



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 2

DOM
2010-12-29
Meddelad i
Göteborg

Mål nr
20961-10 E
Enhet 2:2

SÖKANDE

BDO Göteborg AB, 556260-2747
Box 31094
400 32 Göteborg

MOTPART

Stadsrevisionen hos Göteborgs Stad
Box 2141
403 13 Göteborg

Ombud: Advokaten Anders Nilsson, Advokatfirman Lindahl KB,
Box 11911, 404 39 Göteborg

SAKEN

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

KOMPLIPENSVERKET	
2010 -12- 2 9	
Avd	
Dnr	
Doss	ArbId

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2**DOM**
2010-12-29**BAKGRUND**

Stadsrevisionen hos Göteborgs stad (stadsrevisionen) har upphandlat auktoriserade revisorer för revision i Göteborgs stads hel- och delägda bolag för räkenskapsåren 2011-2014. Upphandlingen har genomförts som en öppen upphandling enligt LOU. I tilldelningsbesked den 7 december 2010 har meddelats att PriceWaterhouseCoopers AB (PWC) vunnit upphandlingen för bolagsgrupp 1.

YRKANDEN MM

BDO AB (bolaget), en av anbudsgivarna, har i begäran om överprövning yrkat att Förvaltningsrätten överprövar och rättar rubricerat beslut avseende bolagsgrupp 1. Bolaget anser att detta har grundats på alltför subjektiva grunder och framför att både Deloitte och framför allt PWC har under extrem lång tid varit valda revisor i kommunala bolag vilket har felaktigt påverkat Revisorskollegiets bedömning. Bolaget framför vidare följande. Bolagets såväl huvudansvariga som granskningsledares kompetens & erfarenheter har tilldelats en alldeles för låg poängsättning jämfört med Deloitte och PWC. Bolaget har fått för låga poäng avseende revisionsmodell och omfattning. Av bilaga 1 framgår att bolaget har totalt erhållit 4,875 poäng medan Deloitte och PWC båda har tilldelats 7,500 poäng avseende bedömningskriteriet bemanning i bolagsgrupp 1. Jämfört med vinnaren i bolagsgrupp 1, PWC, har bolagets bemanning ett högre medelvärde av antal år som auktoriserade revisor, två år längre för huvudansvariga samt hela 11 år högre för granskningsledare. I bilaga till överprövningen lämnar bolaget mera detaljerade personbeskrivningar än de som fanns med i offerten. När det gäller kriteriet genomförande och omfattning har både PWC och Deloitte erhållit 5,000 poäng och bolaget enbart 4,375 poäng. Bolagets bemanning innehåller fler antal huvudansvariga och granskningsledare än PWC vilket borde innebära större leveranssäkerhet.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 2

DOM
2010-12-29

Stadsrevisionen bestrider bolagets yrkande om att upphandlingen ska rättas och framför bland annat följande. Upphandlingen har genomförts helt i enlighet med LOU varför grund för åtgärder enligt 16 kap. LOU saknas. Samtliga anbudsgivare som lämnat anbud i upphandlingen har befunnits uppfylla uppställda kvalificeringskrav och har följaktligen kvalificerat sig för att delta i utvärderingen av anbudet. Stadsrevisionen har uppställt tre utvärderingskriterier, nämligen Bemanning, Genomförande och omfattning, samt Pris. Innehållet i de olika kriterierna redogörs för under punkt 5 i förfrågningsunderlaget. – Bolaget gör gällande att Stadsrevisionens utvärdering av kriteriet Bemanning är felaktig. Skälet härför är att bolagets auktoriserade revisorer har ett högre medelvärde av antal år som auktoriserade revisorer, två år längre för huvudansvarig och elva år längre för granskningsledare. I förfrågningsunderlaget anges att bedömningen av antalet år som auktoriserad revisor (respektive antal år som huvudansvarig eller granskningsledare) kommer att göras i två intervall: Färre än fem år och fler än fem år. För Stadsrevisionen har det alltså endast varit intressant att veta om de auktoriserade revisorerna varit auktoriserade mer eller mindre än fem år. Någon skillnad i bedömning av hur många år under eller över fem år någon revisor varit auktoriserad, har inte gjorts. – Det bolaget har vidare gjort gällande att utvärderingskriteriet Genomförande och omfattning är felaktigt utvärderat. Skälet härför är att bolagets bemanning innehåller fler huvudansvariga granskningsledare än PWC:s anbud gör, vilket borde innebära större leveranssäkerhet. I förfrågningsunderlaget under punkt 5.2 anges vad som skall utvärderas när det gäller kriteriet Genomförande och omfattning. Inledningsvis anges således följande: "För en kvalitetsbedömning av granskningskoncept, idéer, verktyg, metoder samt inriktning på revisionen skall en översiktlig granskningsplan upprättas". Vidare anges vad denna granskningsplan skall innehålla. Ingenstans i förfrågningsunderlaget anges att Stadsrevisionen värdesätter ett större antal huvudansvariga eller granskningsledare. Stadsrevisionen har inte heller angett att leveranssäkerhet är något moment som utvärderas. Detta beror på att

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM
2010-12-29

Stadsrevisionen inte har någon erfarenhet av att leveranssäkerheten är dålig i de revisionsuppdrag som är aktuella. Mot denna bakgrund saknas möjlighet att ge bolaget en högre poäng än den erhållna på grund av att bolaget har ett större antal huvudansvariga granskningsledare än PWC.' I punkt 4.3 i förfrågningsunderlaget anges bland annat att revisionsbyrån skall ha tillräcklig kapacitet för att bemanna uppdraget. Samtliga anbudsgivare har bedömts uppfylla detta skall-krav. Kvantiteten av revisorer härutöver utvärderas inte. – I sista stycket i ansökan om överprövning anger bolaget mer generellt att tilldelningsbeslutet har grundats på alltför subjektiva grunder. Någon närmare beskrivning av vari denna subjektivitet består, saknas. Enligt Stadsrevisionen är utvärderingen utförd i enlighet med gällande regelverk.

Bolaget vidhåller sin talan och framför följande. Revisorskollegiets utvärdering av ingivna anbuds bemanning, genomförande och omfattning har inte skett på ett likvärdigt sätt. PWC och Deloitte har blivit särbehandlade på grund av att de har varit valda revisorer de senaste åtta åren. Bolaget kan inte se att Revisorskollegiet, utifrån inkomna anbud, har haft tillräckligt information för att göra en sådan markant åtskillnad mellan å ena sida bolaget och å andra sidan PWC/Deloitte. Att döma av de personbeskrivningar som Revisorskollegiet har haft tillgång till förefaller det som att poängsättningen för PWC och Deloitte har i alltför stor utsträckning påverkats av det förhållandet att deras bemanning har utfört revisionen av de kommunala bolagen de senaste åtta åren. Revisorskollegiet har betydligt lättare att bedöma erfarenhet och kompetens hos personer som man har haft en lång relation till jämfört med bolaget som aldrig har haft ett revisionsuppdrag inom de kommunala bolagen i Göteborg. Ett tecken på detta lyser igenom i ombudets svar från den 22 december 2010 punkten 3.10 "Detta beror på att Stadsrevisionen inte har någon erfarenhet av att leveranssäkerheten är dålig i de revisionsuppdrag som är aktuella" Bolaget har i brev till Förvaltningsrätten den 15 december 2010 bifogat mera detaljera-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2**DOM**
2010-12-29

de personbeskrivningar av huvudansvariga och granskningsledare hos bolaget i syfte att Revisorskollegiet skall kunna genomföra en mer objektiv bedömning av erfarenheter och kompetenser.

DOMSKÄL*Tillämpliga bestämmelser mm*

Upphandlande myndigheter ska, enligt 1 kap. 9 § LOU, behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Av 16 kap. 1 § LOU, i dess för målet aktuella lydelse, får en leverantör som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada enligt 2 § i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärder enligt den paragrafen. I 16 kap. 2 § första stycket LOU sägs att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, skall rätten besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Regeringsrätten har uttalat att de skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten inte träds för när. (se RÅ 2002 ref 50)

Av praxis framgår vidare att i mål om ingripande enligt lagen om offentlig upphandling gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 2**DOM**
2010-12-29

upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter han grundar sin talan. (RÅ 2009 ref 69)

Utredning

I förfrågningsunderlaget den 1 juni 2010 sägs bland annat följande.

3.2 Uppdelning av uppdraget

Bolagen som ingår i upphandlingen har indelats i två bolagsgrupper. Gruppindelningen framgår av bilaga I. Anbud skall lämnas per bolagsgrupp. ---

4 Krav på anbudet och anbudsgivaren
---**4.3 Revisionsbyråns erfarenhet och kapacitet**

Revisionsbyrån skall ha erfarenhet från revision av kommunala företag och större företag eller organisationer. Uppgifter skall lämnas om nuvarande och tidigare uppdrag inom nämnda områden. Revisionsbyrån skall ha tillräcklig kapacitet för att bemanna uppdraget. Tillräcklig kapacitet innebär att revisionsbyrån skall kunna erbjuda lämpliga ersättare till framförallt huvudansvarig revisor och granskningsledare om behov skulle uppstå under avtalsperioden. Vidare skall uppgift lämnas om antal auktoriserade revisorer, övriga revisorer samt specialister inom områden som är relevanta för uppdraget.

4.4 Huvudansvarig och granskningsledare

Huvudansvarig revisor och ersättare för huvudansvarig revisor skall vara auktoriserad revisor sedan minst fem år samt ha erfarenhet av att leda större revisionsuppdrag.

Granskningsledare skall vara auktoriserad revisor.

Underlag som styrker ovanstående skall lämnas, se nedan under punkt 5.1

5 Bedömning mot givna kriterier

Av de anbud som uppfyller samtliga anbudsformalia och kvalificeringskrav enligt kapitlen 3,4 och 4 ovan kommer de anbud att antas som är mest fördelaktiga med hänsyn till följande kriterier som är rangordnade och viktade enligt följande;

5.1	Bemanning	betyg x 1,5
5.2	Genomförande och omfattning	betyg x 1,0
5.3	Pris	betyg x 1,5

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2**DOM**
2010-12-29

20961-10 E

Betygsskalan är 1-5 för varje kriterieområde. 5 är det högsta betyget och halva betygssteg kan komma att tillämpas. Anbudet kommer att utvärderas i enlighet med bilaga 7 utvärderingsmodell.

5.1 Revisionsbyråns bemanning, vikt 1,5

Varje bolag inklusive dotterbolag (enl. bilaga 1) skall minst bemannas med:

- en huvudansvarig auktoriserad revisor med erfarenhet av leda större revisionsuppdrag
- granskningsledare, auktoriserad revisor
- granskare

I det fall revisionsbyrån anser det vara befogat med specialister/specialistkompetens skall detta anges i respektive bolagsgrupp.

Valet av huvudansvarig revisor och granskningsledare har stor betydelse. Vilken huvudansvarig revisor och vilka granskningsledare som planeras arbeta på respektive bolag skall anges i bilaga 5. Bemanningen skall specificeras per grupp enligt uppställning i bilaga 4. Fördelningen av insatser per personalkategori får inte väsentligt förändras under avtalsperioden. I anbudet skall lämnas personbeskrivningar för huvudansvarig revisor, granskningsledare samt eventuella specialister. Personbeskrivningarna kommer att ligga till grund för bedömningen av anbudet. Personbeskrivningarna skall tillämpliga avseenden minst innehålla följande uppgifter:

- Antal år som auktoriserad revisor
- Antal år och antal uppdrag som huvudansvarig och granskningsledare
- Erfarenhet från granskning av kommunala företag
- Relevant bransch erfarenhet från de i upphandlingen ingående bolagens verksamhetsområden
- Eventuell specialistkompetens

Bedömningen av antal år som auktoriserad revisor (respektive antal år som huvudansvarig eller granskningsledare) kommer att göras i två intervall: färre än fem år och fler än fem år.

Vid byte av huvudansvarig revisor eller granskningsledare skall överenskommelse träffas med bolaget. Revisionsbyrån skall informera stadsrevisionen om bytet.

5.2 Genomförande och omfattning, vikt 1,0

För en kvalitetsbedömning av granskningskoncept, idéer, verktyg, metoder samt inriktning på revisionen ska en översiktlig granskningsplan upprättas. För grupp 1 skall en sådan granskningsplan upprättas för Förvaltnings AB Framtiden, Bostads AB Poseidon och Renova AB. För grupp 2 skall granskningsplan upprättas för Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB, Göteborg Energi AB och Business Region Göteborg AB. Granskningsplanen skall innehålla följande:

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 2

DOM
2010-12-29

- Beskrivning av hur revisionsbyråns revisionsmodell kommer att användas för det specifika granskningsuppdraget.
- En översiktlig bedömning utifrån risk och väsentlighet av vilka områden revisionen skall inriktas på samt en beskrivning av metoder och angreppssätt för de granskningsområden som identifierats.
- Beskrivning av hur eventuella specialister kommer att användas i uppdraget.
- En procentuell fördelning av de totala revisionsresurserna på planering, löpande granskning, delårsbokslut och årsbokslut.
- Beskrivning av hur en god dialog med bolagen skall uppnås.
- Redogörelse för de rapporter som kommer att upprättas under året.

En bedömning görs av revisionsbyråns uppskattning av omfattningen av uppdraget. Bedömningen görs utifrån hur förtroendeingivande anbudsgivarens uppskattning av tidsåtgång per personalkategori är för att få rätt kvalitet och effektivitet i utförandet. En specifikation av tid per personalkategori i den offererade bemanningen skall ges per bolag inklusive dotterbolag i bilaga 5.

Av upprättad utvärdering av upphandlingen, utvärderingsmöte den 13 oktober 2010, framgår att alla anbud uppfyllde kvalificeringskraven. Vad gäller bemanning anges bland annat följande.

Branscherfarenhet har bedömts utifrån antalet uppdrag och storleken på uppdragen och att dessa uppdrag är relevanta för de bolag som resp. revisor är föreslagen på. Erfarenhet av kommunala bolag görs på samma sätt, antal uppdrag, antal år, hur aktuella är uppdragen.

Erfarenhet som vald revisor har ej betygsatts utan en rimlighetsbedömning är gjord avlämnade beskrivningar. De har i alla fall bedömts som tillfredsställande (ok).

Specialistkompetens är inte betygsatt utan har bedömts med + när det finns relevantspecialistkompetens angiven. Då kan detta + leda till en höjning av betyg på en person som i övrigt varit ett gränsfall mellan olika betygssteg.

Betyg 1 (ingen dokumenterad relevant branscherfarenhet eller erfarenhet från kommunala bolag)

Betyg 2 (viss dokumenterad angränsande eller inaktuell branscherfarenhet och motsvarande för kommunala bolag)

Betyg 3 (någon relevant branscherfarenhet och någon aktuell erfarenhet från kommunala bolag)

Betyg 4 (relevanta aktuella branscherfarenheter och flera aktuella erfarenheter från kommunala bolag)

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 2DOM
2010-12-29

20961-10 E

Betyg 5 (omfattande och aktuell branschfarenhet och motsvarande gällande kommunala bolag)

Av anteckningar från utvärderingsmöte den 14 oktober 2010 framgår följande beträffande genomförande och omfattning

Genomförande

Betyg 1 (beskrivning saknas)

Betyg 3 (beskrivning bristfällig på viktiga punkter)

Betyg 4 (beskrivning är i huvudsak ok men brister på någon punkt)

Betyg 5 (fullständig beskrivning på alla sätt)

Omfattning (uppskattning av omfattning av uppdraget, förtroendeingivande uppskattning av tidsåtgång per personalkategori för att få rätt kvalitet och effektivitet i utförandet)

Betyg 1 (beskrivning saknas)

Betyg 3 (orimlig uppskattning av omfattning av uppdraget och ett icke förtroendeingivande uppskattning av tidsåtgång per personalkategori för att få rätt kvalitet och effektivitet i utförandet)

Betyg 4 (orimlig uppskattning av omfattning av uppdraget eller ett icke förtroendeingivande uppskattning av tidsåtgång per personalkategori för att få rätt kvalitet och effektivitet i utförandet)

Betyg 5 (rimlig uppskattning av omfattningen av uppdraget och förtroendeingivande uppskattning av tidsåtgång per personalkategori för att få rätt kvalitet och effektivitet i utförandet)

Förvaltningsrätten noterar att i bolagets anbud inte finns någon särskild rubrik "Erfarenhet från granskning av kommunala företag" för huvudansvariga eller granskningsledare. För vissa huvudansvariga har redovisats Erfarenheter från kommunala och offentlig sektor.

I bolagets anbud har de sex huvudansvariga revisorernas erfarenhet av granskning av kommunala bolag redovisats och åsatts poäng enligt följande:

Revisor	Erfarenhet från kommunal sektor	Åsatt poäng
1	Arbetade under del av 90-talet sakkunnigt biträde till kommunrevisorerna i Stenungsund. Dessutom under ett 10-tal år vald revisor i Stenungsunds fjärrvärmestiftelse och fjärrvärmebolag.	2
2		1
3		1

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 2

DOM
2010-12-29

4	Har under 90-talet varit granskningsledare för Poseidon och medverkat i konsultuppdrag hos Gatubolaget, Bostadsbolaget och Poseidon.	2
5	Har även mångårig erfarenhet av revision av verksamheter som är politikerstyrda.	2
6	Har under 80/90-talet varit vald revisor för några av kommunens helägda bolag.	2

I utvärderingen har noterats "Dåligt dok erf". Även beträffande granskningsledare har i utvärderingen noterats "Dåligt dok erf".

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten kan endast lägga de omständigheter som bolaget åberopar i sin ansökan till grund för prövningen. De kompletteringar av uppgifter om personalens kompetens som inte ingått i bolagets anbud kan inte heller läggas till grund för ny poängsättning.

Att bolagets offererade revisorer har en auktorisation som är längre än 5 år kan inte enligt de utvärderingskriterier som angetts i förfrågningsunderlaget medföra att högre poäng tilldelas. Det framkommer inte heller av utvärderingen att längre auktorisation än 5 år medfört högre poäng. Bolagets talan i denna del kan därför inte medföra att rättelse ska kunna förordnas.

Av förfrågningsunderlaget framgår inte att leveranssäkerhet ska utvärderas. Inte heller framkommer av utvärderingsprotokollet att leveranssäkerhet utvärderats. Vad bolaget sagt om antal huvudansvariga och granskningsledare för leveranssäkerhet kan därför inte medföra att bolaget kan tilldelas flera poäng.

Bolaget har vidare sagt att utvärderingen grundats på för subjektiva grunder och att vinnande anbud därvid fått högre poäng på grund av tidigare uppdrag hos kommunen. Av förfrågningsunderlaget framgår att det vid

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 2

DOM
2010-12-29

utvärderingen ska tas hänsyn till bland annat erfarenhet från granskning av kommunala företag. Med hänsyn härtill och då bolaget inte närmare specificerat de subjektiva grunderna vid utvärderingen finner förvaltningsrätten att bolagets talan i denna del inte visar att upphandlingen skett i strider med bestämmelserna i LOU.

Sammantaget finner Förvaltningsrätten att ansökningen ska avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV3109/1b LOU)



Silja Klint

Rådman



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 uppge 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 tätten 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