



SÖKANDE

Järva Tolk & Översättningsservice AB, 556613-1792
Norgegatan 1
164 32 Kista

Ombud:

Advokaten Kristian Pedersen och jur.kand. Erik Olsson
Advokatfirman Delphi
Box 1432
111 84 Stockholm

MOTPART

Stockholms läns landsting
SLL Upphandling
Box 6401
113 82 Stockholm

Ombud:

Advokaten Roger Hagman
Box 3460
103 69 Stockholm

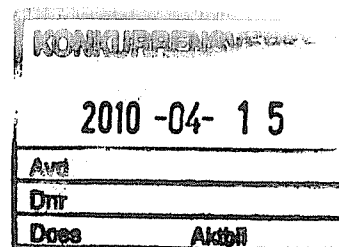
SAKEN

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Rättens interimistiska beslut den 11 december 2009 upphör därmed att gälla.



BAKGRUND

Stockholms läns landsting (SLL) har genomfört en upphandling avseende ramavtal för Språktolkservice, SLL 1904 (diarienummer LS0902-0173).

Upphandlingen har genomförts som en förenklad upphandling enligt 15 kap. LOU och uppdelats i två områden. I förfrågningsunderlaget har angetts att det eller de anbud som är ekonomiskt mest fördelaktiga kommer att antas och att utvärderingskriterierna är pris och kvalitet.

Järva Tolk & Översättningsservice AB (Järva Tolk) avgav anbud för båda områdena. Av tilldelningsbeslut avsänt den 2 december 2009 framgår att Järva Tolk placerats på sjätte (och sista) plats i det upphandlade ramavtalet avseende område 1 och att SLL antagit annan anbudsgivare än Järva Tolk som vinnande leverantör avseende område 2.

Förvaltningsrätten (dåvarande länsrätten) har den 11 december 2009 beslutat att upphandlingen tills vidare inte får avslutas.

YRKANDEN

Järva Tolk yrkar i första hand att förvaltningsrätten ska förordna att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har gjorts på så sätt att utvärderingen av anbuden görs om varvid Järva Tolk ges en mer fördelaktig utvärdering. I andra hand yrkas att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har gjorts på så sätt att Botkyrka kommuns och Transvoice Sweden AB:s anbud förkastas och att utvärderingen av anbuden därefter görs om. I tredje hand yrkas att förvaltningsrätten ska förordna att upphandlingen ska göras om.

SLL bestrider bifall.

GRUNDER OCH UTVECKLING AV TALAN

Järva Tolk

Till stöd för **förstahandsyrkandet** anför Järva Tolk sammanfattningsvis följande.

SLL har utvärderat Järva Tolks anbud på ett sätt som *dels strider mot likabehandlingsprincipen, dels inte är förenligt med vad som framgår av förfrågningsunderlaget, varför SLL:s utvärdering har varit oförutsebar för Järva Tolk*. SLL har vid utvärderingen således brutit mot principerna om likabehandling och transparens. Detta har medfört att Järva Tolk har fått en sämre placering i rangordningen i det upphandlade ramavtalet än vad det skulle ha fått och kommer därför att få motta betydligt färre avrop än vad som rätteligen skulle ha blivit fallet. Placeringen medför i praktiken att Järva Tolk lika gärna hade kunnat vara utan ramavtal. Järva Tolk har därmed lidit eller riskerar att lida skada. Järva Tolk ska inte tilldelas något prispåslag i kvalitetsutvärderingen och ska placeras på andra plats.

Järva Tolk har kontaktat SLL för att få en närmare motivering till Järva Tolks oförmånliga resultat i utvärderingen. Av SLL:s svar framgår att Järva Tolk har tilldelats minuspoäng för en rad utvärderingskriterier som inte framgick av förfrågningsunderlaget. Prispåslaget som skett är godtyckligt och har medfört att Järva Tolk förlorat topplacering i rangordningen.

SLL:s svar visar hur landstinget genomfört utvärderingen av kvalitet och de tre redovisade underkriterierna "Kunskapsbaserad och ändamålsenlig språktolkservice", "Säker språktolkservice" och "Tillgänglig språktolkservice". Av förfrågningsunderlaget framgår att anbudsgivare skulle komma att tilldelas omdömena *mycket bra, bra* eller *inget utmärkande*. Omdömena *bra* eller *inget utmärkande* medför ett prispåslag med 25 respektive 50 kr.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

Av SLL:s anteckningar avseende utvärderingen i det svar som Järva Tolk fått framgår att Järva Tolk tilldelats följande negativa omdömen vilka för-
anlett omdömet *inget utmärkande* och prispåslag om totalt 150 kr (3 x 50
kr) och resulterat i oförmånlig utvärdering av anbudet.

Utvärderingskriteriet "Kunskapsbaserat och ändamålsenlig språktolkservi-
ce" har föranlett följande negativa omdömen.

- Framgår inte i vilken omfattning man har kontakt med utbildnings-
samordnare
- Framgår inte om personliga samtal om kompetensutveckling och
dyligt berör samtliga tolkar
- Framgår inte hur och vem som bedömer om behov finns av fyra
timmars utbildning för tolkanvändare samt i vilken omfattning
detta sker
- Framgår inte omfattningen av enkätundersökningar eller hur
resultaten används
- Framgår inte hur man följer upp och utvärderar sina angreppssätt
- Framgår inte tydligt hur utbildningen av nya tolkar går till, inte hel-
ler om utvärdering av utbildning sker

Utvärderingskriteriet "Säker språktolkservice" har föranlett följande nega-
tiva omdömen.

- Framgår inte hur avvikelse- och klagomålshanteringen används i
förbättringsarbetet
- Framgår inte om kunder och samarbetspartners har möjlighet att
lämna synpunkter systematiskt, hur detta dokumenteras och
används i förbättringsarbete
- Framgår inte om alla kunder får blankett för klagomål
- Framgår inte hur uppföljning av klagomål sker
- Framgår inte vilket riskförebyggande arbete som genomförs
- Framgår inte hur en säker telefontolkning kommer att tillämpas

Utvärderingskriteriet "Tillgänglig språktolkservice" har föranlett följande
negativa omdömen.

- Framgår inte hur bekräftelse sker då beställning görs via telefon
- Framgår inte omfattningen av mindre frekvent förekommande
språk
- Framgår inte omfattningen av Järva Tolks bokningssystem via
e-post och hemsida
- Framgår inte hur uppföljning sker av angreppssättet
- Framgår inte hur ledningssystemet säkerställer att bekräftelse sker

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

- vid och efter genomförd telefontolkning
- Framgår inte vem som - vid behov av akut tolk - återkopplar till kunden, omfattningen av angreppssättet, ej heller hur angreppssättet följs upp
 - Framgår inte tydligt hur återkopplingen sker efter genomförd telefonbokning
 - Framgår inte omfattningen av när kunden har behov av kontakttolk akut
 - Framgår ej omfattningen och ej heller hur återkopplingen är för de icke frekventa språken

Järva Tolk har således totalt fått negativa kommentarer för 21 omständigheter som SLL anser inte har beskrivits i Järva Tolks anbud. Detta hade varit i sin ordning om det rört sig om uppgifter som efterfrågats i förfrågningsunderlaget. Den beskrivning som framgår av förfrågningsunderlaget innehåller dock ingen indikation på att anbudsgivare ska ange de uppgifter som Järva Tolk har fått prispåslag för till följd av att Järva Tolk inte lämnat dessa. SLL har alltså utvärderat andra omständigheter än vad som framgår av förfrågningsunderlaget vilket föranlett att Järva Tolk kommit att utvärderas på ett mycket ofördelaktigt sätt. Flera av de omständigheter som inneburit prispåslag för Järva Tolk är av sådan karaktär att Järva Tolk utan vidare hade kunnat lämna fullgoda uppgifter i dessa delar om Järva Tolk på förhand hade fått veta att dessa efterfrågades och skulle komma att premieras i anbudsgivningen. Av likabehandlings- och transparensprinciperna följer att samtliga kriterier för kvalificering och utvärdering ska framgå av förfrågningsunderlaget och vara så tydliga att anbudsgivare kan skapa sig en tydlig bild av vad det är som den upphandlande myndigheten efterfrågar och vad som kommer att premieras i anbudsutvärderingen.

Järva Tolk kan, efter en närmare genomgång av utvärderingen, konstatera att de uppgifter som Järva Tolks anbud påstås sakna och som Järva Tolk således har fått prispåslag för, är uppgifter om sådana funktioner som ingår i Järva Tolks tjänst. Järva Tolk hade kunnat redovisa dessa funktioner på det sätt som framgår av utvärderingen om Järva Tolk hade vetat att sådan redovisning efterfrågades.

Vidare förefaller utvärderingen av kvalitetskriteriet "Kunskapsbaserad och ändamålsenlig språktolkservice" inte ha baserats på de uppgifter som lämnats i anbudet, utan på statistik avseende hur många tolktimmar anbudsgivaren tillhandahållit SLL år 2008. Detta förfaringssätt, som gynnar befintliga leverantörer på bekostnad av andra, kan inte anses förenligt med lika-behandlingsprincipen.

Till stöd för **andrahandsyrkandet** anför Järva Tolks i huvudsak följande.

Botkyrka kommuns och Transvoice Sweden AB:s anbud borde ha förkastats. Botkyrka kommun bedriver verksamhet, och tävlar i konkurrens med privata leverantörer om att få bedriva verksamhet, utanför den kommunala kompetensen. Detta får enligt 10 kap. 2 § p. 4 LOU anses utgöra ett allvarligt fel i dess yrkesutövning. Botkyrka kommuns deltagande i upphandlingen strider mot kommunalrättsliga principer och konkurrensrättsliga regler. SLL skulle därför ha förkastat Botkyrka kommuns anbud eftersom det står klart att Botkyrka kommun inte lagligen kan fullgöra sina åtaganden gentemot SLL.

Transvoice Sweden AB har i sitt anbud åberopat ett pilotprojekt med videotolkning vid Södertälje sjukhus under perioden juli t.o.m. augusti 2009. Emellertid har Transvoice Sweden AB inte något avtal om tolkförmedling med Södertälje sjukhus. Södertälje sjukhus har för den perioden endast tecknat avtal med bl.a. Stockholms Tolksförmedling AB som ingår i Transvoice-koncernen och som också lämnat anbud i upphandlingen. I utvärderingen har både Transvoice Sweden AB och Stockholms Tolksförmedling AB kunnat dra nytta av det arbete som endast Stockholms Tolksförmedling AB har utfört för Södertälje sjukhus räkning. Eftersom Transvoice Sweden AB uppenbarligen har lämnat felaktiga uppgifter i sitt anbud ska det uteslutas från upphandlingen.

Genom att Botkyrka kommun och Transvoice Sweden AB inte har förkastats har Järva Tolk fått en sämre placering i rangordningen än det skulle ha haft, vilket innebär att Järva Tolk kommer att få motta färre avrop och lider eller riskerar att lida skada.

Till stöd för **tredjehandsyrkandet** anför Järva Tolk i huvudsak följande.

SLL har i förfrågningsunderlaget använt utvärderingskriterier som dels är så otydliga att det inte går att utläsa vad SLL egentligen efterfrågat eller vad SLL skulle tillmäta betydelse i utvärderingen, dels lämnar öppet för ett stort mått av godtycke och fri prövningsrätt vilket strider mot principerna om likabehandling och transparens.

Utvärderingskriterierna är inte formulerade på ett sådant sätt att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka kriterierna på samma sätt. Tvärtom kan utvärderingskriterierna tolkas på en rad olika sätt vilket också framgår av att SLL i efterhand tolkat in ovan angivna ytterligare 21 omständigheter i de tre kriterierna avseende kvalitet. I denna del hänvisas till vad som anförts ovan till stöd för förstahandsyrkandet.

Av utvärderingen av Järva Tolks anbud framgår att det är ett helt annat poängsystem med plus- och minuspoäng som egentligen har använts i utvärderingen. Järva Tolk ställer sig frågande till varför SLL inte lät denna utvärderingsmodell framgå av förfrågningsunderlaget.

Som exempel på de minuspoäng som Järva Tolk har fått för att det i anbudet inte anses ha beskrivit en viss omständighet kan nämnas att det under utvärderingskriteriet avseende kvalitet "Kunskapsbaserat och ändamålsenlig språktolkservice" inte angett i vilken omfattning man har kontakt med utbildningssamordnare. Järva Tolk har även fått minuspoäng under det andra utvärderingskriteriet avseende kvalitet, "Säker språktolkservice", på

grund av att det i anbudet inte angett om samtliga kunder får en särskild blankett där kunden skriftligen kan anteckna klagomål samt ge omdömen om enskilda tolkar. Av förfrågningsunderlaget kan inte utläsas något om att dessa kriterier varit av betydelse för utvärderingen. Även om SLL hade angett vissa utvärderingskriterier i inbjudan till anbudsgivning och i kravspecifikation kan dessa skrivningar inte kan anses ha medfört att upphandlingen blivit mer transparent och förutsebar eftersom det av utvärderingen tydligt framgår att Järva Tolks anbud kommit att utvärderas utifrån andra parametrar.

I förfrågningsunderlaget anges att kvalitet ska utvärderas genom att anbudens betygsätts utifrån hur de uppfyller utvärderingskriterierna. Betygsnivåerna är mycket bra, bra eller inget utmärkande. Det framgår inte på något sätt vad som krävs för att ett anbud ska anses uppfylla ett utvärderingskriterium på ett mycket bra, bra eller inget utmärkande sätt. SLL har i inbjudan till anbudsgivning använt exakt samma formulering för vad som krävs för att ett anbud ska anses mycket bra, bra eller inget utmärkande. Den enda skillnaden i beskrivningarna av vad som krävs för att uppnå varje nivå är användningen av orden mycket bra, bra eller att anbudet inte utmärker sig utan uppfyller ställda skall-krav. SLL har därmed tillerkänt sig en fri prövningsrätt eftersom det uppenbarligen stått SLL fritt att lägga till nya ytterligare utvärderingskriterier under utvärderingen.

Den omständigheten att SLL i svepande ordalag begärt att anbudsgivarna ska redovisa hur verktyg och metoder tillämpas vid godkännande av språktolk liksom lämplighetstest innebär inte att anbudsgivarna getts något som helst information om hur de efterfrågade uppgifterna skulle komma att användas av SLL vid utvärderingen. Det har därför inte heller framgått att SLL skulle komma att fästa avgörande betydelse vid information om kontakter med utbildningssamordnare eller liknande. Vidare innebär inte den omständigheten att SLL begärt att anbudsgivarnas system för avvikel-

hantering skulle beskrivas och uppgiften att dessa system skulle bedömas att anbudsgivarna getts någon som helst information om hur de efterfrågade uppgifterna skulle komma att användas av SLL. Det har därför inte heller framgått att SLL skulle komma att fästa avgörande betydelse vid den eventuella förekomsten av en särskild blankett för klagomål och skriftliga omdömen.

SLL

SLL anför till stöd för sin inställning sammanfattningsvis följande.

Utvärderingskriterierna

Utvärderingskriterierna har inte varit otydliga eller öppnat för godtycke och fri prövningsrätt. Språktolkservice är ett omfattande och känsligt uppdrag eftersom tolkningen företrädesvis ska ske inom sjukvården med höga krav på sekretess och många gånger inför personer som är utsatta på olika sätt och som dessutom kan uppfatta tolkens närvaro som integritetskränkande. På grund av att det är fråga om hälso- och sjukvård är det särskilt viktigt att uppdraget genomförs med hög kvalitet och att tolkningen blir korrekt. Uppdraget ställer därför mycket höga krav på etik, hänsynstagande, planering, tillgänglighet och hög kvalitet hos de företag och tolkar som anlitas. Det är också viktigt att tolkföretagen har goda rutiner i sin verksamhet och löpande följer upp dessa samt att rutinerna utvecklas. Viktigt är också rutiner för avvikelshantering så att fel inte upprepas. Av kravspecifikationen kan utläsas betydelsen av dessa förutsättningar för uppdraget.

I kravspecifikationen, till vilken hänvisas i anbudsinbjudan, har på sidorna 5–12 särskilt redovisats vad som avses med rubriken i de tre grupperna vid utvärderingen av kriteriet kvalitet. Dessutom har i kravspecifikationen med kursiv stil angetts vilka punkter som kommer att utvärderas.

Vilka kriterier som kommer att utvärderas under respektive grupp har vidare redovisats på sidorna 10–12 i inbjudan till anbudsgivning. Dessa korresponderar med de punkter i kravspecifikationen vari angetts att punkterna kommer att utvärderas. På dessa sidor anges även vad SLL kommer att fästa vikt vid för att anbuderna ska ges prispåslag med 25 kr och 50 kr. Av stor betydelse är anbudsgivarens egen beskrivning av efterfrågad redovisning och dennes förståelse för uppdraget i hela dess vidd. Det ligger i sakens natur att en utvärdering av en anbudsgivares beskrivning kommer att innehålla ett visst mått av skönsmässig bedömning. Detta förhållande står emellertid inte i strid med LOU och de principer som lagen vilar på. SLL har i kravspecifikationen och i inbjudan till anbudsgivning tydligt redovisat vad anbuderna ska beskriva och vad som utgör mervärden i form av kvalitet vid genomförandet av uppdraget samt vad SLL de facto är berett att betala extra för. Det framgår också vad som krävs för att anbuderna ska bedömas som mycket bra, bra respektive inget utmärkande. Under anbudsräknings-tiden har ingen anbudsgivare ställt någon fråga eller haft någon erinran mot modellen. Denna omständighet får anses utgöra en presumtion för att varje normalt insatt anbudsgivare måste ha förstått innebörden av modellen. Utvärderingskriterierna och bedömningen av dessa uppfyller de krav som kan ställas på en tjänsteupphandling i vilka kraven med nödvändighet innehåller ett visst mått av skönsmässig bedömning.

Vad gäller det första av Järva Tolks två angivna exempel på poängsättningen kan av punkten 1 på sidan 10 i anbudsinbjudan och på sidan 6 i kravspecifikationen bl.a. utläsas att anbudsgivare ska redovisa hur verktyg och metoder tillämpas vid godkännande av språktolk liksom lämplighetstest. Om Järva Tolk, vars redovisning sammantaget varit bristfällig, inte i detta sammanhang förstått vikten av kontakt med utbildningssamordnare eller motsvarande utgör detta en brist som på goda grunder kan antas påverka kvaliteten i utförandet av uppdraget. Det andra exemplet tar sikte på att Järva Tolk inte har angett om samtliga kunder får en särskild blankett

för skriftliga klagomål och omdömen. På sidan 12 i anbudsinbjudan under punkten 2 och sidan 7 i kravspecifikationen anges bl.a. att anbudsgivarnas system för avvikelshantering kommer att bedömas och att de ska beskriva sitt system för avvikelshantering. Det anges också i anbudsinbjudan att ett aktivt riskförebyggande arbete utgör mervärde. Om en leverantör vid beskrivningen av sitt avvikelssystem inte redovisar rutiner i form av blanketter för kundens klagomål och skriftliga omdömen föreligger det skäl att ifrågasätta rutinerna. En normalt insatt anbudsgivare med kunskap om avvikelser måste ha förstått att avsaknaden av rutiner i form av särskild blankett för skriftliga klagomål och omdömen utgör en brist.

Järva Tolk har anfört att om det i anbudsförfrågan klart och tydligt hade angetts att dessa omständigheter skulle vara av betydelse skulle Järva Tolk ha redovisat hur det skulle arbeta under kontraktets löptid. SLL har dock inte velat att leverantören i sitt svar endast skulle göra om en fråga som exempelvis ”erbjuds kunder blanketter för klagomål och omdömen” till ett påstående i sitt anbud att det finns blanketter för kundens klagomål. Detta är vanligt förekommande och visar egentligen inte leverantörens förmåga att kreativt lösa olika frågor i uppdraget och hur leverantören verkligen arbetar. SLL har därför medvetet valt att inte lämna något svar på denna fråga. SLL:s uppfattning är att det genom att ange att anbudsgivare ska *beskriva* hur verktyg, metoder, system etc. tillämpas i olika situationer och genom att redovisa mervärden har stor möjlighet att välja ut den leverantör som har de bästa kvalitetsmässiga förutsättningar för att genomföra det grannliga uppdrag som en tolkförmedling innebär. Anteckningarna vid plus- respektive minustecken utgör inte parametrar som kommit att utvärderas utan bedömningar/anteckningar av lämnade svar av betydelse.

Utvärderingen av Järva Tolks anbud

Utvärderingen har inte skett i strid med förfrågningsunderlaget. De anteckningar som Järva Tolk har hänvisat till från SLL utgör ett internt arbetsmaterial som utgjort underlag för helhetsbedömningen. Helhetsbedömningen har gjorts av en grupp om fem högt kvalificerade personer med kunskaper i bl.a. utvärderingsmetodik. Motsvarande helhetsbedömningar har gjorts av samtliga anbud.

Vad avser kriteriet "Kunskapsbaserad och ändamålsenlig språktolkservice" har SLL på sidorna 6–7 i kravspecifikationen angett att leverantören i anbudet ska redovisa egna verktyg och metoder som tillämpas vid godkännande av språktolk liksom lämplighetstest. Det anges också att redovisningen kommer att utvärderas. De kriterier som utvärderats är bl.a. anbudsgivarnas redovisning av nu angivna kriterier. Vad gäller "Säker språktolkservice" i kravspecifikationen anges på sidorna 7–8 att anbudsgivarens redovisning av sitt system för avvikelshantering inklusive den erbjudna tiden för besvarande av avvikelser kommer att utvärderas, liksom beskrivningen av tillvägagångssätt för en säker telefontolkning. Vad som utvärderats är bl.a. anbudsgivares redovisning av sitt system för avvikelshantering, telefontolkning utifrån sekretessynpunkt på säkert sätt och tiden för återrapportering av avvikelser och metoder för riskförebyggande arbete. Vad avser "Tillgänglig språktolkservice" anges på sidorna 11–12 i kravspecifikationen att vad som ska utvärderas är på vilket sätt anbudsgivaren avser att uppnå angivna svarstider, hur anbudsgivaren beskrivit den modell som tillämpas för hur bekräftelsen sker och säkerställs vid och efter genomförd telefontolkning samt redovisning av återkoppling till avropande enhet. De kriterier som utvärderats är bl.a. anbudsgivarens modell för att ge snabba svarstider samt hur bekräftelse sker och säkerställs vid telefontolkning. Samtliga av de omdömen som Järva Tolk har hänvisat till som

negativa enligt de uppställda kvalitetskriterierna för ”Tillgänglig språkservice” är sådana som enligt anbudsförfrågan har betydelse.

Järva Tolk har anfört att det angivna arbetsmaterialet från SLL visar hur del av SLL:s utvärdering genomförts. Detta material utgör dock ingen utvärdering utan en sammanställning av SLL:s anteckningar vid genomgången av respektive anbud och det som anbudsgivarna har lämnat på de beskrivningar som SLL begärt. Texten med fet stil under punkterna 1.1. och 1.2. i det aktuella arbetsmaterialet speglar de redovisningskrav som uppställts på sidorna 5–6 respektive sidorna 6–7 i kravspecifikationen och kraven i inbjudan till anbudsgivning i punkt 1 på sidan 10. På motsvarande sätt speglar texten med fet stil under punkterna 2.1 och 2.2 i arbetsmaterialet de redovisningskrav som uppställs under de punkter som anges i avsnitt 2 i kravspecifikationen. Även kraven i anbudsinbjudan under punkt 2 på sidan 10 speglar texten med fet stil i punkterna 2.1 och 2.2 i arbetsmaterialet. Slutligen speglar texten med fet stil under punkterna 6.1–6.3 i arbetsmaterialet på motsvarande sätt de redovisningskrav som uppställs under de punkter som anges i avsnitt 6 i kravspecifikationen. Även kraven i anbudsinbjudan under punkt 3 på sidan 10 speglar texten med fet stil under punkterna 6.1–6.3 i arbetsmaterialet.

Under utvärderingsprocessen har respektive anbudsgivares beskrivning som varit av betydelse antecknats under respektive punkt. Markeringarna i arbetsmaterialet har inte utgjort utvärderingskriterier utan bedömningar/anteckningar av vad som kunde utläsas vara av betydelse för utvärderingen i anbudsgivarnas anbud. Anteckningarna har varit nödvändiga för att överhuvudtaget kunna göra en slutlig bedömning.

Järva Tolks påstående att utvärderingen av kriteriet under punkt 1 i inbjudan till anbudsgivning baserats på statistik stämmer inte. I kravspecifikationen på sidan 5 framgår istället att anbudsgivaren i sitt anbud ska redovi-

sa bl.a. vilka språk och dialekter som erbjuds samt tid som språktolk arbetat inom yrket och dito med uppdrag hos leverantören av språktolkservice inklusive utförda språktolktimmar hos leverantören år 2008.

Botkyrka kommuns och Transvoice Sweden AB:s anbud

Frågan om Botkyrka kommuns anbud är förenligt med kommunallagen eller konkurrensrättsliga regler faller utanför den prövning som SLL har att göra enligt LOU. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § p. 4 LOU syftar överhuvudtaget inte på ett kompetensöverskridande enligt kommunallagen eller på konkurrensrättsliga överträdelser.

Transvoice Sweden AB har ett gällande ramavtal med SLL. Det är riktigt att Södertälje sjukhus har avropat Stockholms Tolkförmedling AB. Om det är Transvoice Sweden AB eller Stockholms Tolkförmedling AB eller rentav båda bolagen som genomfört pilotprojekt är emellertid oklart. Den av Järva Tolk åberopade grunden för att förkasta Transvoice Sweden AB anbud är dunkel. Eftersom Transvoice Sweden AB ingår som en del i Transvoice-koncernen har Transvoice Sweden AB, oavsett vilket bolag inom koncernen som genomfört pilotprojektet, kunnat tillgodose sig erfarenheter av testet och erbjuda det som en möjlighet.

DOMSKÄL

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter 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.

Enligt 15 kap. 16 § LOU, jämförd med 12 kap. 1 §, ska en upphandlande myndighet anta antingen

1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten, eller

2. det anbud som innehåller det lägsta priset.

Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga ska myndigheten ta hänsyn till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd. Den upphandlande myndigheten ska antingen ange hur de olika kriterierna viktas vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga eller ange kriterierna i fallande prioritetsordning. Kriterieviktningen får anges som intervall med en lämplig största tillåtna spridning. Kriterieviktningen eller prioritetsordningen ska anges i annonsen om upphandling, i ansökningsinbjudan eller i förfrågningsunderlaget.

I 16 kap. 2 § LOU stadgas bl.a. att 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 lidit eller kan komma att lida skada, rätten ska besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

När det gäller valet mellan att upphandlingen ska göras om och rättelse har Regeringsrätten i RÅ 2005 ref. 47 uttalat att domstolen inte är bunden av yrkandena härvidlag utan att det ankommer på domstolen att bestämma om upphandlingen ska göras om eller att den ska rättas på visst sätt. Regeringsrätten har vidare i RÅ 2009 ref. 69 uttalat att det som huvudregel bör krävas att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt anger vilka omständigheter han grundar sin talan på; utrymmet för att tillämpa officialprincipen är således begränsat.

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten har i målet att pröva om SLL har brutit mot LOU. Som nyss anförts är rätten inte bunden av de yrkanden - eller ordningsföljden av dem - som Järva Tolk framställt. Däremot är prövningen begränsad till att avse de omständigheter som Järva Tolk åberopat till stöd för sin talan. Förvaltningsrätten konstaterar att Järva Tolk till stöd för sin talan anför *dels* att landstinget bort förkasta anbudet från Botkyrka kommun och Transvoic Sweden AB, *dels* att landstinget gjort en felaktig utvärdering av bolagets anbud och att i förfrågningsunderlaget uppställda utvärderingskriterier varit otydliga och oförenliga med LOU.

Förvaltningsrätten finner lämpligast först pröva Järva Tolks invändningar rörande Botkyrka kommun och Transvoice Sweden AB och därefter pröva invändningarna rörande utvärderingen och utvärderingskriterierna.

Botkyrka kommuns deltagande i upphandlingen

Järva Tolk har gjort gällande att SLL, med tillämpning av 10 kap. 2 § första stycket p. 4 LOU, bort förkasta Botkyrka kommuns anbud eftersom kommunens deltagande i upphandlingen strider mot kommunallagen och konkurrensrättsliga bestämmelser och principer.

Enligt det åberopade lagrummet, till vilket 15 kap. 13 § LOU hänvisar, får en leverantör uteslutas från att delta i en upphandling om leverantören har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen och den upphandlande myndigheten kan visa detta.

Förvaltningsrätten finner att det inte kan ankomma på SLL att inom ramen för den aktuella upphandlingen bedöma om Botkyrka kommun genom att delta i upphandlingen bryter mot kommunallagen eller konkurrensrätten.

Enligt förvaltningsrättens mening har SLL under alla förhållanden inte haft grund för bedömningen att Botkyrka kommun redan genom att lämna anbud skulle ha gjort sig skyldig till ett allvarligt fel i yrkesutövningen.

Förvaltningsrätten finner därför inte att SLL brutit mot LOU genom att inte förkasta anbudet från Botkyrka kommun.

Transvoice Sweden AB:s deltagande i upphandlingen

Järva Tolk har gjort gällande att SLL bort förkasta anbudet från Transvoice Sweden AB på den grund att Transvoice Sweden AB lämnat felaktiga uppgifter i sitt anbud varvid det åberopat uppdrag det inte utfört. SLL har genmält att eftersom Transvoice Sweden AB ingår i den koncern som

genomfört ett pilotprojekt har Transvoice Sweden AB kunnat tillgodogöra sig erfarenheter av testet och erbjuda TolkJDirekt Video som en möjlighet; några felaktiga uppgifter har inte lämnats.

Förvaltningsrätten konstaterar att Järva Tolk inte åberopat någon bevisning till stöd för sitt påstående om att Transvoice Sweden AB lämnat felaktiga uppgifter; detta bolags anbud har sålunda inte ingetts och åberopats. I avsaknad härav finner förvaltningsrätten inte utrett att Transvoice Sweden AB lämnat några felaktiga uppgifter som bort resultera i ett förkastande av dess anbud.

Utvärderingen och utvärderingskriterierna

Järva Tolk har gjort gällande att utvärderingen av dess anbud gjorts på ett sätt som inte har förutskickats i förfrågningsunderlaget samt att förfrågningsunderlaget innehåller utvärderingskriterier som är otydliga och öppnar för godtycke. För en prövning härav fordras en tämligen ingående genomgång och redovisning av relevanta handlingar i målet.

För den aktuella upphandlingen finns dels en *Inbjudan till anbudsgivning*, dels en *Uppdrag/Kravspecifikation för tjänsten språktolkservice* till vilken det hänvisas i inbjudan.

I *inbjudan* anges under rubriken 1.16 att kvalitet kommer att bedömas efter anbudsgivarens beskrivning av

1) *Kunskapsbaserad- och ändamålsenlig språktolkservice, se Uppdragsbeskrivning/kravspecifikation, sidan 5*

Hur egna verktyg och metoder tillämpas vid godkännande av språktolk liksom lämplighetstest och tillgång på språktolkar inklusive auktoriserade/sjukvårdsauktoriserade sjukvårdstolkar samt omfattningen av antalet språk/dialekter där auktorisation förekommer som erbjuds enligt förteckning. Med mervärde avses åtgärder som leder till ökad kvalitet och kvalitetssäkring för språktolkning.

2) *Säker språktolkservice, se Uppdragsbeskrivning/kravspecifikation, sidan 7*

Hur säker språktolkservice garanteras genom anbudsgivares system för avvikelshantering och handläggningstid samt åtgärder hur telefontolkning sker på ett ur sekretessynpunkt säkert sätt. Med mervärde avses åtgärder som innebär ett aktivt riskförebyggande arbete.

3) *Tillgänglig språktolkservice, se Uppdragsbeskrivning/kravspecifikation, sidan 10*

Hur anbudsgivarens modell för att uppnå kraven på svarstider till avropande enhet samt hur bekräftelse sker och säkerställs vid telefontolkning. Med mervärde avses åtgärder som säkerställer svarstider och bekräftelser av språktolk till avropande enheter.

Vidare anges att bedömningen av anbudsgivarens beskrivning när det gäller kunskapsbaserad och ändamålsenlig tolkservice, säker tolkservice och tillgänglig tolkservice kommer att göras som ett prispåslag för ej uppfylld kvalitet enligt nedan. Prispåslaget läggs till anbudsgivaren lagda pris och är endast en matematisk beräkning för att kunna jämföra anbudets priser (*jämförelsepris*) med uppfylld kvalitet och innebär inte att anbudspriset blir högre.

I samma avsnitt och under samma rubrik anges i tabellform på sidorna 10–11 vad SLL avser med kvalitet utifrån bedömningskriterierna *mycket bra*, *bra* och inget utmärkande avseende de tre ovanstående kvalitetskriterierna.

För betygsnivån *mycket bra*, medförande 0 kr i prispåslag, anges följande.

1) Med kvalitet avses att Anbudsgivaren har *mycket bra* verktyg och metoder som tillämpas vid godkännande av språktolk liksom lämplighetstest och *mycket bra* tillgång på språktolkar främst auktoriserade/sjukvårdsauktorerade språktolkar samt *mycket bra* omfattning av antalet språk/dialekter inkl språk/dialekter där auktorisation förekommer och åtgärder som leder till *ökad* kvalitet och kvalitetssäkring.

2) Med kvalitet avses att Anbudsgivaren har *mycket bra* system för avvikelshantering och att telefontolkning sker på ett ur sekretessynpunkt säkert sätt och en *mycket snabb* återrapportering av avvikelser och har *mycket bra* metoder för riskförebyggande arbete som ger en *ökad* kvalitet.

3) Med kvalitet avses att Anbudsgivaren har en *mycket bra* modell för att ge snabba svarstider till avropande enhet samt hur bekräftelse sker och säkerställs vid telefontolkning som ger en *ökad* kvalitet.

För betygsnivån *bra*, medförande 25 kr i prispåslag, anges följande.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

- 1) Med kvalitet avses att Anbudsgivaren har *bra* verktyg och metoder som tillämpas vid godkännande av språktolk liksom lämplighetstest och *bra* tillgång på språktolkar främst auktoriserade/sjukvårdsauktorerade språktolkar samt *bra* omfattning av antalet språk/dialekter inkl språk/dialekter där auktorisation förekommer och åtgärder som leder till *bra* kvalitet och kvalitetssäkring.
- 2) Med kvalitet avses att Anbudsgivaren har *bra* system för avvikelshantering och att telefontolkning sker på ett ur sekretessynpunkt säkert sätt och en *bra* återrapportering av avvikelser och har *bra* metoder för riskförebyggande arbete som ger en *bra* kvalitet.
- 3) Med kvalitet avses att Anbudsgivaren har en *bra* modell för svarstider till avropande enhet samt *bra* modell för hur bekräftelse sker och säkerställs vid telefontolkning.

För betygsnivån *inget utmärkande*, medförande 50 kr i prispåslag, anges följande.

- 1) Med kvalitet avses att Anbudsgivaren har verktyg och metoder som tillämpas vid godkännande av språktolk liksom lämplighetstest och tillgång på språktolkar, språk/dialekter där auktorisation förekommer utifrån ställda krav.
- 2) Med kvalitet avses att Anbudsgivaren har system för avvikelshantering och att telefontolkning sker på ett ur sekretessynpunkt säkert sätt och en återrapportering av avvikelser samt har metoder för riskförebyggande arbete utifrån ställda krav.
- 3) Med kvalitet avses att Anbudsgivaren har en modell för svarstider till avropande enhet samt beskrivit hur bekräftelse sker och säkerställs vid telefontolkning utifrån ställda krav.

Maximalt påslag anges under tabellen vara 150 kr.

I *Uppdrag/kravspecifikation för tjänsten språktolkservice* finns ytterligare preciseringar av upphandlingen och det anges där vad som ska utvärderas. Sålunda anges under 1) *Kunskapsbaserad och ändamålsenlig språktolkservice* att anbudsgivaren ska redovisa vilka språk och dialekter som erbjuds av språktolkarna, med angivande av språk, namn på tolkarna, kompetens (nivå) och uppgift om tid som språktolk arbetat inom yrket och dito med uppdrag hos leverantören av språktolkservice inklusive antal utförda språktolktimmar år 2008 hos leverantören. Vidare anges att anbudsgivaren ska redovisa egna verktyg och metoder som tillämpas vid godkännande av språktolk liksom lämplighetstest. Under 2) *Säker språktolkservice* anges att anbudsgivaren ska beskriva sitt system för avvikelshantering inklusive den erbjudna tiden för besvarande av avvikelser samt beskriva gällande tillvägagångssätt för en säker telefonbokning i sin organisation. Under 3) *Tillgänglig språktolkservice* anges att anbudsgivaren ska beskriva hur den avser att uppnå viss tidigare angiven svarstid. Vidare anges under denna

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

punkt att anbudsgivaren ska beskriva den modell som tillämpas för hur bekräftelse sker och säkerställs vid och efter genomförd telefonbokning. Slutligen anges att återkoppling till avropande enhet vid akut tolkning ska i samband med avrop ske inom fem minuter på överenskommet medium (tfn/fax/mejl) därefter om skäl finns, efter överenskommelse. Har inte avrop för akut tolkning bekräftats inom angiven tidsram, har avropande enhet rätt att vända sig till nästa leverantör av språktolktjänster enligt rangordning. Även här anges att anbudsgivaren ska (bekräfta och) redovisa.

I till rätten ingivet sexsidigt dokument, vilket dokument är det svar som SLL tillställt Järva Tolk, har gjorts en rad anteckningar under de tre huvudrubrikerna 1-3. För varje fråga redovisas särskilda styrkor (++) eller styrkor (+) och förbättringsområden (-). I dokumentet har SLL angett med plustecken och minustecken vilka styrkor och förbättringsområden som de funnit avseende Järva Tolk under de tre rubrikerna. I dokumentet har totalt 29 plustecken och totalt 21 minustecken satts ut. På grundval av denna genomgång har Järva Tolks anbud åsatts betyget "inget utmärkande" för alla tre kvalitetskriterierna.

Förvaltningsrätten gör följande överväganden.

LOU ger inte närmare besked om hur förfrågningsunderlag ska vara utformade eller hur en utvärderingsmodell ska vara konstruerad, utöver vad som kan sägas komma till uttryck i den allmänna bestämmelsen i 1 kap. 9 § LOU. Ett förfrågningsunderlag ska under alla förhållanden vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av det kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen och en utvärderingsmodell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, dvs. att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas. Detta följer av kraven på likabehandling, förutsebarhet och transparens.

Av transparens- och likabehandlingsprinciperna följer att den upphandlande myndighetens krav och utvärderingsmodell ska ha angivits på ett sätt som är tillräckligt för att varje leverantör med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud. Höga krav ställs på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar i ett förfrågningsunderlag. Så långt det är möjligt ska angivna kriterier vara preciserade och mätbara. Samtidigt är det inte önskvärt att specifikationerna är så detaljerade att allt utrymme för att beakta konkurrensfördelar går förlorat. När en upphandlande myndighet fastställer andra utvärderingskriterier än enbart pris, såsom kvalitet, är det ofrånkomligt att kriterierna i viss mån bedöms subjektivt vid utvärderingen.

Förvaltningsrätten konstaterar att det i inbjudan anges att anbudena ska utvärderas utifrån tre olika kvalitetskriterier. Vad dessa närmare innefattar anges under respektive kvalitetskriterium på sidan 10 i inbjudan. Det anges där att bedömningen kommer att göras efter anbudsgivarens beskrivning av sina verktyg, metoder, system och modeller under respektive delkriterium och det anges vad som utgör mervärde. I uppdrag/kravspecifikationen, var till uttryckligen hänvisas i inbjudan, konkretiseras vad som ingår i vart och ett av kriterierna och efterfrågas en närmare redovisning i en mängd avseenden. Förvaltningsrätten finner att den beskrivning av vad som skulle komma att utvärderas och på vilket sätt detta skulle komma att ske varit tillräckligt tydlig för att varje omsorgsfull leverantör med utgångspunkt härifrån har kunnat skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud och finner inte utrett att den öppnat för godtycklighet på sätt Järva Tolk påstått. I detta sammanhang noterar förvaltningsrätten att vad som efterfrågats under kvalitetskriteriet ”Kunskapsbaserad och ändamålsenlig språktolkservice” inte är en uppgift om hur många tolktimmar anbudsgivaren tillhandahållit SLL år 2008 utan hur många tolktimmar som utförts *hos leverantören* under år 2008.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

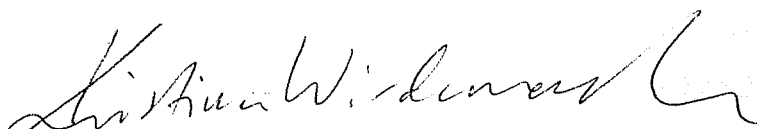
DOM

Vad så gäller utvärderingen av Järva Tolks anbud konstaterar förvaltningsrätten att SLL:s särskilda utvärderingsgrupp efter en genomgång av Järva Tolks anbud och där lämnade beskrivningar gjort bedömningen att Järva Tolk inte särskilt utmärkt sig i kvalitetshänseende. Som hjälpmedel vid denna helhetsbedömning har gruppen använt ett material i vilket under vart och ett av kvalitetskriterierna angetts styrkor (med plustecken) och svagheter (med minustecken). Förvaltningsrätten finner inte att detta material, på sätt Järva Tolk gjort gällande, inneburit att ytterligare utvärderingskriterier tillförts. Någon annan och egen utvärdering av Järva Tolks anbud kan förvaltningsrätten inte göra. Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis inte utrett att utvärderingen av Järva Tolks anbud skett på ett sätt som inneburit ett frångående av förfrågningsunderlaget eller ett brott mot LOU och dess principer.

På grund av det anförda ska ansökan avslås.

Genom att förvaltningsrätten nu har avgjort målet slutligt upphör rättsens tidigare interimistiska beslut att gälla.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (Dv 3109/1a).



Kristina Wirdemark

Rådman

Föredragande i målet har varit förvaltningsrättsnotarien Lina Stode.



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. Tiden för överklagandet för offentligpart 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.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

11-10-1963

Dear Mr. [Name]:

I have received your letter of [Date] regarding [Subject].

The information you provided is being reviewed.

I will contact you again once a decision has been reached.

Sincerely,

[Signature]

[Name]

Enclosed for you are [Number] copies of [Document Name].

Please return this to [Address].