



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 1

DOM
2010-10-21
Meddelad i
Göteborg

Mål nr
12767-10 E
Enhet 1:2

SÖKANDE

Atea Sverige AB, 556448-0282
Box 18
302 41 Kista

Ombud: Advokaten Arthur Csatho
Advokatfirma DLA Nordic KB
Box 7315
103 90 Stockholm

MOTPART

Göteborgsregionens kommunalförbund, 222000-0265
Box 5073
402 22 Göteborg

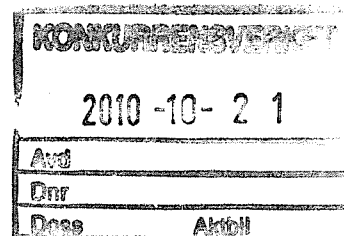
SAKEN

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår Atea Sverige AB:s ansökan.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut den 7 juni 2010 upphör därmed att gälla.



Dok.Id 41105

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 53197 400 15 Göteborg	Sten Sturegatan 14	031 - 732 70 00	031 - 711 78 59	måndag - fredag 09:00-15:00
		E-post: forvaltningsrattenigoteborg@dom.se		

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1**DOM****BAKGRUND M.M.**

Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) har genomfört en upphandling av digitala helhetslösningar för pedagogisk verksamhet i skolmiljöer. Upphandlingen har syftat till att sluta ramavtal med en eller flera leverantörer, från vilka skolor inom regionen genom avrop ska kunna köpa in såväl utrustning som olika tjänster inom det aktuella området. Upphandlingen har genomförts i form av öppet förfarande och har varit indelad i olika s.k. spår, A, B, C och D. Av tilldelningsbeslutet den 25 maj 2010 framgår att GR efter utvärderingen av inkomna anbud avser att i samtliga spår sluta ramavtal med andra anbudsgivare än Atea Sverige AB (Atea).

YRKANDEN M.M.*Vad Atea yrkar och anför*

Atea yrkar att upphandlingen ska göras om och anför i huvudsak följande. Bolaget har deltagit i upphandlingens spår A, B1, B2 och D. GR har brutit mot 1 kap. 9 § LOU genom att i upphandlingen inte ha beaktat de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna transparens och likabehandling. Vid utvärdering av Ateas och övriga anbudsgivares anbud har GR brutit mot likabehandlingsprincipen genom att konsekvent tilldela Atea lägre poäng än övriga anbudsgivare trots att Atea lämnat liktydiga eller bättre svar än de övriga anbudsgivarna. Vidare strider förfrågningsunderlaget och poängbedömningsmallen – särskilt dess punkter 10A-10D – mot transparensprincipen eftersom det inte går att utläsa vilken dokumentation som efterfrågas avseende dessa utvärderingspunkter och inte heller på vilka grunder själva utvärderingen ska ske. Atea har lidit eller kan komma att lida skada på grund av GR:s åsidosättande av 1 kap. 9 § LOU. Om Ateas anbud poängsatts utan att likabehandlingsprincipen hade åsidosatts skulle bolaget ha erhållit tilldelning i samtliga spår där det lagt anbud.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**

Avdelning 1

DOM

I GR:s utvärderingsunderlag har de frågor som ska besvaras av anbudsgivaren delats in i nio huvudkategorier. Enligt poängbedömningsmallen ska poängbedömningen ske utifrån de svar som lämnats på frågorna inom dessa huvudkategorier. Dock ska anbudsgivare kunna tilldelas ytterligare maximalt 300 poäng enligt en ytterligare huvudkategori 10 med underkategorierna 10A-10D som inte motsvaras av några underkategorier i utvärderingsunderlaget. I poängbedömningsmallen anges endast att de svar som anbudsgivare lämnat under punkterna 9 A-9 C och 9 E i förfrågningsunderlaget ska bedömas generellt under punkten 10 i bedömningsunderlaget utan att detta preciseras på något sätt. I 10A-10D bedöms "helheten i anbudet genom möjlighet till bonuspoäng och påslag på den allmänna bedömningen. Lösningar som är acceptabla men inte innehåller något extra noteras ej med poäng". För en anbudsgivare är det omöjligt att förstå vad som krävs för att erhålla bonuspoäng och påslag. Det innebär också att anbudsgivaren inte har möjlighet att kontrollera om en korrekt utvärdering har skett beträffande dessa kriterier. Det kan inte vara förenligt med principen om transparens att den upphandlande myndigheten ges möjlighet att på ett mycket skönsmässigt sätt dela ut ytterligare bonuspoäng och påslag efter någon sorts allmän bedömning av anbudet. Dessutom uppgår den maximala bonuspoängen till en orimligt stor del av den totala poäng som en anbudsgivare kan erhålla, vilket står i strid med principen om proportionalitet.

Av poängbedömningsmallen framgår hur många poäng varje delfråga kan ge. På huvudparten av frågorna använder GR sig emellertid av otydliga poängnivåer som "viss, god, fullgod, fullständig" eller "acceptabel, god, över förväntan god". Det är omöjligt för anbudsgivarna att utläsa vad som krävs för de olika poängnivåerna. Det framstår som tydligt av GR:s yttrande i målet att GR inte ens själv på förhand har haft klart för sig vad som krävs för att uppnå t.ex. "en acceptabel lösning" eller "en över förväntan

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1**DOM**

god lösning". GR har i stället poängsatt anbuden utifrån en jämförelse anbuderna emellan.

I utvärderingsunderlagets fråga 4M ska anbudsgivaren beskriva upplägg och tillvägagångssätt för installation av kompletta trådlösa nätverk samt ange en översikt över kostnaderna. Såväl Atea som en av konkurrenterna har i sina anbud ansett att det inte går att ange en realistisk lösning utan att först ha sett den aktuella byggnaden. Av GR:s yttrande i målet framgår att GR nu har kommit fram till att frågan inte går att besvara på ett korrekt sätt p.g.a. att de tekniska variationsmöjligheterna är så stora. GR har ändå valt att poängsätta anbudsgivarnas svar, vilket helt klart strider mot principerna om likabehandling och transparens. Dessutom har GR under bedömningen fattat beslut att köp av trådlösa nätverk i stället alltid ska ske efter förnyad konkurrensutsättning. Att för en viss typ av tjänst och vara tillföra ytterligare en avropsordning i upphandlingen är en väsentlig förändring av densamma, vilket inte är tillåtet enligt upphandlingslagstiftningen. Detta gäller även om det nya avropsförfarandet begränsar sig till en viss vara eller tjänst. Sammanfattningsvis strider förfrågningsunderlaget och poängbedömningsmallen bl.a. i dessa delar mot transparensprincipen.

I enlighet med vad som framförts ovan är bristerna i GR:s upphandling såväl att hänföra till upphandlingens utvärderingsstadium som till upphandlingens konkurrensuppsökande skede, varför rättelse inte är en tillräcklig åtgärd. Upphandlingen måste därför göras om.

Vad GR anför

GR har genomfört en upphandling med skyndsamt som en service och hjälp åt sina medlemskommuner. Skolans problematik för IT är komplex. Man söker helhetslösningar som tar höjd för de pedagogiska behoven och de av Skolverket uppställda målen för att skapa en god skolmiljö för elever i alla åldrar. Vägledande för att bedöma vad som är ekonomiskt mest för-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1**DOM**

delaktigt har därför varit priset i ett sammanhang med krav på stor erfarenhet och förståelse för lokala utmaningar i skolmiljöer, där pedagogiska och didaktiska behov kommit i första hand och tekniken i andra, som ett redskap åt det pedagogiska uppdraget.

GR anser att bedömningen av Ateas anbud är korrekt och att företaget positionerats poängmässigt på ett för anbudet representativt sätt. Alla företag har behandlats likvärdigt under upphandlingen i enlighet med LOU.

Vad gäller transparensen har GR gjort sitt yttersta för att ge den information som krävs om alla anbudsförfaranden. Alla anbudsgivare har getts möjlighet att ställa frågor om något verkat oklart eller otydligt. Bedömningsprocessen har följt ramverket i 9 kap. 12 § LOU samt direktivets 43:e artikel. I tilldelningsprotokollet framgår vem som vunnit och hur många poäng respektive anbudsgivare tilldelats, vilket varit grunden för bedömningen. Varje enskild fråga har bedömts för samtliga anbud, men av tidskäl på ett sådant sätt att ett öppningsprotokoll upprättats samt ett processprotokoll för att notera de mest anmärkningsvärda upptäckterna. I övrigt har bedömnarna genom dialog och samtal resonerat kring poängsättningen. Skriftlig notering har gjorts endast där särskilt skäl därtill kan ha funnits, eftersom poängbedömningsmallen (bilaga 2) tydligt klargör hur poängen bedöms. Varje inkommet anbud har först bedömts individuellt och sedan jämförts för bedömning av hur det står sig mot andra anbud. Förfarandet är snarast att betrakta som standard i kvalitativa upphandlingar. Om anbuden inte jämförs kan poängsättningen bli mycket skev när kvalitet bedöms. Upphandlingsunderlaget är snarast betydligt mer detaljerat och noggrant när det gäller poängsättning än de flesta andra upphandlingar med kvalitativa delar. Varje enskild fråga har fått en egen poängskala som i sig viktar den mot andra frågor beroende på möjlig totalpoäng. Vikten av att ha det bästa anbudet syns i hur många poäng som skiljer det bästa från det näst bästa anbudet osv.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1**DOM**

När det gäller fråga 4M har det framgått av de inkomna svaren att de tekniska variationsmöjligheterna är så stora att GR beslutat att köp av trådlösa nät alltid ska konkurrensutsättas vid avrop om de inte köps som tillbehör till existerande beställning. Däremot kan priset på fysiska produkter jämföras, vilket gjorts vid bedömningen. Endast produktpriserna är jämförda eftersom mängden arbete kan variera beroende på skola.

GR anser inte att Atea blivit felbehandlat i något av de spår företaget deltagit i. Punkterna 10A-D är tydligt beskrivna i förfrågningsunderlaget, närmare bestämt i dess bilaga 2. Fråga 10A berör "de ovan noterade punkterna kring miljö, samhällsansvar, jämlikhet och liknande", dvs. frågorna 9A-9C i sammanfattning. Fråga 10B berör flexibilitet, mångsidighet, helhetslösning, kostnadsfria tilläggstjänster, minimal administration under punkterna 2-7 gemensamt, vilket står beskrivet. Fråga 10 C baserar sig på medianen, beräknad på de övriga områdena, och innehåller inte någon bedömning utan poängen är enbart uträknad. Fråga 10D avser helhetsbedömningar. I poängbedömningen har fokuserats på punkt 9E som är nämnd i frågan som huvudsaklig källa. Samtliga anbud har fått mindre än 10 procent av sina totala poäng från punkterna 10A-D. Poängen från dessa punkter kan därför inte sägas utgöra en orimligt stor andel av helheten i poängsättningen. Dessutom är poängen i punkten 10C helt matematiskt beräknad och därför helt objektivt bedömd.

Alla anbudsgivare skulle kunna lämna listor på punkter där de anser att de skulle ha fler eller färre poäng. Det är omöjligt som bedömare att ta hänsyn till detta utan bedömningen måste ske utifrån det underlag som lämnats in. Atea har bedömts på sitt underlag liksom alla andra inkomna anbud. Vid en genomgång av de punkter som bolaget tar upp har inga oegentligheter kunnat påträffas, utan den bedömning som gjorts kvarstår. Sammanfattningsvis finner GR inte grund för att Atea ska få tilldelning i något spår.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1**DOM**

Vidare anser GR att även om rätten finner att enstaka punkter borde ha bedömts annorlunda, detta inte är skäl för att hela upphandlingen ska göras om, då det inte leder till att resultatet i sin helhet påverkas eftersom Atea inte skulle få erforderliga poäng för att nå upp till kvalificeringsplats.

Ateas uppfattning att GR:s beslut om ny konkurrensutsättning vid avrop rörande trådlösa nätverk innebär en väsentlig förändring av upphandlingen har inte varit en del av bolaget begäran om överprövning. GR yrkar därför i första hand att denna del av Ateas talan stryks. Om förvaltningsrätten har annan uppfattning lämnas ändå följande kommentar. I LOU framgår tydligt att fall där det kan anses att informationen i underlaget varit alltför otydligt ska förnyad konkurrensutsättning ske vid avrop. I samband med att tilldelning skulle ske har GR noterat i processprotokollet att avropande parter ska meddelas att denna punkt är för vagt besvarad och att prisbilderna kan skilja sig alltför mycket för att kunna köpas rakt av. GR har även meddelat samtliga parter detta i samband med tilldelningsbeslutet. Detta är på inget sätt att förändra förutsättningarna eller försämra likabehandlingen. Där emot kan man ifrågasätta om frågan över huvud taget skulle ha poängsatts. Detta har gjorts eftersom beslutet att rekommendera förnyad konkurrensutsättning gjorts först i slutet av bedömningen i samband med att tilldelningsbeslutet utformades. Dessutom vill GR undvika att ändra förutsättningarna för anbudsgivarna som ju ändå svarat med olika modeller även om dessa inte var tillräckliga. Inget anbud har i detta avseende fått mer än 9 poäng och inget mindre än 3 poäng. Totalt rör det sig om maximalt 6 poäng som skiljer parterna. GR är beredd att vidta rättelse om förvaltningsrätten så finner lämpligt och justera poängen i denna punkt till 0 poäng för alla parter.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1**DOM***Förvaltningsrätten*

Förvaltningsrätten har den 7 juni 2010 beslutat att upphandlingen i de delar den rör spår A, B1, B2 och D inte får avslutas innan rätten slutligen prövar upphandlingen eller beslutar något annat.

DOMSKÄL*Tillämpliga bestämmelser*

Enligt 16 kap. 1 § LOU får en leverantör som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada enligt 2 § i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärder enligt den paragrafen.

I 16 kap. 2 § LOU anges 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, ska ifrågavarande förvaltningsdomstol besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt.

I 12 kap. 1 § LOU anges att en upphandlande myndighet ska 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 mest ekonomiskt fördelaktiga, ska myndigheten ta hänsyn till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftskostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd. En upphand-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1**DOM**

lande myndighet ska i annonsen om upphandlingen eller i förfrågningsunderlaget ange vilken grund för tilldelning av kontraktet som kommer att tillämpas.

Enligt 12 kap. 2 § ska den upphandlande myndigheten ange hur sådana kriterier som avses i 1 § andra stycket kommer att viktas inbördes vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Kriterieviktningen får anges som intervall med en lämplig största spridning. Viktningen av kriterierna ska – såvitt här är aktuellt – anges i annonsen om upphandlingen eller förfrågningsunderlaget

Förfrågningsunderlaget

Förfrågningsunderlaget för upphandlingen består av tre handlingar, upphandlingsunderlag, bedömningsunderlag och poängbedömningsmall. I upphandlingsunderlaget presenteras och beskrivs upphandlingen utförligt. Där redogörs för upphandlingens syfte, genomförande och speciella inriktning. Olika skall- och bör-krav på leverantörer och anbud anges och förklaras. I bedömningsunderlaget redovisas de frågor som ska eller bör besvaras av anbudslämnande leverantör. Handlingen utgör det formulär som varje anbudsgivare ska fylla i och som sedan utvärderas. I poängbedömningsmallen beskrivs hur frågorna i bedömningsunderlaget bedöms och i förekommande fall poängsätts.

I **upphandlingsunderlaget** anges bl.a. följande. Skolan är en unik plats med särskilda förutsättningar för leverans och implementering som går utöver hårdvara och mjukvara. Utan förståelse för denna unika miljö kommer leveransen att bli begränsad och en leverantör måste ha erfarenhet av skolans värld och förstå de särskilda pedagogiska behov som har betydelse för leverans av tjänster och produkter till skolorna och de utmaningar som skolan står inför. Ramavtalet kommer därför i grunden att omfatta följande områden.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 1**DOM**

- Hårdvara och mjukvara efter behov.
- Införandestöd i form av leverans, administration och liknande.
- Stödfunktioner i form av support, service, leasingavtal, försäkringar och liknande.
- Utbildningar i pedagogisk miljö i den omfattning som inte täcks av GR:s egen kompetens.
- Skolutveckling för pedagogisk miljö i samma omfattning.

– Upphandlingen omfattar fyra olika spår, A, B, C och D, där en leverantör ska kunna leverera alla delar av uppdraget inom minst ett av de fyra spårren. Spår A avser en satsning som inbegriper de första stegen för en mer digitaliserad skola. Spår B och C avser genomgripande pedagogiska satsningar som hårdvarumässigt är baserade på PC- respektive Macintosh-arkitektur. Spår B och C består i sin tur vardera av två spår B1/B2 och C1/C2 som avser normal respektive hög prestanda och som bedöms var för sig. Spår D avser andra hårdvarulösningar som kan vara skilda från eller byggda på delar av de andra spårren. Anbudsgivare som önskar leverera till spår D kommer att bedömas utifrån de priser och den kvalitet som angetts för de andra spårren. Innan avrop görs inom spår D ska nya anbud infordras från de leverantörer som omfattas av ramavtalet. – Anbudsgivaren ska redogöra för sin miljöpolicy och sin policy i jämställdhets- och tillgänglighetsfrågor samt redogöra för eventuella ytterligare sociala frågor i vilka anbudsgivaren tar en aktiv roll. I bedömningsunderlaget, punkten 10, finns möjlighet för anbudsgivare att ge övriga upplysningar eller sådan information som behöver tillfogas anbudet för att ge en rättvisande bild. – Anbud kommer att antas utan föregående förhandling. Det är därför av stor vikt att anbudsgivare i sitt anbud lämnar ett fullständigt underlag för utvärdering samt redan från början offererar så fördelaktiga ekonomiska och andra villkor som möjligt. – Bedömningsunderlaget kommer att bedömas avseende både pris och kvalitet. Prisbilden för respektive spår kommer att poängsättas liksom de olika kvalitativa kraven i början av upphandlingen. De kvalitativa delarna och förståelsen för den pedagogiska kontexten kommer

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1**DOM**

att värderas högt. De ekonomiskt mest fördelaktiga anbuden kommer att antas. Totalt ska minst tre leverantörer väljas, förutsatt att tillräckligt många godkända anbud inkommer. Leverantörerna kommer att rangordnas utifrån sina respektive poäng i de olika spåren.

Utvärderingsunderlaget innehåller ett stort antal frågor eller punkter som ska eller bör besvaras av anbudsgivare. De efterfrågade uppgifterna rör de områden som upphandlingen omfattar och som anges i upphandlingsunderlaget. I instruktionen till underlaget anges att frågor och punkter som är märkta med "skall" måste besvaras och att anbudet i annat fall kan komma att förkastas. Det anges även att samtliga punkter är värdefulla i bedömningen, även de punkter som är märkta med "bör". Anbudsgivarna ombeds under de olika punkterna redogöra för de produkter och tjänster de är beredda att leverera och i förekommande fall för de priser de erbjuder. Under rubriken "övriga frågor" ska anbudsgivare i punkterna 9A-9C även redogöra för verksamhetens policy i miljöfrågor (9A), verksamhetens policy rörande jämställdhet och tillgänglighet (9B) och verksamhetens policy rörande socialt ansvar och eventuella projekt med sociala förtecken som företaget deltar i och hur dessa är utformade (9C). Punkten 9E är en öppen fråga där anbudsgivaren ges möjlighet att lämna kompletterande information om företaget, erbjudna tjänster och annat som bedöms förtydliga, förklara eller begränsa anbudet.

Poängbedömningsmallen innehåller dels en instruktion, dels en genomgång av hur svaren under de olika punkterna kommer att poängsättas. I instruktionen anges bl.a. följande. Varje anbudsgivare kommer att bedömas utifrån pris på respektive spår (A, B1, B2, C1, C2) och utifrån kvalitativa och kvantitativa bedömningsgrunder som specificeras i mallen. Utöver detta kommer helheten i anbudsgivarens totala erbjudande att ges en viktning. I denna bedöms anbudsgivaren på ett övergripande plan och hur väl helheten motsvarar de pedagogiska kraven i utbildningslandskapet. Poäng-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning I**DOM**

bedömningen grundar sig alltså på poäng från allmänna frågor som inte är spårrelaterade och på de unika spårpoängen för varje spår. Varje anbudsgivares anbud kommer alltså att få flera olika poängsummer – en för varje spår som anbudsgivaren deltar i. För spår D kommer ett genomsnitt av de unika spårpoängen att beräknas, men endast från anbudsgivare som deltar i minst tre spårdelar. Anbudsgivares anbud kan komma att jämföras med varandra för bedömning av skillnaderna mellan deras erbjudanden. Det är möjligt att poängspannet i enskilda frågor kan komma att ytterligare differeras för att olika anbud ska kunna skiljas åt om så bedöms nödvändigt på grund av skillnader i erbjudandena från olika anbudsgivare.

Av poängbedömningsmallen framgår att poängsättningen följer olika principer för olika punkter. Svaren under ett mindre antal punkter poängsätts inte alls och avser i huvudsak formaliauppgifter som krävs för deltagande i den fortsatta utvärderingen. För erbjuden hårdvara i de olika spåren poängsätts prestandan för sig (0-25 poäng) och det erbjudna priset för sig (20-200 poäng). Poäng för erbjudet pris sätts enligt på förhand fastställda nivåer som beror på hur många anbudsgivare som deltar i det aktuella spåret. Sedan anbuden rangordnats sätts prispoängen i princip på så sätt att lägsta pris ger maximal poäng och högsta pris ger lägsta poäng. Övriga anbud får poäng enligt de fasta mellanliggande positionerna. Anbudsgivarens erfarenhet av att arbeta mot skola och utbildningsmiljöer poängsätts dels utifrån anbudsgivarens egen beskrivning (0-50 poäng), dels utifrån bifogade referenser och innehållet i dessa (0-55 poäng per referens). För ett antal tilläggstjänster (exempelvis punkterna 7G-7J och 7L-8F) ges poäng för en kombinerad bedömning av pris och kvalitet enligt modellen "acceptabel lösning med rimliga priser" ger 10 poäng, "god lösning med goda priser" ger 15 poäng och "över förväntan god lösning med mycket bra priser" ger 25 poäng. I poängbedömningsmallen förekommer även ett antal ytterligare modeller för poängsättningen.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1**DOM**

Några frågor (5B, 9A-9C samt 9E) poängsätts inte separat utan innehållet i anbudsgivarnas svar vägs in i de helhetsbedömningar som ska göras enligt punkterna 10A-10D i mallen. Syftet med nyss angivna punkter anges vara att bedöma helheten i anbudet varvid möjlighet ges till bonuspoäng och påslag till den allmänna bedömningen. Lösningar som är acceptabla men inte innehåller något extra noteras inte med poäng. I punkterna 10A och 10B kan 100, 50, 25 eller 0 poäng ges. I punkterna 10C och 10D är poängfördelningen 50, 25 eller 0.

I punkten 10A bedöms de svar anbudsgivaren lämnat kring miljö, samhällsansvar jämlikhet och liknande. Avgörande är i vilken utsträckning anbudsgivaren visat att respektive område har en central roll i dennes verksamhet med tydlig återkoppling in i verksamheten. Kriterierna för poäng är "över förväntan god lösning, mycket god lösning eller god lösning".

I punkten 10B bedöms om anbudsgivaren uppenbarligen försökt att skapa en flexibel, mångsidig helhetslösning genom lågt prissatta eller kostnadsfria tilläggstjänster. Kriterierna för poäng är desamma som i punkten 10A.

I punkten 10C värderas vilka anbudsgivare som har erhållit högst respektive lägst poäng för respektive område, dvs. teknisk förmåga, hårdvara, mjukvara, leverans, införandestöd/service och utbildning. Anbudsgivare som ligger över medianpoängen i samtliga områden får 50 poäng. Anbudsgivare som ligger över medianen i alla utom ett område får 25 poäng.

I punkten 10D bedöms vilka relevanta mervärden och övriga tillägg av högt värde som respektive anbudsgivare angett i svaren och i övriga upplysningar (punkt 9E) och som indikerar att anbudsgivaren har en djupgående helhetsförståelse för uppdragets komplexitet och mångsidighet.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 1**DOM***Utvärderingen*

Av GR:s tilldelningsbeslut framgår följande resultat av utvärderingen av anbud. Anbudsgivare som placerats ovanför linjen har tilldelats kontrakt i respektive spår.

Spår A	Poäng
1. Linfre Education AB	1 533
2. Benzler Data AB	1 303
3. <u>Office IT-partner Väst AB</u>	<u>1 122</u>
4. Atea	944
5. Macsupport AB	915
6. Macforum AB	906

Spår B

1. Linfre Education	1 481
2. Benzler data	1 273
3. <u>Office IT-partner</u>	<u>1 217</u>
4. Macsupport	923
5. Atea	909

Spår D

1. Linfre Education	1 479
2. Office IT-partner	1 185
3. <u>Macsupport</u>	<u>1 026</u>
4. Macforum	966
5. Atea	921

Av utvärderingsprotokollet framgår att fråga 5A, som avsåg priset på mjukvarupaket som anbudsgivaren tidigare installerat vid motsvarande leveranser till andra skolor, utgick från poängsättningen. Vidare framgår att punkten 4M, som i huvudsak avsåg installation av trådlösa nätverk och kostnaderna för detta, på samma sätt som upphandling enligt spår D bör konkurrensutsättas vid beställning. Vad anbudsgivarna uppgett har emellertid poängsatts i enlighet med poängbedömningsmallen (0-15 poäng).

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1**DOM***Förvaltningsrättens bedömning*

Frågan i målet är om det visats att den aktuella upphandlingen genomförts på ett sätt som strider mot de grundläggande principerna i LOU om likabehandling, öppenhet och proportionalitet i de avseenden Atea åberopat. Atea har gjort gällande att GR vid utvärderingen av anbud brutit mot likabehandlingsprincipen genom att genomgående tilldela Ateas anbud lägre poäng än likvärdiga eller sämre anbud från andra anbudsgivare. Vidare hävdar Atea att förfrågningsunderlaget och utvärderingsmodellen brister i transparens genom att anbud efter en helhetsbedömning skönsmässigt kan tilldelas bonuspoäng och påslag enligt punkterna 10A-10D samt att poängnivåerna för huvudparten av frågorna i bedömningsmallen grundar sig på otydliga kriterier. Atea har också anfört att den möjliga sammantagna maximipoängen för punkterna 10A-10D är så hög att proportionalitetsprincipen inte upprätthålls. Slutligen har Atea gjort gällande att överförandet av upphandlingen av installation av trådlösa nätverk till spår D, för kommande konkurrensutsättning, är en otillåten väsentlig förändring i upphandlingen. Atea anför i det sammanhanget också att den poängsättning av denna punkt i anbudet som ändå genomfördes strider mot principerna om likabehandling och transparens.

Inledningsvis behandlar förvaltningsrätten frågan i vilken utsträckning Ateas anbud vid utvärderingen på ett felaktigt sätt tilldelats lägre poäng än angivna konkurrenter. Atea har inte närmare beskrivit på vilket sätt bedömningen av dess anbud i de åberopade avsnitten missgynnats på ett sätt som strider mot likabehandlingsprincipen. GR har å sin sida utförligt redogjort för vilka överväganden som lett till den aktuella poängtilldelningen. Förvaltningsrätten kan inte finna att det som framkommit visar att Ateas anbud i något av de åberopade fallen missgynnats på ett sätt som kan anses strida mot likabehandlingsprincipen.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1**DOM**

Härefter får behandlas om förfrågningsunderlaget och utvärderingsmodellen varit tillräckligt transparent och förutsägbart. Frågan om vilka krav som vid en offentlig upphandling kan ställas på förfrågningsunderlag och utvärderingsmodell har varit föremål för Regeringsrättens prövning i målet RÅ 2002 ref. 50. Regeringsrätten uttalade bl.a. följande.

I det uppställda kravet på affärsmässighet får anses ligga att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen och att en utvärderingsmodell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, dvs. att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas. Detta följer också av gemenskapsrättens krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens. (...) De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör dock att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten inte träds för när.

Målet rörde en upphandling som i likhet med den nu aktuella var både omfattande och komplex. Också Regeringsrättens mer specifika resonemang är därför av intresse. I förfrågningsunderlaget hade under avsnittet Driftstjänster angetts att avsnittet skulle bedömas i sin helhet utifrån beskrivningen av tjänsten och ge 1-100 utvärderingspoäng. Leverantören ombads därefter att specificera hur han kunde uppfylla ett antal uppräknade krav. Avsnittet Systemunderhållstjänster hade motsvarande uppläggning. Av den utvärderingsrapport den upphandlande myndigheten hade sammanställt framgick att varje krav åsatts ett antal poäng som inte var på förhand angivna. Detta förfaringssätt hade enligt myndigheten valts för att uppmuntra leverantörerna att, inom ramen för den kravspecifikation som angetts för tjänsterna i förfrågningsunderlaget, utforma egna kreativa lösningar. Regeringsrätten förde följande resonemang.

Även om specificering av poängsättningen i förfrågningsunderlaget vad gäller avsnitten Driftstjänster och Systemunderhållstjänster kunde ha varit av värde, visar den totalpoäng som angetts den vikt verket avser att tillmäta

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 1

DOM

Sida 17
12767-10

de olika tjänsterna. Därmed anges också den relativa vikt tjänsterna tillmäts. Detta måste anses vara tillräckligt för att varje leverantör med utgångspunkt i underlaget ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud. Det förhållande att en upphandlande enhet använder sig av ytterligare mätverktyg vid utvärderingen kan godtas under förutsättning att dessa håller sig inom ramen för förfrågningsunderlaget.

Som framgår av 12 kap. 1 § LOU ska det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt just för den upphandlande myndigheten antas om den modellen har valts. Som bestämmelsen är utformad lämnar den relativt stort utrymme för den upphandlande myndigheten att bestämma vad som ska beaktas vid utvärderingen av lämnade anbud och vilken vikt olika faktorer ska ges.

I förevarande fall ska upphandlingen och utvärderingsmodellen leda till att de anbud som är ekonomiskt mest fördelaktiga identifieras och ramavtal träffas med de högst tre anbudsgivare inom varje spår som lämnat de bästa anbuden. Som förvaltningsrätten uppfattar intentionerna bakom upphandlingen syftar den till att ge skolorna i Göteborgsregionen möjlighet att efter varje skolas specifika behov köpa in digital hårdvara, mjukvara och olika tjänster av hög kvalitet och till fördelaktiga priser. Det rör det sig således om en komplex och omfattande upphandling där leverantörens kompetens, service och flexibilitet kan ha stor betydelse för de avropande skolorna. Det framstår som oundvikligt och följdriktigt att utvärderingsmodellen i en sådan upphandling – för att hänsyn ska kunna tas till så många relevanta faktorer som möjligt – blir både omfattande och komplicerad och därmed riskerar att bli svåröverskådlig för anbudsgivare. En acceptabel utvärderingsmodell måste emellertid vara så utformad att anbudsgivare kan förstå och förutse hur dess anbud ska utformas för att vara konkurrenskraftigt. Däremot är det inte nödvändigt och heller inte möjligt när det gäller alla kvalitativa delar av ett anbud att en anbudsgivare på förhand ska kunna avgöra exakt vilken värdering – i detta fall genom poängtilldelning – den upphandlande myndigheten kommer att göra av anbudet. I praxis är t.ex.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 1**DOM**

relativ värdering efter rangordning godtagen. Det ligger i sakens natur att anbudsgivare inte på förhand kan veta vilken plats i en sådan rangordning som dess anbud kommer att inta.

Av GR:s poängbedömningsmall framgår för varje bedömt avsnitt vilken maximipoäng som kan bli aktuell och vilka poäng som kan fördelas därutöver. De angivna maximipoängen varierar kraftigt mellan olika punkter och visar hur GR viktar de olika kriterierna i bedömningsunderlaget. Utifrån den viktningen kan anbudsgivare bedöma vilka avsnitt som har större eller mindre tyngd vid utvärderingen och med hänsyn till detta utforma sina anbud. Enligt förvaltningsrättens mening är förfrågningsunderlaget i detta avseende tillräckligt transparent och förutsebart för att uppfylla kraven i LOU.

I de avsnitt där poäng tilldelats anbuderna efter kriterier som "acceptabel, god, överförväntan god" kan som Atea påpekat anbudsgivaren inte på förhand veta vad som krävs för att ett anbud ska erhålla en viss poäng. Emellertid kan anbudsgivaren notera maximipoängen, från denna värdera avsnittets vikt i förhållande till helheten och därefter utifrån sina egna förutsättningar bedöma hur anbudet lämpligen bör utformas. En kriterieutformning av detta slag kan också fylla funktionen att stimulera anbudsgivarna att lämna kreativa förslag till lösningar som den upphandlande myndigheten över huvud taget inte förutsett. Det måste i en upphandling av förevarande karaktär anses legitimt att ge utrymme för och beakta sådana oförutsedda erbjudanden. Mot bakgrund av det nu sagda anser förvaltningsrätten att förfrågningsunderlaget i nu diskuterat avseende inte bryter mot principerna om transparens och förutsebarhet.

Härefter behandlar förvaltningsrätten frågan om helhetsbedömningarna i punkterna 10A-10D i poängbedömningsmallen strider mot principerna om transparens, förutsebarhet och proportionalitet. Punkten 10 A innehåller,

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 1**DOM**


som GR anfört, i princip poängsättning av svaren på frågorna 9A-9C i utvärderingsunderlaget. I allt väsentligt kan det synsätt som framgår av föregående stycke tillämpas även på poängtilldelningen enligt punkt 10 A. Punkten 10B ger GR möjlighet att belöna anbud som erbjuder en flexibel och mångsidig helhetslösning genom lågt prissatta eller kostnadsfria tilläggstjänster. Punkten innebär således ett slags viktning av anbudens sammanlagda erbjudanden om tilläggstjänster utom utbildningstjänster. Som tidigare anförts lämnar LOU förhållandevis stor frihet för upphandlande myndigheter att genom viktning av olika bedömningsfaktorer bestämma vad som ska anses vara ekonomiskt mest fördelaktigt för myndigheten. Med hänsyn till den aktuella upphandlingens omfattning och komplexitet bedöms viktningen kunna bidra till att utvärderingen blir rättvisande. Även om anvisningarna för poängtilldelning i denna punkt lämnar visst utrymme för godtyckliga bedömningar anser förvaltningsrätten därför att utvärderingsmodellen i detta avsnitt kan accepteras. Punkten 10C innebär ett matematiskt beräknat poängpåslag för anbud som genomgående placerat sig över medianen i respektive områden. Beräkningen kan sägas medföra ett visst gynnande av anbud som har en jämn hög standard gentemot anbud som har en ojämnare profil. En sådan viktning av anbud är inte godtycklig och kan inte anses bryta mot principerna i LOU. Punkten 10D innebär en poängsättning av svaren på fråga 9E och av andra väsentliga tillägg som inte poängsatts under de tidigare punkterna. GR har uppgett att endast svaren i punkten 9E har beaktats vid utvärderingen. Förvaltningsrätten gör samma bedömning avseende denna punkt som för punkten 10B. Vidare kan förvaltningsrätten inte finna några hållpunkter för att modellens maximala poäng för punkterna 10A-10D skulle strida mot proportionalitetsprincipen. Rätten erinrar i det sammanhanget om den upphandlande myndighetens avsevärda frihet att vikta olika kriterier som ska bedömas vid utvärderingen. Förvaltningsrätten anser således att modellen med helhetsbedömningar enligt punkterna 10A-10D inte strider mot de grundläggande principerna i LOU.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1**DOM**Sida 20
12767-10

GR har vid utvärderingen beslutat att punkten 4M rörande installation av trådlösa nätverk inte ska ingå i kontrakten för spår A, B och C utan ska konkurransutsättas enligt spår D. Med hänsyn till de svar som anbudsgivare lämnat i denna punkt har GR ostridigt haft goda skäl för åtgärden. Punkten 4M rör en mycket liten del av den totala upphandlingen – maximalt 15 poäng enligt poängbedömningsmallen. Punktens inverkan på hur anbudsgivarna utformat sina anbud i övrigt torde ha varit försumbar. Enligt förvaltningsrätten uppfattning kan då GR:s åtgärd inte anses vara någon väsentlig förändring av upphandlingen. Däremot framstår det inte som korrekt att – som GR gjort – ändå poängsätta punkten utifrån priset på den hårdvara som erbjuds i anbudet. Eftersom en rättelse inte skulle innebära någon förändring vare sig av vilka leverantörer som tilldelas kontrakt eller rangordningen dem emellan saknas emellertid skäl att besluta om att rättelse ska vidtas.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten sålunda att den genomförda upphandlingen inte bryter mot principerna i 1 kap. 9 § LOU eller mot andra bestämmelser i lagen på ett sätt som medfört att Atea lidit eller kan komma att lida skada. Ateas begäran om överprövning ska därför avslås.

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



Peter Kockum

Föredragande i målet har varit Per Olofsson.



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. **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
3. om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
4. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
5. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
6. 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 uppgive sitt namn, adress och telefonnummer.

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

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.

DV 3109/1B LOU