



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**

Avdelning 33

**DOM**

2019-08-06

Meddelad i Stockholm

Mål nr

28958-18

KONKURRENSVERKET	
2019-08-06	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

**SÖKANDE**

Great Security Sverige AB, 556535-4726

Ombud: Advokat Madeleine Sifvert och jur.kand. Louise Berlin

Walthon Advokater AB

Box 716

114 11 Stockholm

**MOTPART**

Skolfastigheter i Stockholm AB, 556034-8970

Ombud: Stadsadvokat Jenny Segervall

Stadsledningskontoret

Juridiska avdelningen

105 35 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om ingripande.

Dok.Id 1111517

**Postadress**

115 76 Stockholm

**Besöksadress**

Tegeluddsvägen 1

**Telefon**

08-561 680 00

E-post: avd33.fst@dom.se

www.domstol.se/forvaltningsratt

**Telefax**

08-561 680 01

**Expeditionstid**

måndag–fredag

08:00–16:00

**YRKANDEN M.M.**

Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) genomför upphandlingen Förvaltningsentreprenader av larm- och säkerhetssystem (dnr 2018-00372). Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). SISAB söker tre avtalsparter för tre geografiska avtalsområden, en unik avtalspart för varje avtalsområde. Tilldelningsgrund är ekonomiskt mest fördelaktigt anbud med tilldelningskriteriet bästa förhållande mellan pris och kvalitet. Anbud inkom från sju leverantörer varav sex utvärderades. Genom tilldelningsbeslut meddelat den 11 december 2018 beslutade SISAB att anta andra anbud än det från Great Security Sverige AB (bolaget).

Bolaget ansöker om överprövning och yrkar i första hand att förvaltningsrätten ska förordna att upphandlingen ska göras om. I andra hand yrkar bolaget att domstolen ska förordna att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse har skett på så sätt att anbudsutvärderingen görs om. Som grund för dessa yrkanden anges följande. Det föreligger så stora brister i upphandlingsförfarandet avseende såväl upphandlingsdokument, utvärderingsmodell som utvärdering att det inte har varit möjligt för anbudsgivarna att förutse vad SISAB efterfrågat eller lagt vikt vid. SISAB har vid utvärderingen gett sig själv en i princip fri prövningsrätt vid bedömningen av mervärdena eftersom dessa inte har definierats, vilket strider mot i synnerhet principerna om transparens, likabehandling och icke-diskriminering. Den modell som använts, med dess subjektiva och godtyckliga inslag, har medfört att likabehandlingsprincipen har frångåtts vid anbudsutvärderingen och SISAB har godtyckligt gynnat vissa anbudsgivares föreslagna mervärden och missgynnat andra. Bolaget har lidit skada på grund av att SISAB har använt en utvärderingsmodell som i flera avseenden strider mot LOU. Bolaget hade haft en större möjlighet att tilldelas uppdraget och därmed sammanhängande intäkter vid ett korrekt genomfört förfarande.

SISAB bestrider bifall till bolagets ansökan och anger som grund för sin inställning följande. SISAB har inte brutit mot de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag. Upphandlingsdokumenten uppfyller lagens krav på transparens och lika-behandling. Anbudet har prövats i enlighet med angivna förutsättningar och leverantörerna har behandlats lika utan ovidkommande hänsyn.

### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

#### Utgångspunkter för rättens prövning

Enligt 4 kap. 1 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Av 20 kap. 6 § LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 20 kap. 6 § LOU. Det är den som ansöker om överprövning som på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter talan grundas på och visa att upphandlande myndighet har agerat i strid med LOU (RÅ 2009 ref. 69). För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs också att sökanden kan visa att han lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande myndigheten har brutit mot LOU.

**Fråga om brister i upphandlingsdokument, utvärderingsmodell och utvärdering**

*Aktuellt avsnitt i upphandlingsunderlaget*

UF Upphandlingsföreskrifter / UF5 Utvärdering av anbud / Prisavdrag för Mervärden

Värderingen sker utifrån inlämnat anbud och era erbjudna *Mervärden utöver Övergripande tjänstekrav*. För att ett mervärde ska räknas och godkännas ska de tillföra B (SISAB; förvaltningsrättens förtydligande) ett påvisat värde. Mervärdet ska också vara kopplat till Bs målsättning med entreprenaden.

L ansvarar för att bilagan *Prisbilaga och Självsfattning av Mervärden utöver Övergripande tjänstekraven* är korrekt ifyllt vid anbudstillfället med en självskattning av poängen för mervärdet. Det är viktigt att den är korrekt ifyllt och alla mervärden ska kunna styrkas i bilagan. Den ifyllda bilagan är ett underlag för utvärdering av anbudet.

Anbudet ger en sammanräknad genomsnittspoäng för alla mervärden dividerat med högsta möjliga snittspoäng multiplicerat med maximalt avdrag ger anbudets prisavdrag.

**FO 1-3 och FO 4-6**

Maxavdraget i denna upphandling är 2 500 000 SEK.

**FO 7**

Maxavdraget i denna upphandling är 1 250 000 SEK

Matematiskt kan prisavdraget uttryckas som:

$Prisavdrag = (\text{Summa erbjudit mervärde}) / (\text{Max möjligt mervärde}) * \text{maxavdrag}$

**De mervärden i de Övergripande tjänstekraven som B kommer att utvärdera är:**

- *Tillämpning av kvalitetsrutiner*
- S1.5 Uppstart
- S4 Personal

**Tillämpning av kvalitetsrutiner bedöms utefter skalan**

**2 poäng**

Systematisk tillämpning av ett styrt och processororienterat arbetssätt.

**1 poäng**

Huvuddelen av rutinerna är styrda och kontrollerade.

**0,5 poäng**

Enstaka rutiner är styrda och kontrollerade.

**0 poäng**

Rutiner för kvalitetsledning saknas.

**S1.5 Uppstart och S4 Personal bedöms utefter skalan**

En verifiering av Ls självskattade egenbedömning genomförs av en grupp om tre personer från B vara från driftavdelningen och en upphandlare. Gruppen kan ändra poängen om beskrivningen inte ger den behövda verifieringen.

**2 poäng**

Erbjudandet är utöver de Övergripande tjänstekraven, och är beprövat i andra entreprenader samt att L kan påvisa fördelar för B, kan vara ekonomiska, kvalitet eller miljö fördelar.

**1 poäng**

Erbjudandet är utöver de Övergripande tjänstekraven, och är inte beprövat i andra entreprenader samt att L kan påvisa fördelar för B, kan vara ekonomiska, kvalitet eller miljö fördelar.

**0,5 poäng**

Beskrivet hur kravet är tänkt att uppfyllas under entreprenadtiden.

**0 poäng**

Ingår i Övergripande tjänstekraven och ej beskrivet hur L avser att utföra kravet.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Bolaget yrkar att upphandlingen ska göras om eftersom det föreligger så stora brister i såväl upphandlingsdokument, utvärderingsmodell som utvärdering att det inte har varit möjligt för anbudsgivarna att förutse vad den upphandlande myndigheten har efterfrågat eller lagt vikt vid. Bolaget anser att detta gäller samtliga tre kategorier vilka är aktuella för bedömning av mervärden vid utvärdering, dvs. *Tillämpning av kvalitetsrutiner*, *Uppstart* och *Personal*. De poängskalor som används är enligt bolagets uppfattning otydliga och varken transparenta, likabehandlande eller förutsebara. Bolaget anför också att det saknas en närmare beskrivning av vad som utgör SISAB:s förväntningar och behov avseende respektive underkriterium. Bolaget anser att det är oklart i upphandlingsdokumenten hur kriteriet *Tillämpning av kvalitetsrutiner* kommer att utvärderas i praktiken och det

ifrågasätts hur anbudsutvärderingen avseende detta kriterium har skett. Avseende kriterierna *Uppstart* och *Personal* så gör bolaget gällande att SISAB har gett sig själv en i princip fri prövningsrätt vid bedömningen av mervärdena vid utvärderingen. Bolaget anser att eftersom det inte har beskrivits i förfrågningsunderlaget vad som skulle kunna utgöra ett mervärde så saknas det möjlighet för anbudsgivarna att förutse vad som kan komma att tillmätas betydelse vid prövning av anbudet. Bolaget anser också att syftet och betydelsen av den självskattning av egna mervärden som anbudsgivarna ska göra är oklar. Vidare anser bolaget att förfrågningsunderlaget och upphandlingsförfarandet i övrigt har varit otydligt eller motstridigt.

I målet har inte framkommit annat än att en anbudsgivare utifrån kravspecifikationen och målsättningen med entreprenaden, tillsammans med skrivningarna i UF5 och Mervärdesbilagan, kan sluta sig till hur anbudet ska utformas för att erhålla poäng. De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet ställer vissa krav och för en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudssökande kan det inte finnas utrymme för tvivel om vad som efterfrågas och hur anbudet ska utformas. Därtill kommer att anbudsgivare inte kan förväntas beskriva sin verksamhet och de mervärden som erbjuds på annat sätt än det som motsvarar verkliga förhållanden, med risk för ett lägre mervärdespoäng. Det sätt på vilket anbudsgivarna erbjuder mervärden i sina anbud utgör således ett avsiktligt särskiljande drag. I de fall uppställda krav ska uppfyllas genom redogörelser och beskrivningar av hur anbudsgivarens verksamhet motsvarar vad som efterfrågas är det oundvikligt att det blir fråga om en subjektiv bedömning. Poängsättningens kriterier kan inte anses vara så oklara och vagt formulerade att de medger att utvärderingen sker godtyckligt. Vad bolaget har anfört utgör således inte skäl för att anse att SISAB:s utformning av utvärderingsmodellen och kvalitetskriterierna, såsom de anges i Mervärdesbilagan, skulle strida mot någon av de principer som bär upp LOU. Vad bolaget anför utgör inte heller

grund för att anse att upphandlingsdokumenten i övrigt eller den utvärdering som genomförts skulle strida mot principerna i denna lag. Därmed saknas grund för att bifalla bolagets yrkande om att upphandlingen ska göras om.

#### Utvärderingen av bolagets anbud

Bolaget anger sig ha gett in samtliga för referensuppdrag 1 efterfrågade dokument samt anger att bolaget även har redovisat väl fungerande kvalitetsledningssystem och miljöledningssystem samt redogjort för projektprocessen. Därmed anser bolaget att det uppfyller de krav som uppställts för att uppnå maximal poäng avseende kriteriet *Tillämpning av kvalitetsrutiner*. Vidare anger bolaget att det med råge har uppfyllt även de krav som ställs för att erhålla maximal poäng avseende kriterierna *Uppstart* och *Personal*, oaktat att såväl kriterierna som bedömningsskalan är otydliga och varken transparenta, likabehandlande eller förutsebara. Bolaget har vid anbudsutvärderingen tilldelats 0 poäng avseende bägge dessa kriterier.

SISAB delar inte bolagets uppfattning och hänvisar när det gäller *Tillämpning av kvalitetsrutiner* till vad som angetts i utvärderingen. I denna ges bolaget 0,5 poäng och följande anges gällande bolagets anbud:

Anbudsgivaren ska redovisa systematisk tillämpning av ett styrt och processororienterat arbetssätt. Redovisning av tillämpning är väldigt sparsmakad och det går inte att bedöma om mer än enstaka rutiner är styrda och kontrollerade.

- Kvalitetsplan för referensuppdrag där det inte framgår vem som är beställare. Kvalitetsplanen är inte fastställd. Projektanpassningen är mycket sparsam i planen, det mesta är ren malltext som borde justeras för det aktuella uppdraget. Bilagor är inte ifyllda, oklart om planen använts i praktiken.
- Ett ifyllt provningsprotokoll 2016-12-22 från Hembygdsgården i Upplands Väsby är presenterat. Protokollet är ifyllt med tryckt text så när som på signatur. Inga noteringar i övrigt finns.

Generellt har anbudsgivaren presenterat ett antal utdrag ur sitt ledningssystem/verksamhetsmanual. Kravet i förfrågan att visa på faktisk tillämpning av rutinerna sträcker sig till de ovan två kort kommenterade dokumenten.

Avseende kriterierna *Uppstart* och *Personal* anger SISAB att den handling som bifogats bolagets anbud för att visa de mervärden som erbjuds avser ett annat företag. Därmed anser SISAB att detta inte kan utgöra underlag för att bedöma några mervärden från bolaget.

Det ankommer inte på domstolen att göra en detaljerad utvärdering i upphandlingen utan domstolens prövning inskränker sig till frågan om principerna i 4 kap. 1 § LOU, samt övriga regler i LOU, har överträts. De invändningar som bolaget framför gällande utvärdering och poängsättning av bolagets eget anbud utgör inte grund för att anse att upphandlingen har genomförts i strid mot LOU. Därmed saknas skäl för att bifalla bolagets yrkande om att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse har skett på så sätt att anbudsutvärderingen görs om.

#### **Sammanfattning**

Bolagets ansökan om ingripande med stöd av LOU ska således avslås.

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (FR-05).

Ulrika Kullman

Rådman

Anna Cederberg har handlagt målet.





## Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

### Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

### Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

### Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.