



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM
2011-08-30
Meddelad i
Göteborg

Mål nr
7005-11 E
Enhet 2:2

SÖKANDE

Institutet för kvalitetsindikatorer i Göteborg AB, 556614-4845
Box 9129
400 93 Göteborg

MOTPART

Göteborgs Universitet
Upphandlingsenheten
Box 110
405 30 Göteborg

KONKURRENSVERKET	
2011-08-30	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

SAKEN

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår Institutet för kvalitetsindikatorer i Göteborg AB:s ansökan om åtgärd enligt lagen om offentlig upphandling.

Dok.Id 96241

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 2**DOM****BAKGRUND**

Göteborgs Universitet (Universitetet) genomför en upphandling avseende Enkät -SOM-institutet. Uppdraget omfattar genomförandet av den nationella respektive den regionala SOM-undersökningen 2011 med en option på ytterligare ett köp nästkommande år för motsvarande undersökningar. Enligt tilldelningsbeslut den 23 juni 2011 ska kontraktet tilldelas Kinnmark Information AB.

YRKANDEN M.M.

Institutet för kvalitetsindikatorer i Göteborg AB (Indikator) yrkar att upphandlingen ska rättas och anför i huvudsak följande. Den utförda värderingen bryter mot principerna om icke-diskriminering och likabehandling, proportionalitetsprincipen samt mot principen om transparens. Universitetet har a) vägt in parametrar som inte efterfrågats i förfrågningsunderlaget, b) tolkat svar på en otydligt ställd fråga till Indikators nackdel. Därigenom har Indikator fått en oskäligt låg poäng vid utvärderingen och till följd av detta förlorat anbudet. a) I tilldelningsbeslutet menar Universitet, beträffande referenstagningen, att "Ett par refererade svarsfrekvenser ligger emellertid runt eller under 50 % vilket ligger en bit under det 60% mål som tydligt uttrycks i uppdragsbeskrivningen." Indikator menar att 60-procentsmålet förvisso uttrycks mycket tydligt i uppdragsbeskrivningen *för det aktuella uppdraget* men att det inte står angivet i förfrågningsunderlaget att *referensuppdragen* skulle uppfylla detta mål, se p 4.4.2 och 5.2.1.1 i förfrågningsunderlaget. Detta förfarande strider mot de grundläggande kraven på transparens och proportionalitet. b) Under rubriken Genomförande i tilldelningsbeslutet nämns vidare att "Indikators beskrivning av genomförande uppfyller i de flesta fall uppdragsgivarens krav. En punkt i genomförandebeskrivningen drar ner det totala betyget något: "svar på frågor med öppna svarsalternativ scannas och levereras till uppdragsgiva-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2**DOM**

ren senast en månad efter avslutat fältarbete". Detta är för sent för att färdigställande av datafiler ska kunna göras enligt vår fortsatta tidplan. Indikator får betyget väl godkänt." I förfrågningsunderlaget, 5.1.1, 'Scanning och datauppläggning' skriver Universitetet: "Under fältarbetets gång skickas därför scannande formulär alternativt avscannade sidor per bildfiler löpande till SOM-institutet (förslagsvis var sjunde dag)." Av Universitetets skrivning i förfrågningsunderlaget framgår alltså inte att leverans av scannade formulär alternativt avscannade sidor per bildfiler var sjunde dag är vare sig ett skall-krav eller ett bör-krav utan uttrycks snarast som ett vagt formulerat önskemål. Detta strider mot kraven på transparens inom offentlig upphandling. Att ta Indikators svar om leverans inom en månad efter avslutat fältarbete till intäkt för tilldelning av en lägre poäng vid utvärderingen vittnar om otillbörligt gynnande av annan leverantör. Universitetets bedömning har på ett otillbörligt vis gynnat den befintliga leverantören av upphandlade tjänster (sedan år 1999). Detta har skett genom att Universitet lagt större vikt vid att inkomna anbud ska följa befintliga arbetsrutiner och arbetssätt än annonserat förfrågningsunderlag trots att Universitet i förfrågningsunderlaget uttryckt önskemål om synpunkter och nya idéer från leverantörer, se p. 5.1.1 i förfrågningsunderlaget. "Vi är alltid intresserade av att utveckla våra undersökningsmetoder, varför det finns möjlighet att göra avsteg från nedanstående upplägg under förutsättning att det tydligt framgår av Ert anbud vilka avsteg Ni avser att göra och hur dessa motiveras. Oavsett hur fältarbetet genomförs ska målet vara att svarsfrekvensen (netto) överstiger 60 procent." Indikator finner det anmärkningsvärt att Universitetet inte tycks ha lagt någon vikt vid de förslag till förändringar i utskicksprocessen som föreslagits av Indikator i syfte att ytterligare höja svarsfrekvensen från den befintliga nivån, nämligen möjligheten till webb-baserad enkät samt utskick av en försluten första påminnelse (istället för kort) där inloggningsuppgifter till webbaserade enkäten kan inkluderas. För det fall Indikator fått en rättvis bedömning vid utvärderingen och därmed fått full poäng hade Indikators anbud varit det ekonomiskt mest för-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2**DOM**

delaktiga. Det är därmed bevisat att Indikator har lidit skada som en följd av en poängsättning som gjorts i samband med utvärderingen av anbudet.

Universitetet anser att ansökan ska avslås och anför i huvudsak följande. Universitetet har klart och tydligt beskrivit hur utvärdering av erfarenhet/kompetens ska gå till, se punkt 5.2.1.1. Vid referenstagningen framkom att Indikator inte uppnått den 60 procentiga svarsfrekvens som är ett mål i uppdragsbeskrivningen i några referensuppdrag, men de har i övrigt genomfört sina uppdrag mycket väl. Vinnande anbud, Kinnmark Information AB, referenser kunde intyga att de i samtliga uppdrag nått eller till och med kommit en bit över gränsen på 60 procent svarsfrekvens. Att då ge samma betyg som Kinnmark avseende erfarenhet och kompetens anser Universitetet inte vara möjligt när det finns en sådan tydlig skillnad mellan de resultat anbudsgivarna uppnått. SOM-undersökningarna genomförs årligen och det är extremt viktigt för uppdragsgivaren att svarsfrekvensen håller sig på de nivåer som uttryckligen efterfrågas i underlaget, det kan annars äventyra det vetenskapliga värdet för hela projektet. Vid utvärdering av genomförandet fick anbudsgivarna svara på frågor ställda under punkt 5.2.1.2. i förfrågningsunderlaget. Anbudsgivarna skulle bl.a. lämna en beskrivning av hur den löpande rapporteringen till uppdragsgivaren ska ske. Här skiljer sig Indicators anbud åt från det vinnande anbudet på en väsentlig punkt och det är gällande rapporteringen av svar på frågor med öppna svarsalternativ i enkäten till uppdragsgivaren. Indikator anger att: "Svar på frågor med öppna svarsalternativ scannas också, och levereras till Uppdragsgivaren, senast en månad efter avslutat fältarbete, bildfiler." Kinnmark anger att: "Öppna frågor stansas av Er och Ni erhåller formulär löpande efter att vi scannat in dem." Detta är en tydlig skillnad och gör i Indicators fall att arbetet på SOM-institutet blir lidande, som då får vänta på dessa öppna frågor en hel månad när de istället kan få dem löpande och börja bearbeta dem direkt från Kinnmark. Denna skillnad gör att betygen skiljer sig åt. Indikator får betyget VG och Kinnmark får betyget MVG.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM

Sida 5
7005-11 E

Indikatorns förslag till förändring i utskicksprocessen för att eventuellt öka svarsfrekvensen – en webbaserad enkät – bedömer Universitetet inte vara positivt för svarsfrekvensen. De enkäter som ingår i upphandlingen överstiger samtliga 20 sidor och tar en dryg timme att fylla i, vilket är för långt för en webbenkät. Webbenkäter som tar längre tid än 20 minuter att fylla i avråds starkt ifrån i den internationella metodlitteraturen. – Universitetet har som bilaga till sitt svar gett in Referenstagning avseende Indikatorns två lämnade referenser.

DOMSKÅL

Tillämpliga bestämmelser

För den aktuella upphandlingen gäller bestämmelserna i 15 kap. LOU. Enligt 15 kap. 2 § tillämpas vid offentlig upphandling enligt detta kapitel även 1 kap., 2 kap., 5 kap., 6 kap. 1- 8 §§, 11 kap. 6 §, 13 kap. och 16 kap.

I 1 kap. 9 § LOU anges att upphandlande myndigheter skall behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Enligt 16 kap. 1 § LOU får en leverantör, som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada enligt 5 §, i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärder enligt den paragrafen.

I 16 kap. 5 § LOU anges att rätten, om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Utredningen

Förfrågningsunderlaget omfattar sju delar, vari ingår bl.a. 2. Administrativa bestämmelser, 3. Anbudshandläggning, 4. Prövning av anbudsgivare och 5. Kravspecifikation.

I 3. Anbudshandläggning anges bl.a. följande.

3.1 Anbudsutvärdering.

3.1.1. Allmänt.

Prövning och utvärdering av inkomna anbud kommer att genomföras med utgångspunkt från de uppgifter som anbudsgivaren redovisat i sitt anbud.

Prövningen av inkomna anbud sker i tre steg:

1. Först prövas att anbudet uppfyller de krav som ställs på leverantören (avsnitt 4).
2. De anbud som uppfyller dessa krav genomgår därefter en prövning av att de ställda kraven på tjänsten är uppfyllda (avsnitt 5.1).
3. Universitet kommer sedan att utvärdera de anbud som kvarstår (avsnitt 5.2).

3.1.2. Anbudsutvärdering – ekonomiskt mest fördelaktiga.

Anbudsutvärderingen kommer att resultera i att Universitet antar det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med hänsyn tagen till följande utvärderingskriterier:

A. Erfarenhet/kompetens/genomförande 50 – 70 %

B. Pris 30- 50 %

Vid utvärderingen av erfarenhet/kompetens/genomförande används fasta svarsalternativ, punkt 5.2.1.1 och 5.2.1.2: Mycket väl godkänt (100), Väl godkänt (75), godkänt (50), Undermåligt (25), ej svar (0).

Vid utvärderingskriterie pris kommer relativ viktning användas. Modellen bygger på att pris jämförs mellan anbudet. Lägst pris tilldelas maxpoäng medan övriga priser tilldelas poäng i förhållande till det lägsta anbudspriset. I systemet tilldelas det lägsta priset 100 poäng.

I 4. Prövning av anbudsgivare anges bl. a. följande.

4.4. Teknisk och yrkesmässig kapacitet

4.4.1. Förmåga och kapacitet.

Anbudsgivaren bekräftar att denne har de resurser avseende verksamhet, kompetens och kapacitet såsom tekniska resurser (produktivt och administrativt), kvalitetssäkringsresurser som fordras för uppdraget. Universitetet kan komma att infordra material och i förekommande fall bank- alternativt myndighetsintyg till styrande av nämnda förmåga och kapacitet.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM

Sida 7
7005-11 E

4.4.2. Referenser.

Anbudsgivaren ska ha erfarenhet och kapacitet att leverera tjänster i den omfattning som efterfrågas. Som bevis ska kundreferenser anges. Kundreferenserna ska motsvara liknande uppdrag utförda under de senaste två åren. Uppdragen ska ha koppling till samhällsundersökningar.

Anbudsgivaren har att redovisa två (2) referenser som kan bekräfta ovanstående krav. Dessa referensuppdrag kommer att användas vid utvärdering enligt punkt 5.2.1.1. Vid utvärdering kommer särskild vikt att läggas vid hur relevanta referensuppdragen är motsvarande detta aktuella uppdrag.

I 5. Kravspecifikation anges bl. a. följande.

5.1. Uppdragsbeskrivning

5.1.1. Uppdragsbeskrivning.

.....

Scanning och datauppläggning.

Scanningen omfattar frågor med fast svarsalternativ och frågor där svaren ges med hjälp av siffror i rutor. Metod ska framgå av anbudet. Svar på frågor med öppna svarsalternativ kodas av SOM-institutet, men att även textsvaren scannas är en fördel. Under fältarbetets gång skickas därför scannade formulär alternativt avscannade sidor per bildfiler löpande till SOM-institutet (förslagsvis var sjunde dag).

.....

5.2. Utvärderingskriterier

5.2.1. Erfarenhet/kompetens/genomförande

5.2.1.1. Referensuppdrag.

Anbudsgivaren ska ha beprövad erfarenhet och kompetens av liknande undersökningar i den omfattning och med den kvalitet som efterfrågas. Uppdragen ska ha genomförts som samhällsundersökningar.

En referenstagning kommer att ske och referenstagningen syftar till att säkerställa och bedöma anbudsgivarens kvalitet, förmåga och trovärdighet att kunna leverera tjänsten med de förutsättningar som gets. Vid utvärdering kommer särskild vikt att läggas vid hur relevanta referensuppdragen är motsvarande detta aktuella uppdrag.

De referenser som är inlämnade under punkt 4.4.2 kommer att användas. Universitetet kan även komma att ta egna referenser och använda dem i utvärderingen.

5.2.1.2. Genomförande.

Anbudsgivaren ska lämna en beskrivning av hur genomförandet av uppdraget är planerat att ske samt bifoga tryckprov på en tidigare enkät (kan vara tryckprov från annat uppdrag).

Av förfrågningsunderlaget framgår vidare att utvärderingskriteriet Erfarenhet/kompetens/genomförande kommer att betygsättas i två delar. En del är Erfarenhet och kompetens (under punkt 5.2.1.1.) och den andra är Beskrivning av genomförande och tryckprov (under punkt 5.2.1.2)

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 2

DOM

Sida 8
7005-11 E

I Tilldelningsbeslutet den 23 juni 2011 har angetts bl. a. följande.

Anbudsutvärdering.

Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet har antagits utifrån följande utvärderingskriterier angivna i förfrågningsunderlaget:

- Erfarenhet/kompetens/genomförande 60%
- Pris 40 %

Erfarenhet/kompetens

..... En referenstagning har gjorts som syftat till att säkerställa och bedöma anbudsgivarens kvalitet, förmåga och trovärdighet att kunna leverera tjänsten med de förutsättningar som givits. Vad gäller Kinnmark och Indikator har bägge fått utmärkta referenser, dock skiljer sig resultatet åt något. Referenstagningen gällande Indikator visar på väl genomförda undersökningar och ett stort förtroende för undersökningsföretaget. Ett par refererade svarsfrekvenser ligger emellertid runt eller under 50 % vilket ligger en bit under det 60% mål som tydligt uttrycks i uppdragsbeskrivningen. Referenstagningen gällande Kinnmark visar på väl genomförda undersökningar och ett stort förtroende för undersökningsföretaget. De refererade undersökningarna har samtliga uppnått en svarsfrekvens på minst det 60 % mål som tydligt uttrycks i uppdragsbeskrivningen. Sammantaget ges Kinnmark betyget mycket väl godkänt medans Indikator får betyget väl godkänt.

Genomförande.

..... Indikators beskrivning av genomförande uppfyller i de flesta fall uppdragsgivarens krav. En punkt i genomförandebeskrivningen drar ner det totala betyget något: "svar på frågor med öppna svarsalternativ scannas och levereras till uppdragsgivaren senast en månad efter avslutat fältarbete". Detta är för sent för att färdigställande av datafiler ska kunna göras enligt vår fortsatta tidplan. Indikator får betyget väl godkänt.

Av Resultatrapport som utgör bilaga till Tilldelningsbeslutet framgår att de två delarna under kriteriet Erfarenhet/kompetens/genomförande har viktats enligt följande.

- 30 % Erfarenhet och kompetens
- 30 % Beskrivning av genomförande och tryckprov

Förvaltningsrättens bedömning.

- Betyg avseende Erfarenhet och kompetens

I förfrågningsunderlaget anges "En referenstagning kommer att ske och referenstagningen syftar till att säkerställa och bedöma anbudsgivarens

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 2

DOM

Sida 9
7005-11 E

kvalitet, förmåga och trovärdighet att kunna leverera tjänsten med de förutsättningar som getts. Vid utvärdering kommer särskild vikt att läggas vid hur relevanta referensuppdragen är motsvarande detta aktuella uppdrag. ”

I ordalydelse ”bedöma ...att leverera tjänsten med de förutsättningar som getts” samt ”hur relevanta referensuppdragen är motsvarande detta aktuella uppdrag” får anses ligga att uppnådd svarsfrekvens i referensuppdragen skulle komma att ligga till grund för bedömning av anbudsgivarnas kompetens i förhållande till uppsatt mål i det aktuella uppdraget. Av inlämnad sammanställning referenstagning av de av Indikator lämnade två referenserna framgår att i några av de uppdrag som gjorts för referensföretagen har svarsfrekvensen legat på mellan 45 och 55%. Förvaltningsrätten anser därför att Universitetet har haft fog för att inte ge högre betyg än Väl godkänt, 75 p.

- Betyg avseende Genomförande.

I förfrågningsunderlaget har i uppdragsbeskrivning (punkt 5.1.1.) under Scanning och datauppläggning angetts att scannande svar på frågor med öppna svarsalternativ löpande skickas till SOM-institutet. Förvaltningsrätten anser därför att Universitetet har fog för sin bedömning att Indikators beskrivning, att scannade svar levereras till uppdragsgivaren senast en månad efter avslutat fältarbete, drar ner Indikators betyg något. Enligt poängsättningsmallen i förfrågningsunderlaget är det betyg som ligger närmast under Mycket väl godkänt (100 p) är Väl godkänt (75p), varför Indikator således fått 75 p avseende genomförande.

Sammantaget finner förvaltningsrätten att vad Indikator anfört inte visar att Universitetet har brutit mot någon EG-rättslig princip eller någon bestämmelse i LOU genom att tilldela Indikator poäng avseende utvärderingskriteriet Erfarenhet/kompetens/genomförande på sätt som skett. Därmed före-

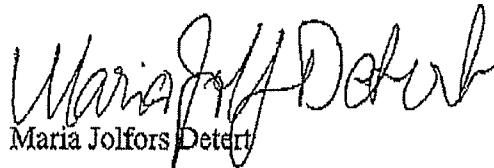
FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 2

DOM

Sida 10
7005-11 E

ligger inte grund för att förordna att upphandlingen ska rättas. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

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



Maria Jolfors Deter

Rådman

Föredragande i målet har varit föredraganden Margaretha Fähræus



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