



SÖKANDE

IPF - Institutet för Personal- och Företagsutveckling, 556272-8344

Ombud: Advokaterna Niklas Hemberg och Helena Lundkvist
Advokatfirman NORDIA KB
Box 70389
107 24 Stockholm

MOTPART

Region Stockholm

Ombud: Advokat Johan Stern och jur.kand. Victor Pålsson Lundell
Ramberg Advokater KB
Box 3137
103 62 Stockholm

SAKEN

Överprövning enligt lagen om offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

KONKURRENSVERKET	
2019 07-17	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

YRKANDEN M.M.

Region Stockholm [tidigare Stockholms läns landsting] (Regionen) genomför en upphandling av konsulttjänster inom Chef- och medarbetarutveckling samt team- och grupputveckling (delområde 1), rekrytering och urval (delområde 2) samt karriärvägledning under omställning (delområde 3), SLL1669. Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

IPF - Institutet för Personal- och Företagsutveckling (bolaget) yrkar i första hand att upphandlingen, gällande delområde 1, ska rättas på så sätt att en ny prövning och anbudsutvärdering ska ske, varvid Regionen ska bortse från sådana anbud som inte uppfyller i upphandlingen ställda obligatoriska krav. I andra hand yrkar bolaget att upphandlingen ska göras om.

Regionen bestrider bolagets yrkanden.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Enligt 4 kap. 1 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i samma lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten, enligt 20 kap. 6 § första stycket LOU, besluta att

upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

Inhämtande av handlingar

Bolaget har begärt att förvaltningsrätten, inom ramen för sin utredningsskyldighet, ska inhämta följande handlingar och uppgifter från Regionen.

- Vinnande anbudsgivares case-beskrivningar,
- huruvida vinnande anbudsgivare i case-beskrivningarna lämnat uppgift om tillkommande kostnader och
- besked om hur case-bedömningarna rent faktiskt har gått till väga och hur poängsättning skett av respektive involverad person och avseende respektive anbudsgivares anbud samt på vilket sätt respektive vinnande anbudsgivares anbud således har erhållit den poäng som erhållits.

Enligt förvaltningsrättens bedömning är det inte nödvändigt att inhämta ovan angivna handlingar och uppgifter för att kunna utsätta det aktuella förfarandet för en effektiv granskning (jfr HFD 2015 ref. 55). Målet är således på redan nu befintligt underlag så utrett som dess beskaffenhet kräver och det saknas därmed skäl att begära in ovan angivna handlingar och uppgifter från Regionen.

Kraven enligt punkt 3.5 i kravspecifikationen

Bolaget anför bl.a. följande. Beträffande flera av de antagna leverantörernas anbud, brister det i uppfyllelse av de obligatoriska kraven i fråga om vad case-beskrivningarna enligt punkt 3.5 i kravspecifikationen ska innehålla. Det saknas hänvisning till relevant forskning och uppgift om digitala hjälpmedel vilket är ett krav enligt punkt 10 respektive punkt 11. Anbudet skulle därför ha förkastats. Formuleringen ”relevanta krav ovan” åsyftar att

samtliga krav ovan är relevanta. Om förvaltningsrätten skulle komma fram till att anbudsgivarna själva skulle få välja vilka krav de anser vara relevanta, ska upphandlingen göras om. Den aktuella formuleringen kan tolkas på två sätt, vilket i sig inte är godtagbart. Att anbudsgivarna själva skulle välja att det endast är vissa ska-krav som skulle behöva vara uppfyllda står rakt i strid med transparens- och likabehandlingsprincipen.

Regionen anför bl.a. följande. Varje punkt 1-14 är inte relevant för varje givet case. Det är själva upplägget av caset som ska beskrivas på ett sätt som gör det möjligt för Regionen att kunna utläsa att alla de relevanta kraven är uppfyllda. Vilka krav som anbudsgivarna tycker är relevanta är således en bedömning som anbudsgivarna själva måste göra och som ligger till grund för Regionens utvärdering och bedömning.

Förvaltningsrättens bedömning

Av principerna om transparens och likabehandling i 4 kap. 1 § LOU följer att den upphandlande myndighetens krav ska anges på ett sätt som gör att varje leverantör med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget kan skapa sig en bild av möjligheterna att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör emellertid att även förfrågningsunderlag som inte är optimalt utformade får godtas, under förutsättning att de principer som bär upp LOU och unionsrätten inte träds förnär (jfr RÅ 2002 ref. 50).

I punkt 3.5 i kravspecifikationen anges bl.a. följande.

Anbudsgivaren ska:

1. Leverera minst de tjänster som beskrivs under 3.3.1 samt 3.4.1 samt som beskrivs i Avropsförfrågan.
2. Svara för att insatser/uppdrag håller god kvalitet.

3. Tillhandahålla konsulter med adekvat utbildning samt praktisk erfarenhet och gedigen kunskap inom området. CV för aktuella konsulter ska vid Avropsförfrågan bifogas anbudet.
4. Erbjud god kontinuitet i kontakterna med Beställare/Avropande enhet och tillgodose chefernas och medarbetarnas behov av expert-/specialistkompetens.
5. Kommunicera och samarbeta med Beställare/Avropande enhet och chefer, medarbetare och vid behov fackliga företrädare på ett effektivt sätt som ger en säker verksamhet av hög kvalitet där de berörda upplever trygghet och goda resultat.
6. Ha tillgång till nätverk med expertkompetens för uppdrag vid behov.
7. Aktivt arbeta med kunskapsöverföring till Beställaren/Avropande enheten med syfte att säkra uthållig effekt.
8. Tillhandahålla konsult som är licensierad/certifierad för att utföra självkännedomstester eller liknande instrument.
9. Kunna leverera såväl punktinsatser som insatser i programform.
10. Basera uppdragen på aktuell forskning och ha förmågan att omvandla teori till praktik.
11. Tillhandahålla erfarenhet och kompetens inom digitala lärandelösningar som komplement till övriga utbildningsinsatser inom området.
12. Tillhandahålla kompetens att leda utvecklings- och förändringsarbete kopplat till digitalisering.
13. Tillhandahålla träning i kommunikation, retorik och feedback.
14. Tillhandahålla erfarenhet och kompetens om att leda i en mångkulturell miljö.

Anbudsgivaren ska i sitt anbud skriftligt redogöra för upplägg av två (2) case enligt beskrivet uppdrag i Bilaga 1.1 Case. Upplägget på caset ska beskrivas på ett sätt av vilket det framgår att relevanta krav ovan uppfylls.

Förvaltningsrätten konstaterar att punkterna 1-14 anger olika obligatoriska krav som Regionen ställt på anbudsgivarna. I andra stycket anges på vilket sätt det s.k. caset ska beskrivas. Som framgår av ordalydelsen ska beskrivningen göras på ett sätt av vilket det framgår att relevanta krav enligt punkterna 1-14 uppfylls. Förvaltningsrätten anser att skrivningen får uppfattas som att den lämnar utrymme åt anbudsgivarna att avgöra vilka av de obligatoriska kraven enligt punkt 1-14 som ska beskrivas i redogörelsen för uppläggen av casen. Det saknas därför skäl att ingripa mot

upphandlingen med hänvisning till det som bolaget har anfört om att Regionen antagit anbud som inte innehållit redovisningar av samtliga punkterna 1-14. Vidare anser förvaltningsrätten att det med tillräcklig tydlighet framgår av förfrågningsunderlaget vilka krav som ställts på anbudsgivarna i fråga om de tjänster som Regionen upphandlar. Förvaltningsrätten anser därför att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare har kunnat utläsa vilka krav som Regionen uppställt i nu aktuellt avseende. Med hänsyn till detta kan utformningen av punkt 3.5 i kravspecifikationen inte anses strida mot principerna om transparens och likabehandling enligt 4 kap. 1 § LOU.

Har Regionen antagit anbud som inte uppfyllt kravet på att ange tillkommande kostnader enligt bilaga 1.1?

Bolaget anför bl.a. följande. Av bilaga 1.1 till förfrågningsunderlaget framgår att det är ett ska-krav att beskrivningen av casen ska innehålla uppgift om ”övriga kostnader som kan tillkomma”. Av de anbudsgivare som har tilldelats ramavtal kan dock konstateras att det saknas uppgift om tillkommande kostnader. Det följer av kravet att det måste anges om det saknas tillkommande kostnader. Det brister därför i uppfyllelse av ska-kraven och aktuella anbudsgivares anbud skulle ha förkastats.

Regionen anför bl.a. följande. Kravet enligt bilaga 1.1 till upphandlingsunderlaget om att ange tillkommande kostnader innebär enligt dess ordalydelse att en beskrivning av övriga kostnader som kan tillkomma ska redogöras för respektive case. Detta innebär att det inte krävs någon beskrivning av övriga kostnader om det inte föreligger några sådana. Om någon uppgift om övriga kostnader inte förekommer, måste slutsatsen vara att några sådana övriga kostnader varken har eller kommer att tillkomma.

Förvaltningsrättens bedömning

I bilaga 1.1 till anbudsinfördran anges bl.a. att övriga kostnader som kan tillkomma ska redogöras för avseende respektive case. I samma bilaga anges följande under rubrikerna för respektive case: ”vad utöver arbetskostnad tillkommer som extra kostnader?”. Enligt förvaltningsrättens bedömning kan de aktuella skrivningarna inte uppfattas som att de innefattar ett obligatoriskt krav på att anbudsgivarna ska ange uppgift om tillkommande kostnader även i de fall då sådana kostnader saknas. Att det saknats uppgift om tillkommande kostnader i vissa av anbudena, innebär därför inte i sig att anbudena i fråga inte har uppfyllt de krav som följer av bilaga 1.1 till anbudsinfördran. Det är därmed inte visat att Regionen har agerat i strid med LOU genom att anta anbud som saknat uppgift om tillkommande kostnader.

Kravet på stabil ekonomisk ställning

Bolaget anför bl.a. följande. Arbetsmiljöakademien AB uppfyller inte kravet på stabil ekonomisk ställning enligt punkt 9.4 i anbudsinfördran. För räkenskapsår 2016-2017 hade Arbetsmiljöakademien AB en nettoomsättning om cirka 0,8 miljoner kr och bolagets resultat efter finansiella poster uppgick till cirka minus 700 000 kr. Arbetsmiljöakademien AB har därför inte en sådan stabil ekonomisk ställning som kravet i punkt 9.4 i anbudsinfördran föreskriver. Även andra anbudsgivare har sådana ekonomiska förhållanden att de borde ifrågasättas. Regionen har, genom att tilldela aktuella anbudsgivare ramavtal, agerat i strid med såväl upphandlingsunderlaget, som likabehandlings- och transparensprincipen i 4 kap. 1 § LOU. Vidare är begreppet ”stabil ekonomisk ställning” så oklart till sin innebörd att det står i strid med de upphandlingsrättsliga principerna. Om Regionen hade uppställt en klar och tydlig ska-kravs-gräns anpassad för

den aktuella upphandlingen, hade inte Arbetsmiljöakademien AB kvalificerats, vilket hade inneburit att bolaget hade tilldelats ramavtal.

Regionen anför bl.a. följande. Det ska understrykas att det är Regionen som har rätt till sina preferenser och är den som har rätt att göra denna bedömning så länge som den sker utifrån de grundläggande principerna. Regionen har gjort en helhetsbedömning av samtliga anbudsgivare, utifrån samma krav, förutsättningar och på samma sätt. Bedömningen har skett utifrån den ekonomiska risk som bedömts ligga till grund för kontraktsförhållandet. Detta har Regionen gjort genom att begära in kreditupplysning och i övrigt analysera den ekonomiska information som förekommit av denna.

Förvaltningsrättens bedömning

I punkt 9.4 i anbudsinfordran anges bl.a. följande.

Anbudsgivaren ska ha en stabil ekonomisk ställning. Stockholms läns landsting kommer vid den ekonomiska kvalificeringen göra en helhetsbedömning av den ekonomiska risken för företaget, dvs. dess förmåga att fullgöra ett avtal av denna storlek, genom att analysera ekonomisk/finansiell information hämtad från det kreditupplysningsföretaget som Stockholms läns landsting har avtal med. Vid bedömningen kommer bl.a. Anbudsgivarens betalningsförelånga, lönsamhet och generella trender att granskas.

Förvaltningsrätten konstaterar att Regionen i den aktuella punkten i förfrågningsunderlaget inte har uppställt något krav på viss nettoomsättning eller visst resultat. Vid dessa förhållanden kan Regionen inte anses ha agerat i strid med LOU genom att, trots det som gjorts gällande om Arbetsmiljöakademien AB:s nettoomsättning och resultat, tilldela det nu nämnda bolaget ramavtal i upphandlingen. Vidare konstaterar förvaltningsrätten att upphandlande myndigheter får ställa krav på att leverantörerna ska vara kvalificerade avseende bl.a. ekonomisk och

finansiell ställning samt att ett sådant krav bl.a. får innebära att leverantören ska ha en viss minsta årsomsättning (14 kap. 1 § första stycket 2 LOU och 14 kap. 3 § 1 LOU). Någon skyldighet för en upphandlande myndighet att uppställa krav av nu nämnt slag finns emellertid inte. Regionen har därför inte överträtt LOU genom att i anbudsfordran inte inkludera krav på exempelvis viss årsomsättning eller visst resultat. Det saknas därmed skäl för ingripande enligt LOU med anledning av vad bolaget anfört i denna del.

Säkerställer utvärderingsmodellen att ramavtal ingås med de anbudsgivare som lämnat mest fördelaktiga anbud?

Bolaget anför bl.a. följande. Viktningen i den aktuella utvärderingsmodellen medför att kvalitetskriteriet inte beaktas i tillräcklig utsträckning eftersom även anbudsgivare som har erhållit 0 poäng i fråga om kvalitet ändå kan komma att tilldelas ramavtal. Detta innebär således att kvaliteten i egentlig mening inte alls beaktas och att det därmed istället blir fråga om att tillämpa lägsta pris. Det måste därför ifrågasättas om utvärderingsmodellen säkerställer att Regionen kommer att ingå ramavtal med de anbudsgivare som lämnat de ekonomiskt mest fördelaktiga anbuden utifrån såväl pris som kvalitet.

Regionen anför bl.a. följande. Den utvärderingsmodell som tillämpats i upphandlingen är vanligt förekommande. Den avvägning som Regionen har gjort, dvs. storleken på prisavdraget i förhållande till förväntad prisbild, var med önskvärd tydlighet hur förhållande mellan pris och kvalitet ser ut. Det är sedan upp till anbudsgivarna att utifrån dessa förutsättningar offerera ett så fördelaktigt anbud som möjligt utifrån sina egna affärsmässiga överväganden. Anbud lämnas helt på anbudsgivarens risk. Bolaget har under anbudstiden inte ställt några frågor kring utvärderingsmodellen och har därmed uppenbarligen inte uppfattat den som otydlig.

Förvaltningsrättens bedömning

En upphandlande myndighet har stor frihet att utforma utvärderingsmodeller och att utvärdera anbuden (se RÅ 2010 ref. 78). Först när det klart kan konstateras att en upphandlande myndighets bedömningar gjorts i strid med förfrågningsunderlaget eller i strid med de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU finns det skäl att ingripa.

Av handlingarna i målet framgår att Regionen valt att använda sig av en utvärderingsmodell enligt vilken 0 poäng motsvarar uppfyllelse av de obligatoriska kraven. Det förhållandet att en anbudsgivare vars anbud uppfyller de obligatoriska kraven, men inte går utöver dessa, kan komma att tilldelas ramavtal, medför enligt förvaltningsrättens bedömning inte i sig att utvärderingsmodellen inte kan ta hänsyn till det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet. Med hänsyn till detta samt med beaktande av den frihet som en upphandlande myndighet har att utforma en utvärderingsmodell, anser förvaltningsrätten att Regionen inte har agerat i strid med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna genom att tillämpa den aktuella utvärderingsmodellen.

Är utvärderingsmodellen som sådan tillräckligt klar och tydlig?

Bolaget anför bl.a. följande. Regionen har i bilaga 1.2 till anbudsinfördran använt sig av formuleringar som ger stort utrymme för godtycke och kunnat styra upphandlingen mot viss anbudsgivare. Bilagan ger inte någon tydlig ledning i fråga om vad Regionen anser utgöra en god nivå, mycket god nivå eller utmärkt nivå. Upphandlingen har därmed genomförts i strid med principerna om likabehandling och transparens. Regionen har inte klargjort hur anbudsutvärderingen de facto skulle komma att genomföras eller har genomförts. Det har angetts att flera personer ska göra bedömningen men något klargörande avseende detsamma har inte lämnats. Även detta är i strid mot de upphandlingsrättsliga principerna. Det ska framgå av

upphandlingsunderlaget hur utvärderingsgruppen eller referensgruppen kommer att utvärdera anbudet. Genom att detta inte har tydliggjorts, har Regionen kunnat styra tilldelningen till vissa anbudsgivare. I EU-domstolens dom den 14 juli 2016, C-6/15 TNS Dimarso, var det fråga om bedömningsmetoden/viktningen var tvungen att ha klargjorts. Domen handlar således om hur utvärderingen ska genomföras och inte vad som därvid ska bedömas.

Regionen anför bl.a. följande. Av EU-domstolens dom den 14 juli 2016, C-6/15 TNS Dimarso, följer att det inte finns någon skyldighet för upphandlande myndighet att upplysa anbudsgivare om den exakta bedömningsmetod den upphandlande myndigheten tillämpat vid sin utvärdering. Utvärderingsmodeller och poängskalor som liknar dem som har använts i den aktuella upphandlingen, har accepterats i flera hovrätts- och kammarrättsdomar.

Förvaltningsrättens bedömning

Av urvalsmallen, bilaga 1.2 till anbudsinfördran framgår att de s.k. casen ska bedömas enligt en poängskala från 0-3, enligt följande. 0 poäng – uppfyller ska-kravs-nivån, 1 poäng – uppfyller god nivå, 2 poäng – uppfyller mycket god nivå och 3 poäng – uppfyller utmärkt nivå. De kriterier som ska poängsättas är upplägg och arbetssätt, metod och teori, måluppfyllelse och uppföljning samt bemötande och förhållningssätt.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att de tjänster som är föremål för den aktuella upphandlingen är av sådant slag att det typiskt sätt kan vara svårt för den upphandlande myndigheten att använda sig av en mer preciserad utvärderingsmodell. Vidare följer det av EU-domstolens dom den 14 juli 2016, C-6/15 TNS Dimarso, att den upphandlande myndigheten, i en upphandling av tjänster, inte är skyldig att i förfrågningsunderlaget upplysa

anbudsgivarna om den bedömningsmetod som myndigheten avser att tillämpa när den värderar och konkret klassificerar anbudena enligt de tilldelningskriterier och den relevanta viktningen av dessa kriterier som tidigare fastställts i berörda upphandlingshandlingar. Mot denna bakgrund konstaterar förvaltningsrätten att Regionen inte kan anses ha haft någon skyldighet att i upphandlingsdokumenten närmare precisera hur poängsättningen skulle komma att genomföras eller hur utvärderingsgruppen skulle komma att utvärdera anbudena. Vid dessa förhållanden kan inte utformningen och tillämpningen av den utvärderingsmodell som framgår av upphandlingsdokumenten anses stå i strid med principerna om likabehandling och transparens. Enligt förvaltningsrättens bedömning saknas därför skäl att ingripa mot upphandlingen med anledning av vad bolaget anfört i denna del.

Innehåller upphandlingsdokumenten motstridiga uppgifter om anbudspriser?

Bolaget anför bl.a. följande. Upphandlingsunderlaget är motsägelsefullt vad gäller lämnandet av anbudspriser. Det som anförs i avsnitt 7 och i avsnitt 10 stämmer inte överens. I avsnitt 7 anges att anbudspriser ska inkludera samtliga kostnader, medan det i avsnitt 10 anges att priset ska vara exklusive resor, lokaler, m.m.

Regionen anför bl.a. följande. I huvuddokumentet anbudsinfordran, punkt 7, hänvisas till ”upphandlingsdokumenten”. I punkt 10 anges att timpriser ska vara exklusive resor m.m.. I ramavtalet punkt 7.7.2 och 11.4 anges att dessa kostnader kan ersättas efter godkännande av avropande enhet. Enligt Region Stockholm är det tydligt att de timpriser som ska offereras ska vara exklusive resor m.m.

Förvaltningsrättens bedömning

I punkt 7 i anbudsinfordran anges följande.

Anbudspriser ska anges i svenska kronor (SEK) exklusive mervärdesskatt och inkludera samtliga kostnader för åtaganden enligt upphandlingsdokumenten. Priser ska anges i Bilaga 1.4 Prisbilaga och bifogas anbudet.

I punkt 10.1 anbudsinfordran anges bl.a. följande.

Anbudsgivaren ska, för respektive delområde denne offererar, ange timpriser för konsulter enligt Prisbilaga 1.4. Dessa priser ska utgöra konsultens arbetskostnad och inte inkludera resor, lokaler, litteratur, kursmaterial, m.m.

Förvaltningsrätten konstaterar att det följer av punkt 7 i anbudsinfordran att anbudspriset ska inkludera samtliga kostnader för åtaganden som framgår av upphandlingsdokumenten. Det är således fråga om en hänvisning till övriga delar av upphandlingsdokumenten. I punkt 10.1 i anbudsinfordran anges uttryckligen att priserna inte ska inkludera resor, lokaler m.m. Enligt förvaltningsrättens bedömning kan skrivningen inte uppfattas på annat sätt än att kostnader av nu nämnt slag inte ska inkluderas i anbudsgivarens priser. Det saknas därför skäl att ingripa mot upphandlingen på den nu nämnda grunden.

Innehåller upphandlingsdokumenten motstridiga uppgifter om bedömningsgrunderna för de s.k. casen?

Bolaget anför bl.a. följande. Punkt 3.1 i kravspecifikationen stämmer inte överens med bilaga 1.2 till kravspecifikationen avseende på vad casen kommer att bedömas. Det kan särskilt noteras att i kravspecifikationen återfinns parametern ”kompetens/erfarenhet”, vilken överhuvudtaget inte berörs i bilaga 1.2. Vidare återfinns i bilaga 1.2 parametrarna måluppfyllelse

och uppföljning samt bemötande och förhållningssätt, vilka på motsvarande sätt inte återfinns i kravspecifikationen. Regionen har uppgett att det skulle vara uppgifterna i bilagan till kravspecifikationen som legat till grund för anbudsutvärderingen. Genom att därmed bortse från parametern ”kompetens/erfarenhet för case” har Regionen agerat i strid med de upphandlingsrättsliga principerna.

Regionen anför bl.a. följande. Det är olyckligt att det förekommer olika uppgifter i anbudsinfordran. Enligt huvuddokumentet, där utvärderingsmodellen beskrivs, anbudsinfordran punkt 10.1 står det tydligt att utvärdering kommer att göras enligt bilaga 1.2 urvalsmall. Detsamma anges i kravspecifikationen punkt 3.1 stycke 2. Det förhållandet att det i kravspecifikationen lite längre ned i punkt 3.1 anges lite annan information är inte någonting som kan motivera att hela upphandlingen ska göras om. Förutsättningarna har varit desamma för alla anbudsgivare och tillräckligt tydliga vad gäller att bedömningen av casen skulle ske enligt bilaga 1.2 urvalsmall.

Förvaltningsrättens bedömning

I punkt 3.1 i kravspecifikationen anges att bedömningen av de s.k. casen kommer att baseras på ett antal kriterier som inte överensstämmer med de kriterier som anges i bilaga 1.2. Förvaltningsrätten konstaterar att det således förekommer motstridiga uppgifter i fråga om vilka kriterier bedömningen kommer att baseras på. I både punkt 3.1 i kravspecifikationen och i punkt 10.1 i anbudsinfordran anges dock uttryckligen att bedömningen av casen kommer att göras i enlighet med bilaga 1.2. Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att upphandlingsdokumenten är tillräckligt tydligt formulerade för att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare ska kunna utläsa på vilka kriterier bedömningen av casen

kommer att baseras. Det saknas därför skäl att ingripa mot upphandlingen på den nu nämnda grunden.

Har Regionen gjort otillåtna väsentliga ändringar av upphandlingsdokumenten samt överträtt likabehandlingsprincipen?

Bolaget anför bl.a. följande. Regionen genomförde i ett sent skede omfattande ändringar av upphandlingsunderlaget, däribland avseende bilaga 1.2 och avseende vad beskrivningarna skulle innehålla. De ändringar som har gjorts i förevarande fall är så väsentliga att de ska medföra att upphandlingen ska göras om. Tidsfristen för förlängning av anbudstiden har heller inte varit tillräcklig. Vidare har Regionen genom att ändra i upphandlingsunderlaget, gett en anbudsgivare otillbörlig fördel. Efter att en anbudsgivare gett förslag på hur denne ansåg att utvärderingsbilagan borde ha varit utformad, har Regionen kopierat denna anbudsgivares förslag. Den aktuella anbudsgivaren har således getts en otillbörlig fördel. Detta särskilt med hänsyn till att den aktuella förändringen genomfördes i ett sent skede av upphandlingen.

Regionen anför bl.a. följande. Enligt artikel 47 p. 3 b i det nu gällande upphandlingsdirektivet 2014/24/EU är ändringar tillåtna att göra så länge det görs en förlängning av tidsfristen som medför att anbudsgivarna har tid att utarbeta ett anbud utifrån ändringens komplexitet. Bestämmelsen är implementerad i svensk rätt genom 11 kap. 8 § LOU. I upphandlingen har en anbudsgivare uppmärksammat en otydlighet, vilket har lett till en förändring av upphandlingsdokumenten. Samtliga anbudsgivare har fått information om ändringen av upphandlingsdokumenten samtidigt.

Förvaltningsrättens bedömning

Enligt 11 kap. 8 § andra punkten LOU ska tidsfristen för att komma in med anbud förlängas så att alla leverantörer ska kunna få kännedom om all den information som behövs för att utarbeta ett anbud, om väsentliga ändringar görs i upphandlingsdokumenten. Vid så väsentliga ändringar av upphandlingsdokumenten att upphandlingens art ändras, måste upphandlingen göras om (prop. 2015/16:195 s. 1064). Enligt förvaltningsrättens bedömning får de ändringar som Regionen har gjort i bilaga 1.2 visserligen betraktas som väsentliga. Ändringarna kan emellertid inte anses så omfattande att de ändrat upphandlingens art. Med hänsyn till detta och eftersom annat inte är visat än att Regionen har iakttagit det som föreskrivs i 11 kap. 8 § LOU om förlängning av tidsfristen, har bolaget inte visat att Regionen ändrat upphandlingsdokumentet på ett sätt som strider mot LOU.

Av handlingarna i målet framgår att den aktuella ändringen i upphandlingsdokumentet gjorts i enlighet med ett förslag som en av anbudsgivarna lämnat i upphandlingens ”frågor och svar”. Förvaltningsrätten konstaterar att samtliga anbudsgivare har fått tillgång till ändringarna i upphandlingsdokumenten vid samma tidpunkt. Vid dessa förhållanden kan Regionen inte anses ha gynnat en enskild anbudsgivare på ett sätt som strider mot likabehandlingsprincipen eller någon av de andra grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU.

Onormalt låga anbud

Bolaget har gjort gällande att det bland tilldelade anbudsgivare finns onormalt låga anbud. Regionen har å sin sida anfört att några anbud av nu nämnt slag inte förekommit i upphandlingen.

Förvaltningsrätten konstaterar att parterna har olika uppfattningar i frågan om det förekommit onormalt låga anbud i upphandlingen. Enligt förvaltningsrättens bedömning ger utredningen i målet inte tillräcklig stöd för att Regionen i strid med LOU antagit onormalt låga anbud. Det saknas därför skäl att på denna grund ingripa mot upphandlingen.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten bedömer sammanfattningsvis att bolaget inte har förmått visa att Regionen har överträtt någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i samma lag. Det saknas därför skäl att ingripa mot upphandlingen. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).

Mikael Åberg
Förvaltningsrättsfiskal

Andreas Thörnroos har föredragit målet.



Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafteon, julafton eller nyårsafteon, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.

