



**SÖKANDE**

Scandium Service AB, 556862-2616

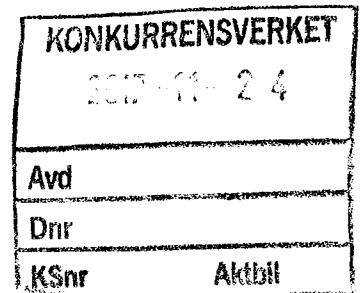
Ombud: Sten Lövrup  
Jansson & Norin AB  
Kungsportsavenyen 18  
411 36 Göteborg

**MOTPART**

Högskolan Kristianstad  
291 88 Kristianstad

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen om offentlig upphandling



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och beslutar att Högskolan Kristianstads upphandling Städning av Högskolan Kristianstad, A2017-32-61, ska göras om.

## BAKGRUND

Högskolan i Kristianstad (HKR) genomför upphandling av Städning av Högskolan Kristianstad, A2017-32-61. Upphandlingen genomförs med öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU.

Efter utvärdering av inkomna anbud beslutade HKR att anta anbudet från Samhall Aktiebolag (Samhall).

## YRKANDE OCH INSTÄLLNING

**Scandium Service AB** (Scandium) yrkar i första hand att HKR:s upphandling Städning av Högskolan i Kristianstad, ska avslutas först efter att rättelse skett. Rättelsen ska bestå i att en ny utvärdering sker och att Scandium tilldelas kontraktet. I andra hand yrkas att upphandlingen ska avbrytas och göras om.

Till stöd för sin ansökan anför Scandium bl.a. följande. Prövningen av anbud har inte skett på det sätt som angivits i förfrågningsunderlaget. HKR har på ett tydligt sätt gynnat Samhall i sin utvärdering på bekostnad av övriga anbudsgivare. Det är tydligt att ovidkommande hänsyn tagits, sannolikt med anledning av att Samhall är existerande leverantör. HKR har således brutit mot likabehandlingsprincipen och därigenom orsakat Scandium skada. Utvärderingsmodellen brister i transparens och det har inte varit möjligt för anbudsgivare att på förhand avgöra hur poängsättningen kommer att gå till. HKR har i praktiken berett sig själva möjligheten att medelst fritt skön i efterhand bestämma hur poängsättningen ska gå till eller hur beskrivningarna ska värderas.

Att en existerande leverantör åtnjuter vissa fördelar vid anbudslämnandet är omöjligt att komma ifrån då de besitter kunskaper som nya leverantörer

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I MALMÖ**  
Avdelning 1

**DOM**

omöjligt kan få samma insikt i. Med anledning av detta är det dock ännu viktigare att upphandlande myndighet i utvärderingen av anbuderna inte tar ovidkommande hänsyn till kunskap som organisationen besitter om existerande leverantör. Utvärderingen ska endast ske i enlighet med beskriven utvärderingsmodell och mervärden får inte utgå med anledning av den kunskap om leverantörens historiska leverans som beställaren besitter. Genom att inte tillämpa utvärderingskriterierna på det sätt som de ställts upp i upphandlingen lika för alla leverantörer har HKR brutit i sin likabehandling av leverantörerna.

HKR har inte på ett tillräckligt tydligt sätt beskrivit vilka delar av beskrivningarna som kommer att utvärderas eller hur utvärderingen kommer att gå till. Under utvärderingskriteriet "Städmetoder" listas en mängd olika delmoment som HKR anser "bör ingå", såsom val av städmetod och anpassning, att lämpliga metoder finns för speciallokaler, att arbetsmetoderna är väl etablerade och väl fungerande. Det framgår dock inte hur mycket respektive del som "bör ingå" är värd, om det finns någon rangordning delarna emellan eller vem som kommer att värdera beskrivningarna (t.ex. om det är personer med eller utan städkunskap, om det är en eller flera personer m.m.). Under utvärderingskriteriet "Organisation av uppdraget" anges att en helhetsbedömning kommer att göras för att "bedöma det mervärde som anbudet ger oss". Vad som innebär ett mervärde eller vilka kriterier som ställs upp för att komma fram till detta mervärde anges dock inte. Denna skrivning ger i praktiken HKR möjlighet att i efterhand medelst fritt skön bestämma hur mervärde ska utgå och till vem. Under utvärderingskriteriet "kompetens" anges att "för att anbudet ska uppnå bedömningen mycket hög kompetens ska städpersonalen ha relevant utbildning och erfarenhet inom vårdhygien och livsmedelshygien. Det ska även framgå att anbudsgivaren satsar på kompetensutveckling av personalen". Mycket hög kompetens är dock inte ett utvärderingskriterium utan mervärdet benämns mycket stort mervärde. Skrivningen ger upphov till en mängd frågor och visar inte tydligt

vad som krävs för att uppnå det maximala mervärdet. Under utvärderingskriteriet "kvalitetskontroll" anges att beställaren kommer att bedöma "huruvida avvikelshantering kan ske på ett smidigt sätt för oss". Vilka kriterier som används för att konstatera vad som är "smidigt för oss" anges dock inte.

Det är inte möjligt för en anbudsgivare att på förhand förutse att utvärderingen kommer att genomföras med otillbörlig hänsyn tagen till myndighetens tidigare erfarenhet av anbudsgivarna. Detta är någonting som uppenbarar sig först efter tilldelningen.

Scandium har lidit skada med anledning av HKR:s agerande. Den felaktigt genomförda prövningen har inneburit att Samhalls anbud har erhållit mervärdesavdrag som är högre än motiverat. Ovidkommande hänsyn har tagits till den erfarenhet som HKR har av Samhalls arbetssätt och det faktum att de är existerande leverantör. Scandiums anbud har även missgynnats i utvärderingen och sammantaget har detta lett till att, trots att Scandium med god marginal har ett lägre pris än Samhall, har Samhall tilldelats kontraktet. Om Scandiums och Samhalls anbud hade utvärderats i enlighet med förfrågningsunderlaget och utan ovidkommande hänsyn för Samhall hade Scandium tilldelats kontraktet.

**HKR** bestrider bifall till ansökan och yrkar att upphandlingen får avslutas i enlighet med tilldelningsbeslutet. HKR anför bl.a. följande.

De har inte brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU vid genomförandet av upphandlingen. Alla anbud har utvärderats på samma sätt och någon ovidkommande hänsyn har inte tagits. I utvärderingen har de varit noga med att endast beakta det som framgår av anbuderna, såväl gällande Samhall som övriga anbudsgivare. I Samhalls anbud framgår att de har erfarenhet av att städa HKR och de hän-

visar på flera ställen till sitt uppdrag på högskolan. Det vore inte heller lika behandlande att bortse från den erfarenheten. Egna referenser har dock inte använts i utvärderingen. Som nuvarande leverantör har Samhall naturligtvis mycket bra kännedom om lokalerna och rutinerna. För att ge alla anbudsgivare lika förutsättningar har HKR strävat efter att lämna så utförliga uppgifter som möjligt om städobjekt, förutsättningar och behov i förfrågningsunderlaget. När det gäller utvärderingen och tilldelningskriteriernas utformning och bedömning har Samhall inte fått någon fördel. Det finns inte något i utformningen av utvärderingsmodellen som visar att leverantörernas anbud inte skulle behandlas på ett likvärdigt sätt.

Vad avser transparensprincipen kommenteras följande. De har inte lämnat något utrymme för obegränsad valfrihet. Varje utvärderingskriterium har definierats genom att det i underlaget tydligt har angetts vad som ger mervärde inom kriteriet, både i avsnittet utvärderingskriterier (1.7.2) och genom att specificera bör-krav i underlaget under respektive avsnitt. I TendSign-dokumentet framgår dessutom med symboler vad som är obligatoriska krav och vad som ingår i utvärderingen. I förfrågningsunderlaget har det angetts hur kriterierna har viktats inbördes genom att varje kriterium har getts ett mervärde på 400 000. Det framgår även att kriterierna är graderade på en femgradig skala. Däremot har de inte preciserat exakt hur de kommer bedöma anbuden på skalan. Att detaljerat ange vad som ska ingå i en beskrivning för att uppnå ett mervärde är inte möjligt då det kommer att styra svaret och inte ge utrymme för anbudsgivarens fria beskrivning. Anbudsgivare bör kunna skapa sig en god bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud utifrån underlaget. I förfrågningsunderlaget har understrukits att anbudsgivare ska ställa frågor om de upplever att underlaget är otydligt. Inte någon av anbudsgivarna har ställt frågor eller påpekat otydligheter gällande utvärderingsmodellen eller utvärderingskriterierna före det att anbuden lämnades in, vilket tyder på att underlaget måste ha framstått som tillräckligt begripligt för att kunna lämna anbud.

När det gäller "Städmetoder" har det inte varit möjligt att på förhand ange exakt hur mycket varje del är värd eller vad som rangordnas högst. Det som däremot borde vara tydligt är att samtliga delar av det som listas måste finnas med för att få ett högt mervärde. I tilldelningsbeslutet framgår att det är upphandlaren, tillsammans med den person på fastighets- och serviceavdelningen som ansvarar för städningen på HKR, som har genomfört utvärderingen. Denna person har städkunskap både genom städutbildning och erfarenhet av arbete som städledare och har därmed rätt kompetens för att kunna bedöma städmetoder och rutiner. I utvärderingsrapporten har redogjorts för varje anbuds mervärde tillsammans med en motivering om vad som påverkat bedömningen av mervärde.

Vad avser "Organisation av uppdraget" framgår av förfrågningsunderlaget att man avser göra en helhetsbedömning. Det framgår sedan under respektive avsnitt vad som ses som ett mervärde, formulerat som ett bör-krav eller "vi ser helst". Avseende "Kompetens" framgår av förfrågningsunderlaget vilken erfarenhet och utbildning som är viktig och vad som kommer att tillmätas betydelse. Användningen av formuleringen mycket hög kompetens istället för mycket stort mervärde beror på att det ska bli tydligare och ändrar inte betydelsen av utvärderingskriteriet.

Vad avser "Kvalitetskontroll" kommenteras följande. När det gäller bedömningen av vad som är en "smidig lösning" behövs ett visst mått av subjektivitet. Det är svårt att redogöra i förväg för vad som krävs för att uppnå mervärde eftersom anbudsgivarna fritt ska beskriva sin lösning utan att bli styrda eller begränsade. Att i detalj ange hur ett svar ska formuleras för att få mervärde skulle ta bort syftet med frågan. Anbudsgivaren bör ändå utifrån underlaget kunna bilda sig en uppfattning om vad som efterfrågas.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### *Tillämpliga bestämmelser m.m.*

Enligt 4 kap. 1 § LOU ska en upphandlande myndighet behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Enligt 20 kap. 4 och 6 §§ LOU kan förvaltningsrätten pröva om en upphandlande myndighet har brutit mot någon bestämmelse i lagen och på talan av en leverantör som lidit eller kan komma att lida skada, besluta att en upphandling ska göras om eller får avslutas först sedan rättelse gjorts. Därvid gäller att förvaltningsrätten endast prövar de särskilt angivna frågor som sökanden tar upp.

De grundläggande principerna om likabehandling och transparens innefattar att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt formulerat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. Vidare ska förfrågningsunderlaget vara utformat på ett sådant sätt att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla leverantörer kan tolka informationen på samma sätt. Den upphandlande enhetens krav ska ha angivits på ett sätt som är tillräckligt för att en leverantör med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud. Höga krav bör ställas på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av ett förfrågningsunderlag.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Frågan i målet är om nu aktuellt förfrågningsunderlag och utvärderingsmodell strider mot de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU.

Av förfrågningsunderlaget framgår att prövningen av anbud och anbudsutvärderingen sker i olika steg. Först prövas om anbuden uppfyller kvalificeringskraven och sedan prövas om de obligatoriska kraven på tjänsten är uppfyllda. De anbud som går vidare kommer utvärderas efter utvärderingsgrunden det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Anbuden utvärderas enligt utvärderingsmodellen mervärdesmodell vilken bygger på principen att utvärderingskriterier utöver pris ges ett mervärde i kronor. Varje utvärderingskrav värderas för sig och ges ett ekonomiskt värde i kronor. Det totala maximala mervärdet fås genom att summera samtliga mervärden. Anbudssumman minskas med det totala mervärdet som anbudet uppnått och resultatet blir en jämförelsesumma. Anbudet med den lägsta jämförelsesumman är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och kommer antas som vinnare av upphandlingen. Mervärdena i varje utvärderingskriterium kommer att bedömas och graderas på en femgradig skala (0, 100 000, 200 000, 300 000 respektive 400 000).

I förfrågningsunderlaget anges vidare att de utvärderingskriterier som bedöms är städmetoder, organisation av uppdraget, kompetens och kvalitetskontroll.

Under punkten 1.7.2.1 Städmetoder, anges följande.

HKR kommer att utvärdera anbudsgivarens beskrivningar av sina städmetoder och arbetsrutiner för de olika delarna av vårt uppdrag. Av beskrivningen bör det framgå tydligt hur städmetod väljs och anpassas till det aktuella städuppdraget. Det bör även framgå att anbudsgivaren har lämpliga metoder för våra speciallokaler. Anbudsgivarens beskrivning bör visa att arbetsmetoderna är etablerade inom företaget och väl fungerande. För att ge ett



høgt mervärde bör det tydligt framgå att anbudsgivarens städmetoder och rutiner leder till att målet med städuppdraget uppnås och bidrar till ett städresultat med hög kvalitet.

Under avsnitt 1.7.2.2 Organisation av uppdraget anges följande.

HKR kommer att utvärdera anbudsgivarens planerade organisation av vårt uppdrag och dess arbetsledning. Vi kommer att göra en helhetsbedömning, utifrån beskrivningar av organisation för uppdraget, arbetsledning, personalomsättning samt hur anbudsgivaren ser på samarbete och flexibilitet för att bedöma det mervärde som anbudet ger oss.

Under avsnitt 1.7.2.3 Kompetens anges följande.

HKR kommer att utvärdera städpersonalens kompetens, både befintlig och möjlighet till kompetensutveckling. För att anbudet ska uppnå bedömningen "mycket hög kompetens" ska städpersonalen ha relevant utbildning och erfarenhet inom vårdhygien och livsmedelshygien. Det ska även framgå att anbudsgivaren satsar på kompetensutveckling av personalen.

Under avsnitt 1.7.2.4 Kvalitetskontroll anges följande.

HKR kommer att utvärdera anbudsgivarens beskrivning av kvalitetskontroll och avvikelshantering. Av beskrivningen bör det framgå hur avvikelser upptäcks och åtgärdas. Vi kommer att bedöma i vilken utsträckning kvalitetskontrollerna bidrar till att uppnå hög kvalitet i städuppdraget. Vi bedömer även huruvida avvikelshantering kan ske på ett smidigt sätt för oss.

Inledningsvis konstaterar förvaltningsrätten att utvärdering av andra kriterier än pris, som i det här fallet städmetoder, organisation av uppdraget, kompetens och kvalitetskontroll, alltid innebär ett visst mått av subjektivitet.

Under avsnitten Städmetoder och Kompetens, som redogjorts för ovan, beskrivs vad som ger ett høgt mervärde respektive mycket hög kompetens. Även om mycket hög kompetens inte är ett mervärde gör förvaltningsrätten, i likhet med HKR, bedömningen att begreppet kan jämföras med mycket høgt mervärde och att en anbudsgivare rimligen bör förstå det utifrån den beskrivning som ges i förfrågningsunderlaget. För övriga fyra steg i graderingsskalan konstaterar förvaltningsrätten att det inte ges någon ledning för vad som tillmäts betydelse för att anbudsgivarna ska få ett visst betyg. Här-

vid beaktar rätten att det under avsnitt 1.6, Krav på tjänsten endast uppställs obligatoriska krav samt bör-krav eller ”vi ser helst”-formuleringar. Även om en anbudsgivare rimligen bör kunna sluta sig till att ett mycket högt mervärde endast kan ges om anbudet uppfyller samtliga obligatoriska krav och bör-krav, innebär det inte att anbudsgivaren rimligen kan bedöma hur övriga mervärden delas ut. Exempelvis framgår inte tydligt hur många bör-krav som förväntas för att erhålla respektive mervärde eller huruvida något bör-krav tillmäts ett högre värde än något annat sådant i bedömningen.

Även under avsnitten Organisation av uppdraget och Kvalitetskontroll finns bristande förklaringar till vad som tillmäts betydelse för att anbudsgivarna ska erhålla en viss nivå i skalan. Att en helhetsbedömning ska göras och att det värdesätts att avvikelshantering kan ske på ett smidigt sätt för HKR ger enligt förvaltningsrättens bedömning inte någon ledning för anbudsgivare kring hur respektive mervärde ges. Inte heller ges någon ytterligare vägledning under avsnittet 1.6 Krav på tjänsten över vilka kriterier som uppställs för respektive mervärdesbetyg.

Förvaltningsrätten gör bedömningen att formuleringarna i förfrågningsunderlaget medför att en anbudsgivare inte kan avgöra på vilket sätt ett anbud ska utformas för att betyg sättas på ett sådant sätt som ger ett visst mervärde. Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att utformningen av de aktuella kriterierna i utvärderingsmodellen öppnar för en alltför godtycklig bedömning som inte kunnat förutses av anbudsgivarna. Upphandlingen strider därför i denna del mot principerna om likabehandling och transparens. Vad HKR har anfört om att inte någon av anbudsgivarna har påtalat några oklarheter under anbudstiden medför inte någon annan bedömning.

Till följd av bristerna i förfrågningsunderlaget har Scandium inte kunnat lämna ett konkurrenskraftigt anbud, vilket medfört att bolaget lidit eller riskerar att lida skada. Då bristerna hänför sig till förfrågningsunderlaget har

det konkurrensuppsökande skedet i upphandlingen påverkats. Det är därför inte tillräckligt med rättelse utan upphandlingen måste göras om. Vid denna utgång finner förvaltningsrätten inte skäl att pröva de övriga invändningar som Scandium har framställt i sin begäran om överprövning.

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

  
Annica Stening

Hedvig Areskoug har föredragit målet.



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.** Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av avgörandet. Om avgörandet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när det kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag som avgörandet meddelades. För offentlig part räknas tiden för överklagande alltid från den dag avgörandet meddelades.

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

### Prövningstillstånd i kammarrätten

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 avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-post-adress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. uppgift om det avgörande som överklagas – förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för avgörandet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens avgörande som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

*Forts. nästa sida*

## Avtal före laga kraft i vissa mål

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens avgörande har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

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 fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

## Ytterligare information

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.

