



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 33

DOM
2015-11-30
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
18290-15

Sida 1 (10)

SÖKANDE

PA Consulting Group AB, 556247-4519

Ombud:

1. Advokat Mikael Engström
 2. Jurist Peter Riiga
- Advokatfirman Cederquist KB
Box 1670
111 96 Stockholm

MOTPART

Kammarkollegiet
Box 2218
103 15 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2015-12-01	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om ingripande enligt LOU.

Dok.Id 661628

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

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet (Statens inköpscentral) har genomfört en upphandling avseende ”Managementtjänster 2015, utredning, ledning och verksamhetsstyrning” (dnr 96-27-2014). Upphandlingen har genomförts med ett selektivt förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Statens inköpscentral har den 13 maj 2015 beslutat vilka anbudssökande som har inbjudits att lämna anbud. Den 14 augusti 2015 har Statens inköpscentral i tilldelningsbeslut beslutat att erbjuda ett antal anbudsgivare att teckna ramavtal. Statens inköpscentral har beslutat att teckna avtal med annan leverantör än PA Consulting Group AB.

PA Consulting Group AB (PA Consulting eller bolaget) yrkar att förvaltningsrätten ska förordna om att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande. Utformningen av utvärderingskriterierna i upphandlingen lämnar allt för stort utrymme för godtycklig och skönsmässig bedömning och strider därmed mot transparensprincipen.

Statens inköpscentral har vid utvärderingen av anbudet från bolaget tillämpat utvärderingskriterierna på ett oförutsebart sätt. Utvärderingskriterierna beskriver primärt vad anbudsgivarna ska beskriva, men inte vad som krävs för att erhålla viss poäng när anbudet väl utvärderas. Den enda information som anbudsgivaren har att förhålla sig till för poängsättning vid utvärderingen är den som framgår av poängskalorna i respektive kriterium. Statens inköpscentral har därmed tillskapat sig en fri prövningsrätt. Det förhållandet att managementkonsulttjänster utgör komplicerade tjänster innebär inte i sig att utvärderingskriterierna får formuleras vagare än i någon annan upphandling. Överträdelsen har medfört skada eller risk för skada för bolaget eftersom det annars skulle ha tilldelats ramavtal eller i vart fall ha formulerat ett konkurrenskraftigare anbud.

Utformningen av utvärderingskriterierna, utvärderingen av bolagets anbud och övriga anbud samt skälen för tilldelning bekräftar att utvärderingskriterierna i grunden har öppnat upp för en godtycklig och oförutsebar bedömning och gör att Statens inköpscentral har överträtt principerna om transparens och likabehandling i 1 kap. 9 § LOU. Dessa överträdelser består av icke-transparenta redogörelser för utvärderingskriterierna och godtycklig poängsättning. Denna bristande transparens är särskilt allvarlig i ett fall som detta där kriterierna är direkt utslagsgivande för vilka anbudsgivare som tilldelas ramavtal.

Anbud ska enligt punkt 2.7.1 i upphandlingens förfrågningsunderlag antas enligt tilldelningsgrunden de ekonomiskt mest fördelaktiga anbuden genom utvärdering av tre bör-krav. De tre bör-kraven benämns i upphandlingen tjänstens utförande, gemensam värdegrund för de statsanställda och praktikfall målgruppsanalys och utgör utvärderingskriterier som kan ge maximalt 1, 2 respektive 3 poäng vardera. Maximal utvärderingspoäng är således 6 poäng. Ansökan om överprövning avser endast kriterierna gemensam värdegrund för de statsanställda och praktikfall målgruppsanalys.

Förfrågningsunderlaget i upphandlingen är i den del det berör utvärderingskriterierna gemensam värdegrund för de statsanställda och praktikfall målgruppsanalys så otydligt att det inte har gått att utläsa vad som skulle komma att tillmätas betydelse vid utvärderingen. Av betygsskalorna i utvärderingskriterierna ges inte någon som helst ledning, utöver enstaka värdeord som "godtagbar" eller "utmärkt", för vad anbudsgivaren har att uppfylla för att erhålla viss poäng. Bolaget har likafullt inkommit med utförliga beskrivningar av de uppgifter som har efterfrågats.

Vad gäller kriteriet gemensam värdegrund för de statsanställda framgår av utvärderingsrapporten endast att Statens inköpscentral har bedömt att bolagets redovisning visar på "godtagbar tillämpning" vad avser "hur man

praktiskt kan hantera konflikter mellan i kravet angivna principer vid utförande av uppdrag". Det framgår inte vilka principer som avses och därmed inte vilken del av bolagets redovisning som inte uppnår "utmärkt tillämpning", varför det inte heller framgår vilka relativa fördelar de tilldelade anbudena visar.

Vad gäller kriteriet praktikfall målgruppsanalys anges endast att samtliga anbudsgivare har lämnat en "bra beskrivning" som "visar på god problem-insikt och tillämpning". Det framgår inte vad som ska uppfyllas för att uppnå maximal poäng. De av Statens inköpscentraler nu utpekade faktorerna som bl.a. kön, funktionshinder och ålder framgår inte av bedömningsgrunderna för kriteriet. Att inte någon anbudsgivare alls uppnått maximal poäng i kriteriet är även talande för denna otydlighet i poängskalan. Det finns ingen motivering till varför en viss poäng har tilldelats.

Varför anbudena bedömts på visst sätt framgår inte av utvärderingsrapporten varför bolaget, jämlikt 9 kap. 10 § LOU, den 20 augusti har begärt information från Statens inköpscentral om de närmare skälen för utvärderingsresultatet och de relativa fördelar anbudena emellan. Denna begäran har Statens inköpscentral inte hörsammat utan istället den 21 september endast kort hänvisat till vad som redan framgår av förfrågningsunderlaget och tilldelningsbeslutet. Enligt 9 kap. 9 § LOU ska den upphandlande myndigheten upplysa om skälen för tilldelningsbeslutet. Enligt förarbetena (till motsvarande bestämmelse i tidigare LOU) medför alltför intetsägande uppgifter att upplysningar om skälen för beslutet inte anses ha lämnats. Om anbud antagits så som det ekonomiskt mest fördelaktiga bör det i upplysningarna även redovisas för vilka omständigheter som myndigheten tagit hänsyn till för att myndigheten ska anses ha lämnat skäl för tilldelningsbeslutet (prop. 2001/02:142 s. 97). Den information som Statens inköpscentral har lämnat innefattar dock inte någon redogörelse för skälen för tilldelningsbeslutet. Vad Statens inköpscentral har

angett är att viss poäng har tilldelats. Detta utgör inte någon upplysning om skälen för tilldelningsbeslutet.

Statens inköpscentral bestrider bifall till ansökan och yrkar för egen del att förvaltningsrätten avgör sakfrågan slutligt och fattar beslut om att upphandlingen får avslutas i enlighet med tilldelningsbeslutet daterat den 14 augusti 2015.

Statens inköpscentral anför till stöd för sin talan bl.a. följande. Statens inköpscentral vill inledningsvis framhålla att bolaget samt övriga inbjudna anbudsgivare uppenbarligen har kunnat lämna anbud i upphandlingen och att varken bolaget eller någon annan av anbudsgivarna har begärt förtydligande eller ställt frågor gällande utvärderingsmodellernas utformning innan anbuderna lämnades in. Eftersom det borde kunna förväntas att en anbudsgivare inte ger in anbud på ett underlag som den anser är oklart måste utvärderingsmodellen följaktigen framstått som begriplig för bolaget. Bolagets underlåtenhet att ställa frågor eller begära förtydliganden avseende utvärderingsmodellen måste således innebära att bolaget, i alla fall till dess tilldelningsbeslutet meddelades, har ansett denna vara tillräckligt tydligt formulerad.

Av förfrågningsunderlaget framgår tydligt hur utvärdering av anbuderna kommer att ske, vilka kriterier som utvärderas samt den maximala poäng som kan erhållas för respektive kriterium. Vidare framgår av varje utvärderingskriterium vad som ska beskrivas, vad beskrivningarna ska innehålla samt den poängskala enligt vilken beskrivningarna kommer att bedömas. Utvärderingsmodellen och utvärderingskriterierna är således klart och tydligt presenterade i förfrågningsunderlaget. Statens inköpscentral vill erinra om att det står den upphandlande myndigheten fritt att själv bestämma hur förfrågningsunderlaget i en upphandling ska utformas och välja kriterier för tilldelning av kontrakt.

De tjänster som omfattas av upphandlingen innebär att ramavtalsleverantören ska kunna genomföra utredningsuppdrag med stor komplexitet som kräver grannliga hantering, noggrannhet och insikt i de förhållanden statliga myndigheter arbetar under. Detta kan innebära svåra bedömningar och avvägningar mellan olika intressen och alternativ för att kunna föreslå lösningar i utredningsuppdrag. Utvärderingskriterierna har valts med tanke på dylika konkreta frågeställningar som kan uppstå i uppdragen.

Gällande utvärderingskriterierna gemensam värdegrund för statsanställda (punkt 3.2.1.6) och praktikfall målgruppsanalys (punkt 3.2.1.7) framgår det av de båda utvärderingskriterierna vilka parametrar som lämnade svar ska innehålla samt den poängskala enligt vilken svaren kommer att bedömas. Anbudsgivaren har dock att själv, utifrån givna förutsättningar i respektive kriterium, avgöra vad som ska belysas/problematiseras för att redovisningen ska bemöta kriteriets samtliga frågeställningar på bästa sätt. Att i detalj ange hur ett svar ska formuleras för att tilldelas en viss poäng skulle omintetgöra själva syftet med sådana utvärderingskriterier där den upphandlande myndigheten har att göra en bedömning av anbudsgivarens förståelse för en specifik problemställning. Anvisningarna för hur anbudsgivaren ska utforma sitt svar medför således att anbudsgivarens kompetens vad avser förståelse för uppdraget och förmåga att identifiera och hantera uppdragets problem och risker inte kommer till uttryck på bästa sätt. Att poängskalan är brett formulerad är således ett medvetet val.

Utvärderingsmodellen och utvärderingskriterierna är sammanfattningsvis klart och tydligt formulerade och uppfyller de gemenskapsrättsliga kraven på förutsebarhet och transparens. Att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare har kunnat tolka utvärderingskriterierna på samma sätt och lämna konkurrenskraftiga anbud bekräftas av att samtliga nio inbjudna anbudsgivare utom två (varav bolaget var det ena) har erhållit maxpoäng för kriteriet gemensam värdegrund för de statsanställda och att

samtliga anbudsgivare har erhållit den näst högsta poängen för kriteriet praktikfall målgruppsanalys.

Vid utvärderingen av kriteriet gemensam värdegrund för de statsanställda har poäng tilldelats i relation till i vilken omfattning det framgått av beskrivningen att anbudsgivaren tillämpar principerna för värdegrund inom staten vid utförande av uppdrag. För att få högsta poäng behöver beskrivningen innehålla en redovisning av samtliga parametrar som framgår av kriteriet. Bolaget har tilldelats ett av max två poäng för utvärderingskriteriet gemensam värdegrund för de statsanställda. Bolagets redovisning innehåller ingen beskrivning av hur bolaget hanterar konflikter mellan i kravet angivna principer vid utförande av uppdrag och bolaget har därför inte tilldelats full poäng. Att bolagets redovisning brister på ovan angivet sätt framgår också av utvärderingsrapporten.

Vid utvärdering av kriteriet praktikfall målgruppsanalys har poäng tilldelats i relation till i vilken omfattning beskrivningen påvisar probleminsikt och tillämpning vid genomförandet av en målgruppsanalys. För att få högsta poäng krävs att anbudsgivaren ger en mycket god beskrivning och visar mycket god probleminsikt vid redovisning av hinder och problem som kan uppstå vid målgruppsanalysen och som ska täcka målgruppens behov och faktorer som kön, funktionshinder, ålder, boendeort och språk. Bolagets redovisning har i denna del tilldelats två av max tre poäng. Varken bolagets eller övriga anbudsgivares redovisning framgår tydligt vilka hinder och problem som kan uppstå vid målgruppsanalysen som är hänförliga till målgruppens behov och faktorer som kön, funktionshinder, ålder, boendeort och språk. Samtliga anbud har således likabehandlats. Samtliga anbud i upphandlingen har utvärderats i enlighet med förutsättningarna i förfrågningsunderlaget och utvärderingsmodellen har tillämpats på samma sätt på alla anbud.

I syfte att säkerställa att utvärderingskriterierna tillämpats objektivt och enhetligt på samtliga anbudsgivare har Statens inköpscentral som stöd i utvärderingsarbetet avseende kriteriet gemensam värdegrund för de statsanställda anlitat oberoende extern kompetens med gedigen erfarenhet från det statliga utrednings- och kommittéväsendet. Vid kriteriet praktikfall målgruppsanalys har som stöd anlitats oberoende extern kompetens med bred och djup erfarenhet av att arbeta med användbarhets- och tillgänglighetsfrågor. Utvärdering av den typ av beskrivning som det är fråga om i upphandlingen där samtliga svar med nödvändighet skiljer sig åt innehåller oundvikligen ett visst mått av subjektiva bedömningar. Den upphandlande myndighetens värdering får i dessa fall godtas om det inte finns uppenbara skäl till en annan bedömning.

Exakt vilken information som ska ingå i ett meddelande om tilldelningsbeslut framgår varken av LOU eller av de bakomliggande direktiven. Statens inköpscentral menar dock att utvärderingsrapporten innehåller all relevant information om tilldelningsbeslutet som är nödvändigt för att anbudsgivarna ska kunna ta till vara sina rättigheter enligt rättsmedelsreglerna. Av utvärderingsrapporten framgår, för respektive anbudsgivare, såväl poäng per utvärderingskriterium som totalpoäng. Skälen till varför en anbudsgivare tilldelats en lägre poäng än maxpoäng redovisas kortfattat.

Statens inköpscentral har således inte brutit mot några av de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna som stadgas i 1 kap. 9 § LOU. Statens inköpscentral anser inte att bolaget visat att något eventuellt brott mot LOU eller de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna har medfört att bolaget lidit eller kan komma att lida skada jämlikt 16 kap. 6 § LOU.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska 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. Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grund av vad sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som avses i 16 kap. 6 § LOU.

En upphandlande myndighet har stor frihet att själv utforma sin upphandling inom de ramar som ges av de allmänna principerna för offentlig upphandling i 1 kap. 9 § LOU (jfr. RÅ 2002 ref. 50 och RÅ 2010 ref. 78) Grundläggande är att leverantörerna behandlas likvärdigt och icke-diskriminerande och att upphandlingen genomförs på ett öppet sätt.

Bolaget har anfört att utvärderingskriterierna i förfrågningsunderlaget punkten 3.2.1.6 (gemensam värdegrund för de statsanställda) och punkten 3.2.1.7 (praktikfall målgruppsanalys) är så otydligt utformade att det inte har gått att utläsa vad som skulle komma att tillmätas betydelse vid utvärderingen.

Enligt förvaltningsrättens mening är det möjligt för en normalt omsorgsfull anbudsgivare att göra sig en uppfattning om hur utvärderingen kommer att gå till och vad som krävs för att uppnå högre poäng. Själva modellen brister inte heller i likabehandling eftersom alla anbud behandlas lika.

Utvärderingsmodellen är således rimligt förutsägbar, transparent och likabehandlande.

Bolaget har vidare anfört att bolaget har missgynnats vid utvärderingen bl.a. genom att de inte har tillerkänts poäng avseende vissa delar som övriga konkurrenter har beviljats poäng för.

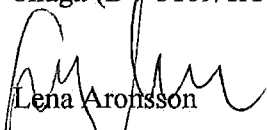
Vid prövningen måste förvaltningsrätten utgå från att den upphandlande myndigheten själv har bäst förutsättningar att utvärdera anbudena. Den upphandlande myndigheten måste ges visst utrymme vid bedömningen och utvärderingen av anbudena under förutsättning att det sker på objektiva grunder inom ramen för förfrågningsunderlaget. Endast om det framgår att den upphandlande myndigheten har tagit ovidkommande hänsyn eller påtagligt avvikit från de kriterier som angivits i förfrågningsunderlaget kan det bli aktuellt att ingripa mot upphandlingen på denna grund (jfr Kammarrätten i Sundsvall i dom den 5 juli 2010, mål nr. 985-10).

Det framgår inte att Statens inköpscentral har tagit några ovidkommande hänsyn vid tilldelningen av antal poäng. Det går inte heller att utläsa att Statens inköpscentral påtagligt har avvikit från de kriterier som uppställs i förfrågningsunderlaget. Att anbudena tilldelats olika poäng genom en samlad bedömning är inte likställt med att anbudena har utvärderats på ett sätt som strider mot LOU. Förvaltningsrätten gör därför bedömningen att Statens inköpscentral inte har agerat på ett sätt som strider mot LOU.

Avslutningsvis konstaterar förvaltningsrätten således att det inte finns skäl för ingripande enligt LOU. Förvaltningsrätten anser inte heller att det bolaget har anfört gällande myndighetens handläggning föranleder någon annan bedömning. Ansökan ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (DY 3109/1A LOU).


Lena Aronsson
Rådman

Linda Lundqvist har föredragit målet.



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 vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut 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, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

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.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that this is crucial for ensuring the integrity of the financial statements and for providing a clear audit trail.

2. The second part of the document outlines the various methods used to collect and analyze data. It includes a detailed description of the sampling techniques employed and the statistical tests used to evaluate the results.

3. The third part of the document provides a comprehensive overview of the findings of the study. It discusses the implications of the results and offers recommendations for future research and practice.

4. The final part of the document is a conclusion that summarizes the key points of the study and reiterates the importance of the findings.