



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING**

DOM
2010-06-10
Meddelad i
Linköping

Mål nr
4556-10
Rotel 2

SÖKANDE

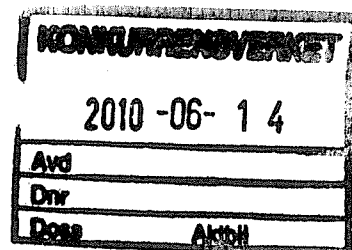
Panaxia Bevakning AB, 556604-8582
Linta Gårdsväg 5
168 74 Bromma

MOTPART

Kriminalvården
601 80 Norrköping

SAKEN

Upphandling av bevakningstjänster inom Kriminalvården enligt lagen
(2007:1091) om offentlig upphandling, LOU



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Ansökan avslås.

Dok.Id 11671

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 406 581 04 Linköping	Brigadgatan 3	013-25 10 00 E-post: forvaltningsratten@linkoping.dom.se	013-25 11 40	måndag – fredag 09:00-12:00 13:00-15:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Genom tilldelningsbeslut den 6 maj 2010 gällande upphandling av bevakningstjänster, diarienummer 59-2010-2840, har Kriminalvården antagit andra leverantörer än Panaxia Bevakning AB (bolaget). Upphandlingen genomfördes med förenklat förfarande.

Bolaget ansöker om överprövning av upphandlingen.

Kriminalvården bestrider bifall till bolagets ansökan.

SKÄLEN FÖR RÄTTENS AVGÖRANDE

Utredning m.m.

Den aktuella upphandlingen har avsetts resultera i ramavtal med ett eller flera bevakningsföretag, från vilka Kriminalvårdens anstalter och häkten kan avropa bevakningstjänster. Upphandlingen har omfattat verksamhet på ett flertal orter fördelat på 24 olika anbuds paket. Bolaget har lämnat anbud avseende verksamhet omfattande samtliga anbuds paket, förutom Region Nord (anbuds paket 4).

Av förfrågningsunderlaget framgår bl.a. följande.

2.3 Omfattning

Under 2009 köpte Kriminalvården de i upphandlingen omfattade bevakningstjänsterna för ca 25 miljoner kronor där huvuddelen var bevakning av klienter på sjukvårdsinrättningar och resterande del huvudsakligen av bevakning vid domstolsförhandlingar och transporter.

3.7 Prisformulär

Anbudsgivaren ska till anbudet bifoga komplett ifyllt prisformulär (se bilaga 2 Prisformulär). Pris ska anges exklusive mervärdesskatt i svenska kronor (SEK).

I anbudet **ska** anges fast timpris för bevakningstjänsten. Vad som ingår i timpriset framgår av avsnitt 4.1. i *bilaga 3 Ramavtal*.

5.1 Kvalificering

Det är obligatoriskt för anbudsgivare att lämna svar på samtliga begärda uppgifter.

Kriminalvårdens kvalificeringskrav anges i *bilaga 1 Anbudsformulär*.

5.2 Kontroll av obligatoriska krav

Kriminalvården kommer att kontrollera att de obligatoriska kraven är uppfyllda i anbudet.

Anbud som inte uppfyller dess krav kommer att förkastas.

5.3.1 Värdering av anbudspris

De tim- och OB-ersättningar som anges i anbudet är anbudspriserna som utvärderas.

Timersättningarna summeras till ett totalt anbudspris som jämförs med andra anbudsgivares totala anbudspriser.

Anbudsgivare med lägst utvärderat totalpris kommer att antas.

Av anbudsformulären framgår bl.a. följande.

6.3 Prisformulär

Prisformulär **ska** vara komplett ifyllt.

Efter ändring i enlighet med "Frågor och svar" daterade den 8 april 2010 framgår av prisformulären följande.

Inställelsetid	Pris/timme (SEK)
Pris per timme	
OB-ersättning per timme vardagar 18-06	
OB-ersättning per timme helger	
OB-ersättning per timme vid storhelg	
TOTALT ANBUDSPRIS	

Av ramavtalet framgår bl.a. följande.

4.1. Ersättning

Avtalade tim- och OB-ersättningar är fasta och anges i prisformulären. Timersättningen är den enda ersättning Leverantören erhåller såvida parterna inte skriftligen i förhand överenskommit om annat.

Leverantören erhåller ersättning per arbetstimme och väktare enligt priserna i prisformulären.

Ersättning för obekvämt arbetstid, OB-ersättning, lämnas enligt priset i prisformulären. OB-ersättning lämnas under följande tider och tillfällen:

- vardagar 18.00-06.00 och helger
- storhelger

Parternas argumentation

Bolaget anför i huvudsak följande.

Det har av underlaget i upphandlingen inte framgått hur prisberäkningsmodellen skulle användas. Den av Kriminalvården använda utvärderingsmodellen är vilseledande i sin struktur och uppbyggnad. Det anbud som har lägst pris, d.v.s. bolagets, har inte rangordnats som nummer ett. För att få ett rättvisande utvärderingsresultat borde en viktning ha gjorts. På så sätt skulle hänsyn kunna ha tagits till antalet timmar, med respektive utan OB-ersättning, per vecka.

Kriminalvården anför i huvudsak följande.

Prisberäkningsmodellen har funnits tillgänglig för simulering för alla anbudsgivare och det torde inte kunna missförstås hur det totala anbudspriset skulle beräknas. Det framgår tydligt i anbudsinbjudan att det är viktigt att anbudsgivaren kontaktar Kriminalvården om anbudsinbjudan innehåller oklarheter. Inga frågor har inkommit om prisberäkningsmodellen under upphandlingens gång.

Utgångspunkten för Kriminalvården är att använda ordinarie kriminalvårdspersonal vid bevakningsuppdrag. Vid tämligen rutinmässiga och ofta långvariga uppdrag, såsom exempelvis dygnetruntbevakning av en intagen på sjukhus eller domstolsförhandlingar som sträcker sig över flera dagar, kan privata vaktbolag anlitas. Ofta sammanfaller Kriminalvårdens behov av externa bevakningstjänster med de tillfällen då personaltätheten på häkten och anstalter är som lägst, d.v.s. på kvälls- eller helgtid då OB-ersättning utgår. Under perioden januari 2009 till mars 2010 köpte Kriminalvården sjukhusbevakning för ca 14 miljoner kr och övrig bevakning för ca 12 miljoner kr.

Bolaget har i förnyat yttrande anfört bl.a. följande.

Då det i anbudsunderlaget inte framgår när på dygnet bevakningsföretagen kan förväntas utföra sina tjänster, har det inte varit möjligt för anbudsgivarna att ta hänsyn till detta. Den utvärderingsmodell som har använts har medfört att de bolag som inte angett någon OB-ersättning har vunnit anbudsgivningen. Kriminalvården har därigenom inte uppnått det mest ekonomiskt fördelaktiga resultatet.

Lagtext m.m.

Av 1 kap. 9 § LOU framgår att upphandlande myndigheter 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. 2 § LOU framgår bl.a. följande. Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

I avgörandet RÅ 2002 ref. 50 uttalade Regeringsrätten att de skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfråg-

ningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte träds för när. Vidare anförde Regeringsrätten bl.a. följande. LOU ger inte närmare besked om hur ett förfrågningsunderlag ska vara utformat eller hur en utvärderingsmodell ska vara konstruerad. I kravet på affärsmässighet får anses ligga att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen och att en utvärderingsmodell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, d.v.s. att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Bolaget har anført att Kriminalvården handlat i strid med LOU genom att använda sig av ett otydligt förfrågningsunderlag. Vidare har Kriminalvården, enligt bolaget, handlat i strid med LOU, genom att använda sig av en bristfällig utvärderingsmodell som gett ett missvisande resultat.

Kriminalvården har i förfrågningsunderlaget angett att anbudsgivare ska lämna pris i form av ett grundpris per timma. Vidare ska pris per timma anges för tre olika obekväma arbetstider, nämligen vardag mellan 18.00 – 06.00, helger och storhelger. Av tilldelningsbeslutet framgår att vinnande anbudsgivare har lämnat ett pris om noll kronor på samtliga poster för OB-ersättning. Vinnande anbudsgivare får därmed anses i realiteten ha lämnat ett gemensamt timpris för arbete under såväl vanlig arbetstid som obekväma arbetstid.

Brister i förfrågningsunderlaget

Bolaget har anført att förfrågningsunderlaget strider mot LOU, eftersom det av underlaget i upphandlingen inte framgått hur prisberäkningsmodellen skulle användas. Av betydelse för förvaltningsrätten är härvid att även förfrågningsunderlag som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte

träds för när. De principer som åsyftas är principerna om likabehandling, transparens, ickediskriminering, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Av de två förstnämnda principerna följer att den upphandlande myndighetens krav ska anges på ett sätt som gör att varje anbudsgivare, med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget, kan skapa sig en bild av möjligheterna att lämna ett konkurrenskraftigt anbud (jfr RÅ 2002 ref. 50).

I förfrågningsunderlaget anges att angivna timersättningar i prisformulären summeras till ett totalt anbudspris som jämförs med andra anbudsgivares totala anbudspriser. Vidare framgår att det fanns möjlighet att inkomma med frågor till Kriminalvården under anbudstiden. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till prisformulärens utformning, kan förfrågningsunderlaget inte anses ha sådana oklarheter och brister att anbudsgivare inte kunnat skapa sig en bild av möjligheterna att lämna ett konkurrenskraftigt anbud.

Brister i utvärderingsmodellen

Kriminalvården har i sin utvärdering av inkomna anbud jämfört totalt anbudspris bestående av de tim- och OB-ersättningar som anges i prisformulären. Vid en sådan jämförelse mellan anbuderna har inte hänsyn tagits till i vilken omfattning respektive OB-ersättning beräknas utgå. Utvärderingsmodellen är därmed inte optimal ur ett affärsmässigt perspektiv. Även utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får emellertid godtas om de inte strider mot de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten (jfr RÅ 2002 ref. 50). Det kan inte anses visat att någon av de aktuella principerna skulle ha överträtts genom den i målet använda utvärderingsmodellen. Inte heller i övrigt kan den genomförda utvärderingen anses strida mot LOU.

Sammanfattning

Det är inte visat i målet att Kriminalvården i upphandlingsförfarandet brutit mot bestämmelserna i LOU eller gemenskapsrätten. Vad bolaget anfört föranleder ingen annan bedömning. Bolagets ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (DV 3109/1d)



Tommy Svensson

Föredragande har varit Maria Nilsson



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Jönköping. 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. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas emellertid 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 det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut vartill förvaltningsrätten kommit eller 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. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,
2. det beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.