



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**

Avdelning 21

**DOM**

2019-02-13

Meddelad i Stockholm

Sida 1 (10)

Mål nr

27996-18

**SÖKANDE**

Bevaka i Västernorrland AB, 556722-6203

Box 9008

850 09 Sundsvall

**MOTPART**

Polismyndigheten

Ekonomiavdelningen

Inköpsenheten

Box 12256

102 26 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2019-02-13	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 1065721

**Postadress**

115 76 Stockholm

**Besöksadress**

Tegeluddsvägen 1

**Telefon**

08-561 680 00

**E-post:** avd21.fst@dom.se

[www.domstol.se/forvaltningsratt](http://www.domstol.se/forvaltningsratt)

**Telefax**

08-561 680 01

**Expeditionstid**

måndag–fredag

08:00–16:00

### BAKGRUND OCH YRKANDEN

Polismyndigheten genomför en ramavtalsupphandling av arrestant-bevakning i Region Nord, dnr 253-A219.262/2018. Upphandlingen genomförs som förenklat förfarande enligt 19 kap. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU.

**Bevaka i Västernorrland AB** (bolaget), som lämnat anbud i upphandlingen men inte antagits som leverantör, ansöker om överprövning avseende avtalsområde B, Västernorrland, och yrkar att upphandlingen ska göras om.

Bolaget anför bl.a. följande. Bolaget kvalificerar sig väl mot kraven om medeltal anställda i upphandlingen. Upphandlande myndighet har använt sig av fel urvalsprincip då myndigheten kollat mot Upplysningscentralen AB (UC) som inte redovisar ett medeltal utan bara redovisar årstjänster. Skatteverket är det forum som exakt kan redovisa ett medeltal av anställda över tid och där framgår det klart att bolaget kvalificerar sig mot kravet. I det upphandlingsunderlag som finns framgår inte på vilket sätt vart bolaget ska redovisa denna uppgift om anställda, ej heller på vilket sätt ansökande bolag ska styrka uppgiften om anställda.

Polismyndighetens yttrande gällande användandet av UC gör att det kan utläsas ett visst erkännande från myndighetens sida om att myndigheten har gjort fel. Polismyndigheten har använt fel urvalskriterium i denna punkt och det har skadat bolaget väsentligt, då myndigheten använt fel uppgifter och därmed har myndigheten skapat ett eget avsteg från 4 kap. 2 och 9 §§ LOU. Hade myndigheten hämtat dessa uppgifter från Skatteverket så hade bolagets anbud prövats mot andra.

Gällande kraven om metoder för att säkra kvaliteten har Polismyndigheten yttrat ett mycket suspekt tolkande. Bolaget har svarat i bilaga 6, formulär för leverantörer, och anser att det väl kvalificerar sig mot detta krav.

Polismyndigheten har valt pris som tilldelningsgrund under punkten 6.3.1 där de använder sig av en fiktiv siffra (100 timmar). Bolaget anser att Polismyndigheten missar målet då det i bifogad mängdförteckning på extra tjänster är uppe i nivåer om flera tusen timmar per år och då bör även detta ses över för att få en mer exakt prisbild.

Bolaget har under upphandlingen ställt ett antal frågor för att kunna få en bild över omfattningen i timmar av de sex andra arresterna i länet. Polismyndigheten har inte velat svara med tydlighet utan i princip bara hänvisat till mängdförteckning över PL 13, LOB, anhållna/gripna och så vidare. Utvärderingsmodellen om i ”tilldelningsbeslutet fiktiv siffra 100” fanns inte med i upphandlingsunderlaget, därav bolagets frågor nr 7, 8 och 9 där bolaget vill mer exakt få fram de kommande efterfrågade/avropade tjänsterna då syftet med läsupphandling är att slippa egen timanställd personal.

Bolagets situation i upphandlingen och dess grunder för uteslutning är även exakt samma för upphandlingsområde Jämtlands län, där PD-Bevakning AB har uteslutits på samma punkter. Den direkta känslan är att Polismyndigheten inte vill ha lokala entreprenörer utan enbart rikstäckande bolag. Det går heller inte att utesluta att andra bolag som varit inne och tittat på upphandlingsunderlaget och kravet på exempelvis minst 15 anställda i medeltal i tre år, inneburit att det kan finnas bolag som är exempelvis två år och tio månader som inte kunnat lämna anbud. Intentionen i 4 kap. 1 och 2 §§ LOU är just att undvika detta konkurrenshämmande kravställande från en upphandlande myndighet.

Genom den felaktiga utvärdering som skett av upphandlingen har inte bolagets anbud kunnat prövas och lider därmed skada. Skadan motsvarar det positiva kontraktsintresset.

**Polismyndigheten** bestrider att upphandlingen har skett i strid med LOU och anför bl.a. följande. Anbud som inte uppfyller samtliga i upphandlingsunderlaget uppställda obligatoriska krav får inte antas utan ska förkastas. Om så inte sker begår den upphandlande myndigheten en överträdelse av LOU och principerna om likabehandling och transparens.

Polismyndigheten bestrider bolagets anförande om att det uppfyller det obligatoriska kravet i punkten 4.4.2 i anbudsinvjudan. Bolaget har inte angivit någon relevant omständighet till stöd för sin uppfattning att det uppfyller kravet.

Bolaget har inte på något ställe i sitt anbud redovisat antalet anställda i medeltal per år under de tre senaste åren på sätt som föreskrivs i punkten 4.4.2 i anbudsinvjudan. Bolaget kan därmed inte anses ha uppfyllt det obligatoriska kravet i punkten 4.4.2 i anbudsinvjudan och myndigheten har således gjort rätt genom att förkasta anbudet.

Den omständigheten att Polismyndigheten har beaktat uppgiften om antalet anställda i kreditintyget från Upplysningscentralen AB (UC) saknar relevans för bedömningen om det obligatoriska kravet är uppfyllt. Kreditintyget från UC har myndigheten inhämtat i syfte att kontrollera att anbudsgivare uppfyller kravet på ekonomisk ställning i punkten 4.3.1 i anbudsinvjudan.

Det framgår inte i på något ställe i upphandlingsunderlaget att Polismyndigheten kommer att kontrollera uppfyllelse av kravet i punkten 4.4.2 på antal anställda i medeltal över tid genom att begära in och beakta

handlingar från UC. Uppgift om antal anställda i medeltal över tid ska istället framgå av anbudet.

Polismyndigheten bestrider bolagets anförande om att det uppfyller kravet i punkten 4.4.5 i anbudsinbjudan. Bolaget har inte på något ställe i sitt anbud redovisat sin kvalitetspolicy eller hur bolaget hanterar avvikelser och förebyggande åtgärder för dessa på så sätt som föreskrivs i punkten 4.4.5 i anbudsinbjudan. Bolaget kan därmed inte anses ha uppfyllt det obligatoriska kravet i punkten 4.4.5 i anbudsinbjudan och myndigheten har således gjort rätt genom att förkasta anbudet.

Polismyndigheten bestrider bolagets anförande om att myndighetens utvärderingsmodell är bristfällig och noterar att bolaget i sin ansökan om överprövning inte har angivit på vilket sätt den påstådda bristen i utvärderingsmodellen skulle stå i strid med LOU eller vilken skada bolaget skulle lida eller riskera att lida.

I upphandlingsunderlaget framgår tydligt vilken tilldelningsgrund och utvärderingsmodell som Polismyndigheten valt att tillämpa och det redogörs tydligt för hur anbudsprövning och anbudsutvärdering kommer att gå till. Utvärderingsmodellen är, enligt myndighetens uppfattning, tillräckligt tydligt utformad för att alla rimligt upplysta och normalt aktsamma leverantörer ska kunna förstå och tolka den på samma sätt samt avgöra vad myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. Det är inte heller möjligt att manipulera utvärderingsmodellen.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Rättsliga utgångspunkter

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

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 4 kap. 1 §, eller någon annan bestämmelse i lagen, och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts (20 kap. 6 § LOU).

Förvaltningsrättens prövning utgör en kontroll av om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen på grund av att den upphandlande myndigheten brutit mot de grundläggande principerna eller andra bestämmelser i LOU. Det är den part som ansökt om överprövning av upphandlingen som har att visa att denne lidit eller kan komma att lida skada av de påstådda bristerna (HFD 2013 ref. 53)

### Förvaltningsrättens bedömning

#### *Erfarenhet*

Bolaget har gjort gällande att Polismyndigheten har agerat felaktigt genom att myndigheten använt uppgifter från Upplysningscentralen AB (UC) rörande medelantalet anställda hos bolaget under de tre senaste åren. Vidare anförs att Polismyndigheten borde ha använt sig av uppgifter från Skatteverket för att kontrollera medelantalet anställda i bolaget. Slutligen

har bolaget anfört att det inte framgått av förfrågningsunderlaget var uppgifterna om medelantalet anställda de senaste tre åren skulle anges. Bolaget frågar sig även om kraven i aktuell del kan vara diskriminerande och hämmande för konkurrensen.

Polismyndigheten har angett att bolaget inte lämnat några uppgifter om antalet anställda, och att uppgifter togs från UC i ett försök att läka bristen i bolagets ansökan.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. Ett krav i förfrågningsunderlaget har, i aktuell del, varit att ansökande bolag ska ha haft i medeltal minst 15 anställda under de senaste tre åren. Det är det ansökande bolaget som genom sin ansökan ska visa att kraven i förfrågningsunderlaget är uppfyllda. Bolaget har vid ansökningstidpunkten inte gett in uppgifter om medelantalet anställda de senaste tre åren. Att Polismyndigheten valt att kontrollera antalet anställda genom uppgifter från UC leder enligt förvaltningsrättens mening inte till att den upphandlande myndigheten har agerat i strid mot någon bestämmelse i LOU till men för bolaget eller att den upphandlande myndigheten istället självmant skulle ha inhämtat uppgifter från Skatteverket.

Bolaget har vidare anfört att det inte går att utesluta att andra bolag som varit inne och tittat på upphandlingsunderlaget och det aktuella kravet inneburit att det finns bolag som exempelvis bildades för två år och tio månader sedan som inte kunnat lämna anbud, vilket kan anses hämmande mot konkurrensen.

Förvaltningsrätten gör härvidlag följande bedömning. Det framgår av 14 kap. 1 och 5 §§ LOU att upphandlande myndighet bl.a. har rätt att kräva att leverantören ska förfoga över nödvändiga personalresurser samt ha sådan erfarenhet som behövs för att kontraktet ska kunna fullgöras enligt en

ändamålsenlig kvalitetsstandard. Utformningen av kraven i aktuell del kan enligt förvaltningsrättens mening inte anses strida mot bestämmelserna i 4 kap. 1 eller 2 §§ LOU eller gå utöver vad som stadgas i 14 kap. 1 och 5 §§ LOU.

Vidare har bolaget gjort gällande att Polismyndigheten hade kunnat begära förtydliganden eller kompletteringar från bolaget eftersom det i anbudet under punkt 4.4.4 finns uppgift om antalet anställda med bl.a. arrestantförordnande i numerär 21 stycken. Polismyndigheten har anfört att anbudet inte har kunnat förtydligas eller kompletteras eftersom det inte innehåller uppgifter som kan förtydligas eller kompletteras.

Förvaltningsrätten finner att anbudet, eftersom uppgifter om antalet anställda över tid saknas, inte innehåller sådana uppgifter som i LOU:s mening kan förtydligas eller kompletteras.

Mot bakgrund av ovanstående finner förvaltningsrätten att bolaget inte har visat att Polismyndigheten har agerat i strid mot LOU då bolagets ansökan förkastats på grund av att det inte uppfyllt kraven i förfrågningsunderlagets punkt 4.4.2. Inte heller finner förvaltningsrätten att kravens utformning står i strid med någon bestämmelse i LOU eller att Polismyndigheten borde ha begärt in ett förtydligande eller kompletterande från bolagets sida. Det saknas därför skäl för ingripande från förvaltningsrättens sida i denna del.

#### *Metoder för att säkra kvaliteten*

Förvaltningsrätten konstaterar att bolaget inte har klargjort eller konkretiserat på vilket sätt Polismyndigheten agerat i strid mot bestämmelserna i LOU genom att inte godkänna bolagets ansökan i denna del. Förvaltningsrätten finner därför att det saknas skäl för ingripande även i denna del.



*Tilldelningsgrunden*

Bolaget anför att Polismyndigheten i förfrågningsunderlaget använt sig av en fiktiv siffra och att myndigheten missar målet då det i bifogad mängdförteckning på extra tjänster är uppe i nivåer om flera tusen timmar per år, vilket bör ses över för att få en mer exakt prisbild.

Eftersom bolaget inte har visat på vilket sätt formuleringen i förfrågningsunderlaget i aktuell del inte skulle uppfylla kraven i LOU vad gäller förutsebarhet och transparens finner förvaltningsrätten inte skäl att ingripa eller se över skrivelsen.

Bolaget har vidare invänt då det i upphandlingen har lämnat det för myndigheten mest fördelaktiga priset har för mycket vikt lagts vid punkterna gällande erfarenhet och metoder för att säkra kvaliteten.

Förvaltningsrätten konstaterar att det följer av bestämmelserna i LOU att upphandlande myndighet inte får beakta ett anbud som inte uppfyller de obligatoriska kraven i förfrågningsunderlaget. Då Polismyndigheten ansett att bolaget inte uppfyllde samtliga obligatoriska krav har myndigheten också varit förhindrat från att anta anbudet enbart på den grund att anbudet uppges vara det prismässigt mest fördelaktiga för myndigheten. Förvaltningsrätten finner mot denna bakgrund inte att Polismyndighetens utvärderingsmodell har utformats i strid mot någon bestämmelse i LOU.

Vid bedömningen huruvida uppställda obligatoriska krav i upphandlingsdokumenten är uppfyllda saknar det betydelse vilka priser som anbudsgivarna har lämnat.

Förvaltningsrätten konstaterar att det följer av bestämmelserna i LOU att en upphandlande myndigheter inte får anta ett anbud som inte uppfyller kraven

i förfrågningsunderlaget före andra anbud på den grund att det förstnämnda anbudet har lämnats till ett lägre pris. Vad bolaget har anfört om att det lämnat det mest prismässigt fördelaktiga budet leder därför inte till något skäl för ingripande från förvaltningsrättens sida.

### **Sammanfattning**

Sammantaget anser förvaltningsrätten att bolaget inte visat att någon upphandlingsrättslig princip åsidosatts. Bolaget kan därmed inte anses ha lidit någon skada i den mening som avses i LOU. Bolagets ansökan om överprövning ska därför avslås.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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

Leif Nilsson

Rådman

Förvaltningsrättsnotarien Richard Carlsund har föredragit målet.



## Hur man överklagar

FR-05

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

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

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

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

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

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

#### Vilken dag går tiden ut?

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

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

### Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

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

### Gör så här

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

### Vad händer sedan?

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

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

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

### Prövningstillstånd i kammarrätten

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

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

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

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

### Vill ni veta mer?

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

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).

För fullständig information, se:

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