



SÖKANDE

Kantar Sifo AB, 556060-1220
114 78 Stockholm

MOTPART

Skatteverket
171 94 Solna

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2019-03-13	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Kantar Sifo AB:s ansökan om överprövning.

YRKANDEN M.M.

Skatteverket genomför en upphandling gällande attitydundersökningar för Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Valmyndigheten. Upphandlingen genomförs genom ett öppet förfarande enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. I tilldelningsbeslut den 8 november 2018 beslutade Skatteverket att teckna avtal med Institutet för kvalitetsindikatorer.

Kantar Sifo AB (Kantar Sifo) begär överprövning av upphandlingen och yrkar i första hand att Skatteverket ska vidta rättelse genom en ny utvärdering av metod för onlinepanelsundersökningar enligt punkt 5.14 i utvärdering av kriterier. I andra hand yrkas att upphandlingen görs om med tydligare angivelser för hur utvärderingen ska göras på de kriterier som Skatteverket önskar bedöma de olika onlinepanelerna. Som grund för yrkandena anförs i huvudsak följande. Alla deltagande anbudsgivare har getts samma kvalitativa utvärderingsresultat. Kantar Sifo ifrågasätter detta då kvaliteten på onlinepanelerna skiljer sig åt. Under annonseringstiden fanns det inte oklarheter kring hur utvärderingen skulle gå till och därför ställdes inga frågor kring detta. Det är först i efterhand, när utvärderingen är gjort, som det blir uppenbart att utvärderingen är godtyckligt gjord.

Skatteverket bestrider Kantar Sifos yrkanden och anför bl.a. följande. Vid genomläsning och bedömning av anbudens beskrivningar/metoder har samtliga anbudsgivare, som kvalificerat sig för utvärdering av de krav som gett mervärde, bedömts vara ”mycket bra – visat på betydande mervärden”. Skatteverket har utvärderat i enlighet med de grunder som angetts i upphandlingsdokumenten. De utvärderade anbudsgivarnas beskrivningar omfattar innehållet som angetts i upphandlingsdokumentets åtta angivna punkter på vad beskrivningen ska innehålla. Bolagets (Kantar Sifo) anbud

har, efter genomförd utvärdering enligt angivna kriterier, haft den näst bästa jämförelsesumman och har därmed inte tilldelats kontraktet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för 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 § LOU eller någon annan bestämmelse i lagen 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 gjorts.

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).

Av principerna om transparens och likabehandling följer att den upphandlande myndighetens krav ska anges på ett sätt som gör att varje leverantör med utgångspunkt i upphandlingsdokumentet kan skapa sig en bild av möjligheterna att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Höga krav bör ställas på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av ett upphandlingsdokument, även om vissa brister och oklarheter får godtas. De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även upphandlingsdokument och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får

godtas under förutsättning att de principer som bär upp lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten inte träds för när (se RÅ 2002 ref. 50).

Av EU-domstolens praxis framgår att ett upphandlingsdokumentet ska vara utformat så att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla leverantörer kan tolka informationen på samma sätt (jfr mål C-19/00, SIAC Construction Ltd p. 42).

De frågor förvaltningsrätten har att ta ställning till i målet är

- Om Skatteverkets utvärderingsmodell strider mot kraven på transparens och lika behandling.
- Om Skatteverkets utvärdering genomförts i strid med 4 kap. 1 § LOU.

Strider Skatteverkets utvärderingsmodell mot kraven på transparens och likabehandling?

Skatteverket har vid sin upphandling använt sig av en så kallad mervärdesmodell. I modellen görs avdrag från anbudspriset för vissa mervärden. De bolag som uppfyller de obligatoriska krav som anges i kravspecifikationen kvalificerar sig för utvärdering av krav som ger mervärde. De tillerkänns därmed också avdrag på jämförelsesumman enligt den valda utvärderingsmodellen. Tilldelning ska ske till den anbudsgivare som erhåller lägst total jämförelsesumma.

I upphandlingsdokumenten framgår följande av punkt **5.14 Metod för onlinepanelundersökningar**.

Skatteverket kommer att bedöma anbudsgivarens beskrivna metoder/åtgärder för att uppnå bästa möjliga kvalitet i resultatet från en onlinepanelundersökning. I beskrivningen bör ingå:

1. Antal och vilka typer av personer som ingår i onlinepanelen (fördelning med avseende på kön, ålder, sysselsättning m.m.)
2. Normal frekvens och storlek på undersökningar som genomförs
3. Hur rekryteringen till onlinepanelen går till
4. Hur urvalen dras för de enskilda onlinepanelsundersökningarna
5. Vilka möjligheter som finns att genomföra undersökningar riktade till avgränsade populationer
6. Tillvägagångssätt för att få representativa resultat, dvs. att slutsatser kan dras för den population statistiken ska avse (såväl för breda som mer avgränsade populationer, t.ex. privatpersoner och egen företagare)
7. Hur osäkerheten i resultaten bedöms
8. I vilken mån panelundersökningar är tids- och kostnadseffektiva jämfört med skraddarsydda undersökningar via pappersenkät eller telefonintervjuer med urval från ett populationsregister.

Skatteverket angav nedanstående avdrag på anbudspriset och utvärderingskriterier:

100 procent uppfyllnad ger ett avdrag från anbudspriset på 1 500 000 kr

Mycket bra - visar på betydande mervärden

60 procent uppfyllnad ger ett avdrag från anbudspriset på 900 000 kr

Bra - visar på vissa mervärden

20 procent uppfyllnad ger ett avdrag från anbudspriset på 300 000 kr

Dåligt - visar på ett fåtal eller inga mervärden

0 procent uppfyllnad ger ett avdrag från anbudspriset på 0 kr

Mycket dåligt - ofullständigt eller uteblivet svar

Kantar Sifo har bl.a. anfört följande. De ifrågasätter vilka kriterier Skatteverket har använt för att bedöma beskrivningen av onlinepaneler från olika anbudsgivare. Det finns en uppenbar risk för godtycke när det inte tydligt framgår vad som är att betrakta som ”mycket bra – visar på betydande mervärden”. Nu har alla anbudsgivare bedömts exakt likadant och fått maximal bedömning på alla utvärderade kriterier. Det finns uppenbara skillnader i kvaliteten på de onlinepaneler som anbudsgivarna beskrivit vilket inte avspeglar sig i den utvärdering som Skatteverket har gjort.

Skatteverket har anfört att de inte anser att utvärderingsgrunderna varit otydliga. Skatteverket har i upphandlingen efterfrågat hur och vilken metod anbudsgivarna använder i en eventuell framtagning av en onlinepanel.

Förvaltningsrättens bedömning

En upphandlande myndighet har fritt att själv bestämma hur förfrågningsunderlaget i en upphandling ska utformas och myndigheten väljer själv vad som ska tillmätas betydelse, så länge det sker inom ramen för offentliga upphandlingars grundläggande principer.

Förvaltningsrätten bedömer att en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare utifrån informationen i Skatteverkets utvärderingsmodell har haft möjlighet att uppfatta vad som krävs för att uppfylla det obligatoriska kravet på onlinepanelsundersökningar och utforma sitt anbud i enlighet med detta. Förvaltningsrätten anser att upphandlingsdokumentet är tillräckligt transparent och tydligt utformat.

Mot bakgrund av de omständigheter som Kantar Sifo har åberopat i målet anser förvaltningsrätten det inte visat att Skatteverket har brutit mot LOU:s principer avseende transparens och likabehandling. Det saknas därmed skäl för ingripande med stöd av LOU i denna del.

Har Skatteverkets utvärdering genomförts i strid mot 4 kap. 1 § LOU?

Kantar Sifo har bl.a. anfört att det finns uppenbara skillnader i kvaliteten på de onlinepaneler som anbudsgivarna har beskrivit. Detta avspeglar sig enligt Kantar Sifo inte i Skatteverkets utvärdering då alla deltagande anbudsgivare har getts samma kvalitativa utvärderingsresultat. Kantar Sifo ifrågasätter kvaliteten på vinnande anbudsgivares onlinepanel. De ifrågasätter dels

metoden för hur säker och representativ rekryteringen är och om Skatteverket kan vara säker på att ”kända” populationsparametrar som kön och ålder verkligen stämmer då rekryteringen inte sker från dokumenterad källa, dels att det inte är möjligt att själv anmäla sig till panelen.

Skatteverket har bl.a. anfört att samtliga anbudsgivare, som kvalificerat sig för utvärdering av de krav som gett mervärde, bedömts vara ”mycket bra – visat på betydande mervärden”. Enligt Skatteverket omfattar de utvärderade anbudsgivarnas beskrivningar innehållet som angetts i upphandlingsdokumentets åtta angivna punkter på vad beskrivningen ska innehålla. Skatteverket finner ingen anledning att misstro eller ifrågasätta beskrivningen i någon anbudsgivares anbud, utan förutsätter att anbudsgivare står fast vid sitt anbud. Det är inte möjligt för Skatteverket att ange hur säkert det är att anbudsgivaren kan leverera i enlighet med sitt anbud. Skatteverket har utvärderat i enlighet med den utvärderingsmodell som valts.

Förvaltningsrättens bedömning

Det ankommer inte på förvaltningsrätten att genomföra en ny utvärdering eller i övrigt pröva lämpligheten av den upphandlande myndighetens beslut (se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 9 september 2011 i mål 1258-11). Förvaltningsrätten kan därför inte överpröva de utvärderingar avseende metod för onlinepanelsundersökningar som Skatteverket har gjort, under förutsättning att utvärderingarna kan anses följa LOU och de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna.

Av handlingarna i målet framgår att samtliga anbudsgivare, som uppfyllt samtliga obligatoriska krav, vid utvärderingen har fått samma kvalitativa utvärderingsresultat av Skatteverket.

Med beaktande av vad Kantar Sifo har anfört och det som Skatteverket har svarat anser förvaltningsrätten inte att utredningen visar utvärderingen skett i strid med LOU och de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna. Det saknas skäl för ingripande enligt LOU även i denna del.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att vad Kantar Sifo har anfört i målet inte utgör omständigheter som visar att Skatteverket har genomfört upphandlingen i strid mot LOU. Det saknas därmed grund för ingripande med stöd av denna lag. Kantar Sifos ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Johan Höök
Rådman

Lena Mellqvist har föredragit 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 nyårsafton, 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 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.