



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen
Enhet 12

DOM
2015-01-16
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
12406-14

Sida 1 (8)

KONKURRENSVERKET	
2015 -01- 1 6	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

SÖKANDE

Sirius Omsorg Aktiebolag, 556148-4626
Tegelviksgatan 12
116 41 Stockholm

Ombud: Advokat Peter Adamsson
Sandart & Partners Advokatbyrå KB
Box 7131
103 87 Stockholm

MOTPART

Haninge kommun
136 81 Haninge

SAKEN

Offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Sirius Omsorg Aktiebolags ansökan om överprövning.

Dok.Id 499366

Postadress
115 76 Stockholm

Besöksadress
Tegeluddsvägen 1

Telefon
08-561 680 00

E-post:
forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Telefax
08-561 680 01

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

YRKANDEN M.M.

Haninge kommun (kommunen) genomför en upphandling avseende skolskjutsar, dnr 49/2014. Kommunen meddelade den 23 maj 2014 tilldelningsbeslut i upphandlingen.

Sirius Omsorg Aktiebolag (bolaget) ansöker om överprövning och yrkar i första hand att förvaltningsrätten beslutar om rättelse varvid utvärdering även sker av bolagets anbud och i andra hand att förvaltningsrätten förordnar att upphandlingen ska göras om. Bolaget anför i huvudsak följande.

Kommunen har genom en felaktig tillämpning av 3.0.7. i utvärderingsmodellen förkastat bolagets anbud. Vid en korrekt tillämpning ska bolagets anbud prövas i steg tre i utvärderingsmodellen och därmed utvärderas mot kriteriet det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Ett obligatoriskt krav med avseende på den tjänst som upphandlas av det slag som återfinns i 3.0.7 i utvärderingsmodellen förutsätter beskrivningar av rent hypotetiska situationer. Det går således inte att kontrollera om det krav som ställs på tjänsten i 3.0.7 efterlevs eller inte. Som bakgrund till de konkreta beskrivningar av hur man inom bolaget hanterar bemötandesituationer lämnades i anbudet även en beskrivning av de kärnvärden som styr bolagets verksamhet kring hur man hanterar bemötanden av resenärer. På motsvarande sätt beskrevs den vision som bolaget arbetar utifrån frågor av detta slag.

Med utgångspunkt i de upplysningar som lämnats i förfrågningsunderlaget om vad som efterfrågats har svaret från bolaget ett innehåll som inte kan ge Ej ok. De faktorer som enligt utvärderingsmodellen ska leda till detta resultat saknas. Det utrymme som anvisades i förfrågningsunderlaget för att beskriva hur anbudsgivaren arbetar med bemötandefrågor var ytterst begränsat.

I förfrågningsunderlaget framgår det inte något om att den beskrivning som anbudsgivaren ska göra måste vara "konkret" eller på vilket sätt konkret ska förstås. Det blir i synnerhet svårt att förstå det närmare innehållet i begreppet när svaren är hypotetiska och i den meningen att de avser situationer som inte ens behöver uppkomma vid utförandet av tjänsten.

Bolagets eventuella misstag att inte beskriva grundutbildningen i svaret kan rimligtvis inte påverka kommunens anbudsprövning då denna beskrivning inte kan anses omfattas av kriterierna för kommunens prövning.

De anvisningar som kommunen har lämnat för att anbudet ska bedömas som Ej ok innehåller ingen information om att svaret även ska beskriva grundutbildningen och fortbildningen. Det framgår heller inte att kommunen kommer att förkasta anbudet om det inte innehåller information av detta slag. Någon tydlig anvisning lämnas inte heller om att ett svar ska innehålla information om grundutbildning och fortbildning avseende det led som avser bedömningen av mervärde. Den enda anvisning som ges för att ett anbud inte uppfyller den obligatoriska delen är att någon trovärdig beskrivning inte lämnas av hur man arbetar med bemötandefrågor. Nu synes kommunen dock mena att det utöver den enda anvisningen också måste finnas information som uppenbarligen endast avser bedömning av mervärde. En bedömning av mervärde kan dock inte, oavsett svarets innehåll, leda till att anbudet ska förkastas. Om anvisningarna för vilken information som ska lämnas för ett visst mervärde blandas samman med den information som krävs för att uppfylla ett obligatoriskt krav innebär detta att förfrågningsunderlaget inte uppfyller vare sig kraven på transparens eller likvärdighet.

Definitionen av punkt 3.0.7 anges att både resultatet Ej Ok och Ok ger ett värde av 0,00, dvs inte att Ej Ok ska leda till att anbudet förkastas. Kommunen skulle inte ha förkastat anbudet utan endast tilldelat bolaget mer-

värdet 0,00. Kommunen synes vid anbudsprövningen ha bedömt om beskrivningen i anbudsformuläret som sådan kan anses uppfylla den obligatoriska minsta nivån. Detta ger sken av att bedömningen snarare tar sikte på den litterära kvaliteten i beskrivningen än för tjänstens utförande under avtalstiden.

Det finns en uppenbar risk för sammanblandning mellan de obligatoriska kraven när dessa förs in i steg tre till vilket endast de anbud som bedöms uppfylla samtliga krav i kravspecificeringen har gått vidare.

I aktuell upphandling finns det en specifik del som benämns skallkrav och en del som benämns utvärderingsmodell. Bolagets anbud har förkastats till följd av ett kriterium i delen utvärderingsmodell som får förstås hänföra sig till utvärderingsfasen av upphandlingen dvs. en bedömning av vilket anbud, som inte av andra skäl diskvalificerat sig, som är det mest ekonomiskt fördelaktiga. Syftet med mervärdeskriterier är inte att utesluta en anbudsgivare för att denne inte i tillräcklig grad uppfyller mervärdeskriteriet. Mervärdeskriteriet har då övergått i att vara ett obligatoriskt kriterium vilket då tydligt ska framgå för att inte brista i transparens.

Haninge kommun (kommunen) yrkar att bolagets ansökan avslås och anför i huvudsak följande. Bolaget har med sitt svar gällande krav 3.0.7 inte beskrivit hur de konkret arbetar med bemötandefrågor. Bolaget har visserligen kortfattat beskrivit hur de har rutiner för vissa händelser men de har inte konkret beskrivit tre olika situationer som kan uppkomma och de har därmed inte heller beskrivit hur de hanterar sådana situationer. Bolaget har därmed lämnat en bristfällig beskrivning som ligger på en otillräcklig nivå. Bolaget har i svaret för krav 3.0.7 inte skrivit någonting om bolagets grundutbildning och fortbildningen som tydligt var ett krav i förfrågningsunderlaget under punkt 3.0.7. Bolaget hade möjlighet att bifoga en eller flera bilagor till anbudet.

Punkt 3.0.7 är endast en del av utvärderingsfasen i upphandlingen. Det är mycket vanligt att upphandlande myndighet i förfrågningsunderlaget ber anbudsgivare beskriva hur en tjänst kommer utföras och sedan bedöms svaret i anbudsvärderingen. Detta ska inte blandas samman med när en upphandlande myndighet ställer krav på hur en tjänst ska utföras under avtalstiden. Ett sådant krav måste kunna följas upp men ska inte jämföras med det nu aktuella kravet.

Det framgår tydligt i anbudsvärderingen vilka krav som är obligatoriska och vilka som ger mervärden. Förutom de obligatoriska ska-kraven kan anbudsgivaren tydligt utläsa vad som ska lämnas in och hur svaren kommer att bedömas. I upphandlingsföreskrifterna står det att prövningen av om ett anbud klarar kraven sker utifrån anbudsgivarens intyganden och beskrivningar. Bolaget har dessutom inte i sin beskrivning av hur det uppfyller krav 3.0.7 angivit att det uppfyller i förfrågningsunderlaget ställda krav. Kommunen har naturligtvis inte bedömt den litterära kvaliteten utan har bedömt hur kravet är uppfyllt i jämförelse mot ställda kriterier.

Det står i förfrågningsunderlaget att det kommer att bedömas hur man konkret arbetar med bemötandefrågor i beskrivningen av bedömningen. Även i det fall att bolaget inte hade behövt skriva om konkreta situationer så har inte bolaget uppfyllt krav 3.0.7 eftersom bolaget överhuvudtaget inte har beskrivit tre situationer som är ett obligatoriskt krav utan bara beskrivit tre olika rutiner.

Gällande både Ej ok och Ok står mervärde 0.00, dock framgår det tydligt att om ett anbud får Ej Ok kommer anbudet inte prövas vidare då detta anses vara en betydande brist i kvaliteten.

Grundutbildning och fortutbildning är överhuvudtaget inte nämnt i anbuds-
svaret. Även beskrivningen av arbetet med bemötandefrågor är ytterst
bristfällig och tar egentligen bara upp leverantörens vision och kärnvärden.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet RÅ 2002 ref. 50 bl.a. uttalat
följande. Ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att
en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande en-
heten tillmäter betydelse vid upphandlingen och en utvärderingsmodell ska
vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, dvs.
att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas. Detta följer också
av gemenskapsrättens krav på likabehandling, förutsebarhet och transpa-
rens. 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.

Det är i förfrågningsunderlaget tydligt angivet hur det ekonomiskt mest
fördelaktiga priset bestäms. Det är även tydligt angivet vad kommunen
kommer att beakta vid sin bedömning. I förfrågningsunderlaget uppställs
krav som en anbudsgivare måste uppfylla i form av en lägsta nivå för verk-
samheterna. Detta innebär inte ett hinder för att i utvärderingen beakta och
värdera hur anbudsgivaren bedriver och avser att bedriva sin verksamhet
därutöver så länge det tydligt framgår vad som kommer att beaktas. Någon
sammanblandning av kvalificeringskrav och utvärderingskriterier har där-
för enligt förvaltningsrättens bedömning inte skett. Det är inte heller oför-
enligt med de grundläggande principerna och bestämmelserna i LOU att
anbuderna inte prövas vidare då upphandlande myndighet finner en bety-
dande brist i kvaliteten.

Det framgår även av 3.0.7 i förfrågningsunderlaget att kommunen vid anbudsprövningen kommer att bedöma svaret i anbudet enligt följande.

Ej Ok. Anbudsgivaren kan ej med trovärdighet beskriva hur man konkret arbetar med bemötandefrågor, eller ge tillfredsställande exempel eller svar på hur problemsituationer kan hanteras i mötet med eleven. Om anbudsgivaren ger en mycket bristfällig beskrivning enligt ovan kommer anbudet inte prövas vidare då detta anses vara av en betydande brist i kvaliteten.

Bolaget har i sitt anbud angett följande i punkt 3.0.7. Vår vision är ett samhälle där de tjänster som vi alla behöver för ett enkelt och innehållsrikt liv utförs med glädje och omtänksamhet. Våra tjänster präglas av möten mellan människor och innehåller också mycket planering och logistik. Tidspassning och återkommande rutiner skapar trygghet och säkerhet. Vi har ett kärnvärde: Medmänsklighet – att vara medveten om andras behov och genom omtanke inspirera till goda tillstånd. Vi behandlar var och en som den behöver. Vi arbetar alltid med förarkontinuitet utifrån rätt man på rätt plats. Personlighet har betydelse för goda relationer. För en elev som är beroende av återkommande rutiner kan det vara mycket viktigt var bilen står varje morgon. Placering i bilen kan vara av stor betydelse, likaså vem man sitter bredvid. Detta lär sig de fasta förarna och vi vet även på beställningscentralen vilka elever som är mer känsliga än andra.

Av bolagets anbud framgår att bolaget inte beskrivit tre olika men möjligt förekommande situationer i mötet mellan barn och förare som föraren kan möta under en arbetsdag och beskrivit hur föraren ska hantera var och en av dessa situationer. Bolaget har i stället för beskrivning av sådana möten redovisat en allmän målsättning och inriktning av verksamheten utan att sätta in dessa ambitioner i tänkta vardagshändelser vid uppdragets utförande. Det har inte varit överensstämmande med vad kommunen krävt i upphandlingen. Enligt förvaltningsrätten är det varken möjligt eller ändamålsenligt att i en kravspecifikation på ett meningsfullt sätt ge någon slags

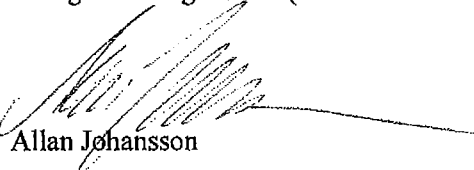
ram eller struktur för hur de tänkta vardagssituationerna ska beskrivas, utformas och vad de ska innehålla. I stället har anbudsgivarna själva fått kravet på sig att utifrån sina egna förutsättningar och sin egen kompetens visa hur de skulle lösa komplexa situationer. En sådan utgångspunkt i utvärderingsprocessen är enligt förvaltningsrätten ändamålsenligt när det är fråga om upphandling av tjänster av det slag det här är fråga om. Det är därvid inte fråga om något åsidosättande av någon grundläggande utvärderingsprincip.

Då det framgår av förfrågningsunderlaget att vid fall anbudsgivaren givit en mycket bristfällig beskrivning av detta kommer anbudet inte prövas vidare har kommunen haft fog för deras beslut att förkasta anbudet.

Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att myndigheten har haft fog för att inte pröva bolagets anbud vidare. Förvaltningsrätten finner således att bolaget inte har visat att Haninge kommun har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i LOU. Skäl för ingripande enligt LOU föreligger därmed inte. Ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilagan till avgörandet (DV 3109/1a LOU).



Allan Johansson

F.d. rådman

Föredragande har varit Marie Englund.



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.

