



**SÖKANDE**

Säkerhetsresurs i Stockholm AB, 556586-4138

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

KONKURRENSVERKET	
2019-08-07	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om ingripande.

**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. Säkerhetsresurs i Stockholm AB (bolaget) kvalificerade sig inte för utvärdering. Övriga sex anbud utvärderades. SISAB meddelade tilldelningsbeslut den 11 december 2018 och antog andra anbud än det från bolaget.

Bolaget ansöker om överprövning och yrkar i första hand att förvaltningsrätten ska förordna om att upphandlingen ska göras om. Som grund för detta yrkande anges följande. SISAB har använt en utvärderingsmodell som, såvitt avser kvalitetskriterer, i flera avseenden strider mot LOU. Förfrågningsunderlaget och upphandlingsförfarandet har även i övrigt varit otydligt och motstridigt varmed principerna om transparens och likabehandling har frångåtts. Vid ett korrekt genomfört förfarande hade bolaget haft en större möjlighet att tilldelas uppdraget och därmed sammanhängande intäkter. Bolaget har således lidit skada på grund av SISAB:s brott mot LOU. I andra hand yrkar bolaget att förvaltningsrätten ska förordna att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse skett på så sätt att anbudsutvärderingen görs om och bolagets anbud utvärderas. Som grund för detta yrkande anges följande. Enligt tilldelningsbeslutet så har bolagets anbud förkastats på grund av att fel bilagor avseende miljöledningssystem och kvalitetsledningssystem har bifogats. Bolaget har ett kvalitetsledningssystem och har gett in efterfrågade dokument. Bolagets anbud borde inte ha förkastats.

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. Att förkasta bolagets anbud har varit korrekt.

### **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 ifylld vid anbudstillfället med en självskattning av poängen för mervärdet. Det är viktigt att den är korrekt ifylld 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:

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

**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 saknar koppling till något av de mervärden som angetts av SISAB. 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 eftersom dessa inte har definierats.

Bolaget anser också att syftet och betydelsen av den självskattning av egna mervärden som anbudsgivarna ska göra är oklar. Enligt bolagets uppfattning har anbudsgivarna saknat möjlighet att förutse vad som kan komma att tillmätas betydelse vid prövningen av anbudet. Vidare anser bolaget att förfrågningsunderlaget är otydligt, att det finns motstridiga uppgifter i detta samt att materialet är ostrukturerat.

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. Det finns således utifrån vad bolaget har anfört 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.

**Fråga om bolaget uppfyllt obligatoriska krav gällande miljölednings- och kvalitetsledningssystem**

*Aktuellt avsnitt i upphandlingsunderlaget*

S1–S6 Stödverksamhet / S1.2 Ledningssystem

1

För utförande av entreprenaden ska L ha ett certifierat (eller motsvarande) ledningssystem för kvalitet, miljö och arbetsmiljö. Utifrån detta ta fram en entreprenadspecifik kvalitets-, miljö- och arbetsmiljöplan (KMA-plan) för att säkerställa att entreprenaden utförs i enlighet med B:s krav och målsättningar.

KMA-plan för genomfört avtal under de senaste 5-åren, bifogas av anbudsgivaren till anbudet.

2 Kvalitetsledningssystem

Krav: Anbudsgivaren ska ha ett dokumenterat kvalitetsledningssystem. Anbudsgivaren ska verifiera sitt strukturerade kvalitetssäkringsarbete genom att inkomma med nedanstående dokument/information. Vid bifogande av broschyrer eller liknande dokument ska det tydligt framgå var i dokumentet informationen återfinns.

- Kvalitetsplan från en entreprenad utförd inom de 3 senaste åren.
  - Kvalitetspolicy undertecknad av VD, styrelse eller person i ledande befattning i företaget.
  - Redovisning av att företaget har kvalitetsmål, varav minst ett är tidsatt och mätbart samt redovisning av att uppföljning görs av ovanstående mål/handlingsplan.
- Namngiven kvalitetsansvarig för företaget (övergripande nivå).

*Parternas utvecklande av talan*

Bolaget anför till stöd för sin talan bl.a. följande. Bolaget har enligt muntligt besked från SISAB diskvalificerats på grund av att bolaget inte har bifogat/laddat upp ett "Q-certifikat" i upphandlingsverktyget. Det framgår inte av upphandlingsdokumenten att ett certifikat för kvalitetsledningssystem skulle bifogas. I upphandlingsföreskrifterna UF4.1.2 anges att "Anbudsgivaren ska ha ett dokumenterat kvalitetsledningssystem". Vidare kan utläsas av S1.2 att anbudsgivare ska verifiera sitt kvalitetssäkringsarbete genom att inkomma med kvalitetsplan, kvalitetspolicy samt redovisning av kvalitetsmål. Bolaget har gett in de efterfrågade dokumenten. Bolaget har ett kvalitetsledningssystem och har i upphandlingsverktyget kryssat "ja" avseende detsamma. Bolaget har gett in ett fullständigt anbud med samtliga bilagor och handlingar som efterfrågats.

SISAB anför bl.a. följande. Bolaget har i sitt anbud presenterat ett antal dokument men det går inte att utifrån dessa bedöma att bolaget har ett dokumenterat kvalitetsledningssystem eller miljöledningssystem. Ett stort antal av de presenterade handlingarna härrör från ett annat företag och det framgår inte vilken koppling dessa har till sökanden. Mot denna bakgrund är det inte visat att sökanden har ett dokumenterat kvalitetsledningssystem och miljöledningssystem. Det bestrids att SISAB muntligen skulle ha informerat om att bolaget förkastats på grund av att ett så kallat "Q-certifikat" inte bifogats. Något krav på att anbudsgivarna ska bifoga ett certifikat för kvalitetsledningssystem finns inte. Bolaget har muntligen fått information om att ett giltigt certifikat skulle ha räckt som bevis på att anbudsgivaren har ett dokumenterat kvalitetsledningssystem och miljöledningssystem men som framgår ovan har bolaget varken inkommit med något certifikat eller handlingar som visar att bolaget har ett motsvarande ledningssystem.



*Förvaltningsrättens bedömning*

I målet är ostridigt, och det framgår också av avsnittet *SI.2 Ledningssystem*, att det inte har ställts något krav på att något certifikat gällande kvalitetsledningssystem/miljöledningssystem ska bifogas anbudet.

Det har framkommit att bolaget har gett in ett antal dokument inom ämnet kvalitetsledningssystem/miljöledningssystem. I den bilaga till tilldelningsbeslutet som SISAB bifogat till bolaget, daterad den 7 december 2018, så anges skälen för att dessa dokument inte kan anses visa att de obligatoriska kvalificeringskraven är uppfyllda. Av denna bilaga framgår att sju av elva krav inte anses vara uppfyllda.

Det som bolaget har anfört utgör sammantaget inte grund för att anse annat än att bolagets anbud rätteligen har förkastats av SISAB eftersom det inte har klarat kvalificeringskraven. Därmed saknas grund för att bifalla bolagets yrkande om att upphandlingen ska rättas på så sätt att anbudsutvärderingen görs om och bolagets anbud utvärderas.

**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.

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](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.

