ikke været journaliseret centralt, men er dels fremkommet fra områderne og dels fra flere afdelinger i Kriminalforsorgen, herunder særligt Koncern Økonomi, Koncern Sikkerhed, Koncern Ejendomme samt Koncern Indkøb. Det kan konstateres, at reorganiseringerne i Kriminalforsorgen samt det forhold, at en del medarbejdere på området ikke længere er ansat i Kriminalforsorgen, har medført, at noget af det efterspurgte materiale ikke umiddelbart kan tilgås længere.

- 4.3.3 Som opfølgning herpå er der gennemført interviews med udvalgte nøglepersoner i Kriminalforsorgen med tilknytning til blandt andet Koncern Sikkerhed, Koncern Indkøb samt Koncern Økonomi i relation til indkøb i de nævnte ydelseskategorier med det formål at få belyst indkøbspraksis og tilgang til brugen af konkurrenceudsættelse, herunder på specifikke indkøb samt på projekterne under fleråsaftalerne - særligt med fokus på etableringen af 200 ekstra pladser samt øget sektionering.

Ud fra disse interviews er vi orienteret om, at der ikke har ligget nogle nærmere strategiske overvejelser omkring samlet konkurrenceudsættelse af såvel vareindkøbs-, tjenesteydelses- eller bygge- og anlægskontrakter på området for generelle sikringstekniske installationer.

Som omtalt tidligere, så har ansvaret for de omtalte flerårssaftaleprojekters gennemførelse ligget i direktoratet. Herfra har man besluttet at lade en ekstern part forestå byggeentreprisen, mens sikringsentreprisen er blevet varetaget af Teknisk Afdeling i Kriminalforsorgen uden videre indblanding i tilvejebringelsen af kontraktforhold med de leverandører, der skulle gennemføre sikringsentreprisen.

#### Generelle sikringstekniske installationer

- 4.3.4 Generelle sikringstekniske installationer dækker som omtalt i udgangspunktet over alle faste, tekniske komponenter i relation til blandt andet sikringsanlæg, security management systemer, TV-overvågning, cellekald, brand- og ABA/ABDL-anlæg mv. Lidt over halvdelen af de samlede indkøb af sikringstekniske installationer og systemer for perioden 2014-18, nemlig ca. 210 mio. kr., vedrørte indkøb inden for denne ydelseskategori.

Virksomhederne Sikom Danmark A/S og Siemens Danmark A/S er de primære leverandører inden for denne ydelseskategori i analyseperioden. Indkøbene hos Sikom Danmark A/S blive vurderet nærmere i afsnit 4.3.5 til 4.3.10, mens indkøbene hos Siemens Danmark A/S vil blive gennemgået i afsnit 4.3.11. En samlet vurdering af ydelseskategorien fremgår af afsnit 4.3.12.

- 4.3.5 Der er i analyseperioden indkøbt for ca. 176 mio. kr. hos virksomheden Sikom Danmark A/S. Det kan konstateres, at der ud af dette beløb er gennemført EU-udbud for godt 68 mio. kr. vedrørende nye byggerier af Storstrøms Fængsel og Anstalten i Nuuk. EU-udbuddene er gennemført af eksterne rådgivere på vegne af Kriminalforsorgen.

Vi er derudover blevet præsenteret for en længere række kontraktforhold dækkende bygge- og anlægsopgaver på 16 institutioner for godt 54 mio. kr. i perioden 2014-18. Vi kan i disse kontrakter konstatere, at der henvises til de generelle bestemmelser i AB 92 som gældende for kontraktforholdet, ligesom kontraktens genstand primært omhandler entrepriser med tilhørende sikringstekniske installationer. De omtalte kontrakter er indgået som direkte tildelinger, indbudte licitationer eller som underhåndsbudsforretninger efter bestemmelserne i Tilbudsloven, mens en enkelt kontrakt er indgået som en offentlig licitation. Der henvises ikke i kontraktmateriale eller tilbud mv. til en fælles indkøbsaftale eller rammeaftale mellem Sikom Danmark A/S og Kriminalforsorgen i øvrigt.

Derudover foretages der i perioden 2014-18 en lang række af mindre og mellemstore indkøb for i alt godt 54 mio. kr. hos virksomheden bredt fordelt på institutionerne og områderne. Der er således tale om indkøb fra 64 enheder i Kriminalforsorgen (fængsler, arrester, områdedkontorer, transportenheder, pensioner mv.) uden for direktoratet, hvoraf de 46 af enhederne i perioden indkøber samlet for under 1 mio. kr. - og heraf er der 27 enheder, der køber for under 300.000 kr.

Der er således tale om en omfattende samhandel med pågældende virksomhed. Vi kan ud af bogføringen i Navision og via fakturahåndteringssystemet IndFak2 konstatere, at en stor del af bogføringerne omhandler mindre afregninger for blandt andet serviceaftaler og reparationer på eksisterende udstyr samt udskiftninger af eksempelvis kameraer, samtaleanlæg, nøglebokse mv. Det må dog samtidig konstateres, at de anvendte fakturatekster og bogføringer i øvrigt kun i mindre grad giver fyldestgørende information om den leverede vare eller ydelse.

Som omtalt tidligere kan det konstateres, at Kriminalforsorgens journaliseringspraksis i perioden omkring de nævnte indkøb medfører, at det ikke vil være uden en uforholdsmæssig stor indsats at identificere samtlige indkøb hos Sikom Danmark A/S. Vi kan derfor ikke afvise, at der skulle ligge yderligere kontraktforhold med virksomheden, som vi ikke er blevet præsenteret for.

- 4.3.6 Vi er ikke blevet præsenteret for aftaleforhold omkring de omtalte serviceaftaler e.l. i relation til Sikom Danmark A/S, der har været genstand for udbud eller annoncering (gældende i perioden 2014-15). Med forbehold for de mindre fyldestgørende fakturatekster er det vores

vurdering, at nogle af disse tjenesteydelsesindkøb har et omfang for den enkelte decentrale enhed, der i perioden 2014-15 burde have medført en annoncering, jf. annonceringspligten. I forbindelse med flere af de omtalte bygge- og anlægsprojekter har der også været tale om indkøb af centraludstyr eller opgraderinger hertil i form af det lokationsbaserede management system WinGuard, som er det styresystem, som Sikom Danmark A/S installerer. Ud fra tilbud fra Sikom Danmark A/S er vi orienteret om, at udgiften til selve management systemet udgør en mindre del af kontraktsummen, hvorfor indkøbet heraf må anses som et accessorisk indkøb til bygge- og anlægsopgaven de steder, hvor WinGuard har været en del af kontraktforholdet. Vi har som en del af dette identificeret, at der tilsyneladende kun i meget begrænset omfang foretages egentlige varekøb hos Sikom Danmark A/S og ofte som en del af en blandet kontrakt kombineret med tjenesteydelser, jf. ovenstående omkring serviceaftaler.

- 4.3.7 Ud over brugen af EU-udbud på de store nybyggerier kan vi som nævnt konstatere, at der primært er benyttet underhåndsbud som fremgangsmetode i forhold til at konkurrenceudsætte en stor del af de kontraktforhold, som Kriminalforsorgen har vurderet til at være bygge- og anlægsopgaver under Tilbudsloven med en kontraktsum mellem 300.000 kr. og 3 mio. kr. Det er vores vurdering, at størstedelen af de forelagte kontraktforhold falder inden for disse regler. I følgende tilfælde kan vi dog konstatere, at kontraktsummen på de kontraktforhold, vi har modtaget omkring Sikom Danmark A/S, har oversteget tærskelværdien på 3 mio. kr. for brugen af underhåndsbud, jf. Tilbudsloven:

**Tabel 6: Kontrakter på generelle sikringstekniske installationer og systemer indgået via underhåndsbud over grænsen på 3 mio. kr., 2014-18**

Entreprise/opgave	Kontraktsum	Institution	Periode	Leverandør
Etablering af yderligere kameraovervågning og opgradering af centraludstyr	5.479.033 kr.	Ringe Fængsel	2018	Sikom Danmark A/S
Sikringsentrepriser på ny adgangsbygning	3.019.577 kr.	Vestre Fængsel	2018	Sikom Danmark A/S

Det er vores vurdering ud fra den foreliggende dokumentation, at disse to ovenstående entrepriser burde have været konkurrenceudsat på anden vis end via brugen af underhåndsbud, nemlig via begrænset eller offentlig licitation.

- 4.3.8 Vi kan derudover ud fra det oplyste konstatere, at der i flere tilfælde ikke er indhentet andre tilbud end fra Sikom Danmark A/S, og hvor man har benyttet sig af samme kontraktparadigme som ved andre aftaleindgåelser på området. Vi er fra gennemgang af mailkorrespondancer hos Medarbejder 1 og en anden medarbejder bekendt med, at Sikom Danmark A/S er blevet tildelt kontrakter direkte uden konkurrenceudsættelse, og at kontrakterne kan henføres til flerårsprojektet om etableringen af 200 nye pladser under flerårsaftalen for 2013-16:

**Tabel 7: Kontrakter på generelle sikringstekniske installationer og systemer indgået via direkte tildeling, 2014-18**

Entreprise/opgave	Kontraktsum	Institution	Periode	Leverandør
Sikringsentreprise på ny besøgsbygning	2.115.282 kr.	Nyborg Statsfængsel	2014	Sikom Danmark A/S
Sikringsentreprise på lukket afsnit, inkl. opgradering	14.492.442 kr.	Søbysøgaard Statsfængsel	2013-14	Sikom Danmark A/S
Sikringsentreprise	1.090.217 kr.	Horserød Statsfængsel	2014	Sikom Danmark A/S

Andre sikringsentrepriser end de ovenfor nævnte - fx under flerårsaftaleprojekterne eller større anlægsprojekter - kunne formentlig i udgangspunktet falde inden for kriterierne for direkte tildeling under delydelsesreglen eller undtagelserne, jf. Tilbudslovens §12, stk. 3. Vi er dog ikke blevet præsenteret for notater eller lignende overvejelser om at benytte sig af undtagelser fra udbud eller af delydelsesreglen på de af sikringsentrepriserne, der i udgangspunktet kunne opfylde kriterierne herfor - nemlig som en del af en samlet byggeentreprise, der har været i EU-udbud.

- 4.3.9 Herudover har vi identificeret, at der fra 2012 er indgået en tjenesteydelsesaftale vedrørende blandt andet support og overvågning af de tekniske installationer på en fast aftale frem til 2014 med mulighed for forlængelse grundet ydelsens væsentlighed. Vi er orienteret om, at der i perioden 2012-2014 har været indkøbt for 2,3 mio. kr. Vi har ud fra bogføringen i Navision identificeret, at der i den efterfølgende periode fra 2015-18 er en samlet omsætning på aftaleforholdet på 2.683.016 kr., og dermed for den samlede syv-årige periode på ca. 5 mio. kr.

Vi er ikke blevet præsenteret for dokumentation omkring valget af Sikom Danmark A/S som leverandør i forhold til enten at undtage for udbud eller sikre konkurrence om kontrakten, herunder et eventuelt behov for at offentliggøre en bekendtgørelse med henblik på frivillig forudgående gennemsigtighed (en såkaldt profylaksebekendtgørelse). Grundet ydelsens karakter er det vores opfattelse, at Kriminalforsorgen burde have taget i betragtning, at ydelsen fremadrettet kunne være væsentlig for driften af Sikom Danmark A/S' systemer, også ud over kontraktperioden. Tærskelværdierne for tjenesteydelsesindkøb under forsvars- og sikkerhedsdirektivet var i 2012/13 på 2.979.640 kr., hvorfor Kriminalforsorgen burde have vurderet udbudspligten ift. kontraktlængden.

- 4.3.10 Ud fra det foreliggende materiale kan vi konstatere, at indkøbene hovedsageligt er initieret af den enkelte institution, men at medarbejderne i Teknisk Afdeling qua deres tekniske indsigt - og i nogle tilfælde særlige certificeringer - har haft en væsentlig rolle i udformningen af kravspecifikationen på vegne af den enkelte institution. Den efterfølgende tilbudsindhentning fra én eller flere leverandører i markedet er typisk sket via Medarbejder 1, der efter tilbudsindhentningens afslutning har anbefalet den enkelte institution at gå med én tilbudsgiver frem for en anden.

De foreliggende kontrakter i ydelseskategorien er i udgangspunktet underskrevet af Medarbejder 1. Dette kan dog umiddelbart ikke gøre det op for det forhold, at det i udgangspunktet har været det enkelte område eller den enkelte institution, der dels har truffet beslutning om indholdet af indkøbet og dels har truffet beslutning om tildeling af kontrakten til en given leverandør, herunder formentlig også i forhold til den direkte tildeling. Vi finder det dog usædvanligt, at kontrakterne ikke i udgangspunktet er underskrevet af den budgetansvarlige, men som regel af Medarbejder 1.

Vi finder det ligeledes usædvanligt, at beslutningen om kontrakttildeling typisk er sket på baggrund af en anbefaling fra Medarbejder 1 uden at være fulgt af egentlige vurderings- eller evalueringsnotater omkring valget af leverandør, men af en opgørelse af pris på den ønskede opgave. Vi har således ikke fået forelagt sådanne notater omkring de nævnte indkøb og kan konstatere, at der ikke er journaliseret noget omkring dette i Kriminalforsorgens systemer.

- 4.3.11 I denne ydelseskategori har vi også identificeret en større mængde indkøb fra virksomheden Siemens Danmark A/S, idet der i perioden 2014-18 samlet indkøbes for godt 22 mio. kr.

Det kan konstateres, at flere institutioner og områder selv har henvendt sig direkte til Siemens Danmark A/S for at foretage indkøb af bl.a. obligatorisk eftersyn mv. Det er i den forbindelse vores vurdering, at størstedelen af indkøbene fra Siemens Danmark A/S har været tjenesteydelser i form af faste serviceaftaler og obligatoriske eftersyn, som har været gældende for en lang række enheder under Kriminalforsorgen. Vi er via interviews med Koncern Sikkerhed orienteret om, at de enkelte institutioner ud over installationer af kameraer, servere og andre anlæg mv., inkl. service herpå, også typisk har fået udført arbejder i relation til brandsikring, ABA/ABDL-anlæg, brandmeldeanlæg mv. hos Siemens Danmark A/S. Dette



understøttes af de posteringer i bogføringen og på fremfundet bilagsmateriale. Derudover har en del institutioner købt obligatoriske eftersyn af disse brandtekniske installationer. Der foreligger blandt dette en række større indkøb på blandt andet kameraer i Enner Mark Fængsel i 2014-15 på 1,3 mio. kr., mens der i Nørre Snede Fængsel tilsyneladende har været løbende udskiftninger af materiel i perioden 2014-18 for ca. 1,8 mio. kr., og at der i Vestre Fængsel i perioden har været større uspecificerede indkøb i perioden 2014-16 på ca. 2 mio. kr.

Vi har derudover via gennemgang af mailkorrespondancer hos Medarbejder 1 fremfundet tilbud og aftaleforhold på en række matrikler for ca. 6 mio. kr. i alt vedrørende brandtekniske anlæg, herunder i Vestre Fængsel med tilhørende enheder på ca. 3 mio. kr. i 2018. Vi kan på baggrund af det gennemgåede materiale i nogle tilfælde konstatere, at der i disse kontraktforhold og tilbud med Siemens Danmark A/S henvises til en indkøbsaftale, der omfatter en særlig rabat til Kriminalforsorgen på 18 % af listepriisen for brandtekniske anlæg. [REDACTED]

På baggrund heraf er det vurderingen, at præmissen ift. Udbudslovens §31, stk. 3, ikke er opfyldt i forhold til opdelingen af disse indkøb i decentrale enheder, når der benyttes sådanne fælles indkøbsaftaler gældende for hele Kriminalforsorgens område. Dette har ikke afstedkommet nærmere vurderinger fra Kriminalforsorgens side omkring en samling af aftaleforhold på trods af, at vi i perioden har identificeret de førmtalte aftaleforhold for ca. 6 mio. kr. Aftaler med denne rabatstruktur andrager efter vores vurdering kun en andel af indkøbene hos Siemens Danmark A/S i analyseperioden. Vi er ud fra interviews orienteret om, at denne aftale tilsyneladende ikke har været kendt i Koncern Sikkerhed. Vi er desuden orienteret om, at der foreligger en skriftlig rammeaftale mellem Siemens Danmark A/S og Kriminalforsorgen omkring denne rabat, men aftalen er ikke underskrevet af parterne. Vi finder det usædvanligt ikke at have en underskrevet aftale på plads, når der henvises til den i tilbud og aftaler. En sådan rammeaftale burde efter vores vurdering have været genstand for konkurrenceudsættelse.

Det er dog vanskeligt at fastslå omfanget af øvrige ydelser eller kontrakter med Siemens Danmark A/S, der kan siges at være sammenhængende. På øvrige indkøb mangler dokumentation for valget af Siemens Danmark A/S som leverandør, men flere af aftalerne skulle efter vores vurdering have været konkurrenceudsat efter Tilbudsloven eller har som minimum været annonceringspligtige i perioden 2014-15.

I forhold til de resterende indkøb hos Siemens Danmark A/S i form af serviceaftaler mv. har Kriminalforsorgen tilsyneladende heller ikke her forholdt sig til udbuds- eller annonceringspligten heraf, da der efter vores vurdering er tale om udbudspligtige tjenesteydelser. Vi er således ikke blevet præsenteret for notater eller anden dokumentation omkring valget af Siemens Danmark A/S som leverandør, herunder eventuelle profylaksebekendtgørelser, hvis det var tilfældet, at Siemens Danmark A/S var eneste leverandør, der kunne udføre den pågældende service.

#### 4.3.12

##### *Samlet vurdering for ydelseskategorien*

Det samlede indkøb i ydelseskategorien er for analyseperioden på 210 mio. kr., hvoraf virksomhederne Sikom Danmark A/S (176 mio. kr.) og Siemens Danmark A/S (22 mio. kr.) står for hovedparten af leverancerne.

Samlet er det vores vurdering, ud fra det foreliggende materiale og interviews, at indkøbene fra Sikom Danmark A/S primært har været bygge- og anlægsgaver gennemført af og til decentrale enheder, jf. Udbudslovens §31 og før dette de lignende bestemmelser i udbudsdirektiverne. Vi vurderer dermed udbudspligtens overholdelse ved at se isoleret på de enkelte indkøb for den budgetmæssige enhed i Kriminalforsorgen, der har haft ansvaret for kontrakten.

Vi har ud fra det foreliggende materiale ikke identificeret andre kontraktforhold omkring sikringsentrepriser med Sikom Danmark A/S end for Storstrøms Fængsel, der samlet set opfylder ovenstående i relation til grænsen for at skulle udbyde opgaverne i EU-udbud, jf. tærskelværdierne for bygge- og anlægsarbejder under forsvars- og sikkerhedsdirektivet på 38.624.809 kr. (2014). Kriminalforsorgen udbød også sikringsentreprisen på Anstalten i Nuuk i et EU-udbud. For størstedelen af de øvrige fremlagte kontraktforhold med Sikom Danmark A/S er det vores vurdering, at brugen af underhåndsbud og indbudte licitationer efter tilbudsloven generelt har været rette fremgangsmåde til at sikre passende konkurrenceudsættelse i relation til mindre bygge- og anlægskontrakter inden for ydelseskategorien.

Det er dog samtidig vurderingen, at Kriminalforsorgen i to omtalte projekter for samlet godt 8,5 mio. kr. ikke har benyttet en passende konkurrenceudsættelse, samt at der i tre tilfælde for samlet godt 17,7 mio. kr. er foretaget direkte tildeling af kontrakter i strid med udbudsreglerne til virksomheden uden nærmere dokumentation herfor. Derudover er det vores vurdering, at Kriminalforsorgen burde have vurderet nærmere på udbudspligten i forhold til tjenesteydelsesaftalen for ca. 5 mio. kr. vedrørende support og overvågning af Sikom Danmark A/S' systemer, ligesom vi ikke er præsenteret for aftaleforhold omkring øvrige serviceaftaler e.l., der har været genstand for udbud eller annoncering (gældende i perioden 2014-15) på trods af et omfang for den enkelte decentrale enhed, der i perioden 2014-15 som minimum burde have medført en annoncering, jf. annonceringspligten.

Samlet kan vi vedrørende Siemens Danmark A/S konstatere, at der indkøbes såvel varer som tjenesteydelser, samt at der også er indgået aftaler om bygge- og anlægsarbejder. Vi kan konstatere, at der i udvalgte aftaleforhold og tilbud henvises til en indkøbsaftale, der omfatter en særlig rabat på brandtekniske anlæg. På baggrund heraf er det vurderingen, at præmissen ift. Udbudslovens §31, stk. 3t, ikke er opfyldt i forhold til opdelingen af disse indkøb i decentrale enheder, når der benyttes fælles indkøbsaftaler gældende for hele Kriminalforsorgens område. Vi finder det usædvanligt, at rabataftalen mellem virksomheden og Kriminalforsorgen ikke er underskrevet, men alligevel benyttes i tilbud og aftaler. Derudover er det vores vurdering, at en sådan rammeaftale burde have været genstand for konkurrenceudsættelse. Det har dog ikke afstedkommet nærmere vurderinger fra Kriminalforsorgens side omkring en samling af kontraktforhold på trods af, at vi i perioden har identificeret aftaleforhold for ca. 6 mio. kr. Det er vanskeligt at fastslå omfanget af øvrige ydelser eller kontrakter med virksomheden, men vi er ikke blevet forelagt dokumentation for valget af dem som leverandør på trods af, at nogle af de leverede ydelser efter vores vurdering skulle have været konkurrenceudsat efter Tilbudsloven, eller som minimum været annonceringspligtige i perioden 2014-15.

Vi kan konstatere, at flere kontraktforhold med Siemens Danmark A/S og størstedelen af kontraktforholdene med Sikom Danmark A/S, som vi har identificeret, er kommet i stand med teknisk og forhandlingsmæssig bistand fra Medarbejder 1 i Kriminalforsorgens Tekniske Afdeling. Det er vores vurdering, at Medarbejder 1's rolle ikke samtidig generelt kan antages at være koordinerende i forhold til alle institutioners behov for generelle sikringstekniske installationer, idet der ikke umiddelbart var pligt til at oplyse Medarbejder 1 omkring forstående behov for sikringstekniske installationer og systemer. Vi er i tillæg hertil ikke blevet præsenteret for en samlet strategisk tilgang til indkøbene af de pågældende ydelser i analyseperioden.

Vi finder, at det skal vurderes, om det er acceptabelt, at man i forhold til særligt to af projekterne under flerårsaftalen for 2013-16 - nemlig projektet om etableringen af 200 nye pladser samt projektet om øget sektionering - ikke havde indsigt i reglerne for passende konkurrenceudsættelse, når man har besluttet at lade en intern afdeling (Teknisk Afdeling) stå for projektledelsen og gennemførelsen af disse sikringsentrepriser.

Vi skal i øvrigt bemærke, at Kriminalforsorgen inden for denne ydelseskategori i vidt omfang har fortsat en praksis i analyseperioden med manglende dokumentation for stillingtagen til reglerne for konkurrenceudsættelse, selv om Kriminalforsorgen via en dialog og et aktindsigtsforløb fra en leverandør af sikringstekniske installationer og systemer tilbage i 2014-2015 var blevet gjort opmærksom på, at der efter denne leverandørs opfattelse var sket brud på udbudsreglerne i relation til kontraktindgåelser på området.

#### 4.3.13 **Personlige sikringstekniske installationer**

Personlige sikringstekniske installationer dækker i udgangspunktet over alle tekniske komponenter, som Kriminalforsorgens medarbejdere fysisk har på sig eller kan benytte i deres arbejde i relation til overfaldsalarmer, bodycams mv. Indkøb af personlige sikringstekniske installationer i perioden 2014-18 udgør samlet 70,7 mio. kr., svarende til 17 pct. af det samlede indkøb af sikkerhedstekniske installationer og systemer i perioden.

Indkøbene i ydelseskategorien omfatter i perioden 2014-18 virksomhederne **Ascom Danmark A/S** og **Howeni A/S** med førstnævnte som den klart primære samhandelspartner. Hovedparten af indkøbet hos Ascom Danmark A/S kan henføres til direktoratet (43,1 pct.) og Kriminalforsorgsområde Syddanmark (28,3 pct.), hvilket primært kan tilskrives projekter i Udrejsecenter Ellebæk og Søbysøgaard fængsler, mens det i 2017 kan henføres til Storstrøms Fængsel samt et projekt i Sønder Omme Fængsel.

Det kan konstateres, at organiseringen omkring indkøbene af personlige tekniske installationer primært kan henføres til Koncern Sikkerhed, da denne enhed i Kriminalforsorgen har været ansvarlig for gennemførelsen af et EU-udbud af en rammeaftale for perioden 2009-2016 med Ascom Danmark A/S.

4.3.14 Vi kan konstatere, at den oprindelige rammeaftale med Ascom Danmark A/S udløb i 2016, men at den endelige udrulning til alle institutioner i Kriminalforsorgen ikke var gennemført ved udgangen af 2016. Kriminalforsorgen besluttede derfor at gennemføre et udbud med forhandling uden offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse (igen, en profylaksebekendtgørelse) med den forklaring, at kun Ascom Danmark A/S kunne levere de pågældende ydelser, og at skifteomkostningerne på systemet ville overstige den forventede kontraktsum på 10 mio. kr. markant.

Efter nærmere redegørelse fra Kriminalforsorgen på baggrund af oplæg fra Ascom Danmark A/S kan det konstateres, at angivelsen af eventuelle skifteomkostninger fejlagtigt var anført i profylaksebekendtgørelsen og dermed argumentationen om, at den klart oversteg den forventede kontraktværdi - da behovet for indkøbet i virkeligheden alene omhandlede en service- og supportaftale til systemet, der som nævnt ikke var fuldt implementeret.

Vi kan konstatere, at den samlede omkostning i relation til arbejderne beløber sig til 13 mio. kr. i perioden i stedet for de i profylaksen anførte 10 mio. kr. Merforbruget ift. forventet forbrug på rammeaftalen holder sig dermed under 50 %, som normalvis er den maksimale grænse for behovet for et genudbud af en rammeaftale, jf. udbudslovens §181, stk. 2.

#### 4.3.15 **Samlet vurdering for ydelseskategorien**

Indkøb af personlige sikringstekniske installationer i perioden 2014-18 udgør samlet 70,7 mio. kr., hvor virksomheden Ascom Danmark A/S er den primære leverandør.

Det kan konstateres, at der før og efter analyseperioden er taget aktivt stilling til gennemførelsen af EU-udbud af flere rammeaftaler med Ascom Danmark A/S, og indkøbene har således været omfattet af udbudte rammeaftaler. Vi er desuden blevet forelagt dokumentation for håndteringen af profylaksebekendtgørelser i forbindelse med forlængelser.

Det er på denne baggrund vores vurdering, at Kriminalforsorgen generelt inden for denne ydelseskategori har sikret passende konkurrenceudsættelse efter reglerne i analyseperioden.

#### 4.3.16 **Generel perimetersikring, porte mv.**

Generel perimetersikring, porte mv. dækker som nævnt i udgangspunktet over alle komponenter, som relaterer sig til mekanisk og elektronisk sikring af perimetrene på Kriminalforsorgens institutioner, herunder adgangssystemer, sluser og porte, afskærmninger af bl.a. gårdtursarealer mv. I perioden 2014-18 har det samlede indkøb inden for ydelsesområdet været på 79,4 mio. kr., hvilket svarer til 19 pct. af det samlede indkøb af sikringstekniske installationer og systemer i perioden.

Godt 60 pct. af Kriminalforsorgens indkøb i denne ydelseskategori kan henføres til direktoratet, hvilket primært kan tilskrives byggeriet af Storstrøms Fængsel og igangsættelsen af en række projekter under flerårsaftalerne i forhold til øget sektionering. Kriminalforsorgsomsrådene Syddanmark har i perioden også et forholdsvis stort indkøb af ydelseskategorien på grund af udvisningsfængslet i Ringe og øget sektionering i Nyborg Statsfængsel.

4.3.17 Indkøbene i ydelseskategorien foretages i analyseperioden primært hos virksomhederne GPP Perimeter Protection A/S for samlet ca. 26 mio. kr. og KIBO System A/S for samlet ca. 35 mio. kr., mens der ift. Storstrøms Fængsel er indgået aftale med HSM Industri A/S på baggrund af et EU-udbud forestået af en ekstern rådgiver.

Ud over brugen af EU-udbud kan det konstateres, at der er benyttet underhåndsbud eller indbudt licitation som primær fremgangsmåde i forhold til at konkurrenceudsætte en stor del af indkøbene i ydelseskategorien. Vi er heller ikke her blevet præsenteret for notater eller lignende overvejelser om at benytte sig af undtagelser fra udbud eller af delydelsesreglen på de af entrepriserne, der i udgangspunktet kunne opfylde kriterierne herfor.

4.3.18 Det er i øvrigt som udgangspunkt altid de to samme virksomheder - GPP Perimeter Protection A/S og KIBO System A/S - der løbende har været indbudt til at byde via underhåndsbud eller indbudte licitationer. Dette strider i udgangspunkt mod Tilbudslovens §12, stk. 4, der netop tilsiger, at man ikke hver gang kan indbyde samme virksomheder til underhåndsbudsforretninger. Det samme gør sig gældende ved indbudte licitationer ift. Tilbudslovens §6, stk. 3, idet ordregiver ikke ved hvert udbud kan indbyde den samme kreds af virksomheder

4.3.19 Ud fra det foreliggende materiale kan vi konstatere, at underhåndsbuds- og licitationsforretningerne er gennemført af Teknisk Afdeling i Kriminalforsorgen på vegne af de enkelte institutioner og områder. At Medarbejder 1 står som underskriver kan heller ikke her gøre det op for det forhold, at det i udgangspunktet har været det enkelte område eller den enkelte institution, der dels har truffet beslutning om indholdet af indkøbet, og dels har truffet beslutning om tildeling af kontrakten til en given leverandør. Igen finder vi, at det skal vurderes, om det er acceptabelt, at man i forhold til de to projekter under fleråsaftalen for 2013-16 - nemlig projektet om etableringen af 200 nye pladser samt projektet om øget sektionering - ikke har udarbejdet notater e.l. omkring overvejelser om passende konkurrenceudsættelse, når man har besluttet at lade en intern afdeling (Teknisk Afdeling) stå for projektledelsen og gennemførelsen af disse entrepriser.

#### 4.3.20 **Samlet vurdering for ydelseskategorien**

Indkøb af generel perimetersikring, porte mv. har i perioden 2014-18 været på 79,4 mio. kr., hvor virksomhederne GPP Perimeter Protection A/S og KIBO System A/S har været de primære leverandører. Ud over brugen af EU-udbud er det vores vurdering, at brugen af underhåndsbud samt indbudt licitation efter Tilbudsloven generelt har været rette fremgangsmåde til at sikre passende konkurrenceudsættelse inden for ydelseskategorien.

I forhold til to af projekterne under fleråsaftalen for 2013-16 burde Kriminalforsorgen have udarbejdet notater e.l. omkring overvejelser om passende konkurrenceudsættelse af de entrepriser, der knyttede sig hertil. Vi finder det dog som nævnt i strid med Tilbudslovens regler, at man hver gang har indbudt den samme kreds af virksomheder til at deltage i underhåndsbud eller indbudt licitation i perioden.

## 4.3.21

**Scannere, detektorer, antidroneudstyr mv.**

Scannere, detektorer, antidrone mv. dækker som omtalt over alle komponenter, som relaterer sig til fastmonteret eller håndholdt scannings- og detektionsudstyr, jamming, detektering af droner mv. Indkøb af scannere, detektorer, antidrone mv. i perioden 2014-18 udgør samlet ca. 50,0 mio. kr., svarende til 12 pct. af det samlede indkøb af sikringstekniske installationer og systemer i perioden.

Indkøbene inden for ydelseskategorien kan i udbredt grad henføres til direktoratet, som tegner sig for 80 pct. af indkøbene i perioden, hvoraf hovedparten af indkøbene foretages hos virksomhederne **Unify Business Solutions Ltd D** for samlet ca. 16 mio. kr., **Houlberg Instrumentering A/S** for samlet ca. 15 mio. kr. og **Norad A/S** også for samlet godt 15 mio. kr., mens der kun i mindre omfang er sket indkøb hos virksomheden **IHM** for i alt 1,7 mio. kr.

Størstedelen af indkøbene er foretaget i 2017, hvilket hovedsageligt skyldes det forhold, at Kriminalforsorgen i slutningen af 2016 på baggrund af EU-udbud indgik to rammeaftaler på scannerområdet gældende for hele Kriminalforsorgen, herunder både på bagage- og palle-scannere samt røntgen- og millimeterbølgescannere (til brug for kropsscanning af personer). Udbuddene kan kategoriseres som varekøb og er i øvrigt udbudt efter det klassiske udbudsdirektiv (2004/18/EF) samt dennes efterfølger (2014/24/EU).

## 4.3.22

**Samlet vurdering for ydelseskategorien**

Indkøb af scannere, detektorer, antidroneudstyr mv. har i perioden 2014-18 været på 50,0 mio. kr., hvor virksomhederne **Unify Business Solutions Ltd D**, **Houlberg Instrumentering A/S** og **Norad A/S** står for ca. 46 mio. kr., mens der kun i mindre omfang er sket indkøb hos virksomheden **IHM**.

Kriminalforsorgen indgik i slutningen af 2016 på baggrund af EU-udbud to rammeaftaler på scannerområdet gældende for hele Kriminalforsorgen, herunder både på bagage- og palle-scannere samt røntgen- og millimeterbølgescannere.

Det er vores vurdering, at Kriminalforsorgen generelt inden for denne ydelseskategori har sikret passende konkurrenceudsættelse efter reglerne i analyseperioden.

## 4.4 OVERVEJELSER OM MULIGE FREMTIDIGE OMRÅDER FOR KONKURRENCEUDSÆTTELSE

Vi er blevet bedt om at se nærmere på ydelsesområder eller ydelser inden for sikringstekniske installationer og systemer, der på baggrund af den gennemførte analyse frem over bør konkurrenceudsættes af Kriminalforsorgen.

Som anført igennem afrapporteringen, så skal det indledningsvist bemærkes, at en stor del af de omfattede indkøb i udgangspunktet kan kategoriseres som bygge- og anlægsarbejder. Det er således væsentligt, at der fremadrettet kommer et øget fokus på håndteringen af korrekt konkurrenceudsættelse ved bygge- og anlægsprojekter i Kriminalforsorgen. Oprettelsen af Koncern Ejendomme, der både har fokus på nybyggerier og øvrige byggerier på Kriminalforsorgens matrikler, er et skridt i den rigtige retning for at sikre dette.

Vi er derudover orienteret om, at Kriminalforsorgen har igangsat en række tiltag for at styrke og professionalisere tilgangen til indkøb på hele Kriminalforsorgens område via:

- Ny organisering og nye retningslinjer og øget ledelsesmæssig eskalering af beslutninger ved. Indkøb, herunder nye prokuraregler
- Styrket koncernsamarbejde på indkøbsområdet og øget bevidsthed om indkøbsregler
- Styrket controlling og opfølgning på indkøbsområdet

Som en udløber heraf har Koncern Indkøb og Koncern Sikkerhed fra sommeren 2019 igangsat et arbejde med i fællesskab at få udarbejdet en udbudsstrategi for Kriminalforsorgens samlede indkøb af sikringstekniske installationer og systemer. Dette arbejde involverer blandt andet også Koncern Ejendomme. Det er således vores vurdering - også set i lyset af denne gennemførte analyse - at der er et øget ledelsesmæssigt fokus i Kriminalforsorgen på at sikre korrekt konkurrenceudsættelse af det sikringstekniske område.

I forbindelse med den gennemførte analyse er vi umiddelbart blevet opmærksomme på følgende områder, som vi mener, at Kriminalforsorgen med fordel kan undersøge nærmere i relation til konkurrenceudsættelse:

- Muligheden for rammeaftaler på eksisterende sikringstekniske installationer og systemer frem for løbende serviceaftaler på Kriminalforsorgens områder eller matrikler
- Muligheden for rammeaftaler om automatiske brand- og rumslukningsanlæg (ABA/ABDL/ARS) med tilhørende serviceaftaler, herunder obligatoriske brandtilsyn.
- Muligheden for rammeaftaler om låse-/nøgleservice samt indbrudssikring (AIA) - også selv om mange institutioner kører med forskelligt låsesystem
- Muligheden for at få mere konkurrence på området perimetersikring, idet der i analyseperioden konsekvent har været de samme to leverandører i underhåndsbud. Vi er ikke bekendte med dokumentation for, at Kriminalforsorgen tidligere har overvejet grænseoverskridende interesse på dette område eller på anden vis har inviteret andre bydere ind på opgaverne.

På baggrund af ovenstående er det vores anbefaling, at der foretages en opfølgning på de iværksatte tiltag på indkøbsområdet i andet halvår i 2020.

## 5. RESULTATER - ANALYSESPOR 2

5.0.1

[REDACTED]

5.1

[REDACTED]

5.1.1

[REDACTED]

5.1.2

[REDACTED]

5.1.3

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

5.1.4

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

5.1.5

[REDACTED]

5.1.6

[REDACTED]

5.1.7

[REDACTED]

[REDACTED]

5.2

[REDACTED]

5.2.1

[REDACTED]

5.2.2

[REDACTED]

5.2.3

[REDACTED]

5.2.4

[REDACTED]

5.2.5

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

5.2.6

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

5.2.7

[REDACTED]

### 5.3

[REDACTED]

#### 5.3.1

[REDACTED]

#### 5.3.2

[REDACTED]

#### 5.3.3

[REDACTED]

#### 5.3.4

[REDACTED]

[REDACTED]

#### 5.3.5

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

5.3.6

[REDACTED]

5.3.7

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

5.4

[REDACTED]

5.4.1

[REDACTED]

5.4.2

[REDACTED]

[REDACTED]

5.4.3 [REDACTED]

5.4.4 [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

5.5 [REDACTED]

5.5.1 [REDACTED]

[REDACTED]

5.5.2 [REDACTED]

[REDACTED]

5.5.3 [REDACTED]

5.5.4 [REDACTED]

5.5.5 [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

5.5.6 [REDACTED]

[REDACTED]

5.5.7 [REDACTED]

[REDACTED]

5.6

[REDACTED]

5.6.1

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

5.6.2

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

# BILAG

Bilag 1: Kundens opgavebeskrivelse

Bilag 2: [REDACTED]

Bilag 3: [REDACTED]

Bilag 4: Indkøb efter leverandør



# BILAG 1

## 1 Kundens opgavebeskrivelse

Kriminalforsorgen indkøber løbende ydelser vedrørende servicering, reovering, nyetablering af eksisterende sikringsystemer og sikringsinstallationer i fængsler og arresthuse mv. Kriminalforsorgen ønsker i den forbindelse at foretage en dybdegående undersøgelse af indkøbet af disse ydelser i perioden 2014-18, som vil være opdelt i to spor. Undersøgellesperioden kan udvides længere tilbage i tid end 2014, såfremt dette undervejs i undersøgelsen vurderes relevant.

Første spor af undersøgelsen vil blive gennemført som en indkøbsanalyse, som belyser kriminalforsorgens indkøb af de nævnte ydelser, samt i hvilket omfang disse ydelser er indkøbt i henhold til de gældende udbudsregler.

Andet spor skal afdække, om der i kriminalforsorgens indkøb af de pågældende ydelser kan konstateres indikation på "vennetjenester" eller andre uregelmæssigheder i relation til de anvendte leverandører.

Det estimeres at det årlige indkøbsvolumen er i størrelsesordenen 35-50 mio. kr. årligt. Estimatet er baseret på en opgørelse af forbruget ydelser vedrørende servicering, reovering, nyetablering af eksisterende sikringsystemer og sikringsinstallationer i fængsler og arresthuse mv. i 2016.

Kriminalforsorgen forventer at den samlede pris for hele undersøgelsen er op til 1 mio. kr.

Undersøgelsen skal resultere i en samlet rapport, der forventeligt skal være færdig senest den 1. juni 2019.

### Følgende konkrete opgaver skal gennemføres i undersøgelsen:

#### Indkøbsanalysen

Der skal foretages en grundig og udtømmende analyse af kriminalforsorgens indkøb af ydelser vedrørende servicering, reovering, nyetablering af eksisterende sikringsystemer og sikringsinstallationer i fængsler og arresthuse mv. i perioden 2014-18. Undersøgelsen skal belyse følgende:

- En kortlægning af kriminalforsorgens indkøb af de nævnte ydelser. Kortlægningen skal være detaljeret og give et tilbunds-gående overblik over de enkelte indkøbte ydelser, herunder f.eks. i forhold til kontraktgrundlag, købssum, ydelsesbeskrivelse, leverandører m.v. for hvert af årene 2014-18.
- En undersøgelse af om der for hvert de enkelte indkøb – eller hvis relevant for en række af sammenhængende indkøb - har været en udbudspligt
- En undersøgelse af om udbudspligten for de pågældende indkøb i givet fald er blevet afloftet af kriminalforsorgen.

Revisionsvirksomheden skal i indkøbsanalysen ligeledes udarbejde et overblik over, hvor der fremadrettet ved indkøb af servicering, reovering, nyetablering af eksisterende sikringsystemer og sikringsinstallationer i fængsler og arresthuse mv. evt. er behov for at gennemføre EU-udbud eller anden form for konkurrenceudsættelse for at imødekomme gældende indkøbs- og udbudsregler.

#### Analyse af mulige "vennetjenester" eller andre uregelmæssigheder

Det skal undersøges, om der er indikationer på, at indkøb af de beskrevne ydelser er sket som "vennetjenester", eller om der er indikationer på andre uregelmæssigheder.

Såfremt der er indikationer på, at der har været uregelmæssigheder eller "vennetjenester" forbundet med valg af leverandører, skal det undersøges om kriminalforsorgen har betalt overpris for de relevante ydelser.

Kriminalforsorgen vil for begge analysespor stille alt relevant materiale til rådighed for gennemførelsen af undersøgelsen, herunder regnskabsmateriale, vejledninger, analyser m.v.

Leverandøren udarbejder i forbindelse med opstarten af analysen en konkret beskrivelse af de centrale, metodiske valg m.v. og præsenterer dette for kriminalforsorgen. Der holdes desuden løbende statusmøder, hvor leverandøren orienterer om fremdriften i analysen samt præsenterer foreløbige konklusioner.

#### **Generelle krav:**

Det pointeres at der i overensstemmelse med punkt 7.8.2. i Bilag E Leveringskontrakten finder håndtering af persondata sted som et led i den samlede undersøgelse.

Valgt leverandør skal umiddelbart efter underskrift af leveringskontrakten kunne påbegynde arbejdet med analysen. Jf. punkt 3 - Tidsfrister er dette 1.3.2019.

Valgt leverandør skal forud for igangsættelsen af undersøgelsen præcisere og uddybe den anbefalede metodik og arbejdstilrettelæggelse i samarbejde med kriminalforsorgen.

Det er et krav at de tilknyttede konsulenter giver samtykke til træk i Kriminalregistret.

Tilknyttede konsulenter skal som udgangspunkt sikkerhedsgodkendes til klassifikationsgraden "Hemmeligt", jf. Statsministeriets cirkulære nr. 10338 af 17. december om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for Landene i NATO eller EU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt (sikkerhedscirkulæret). Afhængigt af revisionsvirksomhedens metodik og arbejdstilrettelæggelse i forhold til analysen, kan der blive stillet krav om, at (nogle af) de tilknyttede konsulenter skal godkendes i højere klassifikationsgrad.

Sikkerhedsgodkendelsen skal kunne opretholdes i hele kontraktperioden.

De tilknyttede konsulenter skal ligeledes underskrive en erklæring om tavshedspligt.



## **BILAG 2**



Tlf: 46 37 30 33  
roskilde@bdo.dk  
www.bdo.dk

8DO Statsautoriseret revisionsaktieselskab  
Ringstedvej 18  
DK-4000 Roskilde  
CVR nr. 20 22 26 70

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]





## **BILAG 3**



*Journal.nr.*



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

# **BILAG 4**

# INDKØB EFTER LEVERANDØR

I det følgende fremgår en oversigt over Kriminalforsorgens indkøbsvolumen hos hver enkelt leverandør i perioden 2014-2018. Som det er tilfældet i analysen, bygger denne gennemgang ligeledes på en opdeling i fire overordnede ydelseskategorier inden for det genstandsfelt, der efter vores vurdering omfatter sikringstekniske installationer og systemer: 1) generelle sikringstekniske installationer, 2) personlige sikringstekniske installationer, 3) perimetersikring, porte mv., og 4) scannere, detektorer, antidroneudstyr mv.

## Generelle sikringstekniske installationer<sup>1</sup>

Lidt over halvdelen af de samlede indkøb af sikringstekniske installationer og systemer for perioden 2014-18 vedrører indkøb af generelle sikringstekniske installationer, nemlig 210,0 mio. kr. svarende til 51 pct.

Indkøbene af generelle sikringstekniske installationer fordeler sig i perioden 2014-18 på 12 leverandører. Der købes ind hos 10 af leverandørerne hvert år i perioden 2014-18, mens der for to leverandørers vedkommende kun indkøbes i enkelte år<sup>2</sup>. Forskellen i hvor meget Kriminalforsorgen indkøber hos de forskellige leverandører af generelle sikringstekniske installationer er betydelig. Det kan ud fra vores gennemgang konstateres, at hovedparten af indkøbene foretages hos tre leverandører. 176,3 mio. kr. svarende til 84 procent - og dermed hovedparten af indkøbene - er foretaget hos Sicom Danmark A/S, mens der er indkøbt for 22,1 mio. kr. hos Simens A/S (svarende til 10,5 procent) og 5,5 mio. kr. hos G4S Security Services A/S (svarende til 2,6 procent).

Tabel 1: Generelle sikringstekniske installationer efter leverandør og år (mio. kr.)

Leverandør	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018	Pct. 2014-2018
DANSK BRANDSIKRING OG LYD-REGULERING ApS	0,6	0,4	0,2	0,2	0,2	1,6	0,1%
DANSK BRANDTEKNIK A/S	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,9	0,1%
MULTI-TEK BRANDDØRE AF 1988 A/S	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1%
Dansk Sikrings Service	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2%
DANSK KABEL TV A/S	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1	0,5	0,2%
JANSSON ALARM A/S	0,0	0,1	0,1	0,0	0,2	0,4	0,3%
Dansk Brand- og sikringsteknik	0,8	0,8	0,8	1,3	1,9	5,5	0,4%
LINDPRO A/S	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,7	0,7%
Caverion Danmark A/S	0,2	0,2	0,6	0,2	0,2	1,4	0,8%
G4S SECURITY SERVICES A/S	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,3	2,6%
SIEMENS AKTIESELSKAB	4,9	4,6	3,6	3,5	5,5	22,1	10,5%
Sikom Danmark A/S	26,6	28,8	37,3	30,1	53,5	176,3	84,0%
I alt	33,6	35,3	43,1	36,0	61,9	210,0	100,0%

Det relativt højere indkøbsniveau i 2018 kan primært tilskrives opførelsen af Storstrøms Fængsel og en række projekter i relation til de såkaldte flerårsaftaler - herunder etableringen af 200 ekstra pladser - samt etablering af et udvisningsfængsel i Ringe.

<sup>1</sup> Generelle sikringstekniske installationer dækker i udgangspunktet over alle faste, tekniske komponenter i relation til blandt andet sikringsanlæg, security management systemer, TV-overvågning, cellekald, brand- og ABA/ABDL-anlæg mv.

<sup>2</sup> På grund af afrunding fremgår beløb på mindre end 50.000 kr. som 0,0 i tabel 1 og 2

**Tabel 2: Generelle sikringstekniske installationer efter leverandør og område (pct.)**

Leverandør	Direktoratet	Hovedstaden	Midt- og Nordjylland	Sjælland	Syddanmark
Caverion Danmark A/S	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	0,0%
Dansk Brand- og sikringsteknik	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
DANSK BRANDSIKRING OG LYDREGULERING ApS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
DANSK BRANDTEKNIK A/S	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
DANSK KABEL TV A/S	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Dansk Sikrings Service v/Alexa	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
G4S SECURITY SERVICES A/S	0,1%	0,2%	2,2%	0,1%	0,1%
JANSSON ALARM A/S	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
LINDPRO A/S	0,0%	0,3%	0,0%	0,2%	0,2%
MULTI-TEK BRANDDØRE AF 1988 A/S	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
SIEMENS AKTIESELSKAB	0,9%	3,5%	3,1%	1,1%	1,9%
Sikom Danmark A/S	41,3%	10,1%	5,9%	7,3%	19,3%
I alt	43%	14%	12%	9%	22%

Det ses i tabel 2, at Sikom Danmark A/S er den største leverandør på tværs af Kriminalforsorgens områder i forbindelse med indkøb af generelle sikringstekniske installationer, hvor Direktoratet er den største indkøber. Størstedelen af indkøbet hos Siemens kan primært henføres til Hovedstaden og Midt- og Nordjylland, mens hovedparten af indkøbet hos G4S Security Services A/S kan henføres til Midt- og Nordjylland.

### Personlige sikringstekniske installationer<sup>3</sup>

Indkøb af personlige sikringstekniske installationer i perioden 2014-18 udgør samlet 70,7 mio. kr. Det svarer til 17 pct. af det samlede indkøb af sikkerhedstekniske installationer og systemer i perioden.

Kriminalforsorgens indkøb af personlige sikringstekniske installationer fordeler sig i perioden 2014-18 hos Ascom Danmark A/S og Howeni A/S<sup>4</sup>. I hele perioden køber Kriminalforsorgen ind hos begge leverandører, men beløbsmæssigt er 99,7 procent af indkøbene placeret hos Ascom Danmark A/S.

**Tabel 3: Personlige sikringstekniske installationer efter leverandør og år (mio. kr.)**

Leverandør	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018	Pct. 2014-2018
HOWENI A/S	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2	0,3%
Ascom Danmark A/S	19,3	8,8	12,4	18,3	11,6	70,5	99,7%
I alt	19,4	8,8	12,4	18,4	11,7	70,7	100,0%

Den forholdsvis store indkøbsvolumen i 2014 kan primært tilskrives projekter i hhv. Kragshovede og Søbysøgård fængsler samt Udrejsecenter Ellebæk, mens det i 2017 kan henføres til Storstrøms Fængsel samt et projekt i Sønder Omme Fængsel.

<sup>3</sup> Personlige sikringstekniske installationer dækker i udgangspunktet over alle tekniske komponenter, som Kriminalforsorgens medarbejdere fysisk har på sig eller kan benytte i deres arbejde i relation til overfaldsalarm, bodycams mv

<sup>4</sup> På grund af afrunding fremgår beløb på mindre end 50.000 kr. som 0,0 i tabel 3 og 4

**Tabel 4: Personlige sikringstekniske installationer efter leverandør og område (pct.)**

Leverandør	Direktoratet	Hovedstaden	Midt- og Nordjylland	Sjælland	Syddanmark
Ascom Danmark A/S	43,1%	14,8%	11,4%	2,1%	28,3%
HOWENI A/S	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
I alt	43,1%	14,8%	11,4%	2,2%	28,3%

Hovedparten af indkøbet hos Ascom Danmark A/S kan henføres til Direktoratet (43,1 pct.) og Syddanmark (28,3 pct.). De resterende indkøb hos Ascom Danmark A/S fordeler sig blandt Hovedstaden, Midt- og Nordjylland og Sjælland i den nævnte rækkefølge.

#### Generel perimetersikring, porte mv.<sup>5</sup>

I perioden 2014-18 har Kriminalforsorgen samlet indkøbt for 79,4 mio. kr. inden for generel perimetersikring, porte mv., hvilket svarer til 19 pct. af det samlede indkøb af sikringstekniske installationer og systemer.

Kriminalforsorgens indkøb af generel perimetersikring mv. fordeler sig i perioden 2014-18 på ni leverandører. Der købes ind hos syv af leverandørerne i mindst fire af årene. For de resterende leverandører købes der kun ydelser i ét enkelt år<sup>6</sup>. Forskellen i hvor meget Kriminalforsorgen indkøber hos de forskellige leverandører af generel perimetersikring er betydelig. Hovedparten af indkøbene foretages hos tre leverandører, der hver især har andele på hhv. 44 % (Kibo System A/S), 32 % (Gunnebo Perimeter Protection A/S) og 21 % (HSM) af de samlede indkøb i ydelseskategorien.

**Tabel 5: Generel perimetersikring, porte mv. efter leverandør og år (mio. kr.)**

Leverandør	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018	Pct. 2014-2018
TORMAX DANMARK A/S	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1%
GITTERGRUPPEN ApS	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2%
A/S GUNNEBO NORDIC	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,3	0,4%
JPL INDUSTRI ApS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,4%
CARDO ENTRANCE SOLUTIONS DENMARK A/S	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,7%
NASSAU DOOR A/S	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,8	1,1%
HSM INDUSTRI A/S	0,0	0,4	7,1	8,7	0,2	16,3	20,5%
Gunnebo Perimeter Protection A	1,3	1,9	11,8	8,6	2,0	25,6	32,2%
KIBO SYSTEM A/S	9,5	3,0	5,7	4,2	13,0	35,3	44,4%
I alt	11,4	5,6	24,8	21,7	15,9	79,4	100,0%

Indkøbsvolumen er især steget i perioden 2016-2018, hvilket primært kan tilskrives byggeriet af Storstrøms Fængsel og igangsættelsen af en række projekter under flerårsaftalerne i forhold til øget sektionering samt etablering af udvisningsfængslet i Ringe.

<sup>5</sup> Generel perimetersikring, porte mv. dækker, som navnet antyder, i udgangspunktet over alle komponenter, som relaterer sig til mekanisk og elektronisk sikring af perimetrene på Kriminalforsorgens institutioner, herunder adgangssystemer, sluser og porte, afskærmninger af bl.a. gårdtursarealer mv.

<sup>6</sup> På grund af afrunding fremgår beløb på mindre end 50.000 kr. som 0,0 i tabel 5 og 6.

**Tabel 6: General perimetersikring, porte mv. efter leverandør og område (pct.)**

Leverandør	Direktoratet	Hovedstaden	Midt- og Nordjylland	Sjælland	Syddanmark
A/S GUNNEBO NORDIC	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%
CARDO ENTRANCE SOLUTIONS DENMARK A/S	0,0%	0,4%	0,1%	0,0%	0,1%
GITTERGRUPPEN ApS	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Gunnebo Perimeter Protection A	24,1%	2,5%	1,0%	0,5%	4,2%
HSM INDUSTRI A/S	20,4%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
JPL INDUSTRI ApS	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	0,1%
KIBO SYSTEM A/S	13,8%	3,2%	2,4%	2,6%	22,4%
NASSAU DOOR A/S	0,0%	0,0%	0,5%	0,2%	0,4%
TORMAX DANMARK A/S	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
I alt	58,4%	6,5%	4,3%	3,5%	27,4%

Hovedparten af Kriminalforsorgens indkøb af generel perimetersikring, porte mv. kan henføres til Direktoratet (58,4 pct.), der næsten udelukkende foretages hos Gunnebo Perimeter Protection A/S, HSM Industri A/S og KIBO System A/S. Syddanmark har i perioden også et forholdsvist stort indkøb af ydelses kategorien, hvor indkøbene primært er foretaget hos Kibo System A/S og en mindre andel hos Gunnebo Perimeter Protection A/S.

#### Scannere, detektorer, antidroneudstyr mv.<sup>7</sup>

Indkøb af scannere, detektorer, antidrone mv. i perioden 2014-18 udgør samlet 50,0 mio. kr. Det svarer til 12 pct. af det samlede indkøb af sikringstekniske installationer og systemer i perioden.

Kriminalforsorgens indkøb af scannere, detektorer, antidrone mv. fordeler sig i perioden 2014-18 på syv leverandører. Der købes ind hos fem af leverandørerne i mindst fire af årene. For de to resterende leverandørers vedkommende købes der ind i hhv. tre og to år<sup>8</sup>. Forskellen i hvor meget Kriminalforsorgen indkøber hos de forskellige leverandører af scannere mv. er betydelig, idet indkøbene pga. entrepriseudbud og rammeaftalerne fra 2016 er centreret omkring tre leverandører, der står for hhv. 32,3 % (Unify Business Solutions Ltd D), 30,8 % (Houlberg Instrumentering A/S) og 29,1 % (Norad A/S) af indkøbene i perioden.

**Tabel 7: Scannere, detektorer, antidroneudstyr mv. efter leverandør og år (mio. kr.)**

Leverandør	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018	Pct. 2014-2018
SAFETEC SCANDINAVIA S.M.B.A	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3%
MYDEFENCE COMMUNICATION ApS	0,0	0,0	0,1	0,4	0,4	0,9	1,8%
MULTICHECK A/S	0,4	0,2	0,2	0,2	0,1	1,1	2,2%
IHM	0,1	0,8	0,5	0,1	0,3	1,7	3,4%
NORAD A/S	0,0	0,1	2,2	7,1	5,2	14,6	29,1%
HOULBERG INSTRUMENTERING A/S	0,9	0,4	4,5	8,5	1,2	15,4	30,8%
Unify Business Solutions Ltd D	0,0	0,0	0,0	13,3	2,9	16,2	32,3%
I alt	1,3	1,5	7,5	29,5	10,1	50,0	100,0%

<sup>7</sup> Scannere, detektorer, antidrone mv. dækker, som navnet antyder, i udgangspunktet over alle komponenter, som relaterer sig til fastmonteret eller håndholdt scannings- og detektionsudstyr. Derudover omfatter kategorien også udstyr til blandt andet jamming og detektering af droner. Indkøb af scannere, detektorer, antidrone mv.

<sup>8</sup> På grund af afrunding fremgår beløb på mindre end 50.000 kr. som 0,0 i tabel 7 og 8.



Størstedelen af indkøbene er foretaget i 2017, hvilket hovedsageligt skyldes det forhold, at Kriminalforsorgen i slutningen af 2016 indgik to nye rammeaftaler på scannerområdet, herunder både på bagage- og pallescannere samt røntgen- og millimeterbølgescannere (til brug for kropsscanning af personer). Derudover har byggeriet af Storstrøms Fængsel også indflydelse på indkøbene i denne ydelseskategori.

**Tabel 8: Scannere, detektorer, antidroneudstyr mv. efter leverandør og område (pct.)**

Leverandør	Direktoratet	Hovedstaden	Midt- og Nordjylland	Sjælland	Syddanmark
HOULBERG INSTRUMENTERING A/S	28,2%	0,2%	0,6%	0,3%	1,5%
IHM	2,6%	0,1%	0,1%	0,4%	0,3%
MULTICHECK A/S	0,0%	0,6%	0,6%	0,4%	0,5%
MYDEFENCE COMMUNICATION ApS	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	1,7%
NORAD A/S	16,6%	1,9%	1,9%	7,0%	1,7%
SAFETEC SCANDINAVIA S.M.B.A	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%
Unify Business Solutions Ltd D	32,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
I alt	79,8%	2,8%	3,3%	8,4%	5,6%

Indkøbene inden for ydelseskategorien kan i udbredt grad henføres til Direktoratet, som tegner sig for 80 pct., hvoraf hovedparten af indkøbene foretages hos Unify Business Solutions Ltd D, Houlberg Instrumentering A/S og Norad A/S. Indkøbene hos Norad A/S fordeler sig mere på tværs af områderne, mens indkøbene hos Unify Business Solutions Ltd D og Houlberg Instrumentering A/S i overvejende grad kan henføres til Direktoratet.

[www.bdo.dk](http://www.bdo.dk)

*BDO Statsautoriseret revisionsaktieselskab, danskejet rådgivnings- og revisionsvirksomhed, er medlem af BDO International Limited - et UK-baseret selskab med begrænset hæftelse - og del af det Internationale BDO netværk bestående af uafhængige medlemsfirmaer. BDO er varemærke for både BDO netværket og for alle BDO medlemsfirmaerne. BDO i Danmark beskæftiger mere end 1.700 medarbejdere, mens det verdensomspændende BDO netværk har ca. 80.000 medarbejdere i mere end 160 lande.*

*Copyright - BDO Statsautoriseret revisionsaktieselskab, cvr.nr. 20 22 26 70.*