



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UPPSALA**

Enhet 1

DOM
2015-05-05
Meddelad i
Uppsala

Mål nr
6551-14 E
6872-14 E

SÖKANDE

Inspira AB, 556478-2646
Håkan Barklund
Positionen 143
115 41 Stockholm

MOTPART

Landstinget i Uppsala län, Upphandlingsenheten
Box 602
751 25 Uppsala

SAKEN

Offentlig upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
LOU

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Förvaltningsrätten avskriver mål nr 6551-14 från vidare handläggning.

KONKURRENSVERKET	
2015-05-07	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

BAKGRUND

Landstinget i Uppsala län (landstinget) har genomfört en upphandling avseende städ- och vaktmästeritjänster, dnr UPPH2014-0099. Landstinget har den 25 november 2014 fattat tilldelningsbeslut och antagit anbudet från ISS Facility Services AB. Efter att ansökningar om överprövning gjorts har landstinget meddelat ett nytt tilldelningsbeslut den 18 december 2014, där viss ändring gjorts i förhållande till det tidigare men samma anbud antagits. Inspira AB (bolaget) har ansökt om överprövning av upphandlingen med anledning av vardera tilldelningsbesluten.

Landstinget och bolaget anser att mål nr 6551-14, som gäller överprövning av det första tilldelningsbeslutet, kan skrivas av eftersom samma sak prövas i mål nr 6872-14.

YRKANDEN M.M

Bolaget ansöker om överprövning av upphandlingen. Bolaget yrkar i första hand att upphandlingen rättas. I andra hand yrkar bolaget att upphandlingen görs om.

Till stöd för sin talan anför bolaget i huvudsak följande.

Bolaget har erhållit noll poäng avseende både genomförandet och aktivitets- och tidplan inom kvalitetskriteriet "Implementering". Noll poäng innebär enligt förfrågningsunderlaget att "leverantören redovisar grundläggande fakta". För att erhålla tre poäng krävs att "leverantören utförligt och detaljerat redovisar grundläggande fakta, deras orsak och konsekvenser". För att erhålla sex poäng krävs att leverantören "utförligt och detaljerat redovisar grundläggande fakta, deras orsak och konsekvenser samt beskriver det kvalitativa mervärdet för Beställaren".

Landstinget har för kvalitetskriteriet "Implementering" avseende aktivitets- och tidplan samt avseende genomförandet för bolaget i upphandlingsprotokollet angivit följande. "Endast ett datum angivet för start av, (alla), aktivitets och tidsplansaktiviteter. Ingen tidsangivelse per aktivitet finns noterad. Detta gör det svårt för landstinget att uppskatta den tid som landstinget behöver avsätta för implementeringen." Landstinget har inte närmare än så redogjort för varför bolaget tilldelats noll poäng.

Bolaget har till sitt anbud bifogat två bilagor som redogör för genomförande respektive aktivitets- och tidplan. Bolaget anser att det uppfyllt allt som krävs för att erhålla sex poäng eller åtminstone tre poäng. Bolaget har utförligt och detaljerat redovisat grundläggande fakta samt deras orsaker och konsekvenser. Bolaget har beskrivit att det arbetar enligt en tydlig process för implementering av uppdrag och att genomförandet av implementeringen kommer att följa bifogad detaljerad aktivitets- och tidplan. Bolaget har även beskrivit hur implementeringen genomförs organisatoriskt samt att regelbundna möten med kontaktpersoner kommer att ske. Bolaget beskriver även vad det värderar högt, såsom kommunikation och information, och att orsaken till att det vill genomföra implementeringen på det valda sättet är att bolaget har en lång erfarenhet av stora projektuppstarter samt att konsekvensen av dess valda implementering är en ökad tydlighet mellan beställare och leverantör med en väl fungerande leverans från första dagen. Slutligen beskriver bolaget en rad kvalitativa mervärden för beställaren, exempelvis att bolaget genom sin valda implementeringsmetod skapar en möjlighet för beställaren att påverka planering och att den skapar en tydlig och trygg start från början.

Bolaget är den enda anbudsgivare som erhållit noll poäng när det gäller aktivitets- och tidplanen. Bolaget beskriver i en bilaga till anbudet på ett utförligt och detaljerat sätt grundläggande fakta, deras orsaker och konsekvenser samt har angivit vad som är kvalitativt mervärde för beställaren.

Bolaget har beskrivit hur aktivitets- och tidplanen är uppbyggd, vad den innehåller, att och när den följs upp, hur organisationen kring aktivitets- och tidplanen kommer att se ut, dvs. vilka resurser som ingår osv. Vidare anges orsaken till varför bolaget väljer att driva implementeringsprocessen i projektform och vad konsekvenserna är av detta, exempelvis att eventuella oklarheter upptäcks på ett tidigt skede i processen. Bolaget har även i en bilaga på ytterligare sex sidor beskrivit ytterst detaljerat hur aktivitets- och tidplanen är uppbyggd. Det framstår mot den bakgrunden som orimligt att inte benämna bolagets beskrivning som detaljerad och utförlig avseende grundläggande fakta m.m. Mindre än tre poäng torde omöjligen kunna utdelas. Landstinget förefaller inte ha bemödat sig om att ta noga del av bolagets sammantagna beskrivningar. Exempelvis har landstinget angett att bolaget inte angett tidsangivelse per aktivitet utan endast datum för start av aktiviteten. Bolaget har istället angett slutdatum. Eftersom landstinget känner till avtalets startdatum kan landstinget enkelt räkna ut den tid som landstinget behöver för implementeringen. Aktivitetsplaner för implementeringar kan upprättas på många olika sätt och landstinget har inte närmare redogjort för hur landstinget önskar att en sådan plan ska se ut. Bolaget har tydligt angivit att uppstartsplanen påbörjas direkt efter tilldelning. Med den informationen kan landstinget enkelt utläsa tiden för varje aktivitet.

Bolaget har således uppfyllt vad som krävs för att tilldelas poäng både för genomförandet och aktivitets- och tidplan inom kvalitetskriteriet "Implementering", nämligen en utförlig och detaljerad beskrivning av grundläggande fakta, deras orsak och konsekvenser samt vad som är att betrakta som kvalitativa mervärden för beställaren. Det anges ingenstans i förfrågningsunderlaget vad som ska beskrivas mer ingående för att nå en viss poäng, endast att en beskrivning ska ske. Det anges heller inte vad som innebär mervärde för beställaren, endast att mervärde ska anges. Landstinget har inte följt sin egen utvärderingsmodell, utan har i efterhand lagt in

en alltför stor skönsmässig bedömning som innebär en ytterligare bedömning än den faktiska skala som beskrivits i förfrågningsunderlaget.

Under kriteriet Entreprenadens genomförande har för lågt poäng getts trots att en rad beskrivningar getts, såsom hur efterfrågad kvalitet uppnås, hur kvalitet vid ordinarie personals frånvaro säkerställs, hur bolaget arbetar med Beställarservice och hur organisationens kompetens vidmakthålls samt visat organisation och bemanning för uppdraget m.m.

I förfrågningsunderlaget anges vilka omständigheter anbudsgivaren ska redogöra för under respektive kvalitetskriterium. Det framgår vidare att kvalitetskriterierna kommer att bedömas och poängsättas av en utvärderingsgrupp enligt en poängskala. Någon ledning utöver detta, dvs. vad som krävs för att få en viss poäng eller vad som betraktas som ett mervärde, ges emellertid inte. Det framgår därmed inte tillräckligt tydligt av förfrågningsunderlaget vad som kommer att tillmätas betydelse vid utvärderingen.

Bolaget har genom landstingets agerande och felaktiga poängsättning lidit skada då det gått miste om möjligheten att erhålla kontrakt. Om landstinget hade agerat i enlighet med LOU och tilldelat bolaget poäng inom kvalitetskriteriet "Implementering" hade bolaget erhållit kontrakt eftersom det hade lägst pris och hade haft högst slutpoäng. I andra hand har bolaget lidit skada till följd av att förfrågningsunderlaget har varit så otydligt att det inte har varit möjligt för anbudsgivare att veta vad som tillmätas betydelse i upphandlingen. Trots att fyra välrenommerade företag med stor branschvana lämnat anbud har ingen leverantör lyckats få full poäng på någon fråga.

Landstinget bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande.

Upphandlingsunderlaget innehåller tillräcklig information om vad som kommer att utvärderas och hur bedömningen kommer att göras för att utvärderingen ska vara förenlig med principerna om transparens och likabehandling. Av de administrativa föreskrifterna p. 6.3 framgår vad anbudsgivaren ska prestera i nu relevanta delar för erhållande av viss poäng. För lägsta poäng ska leverantören redovisa grundläggande fakta. För näst högsta poäng ska leverantören utförligt och detaljerat redovisa grundläggande fakta, deras orsaker och konsekvenser. För högsta poäng ska leverantören utförligt och detaljerat redovisa grundläggande fakta, deras orsaker och konsekvenser samt beskriva det kvalitativa mervärdet för landstinget. Det står enligt landstingets förmenande helt klart att anbudsgivarna därmed fått klar ledning om vad en anbudsgivare har att uppfylla för att få viss poäng. Förfrågningsunderlaget medger därmed inte en alltför godtycklig bedömning. Ett visst mått av godtycklighet kan förekomma men detta är helt oundvikligt och ett förhållande som inte står i strid med LOU eller de principer lagen vilar på. Bolaget har under inga förhållanden förhindrats att lämna ett konkurrenskraftigt anbud.

Enligt mål C-19/00, SIAC Construction, ska förfrågningsunderlag och tilldelningskriterier vara utformade på så sätt att alla normalt omsorgsfulla och rimligt informerade leverantörer kan tolka dem på samma sätt. I RÅ 2002 ref. 50 uttalas att de skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte träds för när. Landstinget gör reflektionen att det inte finns något – och kommer aldrig att finnas – upphandlingsunderlag med utrymme för värderingar som är formulerat på ett sätt att det inte går att hävda att det är otydligt. Det synes som om upphandlande myndigheter inte har annan möjlighet än att bedriva

städ- och vaktmästeriverksamhet i egen regi alternativt göra upphandlingar med lägsta pris som tilldelningsgrund.

Vid utvärdering av kvalitetskriteriet "Implementering" har landstinget beaktat uppgifter som lämnats dels om genomförandet av implementeringen, dels om aktivitets- och tidplaner avseende implementeringen. Till grund för bedömningen att bolaget ska erhålla noll poäng i denna del har landstinget angett följande. "Endast ett datum angivet för start av, (alla), aktivitets och tidsplansaktiviteter. Ingen tidsangivelse per aktivitet finns noterad. Detta gör det svårt för landstinget att uppskatta den tid som landstinget behöver avsätta för implementeringen." Bolaget har inte lämnat uppgifter motsvarande grundläggande fakta. Att lämna uppgift om den sammantagna tid respektive aktivitet kommer att ianspråka är en nödvändig förutsättning för att landstinget över huvud taget ska kunna resursplanera implementeringen på sätt som krävs inför denna typ av mycket omfattande uppdrag. Att enkom lämna uppgift om när en aktivitet i implementeringsstadiet ska inledas eller avslutas ger inte landstinget någon som helst ledning för sin egen resursplanering. Mot denna bakgrund har landstinget gjort bedömningen att bolaget inte ens redovisat grundläggande fakta. Den omständighet att bolaget endast lämnat uppgift om respektive slutdatum förändrar inte det faktum att landstinget inte kunnat resursplanera till följd av uppgiften. Bolagets påstående att startdatumet är givet faller på sin egen orimlighet. Inte heller den omständigheten om bolaget, vilket bestrids, skulle ha redovisat orsaker och konsekvenser samt mervärde förändrar det faktum att grundläggande fakta utelämnats i anbudet. Något annat än noll poäng kan därför inte komma ifråga. Poängskalan är definierad så att för erhållande av högre poäng måste förutsättningarna till föregående poäng vara helt uppfyllda. Detta framgår explicit av ordalydelsen.

DOMSKÄL

Förvaltningsrätten ska pröva om det finns skäl att enligt LOU ingripa mot landstingets upphandling med anledning av de grunder bolaget anfört.

I 1 kap. 9 § LOU anges att upphandlande enheter skall behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska behandlas lika och utan ovidkommande hänsyn, både när de utarbetar sina anbud och när anbuden prövas gentemot de i förväg uppställda tilldelningskriterierna (se EU-domstolens avgörande i mål nr C-87/94, Vallonska bussarna). Av transparensprincipen följer att förfrågningsunderlag och tilldelningskriterier ska vara utformade på så sätt att alla normalt omsorgsfulla och rimligt informerade leverantörer kan tolka dem på samma sätt (mål C-19/00, SIAC Construction). Ett förfrågningsunderlag ska vara tillräckligt tydligt formulerat så att samtliga anbudsgivare med utgångspunkt i underlaget ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud (se RÅ 2002 ref. 50).

Bolaget har av landstinget erhållit noll poäng för kriteriet ”Implementering”. Enligt förfrågningsunderlagets ordalydelse sätts poäng enligt följande.

1. Implementering, 30 %

Anbudsgivaren ska i separat utvärderingsbilaga för respektive område redovisa anpassad och trovärdig plan för implementering och driftstart. Nedanstående uppgifter kommer att utvärderas enligt ovan med 0, 3 resp 6 poäng. Endast hela poäng kommer att utdelas. Maximalt kan 12 poäng erhållas som sedan viktas 30%, dvs multipliceras med 0,3.

- Genomförandet (0, 3, 6 p)
- Aktivitets- och tidplan där det tydligt framgår vilka resurser som krävs/ingår (0, 3, 6 p)

Poängbedömningen sker enligt nedan:

Översiktligt, 0 poäng
<i>Leverantören redovisar grundläggande fakta.</i>
Utförligt, 3 poäng
<i>Leverantören redovisar utförligt grundläggande fakta, deras orsaker och konsekvenser.</i>
Utförligt och detaljerat, 6 poäng
<i>Leverantören redovisar utförligt grundläggande fakta, deras orsaker och konsekvenser samt beskriver det kvalitativa mervärdet.</i>

För kriteriet "Entreprenadens genomförande" sätts enligt förfrågningsunderlaget poäng enligt följande:

- Beskrivning av hur efterfrågad kvalitet uppnås (0, 1, 2 p)
- Säkerställande av städskvalitet vid ordinarie personals frånvaro (0, 1, 2 p)
- Beredskap för akuta städinsatser vid behov (0, 1, 2 p)
- Beställareservice (administration, telefon, e-post, hänvisningar mm) (0, 1, 2 p)
- Utbildningsplan för att vidmakthålla och utveckla organisationens kompetens (0, 1, 2 p)
- Organisation och bemanning för uppdraget (0, 1, 2 p)

Poängbedömningen sker enligt nedan:

Översiktligt, 0 poäng
<i>Leverantören redovisar grundläggande fakta.</i>
Utförligt, 3 poäng
<i>Leverantören redovisar utförligt grundläggande fakta, deras orsaker och konsekvenser.</i>
Utförligt och detaljerat, 6 poäng
<i>Leverantören redovisar utförligt grundläggande fakta, deras orsaker och konsekvenser samt beskriver det kvalitativa mervärdet för Beställaren.</i>

Bolaget har anfört att dess anbud felaktigt erhållit noll poäng för kriteriet "Implementering" trots att bolaget har redovisat en anpassad och trovärdig plan för implementering och driftstart. Landstinget har bl.a. invänt att bolaget inte redovisat tidsåtgång för implementering av specifika moment och att därför grundläggande fakta inte redovisats, varför anbudet inte kan erhålla mer än noll poäng. Bolaget har mot detta anfört att slutdatum redovisats och att tidsåtgången därmed framgått med hänsyn till att avtalets starttid varit känt för landstinget.

Förvaltningsrätten anser att landstingets invändning rörande brister i redovisningen av tidsåtgången är befogad. Det framstår inte som helt klart att starttiden för momenten är densamma som starten för avtalets löptid. Landstinget kunde därmed inte utgå från att bolaget lämnat en bindande uppgift om den tid de enskilda momenten kunde tänkas erfordra. Då oklarhet om tidsåtgång föreligger, kan inte bolaget anses ha redovisat grundläggande fakta på ett utförligt sätt, vilket enligt förfrågningsunderlaget varit nödvändigt för att kunna erhålla tre eller sex poäng. Annat har inte framkommit i målet än att landstinget därmed hade fog för att ge bolaget noll poäng för kriteriet "Implementering" både avseende "Genomförandet" och "Aktivitets- och tidplan".

Bolaget har även anfört att det erhållit för låga poäng för kriteriet "Entreprenadens genomförande". Enligt förvaltningsrättens bedömning har dock inte bolaget tillräckligt konkretiserat hur lämnade uppgifter skulle ha utvärderats annorlunda för att rätten skulle finna att landstingets utvärdering i vart fall sannolikt varit felaktig.

Bolaget har även gjort gällande att förfrågningsunderlaget varit oklart. Förvaltningsrätten bedömer dock att de i målet aktuella kraven såvitt framkommit i målet varit tillräckligt tydliga. Bolaget har inte uppfyllt sin bevis-

börda för att det till följd av kraven förhindrats att lämna ett konkurrenskraftigt anbud.

Förvaltningsrätten finner mot denna bakgrund att det saknas skäl att ingripa mot landstingets upphandling. Ansökan ska därför avslås.

Eftersom landstinget och bolaget är överens om att mål nr 6551-14 kan skrivas av då samma sak prövas i mål nr 6872-14, ska mål nr 6551-14 avskrivas från vidare handläggning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1A LOU)



Lina Törnqvist

rådman

Målet har handlagts av Carl Martin Gölstam.



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm.

Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.