



SÖKANDE

Securitas Sverige AB, 556108-6082

Ombud:

Advokat Johan Stern och Jur.kand. Björn Bergström
Ramberg Advokater KB
Box 3137
10362 Stockholm

MOTPART

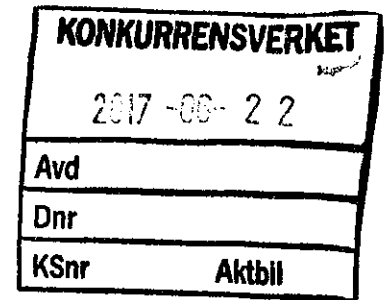
Stockholms stad, Serviceförvaltningen

Ombud:

Stadsadvokat Malin Lindvall
malin.lindvall@stockholm.se

SAKEN

Offentlig upphandling



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

YRKANDEN M.M.

Stockholms stad (Staden) genomför i ett förenklat förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, en ramavtalsupphandling av bevaknings- och larmtjänster, dnr 3.3.2-239/2016. Ramavtal ska tecknas med fyra anbudsgivare med rangordning 1-4. Vid avrop tillfrågas leverantörerna i den ordning de rangordnats. Som tilldelningsgrund används ekonomiskt mest fördelaktiga anbud.

I samband med att Securitas Sverige AB (Securitas) ansökte om överprövningen av upphandlingen och yrkade att rättelse skulle ske upptäckte Staden att tilldelningsbeslutet var felaktigt eftersom endast en anbudsgivare tilldelats kontrakt istället för angivna fyra i rangordning. Staden fattade ett nytt tilldelningsbeslut där Securitas tilldelas kontakt och rangordnas som nummer tre.

Securitas ansöker om överprövning av det nya beslutet och yrkar att förvaltningsrätten i första hand ska besluta att upphandlingen ska rättas på så sätt att Securitas rätteligen erhåller ett betyg högre än noll avseende utvärderingskriteriet Rapporteringskvalitet. I andra hand yrkas att upphandlingen ska göras om på grund av bristande transparens när de gäller utvärderingsmodellen och utvärderingskriterierna. Securitas har lidit skada på grund av Stadens agerande.

Staden bestrider ansökan om överprövning eftersom Staden inte brutit mot någon bestämmelse i LOU. Kraven i förfrågningsunderlaget och utvärderingen av anbuden uppfyller lagens krav på transparens, likabehandling och proportionalitet och strider inte heller på något annat sätt mot LOU.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkten för förvaltningsrättens prövning är att rätten kan besluta att en upphandling ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts. Detta under förutsättning att det vid prövningen av ansökan kan bedömas att den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i lagen och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan lida skada. Förvaltningsrättens överprövning tar inte sikte på upphandlingens materiella resultat utan endast på om myndigheten förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU.

Av 1 kap. 9 § LOU framgår att upphandlande myndigheter eller enheter ska 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.

Av 16 kap. 6 § LOU framgår att rätten, om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i lagen och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

Utvärderingsmodellen

Till stöd för sitt yrkande om att ingripande enligt LOU ska ske anför Securitas att Stadens utvärderingsmodell brister i transparens eftersom det inte framgår vad Staden skulle tillmäta betydelse som mervärde. Staden har i strid med likabehandlingsprincipen behandlat anbudena olika genom att efter eget skön bedöma vissa faktorer men inte andra som mervärden. Securitas, vars faktorer Staden inte har bedömt som mervärden, har lidit skada till följd

av Stadens skönsmässiga bedömning. Flera av de mervärden Securitas erbjudit ligger klart inom ramen för vad som måste antas vara innebörden av utvärderingskriterierna. Om Securitas vetat vad Staden skulle bedöma som mervärden hade Securitas utformat sitt anbud på ett helt annat sätt. Eftersom Securitas hade vunnit upphandlingen med endast ett högre betyg än noll har Securitas lidit skada till följd av Stadens allt för otydliga utvärderingsmodell.

Stadens anför att utvärderingsmodellen uppfyller LOU:s krav på transparens och att det av modellen framgår vilken effekt Staden vill uppnå med utvärderingskriteriet Rapporteringskvalitet och vad mervärdena ska avse. Vid bedömning av utvärderingsmodellen och utvärderingen av anbuden måste man ta hänsyn till föremålet för upphandlingen. I det här fallet rör det sig om ett omfattande uppdrag avseende bevaknings- och larmcentraltjänster. Det finns möjligheter för olika anbudsgivare att lämna olika förslag på hur respektive anbudsgivare avser att uppfylla utvärderingskriteriet Rapporteringskvalitet. Mot den bakgrunden är det inte möjligt för den upphandlande myndigheten att lämna en exakt checklista på vad anbudsgivaren ska beskriva för att erhålla en eller två poäng. Det måste för den här typen av tjänsteupphandlingar anses förenligt med de upphandlingsrättsliga principerna att kravställningen är mer öppen än i enklare upphandlingar och att det finns visst utrymme för anbudsgivarna att själv beskriva vad de kan erbjuda inom de i anbudsinbjudan givna kriterierna (jfr Kammarrättens i Jönköping dom 2015-05-27 i mål 3418-14). Kravspecifikationen tillsammans med skrivningarna om vilka effekt Staden vill uppnå med utvärderingskriteriet tillsammans med bedömningsgrunderna är tillräckligt tydligt för att en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivaren ska kunna avgöra hur ett anbud ska utformas.

Förvaltningsrättens bedömning

Den omständigheten att en anbudsgivare genom att endast ta del av förfrågningsunderlaget inte fullt ut kan förutse utfallet av utvärderingen medför inte att utvärderingsmodellen brister i transparens (se EU-domstolens avgörande i mål C-19/00, SIAC Construction, punkt 42-44).

Förvaltningsrätten konstaterar att det i upphandlingsdokumentet klart beskrivs hur anbudsprövningen ska gå till. Det anges att anbudsgivarna för utvärderingskriteriet Rapporteringskvalitet ska göra beskrivningar av tre funktioner, som det i sin tur lämnas information om under tre avsnitt i dokumentet. Utifrån hur beskrivningen tillgodoser den efterfrågade effekten (mervärde) ges betyg med poäng 0-4. I informationsbilaga beskrivs utvärderingskriterierna. När det gäller Rapporteringskvalitet informeras om vilken effekt Staden vill uppnå med kriteriet, ges exempel på hur erbjuden effekt kan visas samt redogörs för bedömningsgrunderna och ges exempel på vad bedömningsgruppen kommer att bedöma. En branschvan leverantör som Securitas kan rimligen inte utifrån uppgifterna i upphandlingsdokumentet med bilagor, och efter anbudspresentation där bolaget fått svara på frågor och fått möjlighet att justera sitt anbud, ha svårigheter att förstå vad som efterfrågas och vad skulle kunna utgöra mervärde. Någon brist i öppenhet som har hindrat Securitas från att utläsa vad bolaget ska lägga vikt vid för att kunna lämna sitt mest konkurrenskraftiga anbud föreligger inte.

Genomförandet av utvärderingen

Securitas gör också gällande att det är tydligt att utvärderingsgruppen inte följt vad som angetts i upphandlingsdokumentet och har brutit mot likabehandlingsprincipen genom att tilldela vissa anbudsgivare maximal poäng för vissa faktorer, tilldelat Securitas noll poäng för andra, liknande eller bättre faktorer, samt har påverkats av ovidkommande hänsyn. Tillämpning av ut-

värderingsmodellen ger upphov till ett antal frågor som inte besvaras genom upphandlingsrapporten. Det framgår inte hur betyg har satts för de tre beskrivningarna, hur beskrivningar har bedömts med avseende på de två bedömningsgrunderna och på vilket sätt olika mervärden har hanterats utifrån den femgradiga betygsskalan. Det kan överhuvudtaget inte påvisas någon bedömning utifrån den femgradiga betygsskalan. Securitas har i sitt anbud beskrivit ett antal åtgärder som utgör mervärden utifrån hur Staden har beskrivit sin utvärderingsmodell. Övriga anbudsgivare har premieras för liknande roller, funktioner och beskrivningar. Staden har särbehandlat Securitas anbud på ett negativt sätt och tagit ovidkommande hänsyn. Att tilldela två andra anbudsgivare högsta betyg på det sätt som skett är inte tillräckligt transparent och långt utöver vad som är rimligt ur ett likabehandlingsperspektiv. Det hela ter sig tyvärr enbart som en hantering ägnad att till varje pris rangordna två leverantörer före Securitas. Med minst betyget 1 skulle Securitas erhålla minst 5 Mkr i prisavdrag och därmed tilldelas kontraktet.

Staden anser inte att utvärderingen har stora brister eller att det strider mot likabehandlings- och transparensprincipen när det gäller att särskilja på olika mervärden som följer av anbudsgivarnas åtaganden. En upphandlande myndighet måste allmänt sett ges stor frihet att inom ramen för ett affärs- mässigt övervägande värdera ett anbud som kvalificerat sig till utvärdering och värderingen får godtas om det inte finns uppenbara skäl till en annan bedömning. Mervärdet ska ha bäring på och bedömas utifrån den efterfrågade effekten som anges i utvärderingsmodellen för kriteriet. De faktorer som Securitas nu anger vara mervärden utgör inte mervärden i förhållande till ställda grundkrav. Staden har inte utövat fri prövningsrätt eller tagit ovidkommande hänsyn.

Förvaltningsrättens bedömning

En upphandlande myndighet ska lämna upplysningar om skälen för tilldelning av kontrakt så att en anbudsgivare ska förstå utfallet i upphandlingen och kunna ansöka om effektiv prövning. Avgörande kriterier för kontrakts tilldelning, bl.a. totalt anbudspris och slutsatser om kvalitetskriterier bör som regel redovisas.

Förvaltningsrätten konstaterar att det i upphandlingsrapporten lämnas en motivering till varje anbudsgivares beskrivning av bedömningsgrunderna i utvärderingskriteriet Rapporteringsskyldighet. Till upphandlingsrapporten finns bifogat utförliga mötesnoteringar från utvärderingsgruppens möten inklusive anbudspresentationer, enligt Staden för att leverantöreran bättre ska förstå hur utvärderingsprocessen har gått till. Att det inte finns en mer omfattande redogörelse för utvärderingsgruppens diskussioner, värderingar och bedömningar än så innebär inte Staden brutit mot likabehandlingsprincipen eller någon annan bestämmelse i LOU.

Efterfrågat mervärde i upphandlingen är något som varje anbudsgivare utifrån sitt verksamhetsområde och i synnerhet utifrån den egna verksamhetens förutsättningar, förväntas skapa och det erbjuder en möjlighet att särskilja sitt anbud från andras och därmed utmana i konkurrenshänseende.

Det är upphandlande myndighets privilegium att avgöra vilka svar som bäst motsvarar vad som efterfrågas och den utvärdering av kvalitet som görs av beskrivande svar innebär alltid ett visst mått av subjektivitet. Som utvärderingmodellen är utformad måste bedömningen av hur väl ett anbud motsvarar det som efterfrågas till viss del bli skönsmässig. Under förutsättning att utvärderingen sker på objektiva grunder, dvs. utifrån förfrågningsunderlagets fastställda utvärderingskriterier, poängskalor m.m., måste den upphandlande myndigheten därför ges visst utrymme för subjektivitet vid

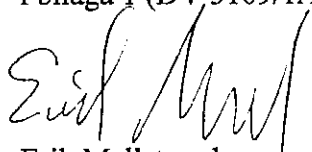
utvärderingen av anbudens innehåll.

Securitas har inte visat att Staden vid utvärderingen har frångått utvärderingsmodellen på ett sätt som strider mot upphandlingslagstiftningen. Securitas har inte heller visat att det finns grund för påståendet att Securitas har särbehandlats vid utvärderingen genom att inte ha tilldelas någon poäng för mervärde.

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis att Securitas inte förmått visa att Staden i upphandlingsprocessen har åsidosatt kravet på transparens och likabehandling och vid utvärderingen gjort sådana uppenbara och allvarliga fel att det är befogat att besluta om ingripande enligt LOU. Ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

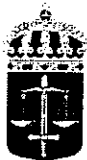
Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (DV 3109/1A LOU).



Erik Mellstrand

Rådman

Kerstin Sandin 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.