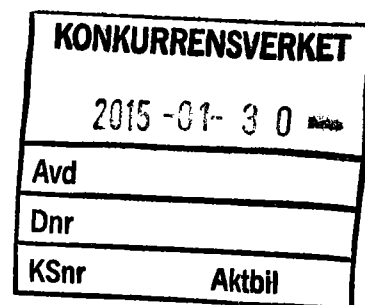




**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I FALUN**  
 Enhet 2  
 Föredraganden  
 Karin Ström Nordlund

**DOM**  
 2015-01-30  
 Meddelad i  
 Falun

Mål nr  
 4742-14



**SÖKANDE**

Sodexo AB, 556232-7873  
 Box 47620  
 117 94 Stockholm

Ombud: Advokaterna Carl Bokwall och Lina Håkansson  
 Advokatfirman Cederquist KB  
 Box 1670  
 111 96 Stockholm

**MOTPART**

Landstinget Gävleborg, 232100-0198  
 801 88 Gävle

**SAKEN**

Offentlig upphandling

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen ska göras om

Dok.Id 126749

**Postadress**  
 Box 45  
 S-791 21 Falun

**Besöksadress**  
 Kullen 4

**Telefon**  
 023-383 00 00  
**E-post:** forvaltningsrattenifalun@dom.se

**Telefax**  
 023-383 00 80

**Expeditionstid**  
 måndag – fredag  
 08:00-12:00  
 13:00-16:00

### **BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.**

Landstinget Gävleborg (landstinget) genomför genom förenklat förfarande en upphandling av "Kostproduktion och restaurangverksamhet" (LS 2014/94) enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Tilldelningsbeslut meddelades den 16 september 2014, varvid Fazer Food Services AB tilldelades avtal.

**Sodexo AB** (Sodexo) ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska göras om och anför i huvudsak följande. Utvärderingsmodellen innehåller utvärderingskriterier som inte kan användas för att mäta mervärdet och modellen kan således inte användas för att säkerställa att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas. Därtill har det inte varit möjligt att utifrån förfrågningsunderlaget utläsa vad landstinget avsett tillmäta betydelse vid utvärderingen. Utvärderingsmodellen är därmed i strid med likabehandlings- och transparensprincipen. Bristerna har medfört att Sodexo har lidit skada. Sodexos överprövning omfattar endast utvärderingskriteriet anbudspresentation.

**Landstinget** bestrider bifall till ansökan och anför i korthet följande.

Landstingets utvärderingsmodell är ägnad att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med beaktande av pris, anbudspresentation, referenser och etablering, där syftet med anbudspresentation har varit att i en sammanvägd bedömning mäta två egenskaper hos anbudsgivarna, nämligen hur väl de i egenskap av leverantör har möjlighet att leva upp till landstingets målsättningar samt hur väl insatta de är i uppdraget. Det har varit fullt möjligt att utifrån förfrågningsunderlaget utläsa vad landstinget avsett tillmäta betydelse vid utvärderingen.

### **SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

#### ***Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning***

I mål om överprövning enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart och tydligt sätt

anger vilka omständigheter som talan grundar sig på (RÅ 2009 ref. 69). Förvaltningsrätten har således att pröva om det på grundval av vad Sodexo anfört är visat att landstinget brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU och att detta medfört att Sodexo lidit eller riskerat att lida skada (16 kap. 6 § LOU).

### *Förfrågningsunderlaget*

I förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande.

#### **UF3.523 Anbudspresentation, mervärden**

Anbudsgivaren ska medverka på särskild anbudspresentation anordnas av B. Syftet är att vidimera och säkerställa hur anbudsgivaren tänkt leva upp till de målsättningar för entreprenaden som framgår av kontraktet punkt 0.1. Anbudsgivaren ska säkerställa att de personer som medverkar i anbudspresentationen är insatta i lämnat anbud samt i övrigt har den erfarenhet och kompetens för att kunna diskutera de kriterier som specificeras nedan.

Anbudsgivare som inte medverkar i anbudspresentation kommer att förkastas.

#### *Betygsskala*

Ett antal kriterier kommer att tas upp till diskussion och anbudsgivaren bedöms utifrån sin redogörelse och, när så är tillämpligt, utifrån vad som angetts i anbudet. Anbudsgivaren kommer att ges poäng utifrån en betygsättning från 1 till 4 för varje enskilt kriterie. Anbudsgivaren kan erhålla maximalt 25 poäng.

Anses uppfylla kriteriet mycket dåligt	Betyg 1
Anses uppfylla kriteriet dåligt	Betyg 2
Anses uppfylla kriteriet bra	Betyg 3
Anses uppfylla kriteriet mycket bra	Betyg 4

Följande kriterier, vilka framgår av kontraktet punkt 0.1, kommer att tas upp:

#### 1. Patientsäkerhet

*E ska tillaga näringsriktiga individanpassade måltider som patienterna äter upp. E ska tillaga, transportera och servera måltiderna till patienterna på ett livsmedelshygieniskt säkert sätt. Med livsmedelshygieniskt avses att maten har rätt temperatur, inte innehåller hälsovådliga ämnen och inte medverkar till smittspridning. E ska vid varje tid säkerställa att system som kan påverka patientsäkerheten fungerar samt utföra de tester, provningar och annat som krävs enligt instruktioner och specifikationer. Es personal i entreprenaden ska ha den kompetens som krävs för att säkerställa patientsäkerheten.*

*På vilket sätt kommer anbudsgivaren att säkerställa patientsäkerheten?*

## 2. Rapportering/ dokumentation

*B ställer höga krav på den rapportering som det åligger E att leva upp till. Det innebär krav på att rapporter mm lämnas i rätt tid utan fel eller andra kvalitetsbrister. Rapporter och annan överlämnad skriven dokumentation ska vara spårbar, korrekt och skriven på god svenska.*

*På vilket sätt kommer anbudsgivaren att säkerställa en effektiv rapportering och dokumentationshantering enligt ovan?*

## 3. Innehåll och smak

*Livsmedel ska vara av god kvalitet och med rätt näringsinnehåll. Beredning och tillagning ska ske minsta möjliga näringsförlust. Maten ska se tilltalande ut, vara god och ha rätt konsistens. Maten ska levereras på rätt sätt, till rätt patient och inom de tidsramar som gäller för entreprenaden. Es personal i entreprenaden ska ha den kompetens som krävs för att säkerställa innehåll och smak.*

*På vilket sätt kommer anbudsgivaren att säkerställa ovan ställda krav?*

## 4. Miljö

*Entreprenaden ska bedrivas med stort fokus på att uppfylla Bs miljömål avseende ekologiska livsmedel. E ska aktivt arbeta för att minimera matavfall och för att minska energianvändningen i all led. E ska organisera sitt arbete och val av utrustning och hjälpmedel i syfte att minimera transporter och miljöpåverkan.*

*På vilket sätt kommer anbudsgivaren arbeta för att uppfylla ställda miljökrav?*

## 5. Kundnöjdhet

*E ska aktivt verka för att utöva entreprenaden så att en långsiktig ökande kundnöjdhet uppnås. Kundnöjdheten ska under alla omständigheter inte försämrats jämfört med nuläget. Vidare ska E arbeta proaktivt för att minska antalet påminnelser och tiden för återrapportering. Patientmat och mat i restaurangerna ska vara välsmakande, näringsriktig och serverad på ett tilltalande sätt. Det ska finnas ett varierat utbud av mat.*

*På vilket sätt kommer anbudsgivaren arbeta för att uppnå en ständigt ökande kundnöjdhet?*

## 6. Entreprenadutveckling

*E ska vara en aktiv partner i ett fortlöpande förändringsarbete för att utveckla entreprenaden, genom att föreslå nya lösningar, hjälpmedel och arbetsmetoder. E ska även vara aktiv i att utveckla samarbetet och samverkansformer med B och kund.*

*På vilket sätt kommer anbudsgivaren arbeta för att delta aktivt i utvecklingen av entreprenaden enligt ovan?*

#### 7. Regionutveckling

*E ska inom ramen för entreprenaden aktivt medverka i utvecklingen av regionen. E ska förlägga produktion lokalt i syfte att minimera transporter och miljöpåverkan. E ska samverka med aktörer med god lokal kännedom och förankring samt gärna engagera underleverantörer för entreprenadens behov av material, varor och råvaror. E ska tillhandahålla lärlingsplatser som ett led i B:s säkerställande av lokal framtida kompetens.*

*På vilket sätt kommer anbudsgivaren medverka i utvecklingen av regionen enligt ovan?*

#### 8. Hälsöfrämjande åtgärder

*E ska bidra till hälsöfrämjande åtgärder för länets medborgare. E ska ha ett utbud av livsmedel, mat- och smårätter i restaurangverksamheten som är hälsöfrämjande. Utbudet ska säljas/ serveras på ett tilltalande sätt. Vidare ska E verka för att utbudet i kioskverksamheten har en hög andel hälsöfrämjande produkter. I övrigt ska E på olika sätt vara ett föredöme och propagera för hälsöfrämjande åtgärder gentemot underleverantörer, kunder och andra externa intressenter.*

*På vilket sätt kommer anbudsgivaren bidra till hälsöfrämjande åtgärder enligt ovan?*

#### ***Frågan om utvärderingsmodellen för anbudspresentation har varit tillräckligt transparent***

Sodexo gör gällande att utvärderingskriteriet anbudspresentation innehåller sådana transparensbrister att det inte varit möjligt att förutse vad landstinget avsett att tillmäta betydelse vid utvärderingen. Landstinget har angett åtta kriterier med underliggande målsättningar som tas upp under presentationen och som utvärderas utifrån det sätt på vilket anbudsgivaren kommer att säkerställa respektive målsättning. Information om vad landstinget avser tillmäta betydelse vid bedömningen och vad som krävs för att anses uppfylla respektive kriterium mycket bra/bra etc. saknas dock helt. Sex dagar efter att tilldelningsbeslutet meddelats erhöll Sodexo landstingets rapport avseende anbudspresentationerna. I rapporten framgår bl.a. en lång lista med de underkriterier som landstinget enligt uppgift beaktat i förhållande till respektive målsättning. För varje målsättning anges minst fyra olika underkriterier. Om Sodexo känt till de underkriterier landstinget avsett att tillämpa hade anbudet kunnat anpassas efter dessa. Detta har dock inte varit möjligt eftersom landstinget inte kommunicerat underkriterierna till anbudsgivarna innan anbudsinlämningen eller inför anbudspresentationen.

ionen. Det har heller inte varit möjligt för anbudsgivarna att utifrån målsättningarna förstå att dessa underkriterier skulle tillmätas särskild betydelse. Det åligger givetvis inte upphandlande myndighet att tillhandahålla facit inför en utvärdering men en upphandling ska heller inte vara ett lotteri eller en gissningstävling. Transparens- och likabehandlingsprincipen medför en grundläggande förutsättning att anbudsgivarna ges tillräcklig ledning inför utvärderingen för att kunna lämna sitt mest konkurrenskraftiga anbud. Landstinget har haft frihet att i efterhand styra vilka aspekter som man valt att tillmäta betydelse. Det är inte tillåtet för upphandlande myndighet att tillämpa underkriterier till utvärderingskriterier utan att i förväg underrätta anbudsgivarna om dessa. Landstingets tillämpning av utvärderingsmodellen saknar stöd i förfrågningsunderlaget och står därför i strid med transparens- och likabehandlingsprincipen.

**Landstinget** för fram att utvärderingsmodellen varit ändamålsenlig och att det har varit fullt möjligt att utifrån förfrågningsunderlaget utläsa vad landstinget avsett tillmäta betydelse vid utvärderingen. I upphandlingens publika frågor och svar har landstinget förklarat att anbudsgivarnas svar, för att erhålla högsta poäng, måste vara tydligt, förankaras i målsättningarna och beskriva hur entreprenören kommer att agera ifråga om konkreta åtgärder. Anbudsgivarnas presentation har bedömts på en skala från ett till fyra av en speciell utvärderingsgrupp med spridda kompetenser. De öppna frågor som ställts inför och under anbudspresentationen har tydligt på förhand redovisats i förfrågningsunderlaget. Det har genomförts en efterhandskontroll av poängsättning för att identifiera brister och avvikelser. Den rapport som landstinget tagit fram efter tilldelningsbeslutet, med anledning av att några anbudsgivare undrade vilka moment som tillmätts betydelse under anbudspresentationen, innehåller inte några underkriterier. I rapporten har i efterhand sammanställts ett antal exempel på vad som tillmätts betydelse i poängsättningen. Några nya underkriterier har på så vis inte tillämpats. Att det var just dessa delar som någon eller några av anbudsgivarna skulle komma att ta upp under presentationerna inom

ramen för sina lösningsförslag var inte möjligt att på förhand sja om. Om anbudsgivarna på förhand givits ett facit till vad som är ett bra svar på respektive fråga hade det varit möjligt att fabricera anbudspresentationen och intervjun hade varit verkningslös. Upphandlingen innehåller flera bilagor som leverantörerna förväntas vara införstådda med. Att uppvisa sådan förståelse (att vara insatt i uppdraget) har, vid sidan av förmåga att arbeta mot målsättningar, bedömts som hög kvalitet inom ramen för upphandlingen och har genererat höga poäng. Samtliga anbudsgivare har givits tillräcklig ledning inför utvärderingen och landstinget har på objektiv grund utifrån underlaget bedömt samtliga anbudsgivare på samma sätt.

**Förvaltningsrätten** gör följande bedömning.

Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. Detta följer också av unionsrättens krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens. De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och unionsrätten inte träds för när (RÅ 2002 ref. 50). Ett förfrågningsunderlag får dock inte vara utformat så att den ger den upphandlande myndigheten en i princip fri prövningsrätt.

Förvaltningsrätten kan konstatera att vissa av de specificerade aspekterna i landstingets rapport som upprättades efter anbudspresentationen inte kan anses inrymmas i de definierade målsättningarna i förfrågningsunderlaget. Som exempel kan nämnas *erfarenheter från andra liknande uppdragsgivare i landstingssfären* under **Patientsäkerhet** samt *arbetsrotation för samtliga medarbetare* under **Regionutveckling**. Förvaltningsrätten finner därför att landstingets utvärderingsmodell har inneburit att aspekter, som inte tillräckligt tydligt framgår av förfrågningsunderlaget, har beaktats och poängsatts. Anbudsgivarna har därmed inte kunnat förutse vad som skulle

komma att tillmätas betydelse vid utvärderingen. Den i förfrågningsunderlaget tillämpade utvärderingsmodellen strider därför mot principerna om förutsebarhet och transparens. Sodexo har till följd av detta i vart fall riskerat att lida skada. Skäl att förordna att upphandlingen ska göras om föreligger därmed. Vid denna bedömning finner förvaltningsrätten inte skäl att pröva de övriga invändningar som Sodexo framställt i sin ansökan om överprövning.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (DV3109/1C LOU).

Karin Forslund Johansson  
rådman





# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Om Ni vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska Ni skriva till Kammarrätten i Sundsvall.

**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 mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. 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.