



SÖKANDE

Solgläntans behandlingshem i Kramfors Aktiebolag, 556458-5288

MOTPARTER

1. Upphandlingscenter, Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen
2. Linköpings kommun

Ombud 1 och 2: Jurist Sabina Fajkovic
Upphandlingscenter, Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen

SAKEN

Överprövning av upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Upphandlingscenter och Linköpings kommun (nedan Beställarna) genomför upphandlingen ”HVB-tjänster barn och ungdom” (dnr UH-2017-254). Upphandlingen genomförs som ett förenklat förfarande enligt LOU. Vidare är upphandlingen indelad i elva olika anbudsområden och avsikten är att teckna ramavtal med samtliga leverantörer som uppfyller samtliga kvalificeringskrav- och obligatoriska krav inom respektive anbudsområde. Av tilldelningsbeslut med tillhörande upphandlingsprotokoll för anbudsområdena 2 och 5 framgår att Solgläntans behandlingshem i Kramfors Aktiebolags (nedan Bolaget) anbud förkastades på den grunden att samtliga ställda krav i upphandlingsdokumenten inte var uppfyllda. I särskilt meddelande angavs att anbudet inte uppfyllde ställt krav avseende kvalitetsledningssystem samt att offererat åldersspann inte var 0–20 år.

KONKURRENSVERKET	
2019-01-24	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

Bolaget ansöker om överprövning av upphandlingen gällande anbudsområden 2 och 5. Bolaget yrkar att upphandlingen avseende dessa anbudsområden ska rättas på så sätt att Bolagets anbud ska beaktas vid en förnyad anbudsutvärdering.

Beställarna bestrider bifall till ansökan.

VAD PARTERNA ANFÖR

Bolaget

Till anbudet bifogades ett dokument som visar att kravet på kvalitetsledningssystem är uppfyllt. I dokumentet beskrevs bl.a. att Bolaget sedan 2001 är ett kvalitetscertifierat behandlingshem enligt svensk standard, SS-EN ISO 9001:2008. Vidare angavs det i dokumentet att även en person från personalgruppen deltar vid ledningsgruppsmöten och framför övrig personals synpunkter. Mötesprotokollet förmedlas sedermera till samtliga i personalen, vid närmaste personalmöte. Detta i enlighet med bl.a. riktlinjerna i ISO 9001:2008. Sammantaget redogörs det utförligt i dokumentet för hur Bolaget arbetar med ISO:s kravstandarder, hur företagets kvalitetsledningssystem är en naturlig del av organisationen, hur kvalitetsledningssystemet hålls känt för de anställda samt kvalitetsmål och hur dessa följs upp och revideras.

Ur det aktuella dokumentet som bifogades anbudet kan även utläsas att Bolaget är ISO-certifierat av Intertek eftersom loggan återfinns i dokumentet. När verksamheter uppfyller ISO-kraven vid Interteks revision ges tillgång till certifieringsloggan som dessutom är varumärkesskyddad och det ingår inget enskilt certifikat. Genom Intertekloggan styrks således att Bolaget är ISO-certifierat.

Vidare är kravet på åldersspannet 0–20 år uppfyllt. Till anbudet bifogades ett giltigt HVB-tillstånd, vari det framgår att Bolaget kan ta emot unga 17–25 år. Det anges att utföraren väljer själv exakt åldersspann för dennes HVB-hem. Bolagets tolkning var att hänvisa till giltigt HVB-tillstånd, men då förkastades anbudet eftersom de förväntades svara en ålder. Kravet står även i strid mot proportionalitetsprincipen.

Beställarna

Bolaget uppfyllde inte kravet på kvalitetsledningssystem enligt avsnitt 6.1 i upphandlingsdokumentet ”Skakrav”. Enligt upphandlingsdokumentet kunde anbudsgivaren välja att uppfylla det aktuella kravet på kvalitetsledningssystem genom att till anbudet bifoga antingen ett certifikat som styrker att denne är certifierad för kvalitetsledningssystem SS-EN ISO 9001:2008 eller ett likvärdigt kvalitetsledningssystem. I det fall anbudsgivaren valde det sistnämnda alternativet, vilket Bolaget gjorde, skulle kvalitetsledningssystemet innehålla en koppling till upphandlingsföremålet utifrån minst fem angivna punkter. Till anbudet bifogades ett dokument vari Bolaget beskrev hur det arbetar för att förbättra HVB-tjänsterna samt hur leveransavvikelser hanteras. I det aktuella dokumentet saknades emellertid en beskrivning avseende hur företagets kvalitetsledningssystem är en naturlig del av organisationen, hur kvalitetsledningssystemet hålls känt för de anställda och kvalitetsmål samt hur dessa följs upp och revideras. Punkterna 2–4 var därmed inte uppfyllda. Därutöver hade Bolaget inte heller i det aktuella dokumentet markerat var och hur varje krav enligt punkterna 1–5 hanteras. Bolaget har således inte uppfyllt det obligatoriska kravet i avsnittet 6.1 i upphandlingsdokumentet ”Skakrav”.

Bolaget har framfört att ”Intertekloggan” som återfinns i det aktuella dokumentet styrker att det är ISO-certifierat. Endast en logga kan emellertid inte utgöra ett bevis för en certifiering. En logga fyller endast en symbolisk

funktion genom att känneteckna ett visst företag. Detta kan jämföras med exempelvis ett ISO-certifikat som istället är ett bevismedel. Av ett ISO-certifikat framåt uttryckligen huruvida ett visst företag är certifierat enligt en viss standard eller inte, medan en logga inte uttrycker något sådant. Påståendet om att Intertekloggan är varumärkesskyddad saknar relevans för frågan huruvida Bolaget i sitt anbud har styrkt att det är ISO-certifierat. Vidare har inte Bolaget inte till sitt anbud bifogat något Intertek-certifikat.

Kravet på att anbudsgivarna ska ange och offerera ett exakt åldersspann inom 0–20 år strider inte mot proportionalitetsprincipen. Syftet med begränsningen utifrån ålder är att vuxna inte ska placeras ihop med barn och ungdomar. Detta är också anledningen till att Beställarna genomför separata upphandlingar av HVB-tjänster för vuxna respektive barn och ungdomar. Kravet på det aktuella åldersspannet var alltså nödvändigt. Vidare beskrivs det exakta åldersspannet som anbudsgivarna måste offerera inom på flera ställen i upphandlingsdokumenten. Av avsnitten 3.2 och 3.5 i upphandlingsdokumentet "Ramavtal" anges bl.a. att "*Detta område gäller för pojkar med åldrar inom spannet 0–20 år [...]. Utföraren väljer själv exakt åldersspann som dennes HVB ska ha, dock längst upp till 21 år*". Vidare återfinns en hänvisning under avsnittet 8.1 i upphandlingsdokumentet "Skakrav" att den målgrupp inom respektive anbudsområde som framgår av avsnittet 3.1–3.11 i upphandlingsdokumentet "Ramavtal" är det som gäller. Därutöver framgår det tydligt av upphandlingsdokumentet "Anbudsområden" att anbudsgivaren ska offerera ett exakt åldersspann (inom 0–20 år) för respektive angivet behandlingshem och/eller enhet inom aktuellt anbudsområde.

Påståendet om att kravet ifråga ska tolkas som att det var tillräckligt att hänvisa till giltigt HVB-tillstånd tillbakavisas. Denna tolkning saknar stöd i upphandlingsdokumenten. Kravet på HVB-tillstånd var ett separat krav. I upphandlingsdokumentet "Anbudsområden" var det obligatoriska kravet att anbudsgivaren skulle offerera ett exakt åldersspann inom 0–20 år, vilket inte

är detsamma som kravet på tillstånd. Att Bolaget har ramavtal med andra kommuner och inom vissa målgrupper är helt irrelevant för utgången i detta mål.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering

Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet (4 kap. 1 § LOU).

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 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 (20 kap. 6 § första stycket LOU).

Förvaltningsrättens bedömning

En upphandlande myndighet är fri att bestämma hur upphandlingsdokumenten ska utformas samt kriterierna för tilldelning av kontrakt, så länge de unionsrättsliga principerna iakttas. De obligatoriska krav som anges i upphandlingsdokumenten ska normalt vara till fullo uppfyllda i anbudet för att den upphandlande myndigheten ska kunna uppta anbudet till slutlig anbudsutvärdering och tilldela anbudsgivaren kontrakt (jfr HFD 2016 ref. 37).

Beställarna har förkastat Bolagets anbud bl.a. på den grunden att ställt krav på kvalitetsledningssystem inte är uppfyllt.

I avsnittet 6.0 i upphandlingsdokumentet "Skakrav" anges bl.a. att *"utföraren ska uppfylla kriterierna för eller vara certifierad för kvalitetsledningssystem SS-EN ISO 9001:2008 eller likvärdigt kvalitetsledningssystem."* Ur det aktuella avsnittet 6.0 kan vidare utläsas att det finns två alternativa sätt för anbudsgivarna att påvisa kravuppfyllelse avseende kvalitetsledningssystem i samband med anbudsinlämning. För det fall anbudsgivaren åberopar kvalitetsledningssystemet SS-EN ISO 9001:2008 ska handlingar bifogas anbudet som styrker att anbudsgivaren uppfyller kriterierna för eller är certifierad enligt detta kvalitetsledningssystem. För det fall anbudsgivaren åberopar ett likvärdigt kvalitetsledningssystem ska ett dokument bifogas anbudet vari kvalitetsledningssystemet ska innehålla en koppling till upphandlingsföremålet utifrån minst fem punkter; i) kvalitetspolicy som visar vilka åtgärder som vidtas för att förbättra företagets HVB-tjänster ii) hur företagets kvalitetsledningssystem är en naturlig del av organisationen iii) hur kvalitetsledningssystemet hålls känt för de anställda iv) kvalitetsmål samt hur dessa följs upp och revideras v) hur leveransavvikelser hanteras.

Förvaltningsrätten anser att det aktuella kravet på kvalitetsledningssystem är utformat som ett obligatoriskt krav och en bristande kravuppfyllelse bör därmed föranleda att anbudet inte kan godtas. I aktuellt fall har Bolaget till sitt anbud bifogat ett dokument vari det lämnas en beskrivning avseende dess kvalitetsledningssystem. Förvaltningsrätten finner emellertid att det saknas en tillräckligt tydlig och utförlig beskrivning av hur företagets kvalitetsledningssystem är en naturlig del av organisationen, hur kvalitetsledningssystemet hålls känt för de anställda samt vilka kvalitetsmål som finns och hur dessa följs upp och revideras. Således har inte samtliga efterfrågade uppgifter i avsnitt 6.0 lämnats. Omständigheterna att Bolaget angett att det är certifierat enligt SS-EN ISO 9001:2008 och att Intertekloggan påvisar det styrker, enligt förvaltningsrättens mening, inte att Bolaget uppfyller kriterierna för eller är certifierad för kvalitetsledningssystem SS-EN ISO 9001:2008. Mot denna bakgrund har Bolagets anbud alltså haft sådana brister avseende

ett obligatoriskt krav att det varit korrekt av Beställarna att förkasta anbudet på den angivna grunden.

Beställarna har även förkastat Bolagets anbud på den grunden att Bolaget inte har offererat inom åldersspannet 0–20 år. Bolaget har invänt att det aktuella kravet på åldersspann är otydligt och dessutom strider mot proportionalitetsprincipen. Beställarna har å sin sida framfört att kravet på åldersspannet 0–20 år är tydligt och att det är nödvändigt för att vuxna inte ska placera ihop med barn och ungdomar.


Med hänsyn till att syftet med kravet på åldersspannet är att vuxna inte ska placeras tillsammans med barn och ungdomar finner förvaltningsrätten att kravet får anses ha ett naturligt samband med det som upphandlingen avser samt vara ändamålsenligt. Det kan inte heller anses gå utöver vad som behövs. Kravet står därmed i proportion med det behov som ska täckas.

I upphandlingsdokumentet ”Anbudsområden” anges att anbudsgivaren ska fylla i efterfrågade uppgifter som avser det anbudsområde som anbud lämnas på. En efterfrågad uppgift som anbudsgivaren har haft att lämna i formuläret är att tydligt ange ett exakt åldersspann (inom 0–20 år) som anbudsgivaren offererar på. Förvaltningsrätten anser att kravet är obligatoriskt och att det måste tolkas på ett sådant sätt att ett åldersspann inom 0–20 år ska anges. Den omständigheten att det i upphandlingsdokumentet ”Ramavtal” anges att det exakta åldersspannet kompletteras vid avtalstecknande fråntar dock inte, enligt förvaltningsrätten bedömning, anbudsgivarna skyldigheten att redan i formuläret lämna uppgift om offererat åldersspann inom 0–20 år. Kravet kan inte heller anses vara behäftat med sådan oklarhet att upphandlingsdokumenten står i strid mot transparensprincipen. Eftersom Bolaget har angett åldersspannet 17–25 år, har anbudet haft sådana brister avseende det nu aktuella, obligatoriska kravet att det även på denna grund varit korrekt av Beställarna att förkasta Bolagets anbud.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att det inte har kommit fram skäl för ingripande mot upphandlingen enligt 20 kap. 6 § LOU utifrån vad Bolaget har åberopat. Ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).



Christine Lindström

Förvaltningsrättsfiskal

Föredragande har varit Robert Larsson.



Hur man överklagar

FR-05

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

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

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.

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 rätts-tillämpningen.
- 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.

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorena, 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.