



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
 Allmänna avdelningen

DOM
 2010-03-29
 Meddelad i
 Stockholm

Mål nr
 20327-10

Enhet 15	
2010-03-30	
Avd	
Önr	
Doss	Altbl

SÖKANDE

Securitas Sverige AB, 556108-6082
 Box 12516
 102 29 Stockholm

Ombud: Lars Kämpe
 Securitas AB, Division Mobile
 Box 65
 401 21 Göteborg

MOTPART

Stockholms stad, Serviceförvaltningen
 Box 7005
 121 07 Stockholm

Ombud: Malin Lindvall
 c/o Juridiska avdelningen
 Stadsledningskontoret
 105 35 Stockholm

SAKEN

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten bifaller Securitas Sverige AB:s ansökan om överprövning och förordnar att upphandlingen avseende Bevakningstjänster och Larm för Stockholms stad ska göras om.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut den 14 januari 2010 att upphandlingen tills vidare inte får avslutas upphör därmed att gälla.

Dok.Id 7686

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se		

BAKGRUND, YRKANDEN M.M.

Stockholms stad (staden) har genomfört en upphandling av bevakningstjänster (delområde 1) och larm (delområde 2), dnr. 103-107/2008. Upphandlingen har genomförts genom förenklat förfarande.

I tilldelningsbeslut meddelat den 4 januari 2010 beslöt staden att anta anbud från andra bolag än Securitas Sverige AB (Securitas) avseende bevakningstjänster (delområde 1) samt att rangordna Securitas som nummer 4 avseende larmcentraltjänster (delområde 2).

Securitas ansöker om överprövning enligt LOU och yrkar att upphandlingen ska göras om. Till grund för yrkandet anför Securitas bl.a. följande.

Utvärderingen av larmcentraltjänster

Staden skulle ha rangordnat och viktat de olika ingående tjänsterna vid utvärderingen av delområdet larmcentraltjänster. Eftersom staden valde att summera de offererade priserna utan att hänsyn tagits till de ingående tjänsternas olika sammansättning, komplexitet och betydelse har utvärderingen resulterat i att det vinnande anbudet antagits trots de osannolikt låga offererade priserna för ett stort antal kvalificerade tjänster.

Staden har inte undersökt om anbudsgivaren kan utnyttja särskilt kostnads-effektiva metoder, tekniska lösningar eller ovanligt gynnsamma förhållanden för att fullgöra kontraktet, om anbudsgivaren iakttar de bestämmelser om arbetarskydd och arbetsförhållanden som gäller på den ort där kontraktet ska fullgöras, eller om anbudsgivaren fått möjlighet att erhålla statligt stöd. Staden har brutit mot LOU genom att utvärderingen av anbuden dels givit ett direkt missvisande resultat, dels genom att acceptera onormalt låga priser på kapacitetskrävande tjänster särbehandlat viss leverantör samt orsakat att förutsebarheten och transparensen i utvärderingsfasen gått förlorad.

Utvärderingen av bevakningstjänster

Genom att tilldela alla anbud högsta poäng beträffande kriteriet ”kvalitet” avvek staden från de principer som beskrivits i förfrågningsunderlaget och någon utvärdering har inte skett. Detta är särskilt anmärkningsvärt med tanke på de stora variationerna i lämnade uppgifter om personella som materiella resurser som respektive anbudsgivare förfogar över.

I förfrågningsunderlaget (bilaga 2 punkterna 11.2 A-D) ska anbudsgivarna presentera sammanlagt 72 olika priser för lika många tjänster. Prisvariationerna mellan de olika anbudsgivarnas erbjudanden avseende tjänsterna är exceptionellt stor. Staden har utan några kommentarer eller synpunkter accepterat dessa prisskillnader, trots att denna uppenbara underprissättning, som för övrigt inte kan spegla det verkliga kostnadsläget, direkt avgjort rangordningen mellan anbudsgivarna. Staden har brutit mot LOU genom att inte rangordna och vikta de 72 tjänsterna som skulle utvärderas och genom att inte undersöka omständigheterna kring den vinnande anbudsgivarens onormalt låga anbud.

Kriteriet ”inställelsetider” viktas med 20 procent av helhet av de tre utvärderingskriterierna. Den maxima poängen som någon leverantör kan erhålla är, före viktningen, 100 poäng. Efter viktningen kan maximalt 20 poäng erhållas. Staden har valt att tilldela leverantörerna mellan 70 och 14 oviktade poäng. Tre av marknadens största bevakningsföretag (Securitas Sverige AB, G4S Secure Solutions och SvenskBevakningsTjänst AB) har endast tilldelats 14 oviktade poäng och 3 viktade utvärderingspoäng. Däremot har en av marknadens mindre aktörer tilldelats 70 oviktade poäng och 14 viktade utvärderingspoäng, trots att uttryckningen kommer att ske i samma Stockholmstrafik för alla aktörer. Staden har uppenbarligen okritiskt accepterat orealistiska erbjudanden. Staden har uppenbarligen inte heller kontrollerat om inställelse- och uttryckningstider alls är rimliga. Avgörande för hur snabbt inställelse kan ske är beroende av trafiksituationen inom

Stockholm. Detta är en faktor som är given för alla anbudsgivare. Det är alltså inte möjligt för ett uttryckande fordon att köra fortare än vad trafiksituationen medger. Det rör sig alltså om objektiva omständigheter som är gemensamma för alla seriösa anbudsgivare. De stora leverantörerna av bevakningstjänster gör för övrigt samma bedömning. Det går inte att ta sig fram snabbare än vad Securitas offererat staden i sitt anbud.

Staden bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande. Det finns inget som hindrar anbudsgivare att ange ett mycket lågt pris eller ett belopp om noll kronor. I förevarande fall fanns en spärr i upphandlingsverktyget mot att sätta ett lägre pris än 10 öre. Anbudsgivarna får sätta vilka priser de vill och staden har utgått från att leverantörerna kompenserat låga priser med högre priser på andra tjänster i utbudet. Grundad anledning att ifrågasätta leverantörernas möjligheter att uppfylla sina åtaganden har inte funnits och någon förklaring enligt 12 kap. 3 § LOU har därför inte begärts.

Vad gäller utvärdering av larmtjänster var det inte endast den högst rangordnade leverantören som offererade tjänster för 10 öre. Securitas offererade 7 tjänster med 10 öre, SOS Alarm lika många och Nordisk Bevakningstjänst offererade 5 tjänster på motsvarande sätt.

Utfallet av framtida avrop är inte känt och därför har ingen viktning gjorts mellan olika typer av uppdrag/priser.

Vad som påståtts om utvärderingen av kvaliteten tillbakavisas. Vad som efterfrågats och vad som ska utvärderas framgår av förfrågningsunderlaget p. 6.9-6.10. Vid prövningen av kvaliteten har anbuderna bedömts som likvärdiga och samma poäng har därmed utdelats till samtliga.

Att prisvariationerna mellan anbudsgivarna är exceptionellt stora för bevakningstjänsterna vitsordas inte. Två av nio anbud ligger högre än övriga.

prisvariationerna mellan de övriga sju är inte på något sätt anmärkningsvärd eller avvikande jämfört med andra upphandlingar.

Som framhålls i förfrågningsunderlaget är utryckningstider av väsentlig betydelse för staden. Efter anbudsöppningen har samtliga anbudsgivare som kvalificerat sig kallats till förhandlingar. Som ett led i förhandlingarna har genomgångar av anbuderna skett i syfte att klarlägga om anbudsgivarna rätt uppfattat uppdragets omfattning eller om behov funnits till förtydliganden och/eller kompletteringar. Som en punkt har staden behandlat förutsättningarna om utryckningstider i p. 6.1 och 6.7. Det är inte som Securitas påstår att staden okritiskt accepterat orealistiska erbjudanden. Med den anbudsgivare som fick högst poäng i aktuellt avseende som med övriga anbudsgivare har frågan noga utretts för att pröva trovärdigheten i lämnade åtaganden. Den anbudsgivare som erhöll den högsta poängen är en relativt stor aktör om än mindre än Securitas som har den största marknadsandelen. I förhandlingarna om bl.a. utryckningstider har staden upprätthållit sina krav och samtliga anbudsgivare har behandlats lika.

Länsrätten (numera förvaltningsrätten) har den 14 januari 2010 interimistiskt förordnat att upphandlingen tills vidare inte får avslutas.

UTREDNING I MÅLET

I punkt 12.2 12.2, Utvärdering larmcentraltjänster, anges följande. Vid utvärdering av larmcentraltjänster kommer staden att anta de anbud som har lägst pris, maximalt 4 st. Dessa kommer att rangordnas med anbudet med lägst pris som nr 1, o.s.v.

I punkt 12.3 12.2, Utvärdering Stationär och ronderande bevakning, anges följande. Vid utvärdering av stationär och ronderande bevakning kommer staden att anta de anbud som är ekonomiskt mest fördelaktiga, maximalt 4

st, enligt följande kriterier. Dessa kommer att rangordnas med det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet som nr 1, o.s.v.

Priser angivna för stationär och ronderande bevakning, viktas med 60 %

Inställelsetider viktas med 20 %

Kvalitet 20 % med följande fördelning

Organisation för uppdragets utförande 50 %

Säkerhetsrutiner 50 %

I punkt 11.2 11.2, prismatris 11.1 A (priser avseende larmcentraltjänster), efterfrågas pris för bl.a. följande poster.

- Pris per larmanläggning omfattande 1-16 sektioner (pris per år)
- Portabelt inbrottslarm (inkl. montage, upp- och nedtagning) (pris per dygn)
- GPS-larm (pris per månad)

I punkt 11.2 11.2, prismatriser 11.2 A, 11.2 B, 11.2 C samt 11.2 D (priser avseende bevakningstjänster), efterfrågas pris för bl.a. följande poster.

- Väktare, Stationär bevakning, vid 3 årsavtal (pris per timma)
- Larmutryckning vid A-larm, inkl. första 30 minuter på plats vid 3 årsavtal (pris per tillfälle)
- Tillägg för radioenhet överstigande 1 styck oavsett tjänst, vid 3 årsavtal (pris per styck)
- Tillägg för hund oavsett tjänst, vid 3 årsavtal (pris per timma)

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 1 kap. 9 § LOU skall upphandlande myndigheter 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.

I 12 kap. 1 § LOU anges följande. En upphandlande myndighet skall anta antingen

1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten, eller
2. det anbud som innehåller det lägsta priset.

Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, skall myndigheten ta hänsyn till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd.

En upphandlande myndighet skall i annonsen om upphandlingen eller i förfrågningsunderlaget ange vilken grund för tilldelning av kontraktet som kommer att tillämpas.

Av 12 kap. 2 § LOU framgår bl.a. att den upphandlande myndigheten skall 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.

I 16 kap. 2 § första stycket LOU anges 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.

Förvaltningsrättens bedömning

Securitas har anfört att staden brutit mot LOU genom att inte rangordna och vikta de priser som skulle utvärderas och genom att inte undersöka omständigheterna kring den vinnande anbudsgivarens onormalt låga anbud.

Staden har i förfrågningsunderlaget efterfrågat priser på olika tjänster som kan komma att avropas. Rörande larmcentraltjänster har priser avseende 21 poster efterfrågats och beträffande bevakningstjänster har priser avseende 60 poster efterfrågats. Av den av staden valda utvärderingsmodellen framgår att samtliga i anbudet lämnade priser i respektive delområde adderats. Det framräknade totalpriset har sedan viktats i enlighet med förfrågnings-

underlaget. Det har inte skett någon volymmässig fördelning av priserna innan alla poster adderats.

Avseende bevakningstjänster, delområde 1, utgör de olika posterna olika sorts tjänster och priset anges därmed även i olika storheter. Exempelvis utgör vissa poster anbudsgivarens kostnad för t.ex. väktare, vilket anges i pris per timme. Vissa poster utgör istället pris uttryckta i kr/tillfälle som t.ex. larmutryckning. Slutligen är ett fåtal priser angivna med storheten kronor/styck avseende t.ex. extra radioenheter.

Avseende larmcentraltjänster, delområde 2, utgör de olika posterna bl.a. pris per år för larmanläggningar, pris per månad för kameror och pris per år, månad, dygn eller styck för diverse olika larm.

För förvaltningsrätten framstår det som att dessa olika poster i vardera delområde svårligen kan jämföras mot varandra då det är troligt att vissa av de efterfrågade posterna kommer att avropas i mycket stor omfattning medan vissa poster kommer att avropas betydligt mer sällan. Vissa anbudsgivare har angett priser såsom 10 öre och 1 krona för poster som andra anbudsgivare angett vad som synes vara mer marknadsmässiga priser. Eftersom det inte gjorts någon differentiering mellan de olika posterna kan en anbudsgivare som har lägre priser för de oftast avropade posterna och marknadsmässiga priser på de mer sällsynt avropade posterna erhålla en lägre prispoäng än en anbudsgivare om anger ett högre pris för de oftast avropade posterna och t.ex. 10 öre för de mer sällan avropade posterna. Förvaltningsrätten finner att den av staden använda utvärderingsmodellen inte säkerställer att varken det billigaste eller ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antagits. Utvärderingsmodellen uppfyller således inte kravet på förutsebarhet och likabehandling. Med anledning härav och då Securitas kan ha kommit att lida skada ska upphandlingen göras om. Ansökan om överprövning ska således bifallas.

Vid denna utgång finns inte skäl för förvaltningsrätten att pröva vad som anförts om övriga brister i förfrågningsunderlaget samt brister i utvärderingen.

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



Susanne Bagge

Rådman

Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarien Jessica Mettävainio.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av beslutet. Tiden för överklagandet för offentligpart räknas emellertid från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att prövningstillstånd meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledningen förekommer till ändring i det slut var till förvaltningsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,
2. det beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.

