



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UMEÅ**

DOM
2011-10-04
Meddelad i
Umeå

Mål nr
1149-11 E
Kansli 2

SÖKANDE

PersonalPartner i Sverige AB, 556560-7149
Trädgårdsgatan 8, 5 tr
931 31 Skellefteå

MOTPART

Nordmalings kommun
914 81 Nordmaling

Ombud: Egil Nylén
Upphandlingsbyrån
Umeå kommun
901 84 Umeå

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2011-10-05	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Nordmalings kommun (kommunen) har genomfört en förenklad upphandling av företagshälsovård (diarienum 11017). Anbud lämnades av tre bolag, PersonalPartner i Sverige AB (PPAB), Feelgood Företagshälsa AB (Feelgood) och AB Previa (Previa). Previa tilldelades uppdraget.

PPAB ansöker nu om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen ska göras om.

Dok.Id 15342

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 193	Nygatan 45	090-17 74 00	090-13 75 88	måndag – fredag
901 05 Umeå	(Tingshuset)	E-post: forvaltningsratteniumea@dom.se		09:00-12:00 13:00-15:00

PARTERNAS ANFÖRANDEN

PPAB

Som grund för yrkandet anför PPAB bl.a. följande.

Förfrågningsunderlaget

Utifrån kommunens förfrågningsunderlag har det inte gått att förutse vilka bedömningskriterier som kommer att ge mervärde vid utvärderingen. I utvärderingsprotokollet redovisas att Previas anbud bedömts ha ett mervärde på grund av tydlig strukturerad information samt tilltalande samarbetsmodell. Det är svårt att som anbudsgivare veta hur en tilltalande samarbetsmodell ska värderas när det gäller mervärde. Kommunens utvärdering grundar sig inte på objektiva fastställda kriterier, utan innehåller ett stort mått av subjektivitet och lämnar ett stort utrymme för godtycklighet.

Vad gäller *Uv 1 Kunddialog och samarbetsformer* går det inte att utifrån förfrågningsunderlaget förutse vad i en väl utvecklad samarbetsmodell som är att betrakta som väl utvecklad. Vilka kriterier bedöms för att anses ha ett väl beprövat arbetssätt som är kompletterat med framtidsstrategier och nytänkande. Bedömningen bygger på subjektiva bedömningskriterier som inte går att förutse. Detsamma gäller punkterna *Uv 3 Leveranskapacitet*, *Uv 4 Hälsofrämjande och förebyggande arbete samt Uv 5 Kvalitetsledningsarbete*. PPAB har som anbudsgivare i denna upphandling saknat möjlighet att förutse vad som kommer att tillmätas betydelse vid prövning av anbudet.

Utvärderingen

Vad avser *Uv 5* krävs för 1 poäng att "Kvalitetsledningssystem finns baserat på ISO 9001:2000 eller likvärdig standard för branschen och med ett innehåll som ger mervärde för kommunen". I bedömningen har Previa getts 1 poäng med motiveringen "är certifierad enligt 9001, beskrivning ges av att kundnytta finns men inga påtagliga exempel på detta redovisas". För att klara en certifiering enligt ISO 9001:2000 är att de punkter som kommunen redovisar att Previa har som bredd ska vara uppfyllda. Med andra ord är PPAB certifierade enligt de krav som ställs i svarsbilaga utvärdering och Previa är certifierade på samma sätt. Ändå bedömer kommunen att Previa har större bredd. Det finns inte angivet i upphandlingsdokumentet att anbudsgivaren ska redovisa innehåll i kvalitetssystem.

Kommunen

Kommunen bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande till stöd för sin inställning.

Förfrågningsunderlaget

Informationen i "Svarsbilaga utvärdering" har varit tillräcklig för att anbudsgivaren ska förstå kommunens behov och vad kommunen söker för avtalspart. I denna bilaga finns fem utvärderingskriterier som anbudsgivaren kan besvara. Dessa är generellt beskrivna som ställda frågor eller begäran med angivna avgränsningar som ytterligare förtydligar vad svaret bör innehålla, d.v.s. vad kommunen kommer att bedöma. De angivna utvärderingskriterierna utgår från förväntad grundnivå för leveranser, vilka framgår av övriga delar i förfrågningsunderlaget. Utöver detta finns angivet på vilka grunder bedömningen i varje enskild fråga kommer att ges 0, 1 eller 2 poäng. Poäng som också tydligt är angivna med ekonomiska värden som i

slutlig sammanställning ger respektive anbuds utvärderingspris. Previa har erhållit 2 poäng avseende *Uv 1*, d.v.s. anbudet innehåller ett stort mervärde. Detta var kommunens bedömning och i utvärderingsprotokollets kommentarsfält ges en kortfattad motivering. Att kommunen inleder med ”Tydlig strukturerad information” behöver nödvändigtvis inte tolkas som att detta är ett utvärderingskriterium, utan en inledning på kommentaren.

En upphandling av detta slag måste få innehålla utvärderingskriterier, förutom pris, för att komma fram till vem den bästa leverantören är. Anbudsgivaren ska själv få möjlighet att lämna förslag på hur uppdraget, som bl.a. innehåller delar av förebyggande arbete, hur man bemöter andra människor samt samarbetsformer, ska genomföras. Det är därför svårt att ange helt objektiva utvärderingskriterier som är mätbara i förväg. De i ”Svarsbilaga utvärdering” angivna bedömningskriterierna är inom rimlig gräns tolkningsbara för anbudsgivaren, möjligen att besvara och kommunen har gjort en korrekt bedömning.

Utvärderingen

Vad gäller *Uv 5* har PPAB beskrivit att man har ett kvalitetsledningssystem, men inte gett svar på ”hur detta kan förbättra tjänsternas kvalitet ur kommunens och klientens perspektiv”. Ett kvalitetsledningssystem, förvisso ISO-certifierat, som inte är beskrivet till innehåll (bredd och djup) och inte heller i vilken omfattning kundens frågor registreras och återrapporteras möter inte alls det utvärderingskriterium som ställs. PPAB beskriver delvis ”att något görs” men inte på något sätt så att kommunen kan värdera detta. Previa har tilldelats en poäng och kommunens kommentar till poängsättningen, ”inga påtagliga exempel”, har sin grund i att man förväntat sig beskrivande exempel i anbudet. Previa uttalar att kvalitetsarbetet ska utformas i samarbete med kommunen och man vill involvera kommunen i det ständiga förbättringsarbetet. Previa avser att vid varje leverans med

respektive uppdragsgivare utvärdera, korrigera och därmed utveckla leveransen. Detta sker via samrådsmöten, avtalsavstämning samt årliga webbaserade NKI-mätningar. Previas anbud har en bredd i kvalitetsarbetet som förväntas ge kommunen kundnytta.

UTVÄRDERINGEN

Av utvärderingsprotokollet framgår bl.a. följande.

Uv 1 Kunddialog och samarbetsformer

Grunden för en effektiv och lönsam verksamhetsutveckling över tid är att samarbete och samverkan mellan företagshälsovård och kommunen fungerar på ett optimalt sätt. Anbudsgivaren ska beskriva på vilket sätt arbete och strategi läggs upp tillsammans med kommun/förvaltning. Beskrivningen ska särskilt göras med hänsyn tagen till:

- Hur anbudsgivaren bistår kommun/förvaltning i det strategiska och långsiktiga arbetet med hälsa, arbetsmiljö och rehabilitering.
- Hur anbudsgivaren för en kunddialog som leder till goda relationer och utvecklat samarbete.
- Hur anbudsgivaren följer upp bristfällig hantering av ärenden.
- Hur anbudsgivaren följer upp och redovisar kundnöjdhet.

0 poäng – Acceptabel nivå, inget mervärde.

1 poäng – Mervärde, utvecklad samarbetsmodell som inger förtroende.

2 poäng – Stort mervärde, väl utvecklad samarbetsmodell, väl beprövade arbetsätt kompletterat med framtidsstrategier och nytänkande.

Nr	Leverantör	Poäng	Reduktion	Kommentar
1	Previa	2	100 000 kr	Tydlig strukturerad information, vissa beskrivningar avser erbjudna tjänster vilka motsvarar nytänkande. Tilltalande samarbetsmodell.
2	Feelgood	0	0 kr	I stort sett en beskrivning som motsvarar ställda grundkrav. Samarbetsmodell och dialog begränsat beskrivna.
3	PPAB	0	0 kr	Strukturerat svar men innehållslöst där mervärde inte kan tolkas.

Uv 5 Kvalitetsledningsarbete

Beskriv ert kvalitetsledningssystem och hur detta kan förbättra tjänsternas kvalitet ur kommunens och klientens perspektiv. Ange om ni till kommunen redovisar resultat av och kvalitet på utförda tjänster.

0 poäng – Kvalitetsplan är utarbetad enligt företagets kvalitetsprogram enligt egen standard och ingen märkbar nytta för kommunen.

1 poäng – Kvalitetsledningssystem finns baserat på ISO 9001:2000 eller likvärdig standard för branschen och med ett innehåll som ger mervärde för kommunen.

2 poäng – Kvalitetsledningssystem finns enligt ISO 9001:2000 eller likvärdig och är certifierat av auktoriserad tredje part samt med ett innehåll som bedöms ge stort mervärde för kommunen.

Nr	Leverantör	Poäng	Reduktion	Kommentar
1	Previa	1	25 000 kr	Är certifierad enligt ISO 9001, beskrivning ges av att kundnytta finns men inga påtagliga exempel på detta redovisas.
2	Feelgood	0	0 kr	Är certifierad enligt ISO 9001 men av svaret framgår inget mervärde redovisat som skulle ge mervärde för kommunen.
3	PPAB	0	0 kr	Är certifierad enligt ISO 9001 men av svaret inklusive bilagor framgår inget som kan tolkas som mervärde för kommunen.

TILLÄMPLIGA BESTÄMMELSER

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

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.

Bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga ska göras enligt 12 kap. 1 § andra stycket LOU. Den upphandlande myndigheten ska antingen ange hur de olika kriterierna som avses i 12 kap. 1 § andra stycket viktas vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga eller ange kriterierna i fallande prioritetsordning. Kriterieviktningen får anges som intervall med en lämplig största tillåtna spridning. Kriterieviktningen eller prioritetsordningen ska anges i annonsen om upphandling, i ansökningsinbjudan eller i förfrågningsunderlaget, (15 kap. 16 § LOU).

Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, ska myndigheten ta hänsyn till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funk-

tionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd. En upphandlande myndighet ska i annonsen om upphandlingen eller i förfrågningsunderlaget ange vilken grund för tilldelning av kontraktet som kommer att tillämpas, (12 kap. 1 § andra stycket LOU).

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i LOU och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts, (16 kap. 2 § första stycket LOU).

DOMSKÄL

Förfrågningsunderlaget

PPAB anför att de i förfrågningsunderlaget angivna utvärderingskriterierna *Uv 1, Uv 3, Uv 4 samt Uv 5* ger utrymme för godtycke då det inte anges hur och med vilka objektiva kriterier bedömningen ska göras, att de kriterier som bedömts är subjektiva, samt att PPAB som anbudsgivare saknat möjlighet att förutse vad som kommer att tillmätas betydelse vid prövningen av anbudet.

I fråga om hur detaljerat ett förfrågningsunderlag bör vara har Högsta förvaltningsrätten uttalat bl.a. följande (RÅ 2002 ref. 50). I kravet på affärsrämsighet 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 myndigheten tillmäter betydelse vid upphandling och att en utvärderingsmodell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, det vill säga att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas. 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.

Enligt förvaltningsrättens mening framgår det tydligt av Uv 1 och Uv 5 vad som åsyftas och efterfrågas samt vilka beskrivningar som önskas från leverantörens sida. Vidare anges för samtliga utvärderingskriterier i Svarsbilaga utvärdering vilken prisreducering som kan komma ifråga samt viktningen av denna i förhållande till den totala prisreduktionen.

Efter granskning av förfrågningsunderlaget kan förvaltningsrätten inte finna sådana brister att anbudsgivarna saknat möjlighet att kunna förutse vad som ska komma att bedömas vid utvärderingen och därmed kunna lägga ett konkurrenskraftigt anbud. Kraven på förutsebarhet och transparens eller vad som föreskrivs i 15 kap. 16 § LOU har därför inte åsidosatts i denna del. Vad PPAB anfört i övrigt avseende brister gällande Uv 3 och Uv 4 föranleder inte någon annan bedömning från förvaltningsrättens sida.

Utvärderingen

PPAB hävdar att kommunen förfarit felaktigt då Previa, men inte PPAB, tilldelats 1 poäng avseende utvärderingskriteriet *Uv 5*.

Förvaltningsrätten konstaterar att en upphandlande enhet har ett relativt betydande bedömningsutrymme vid värdering av kriterier samt att det ankommer på sökanden att visa att poängsättningen är felaktig. Vad som anförts av PPAB gällande *Uv 5* visar enligt förvaltningsrättens mening inte att kommunens poängsättning av detta kriterium, som förklarats i kommunens yttrande till förvaltningsrätten, skulle vara felaktig.

Mot bakgrund av det ovan anförda ska PPAB:s ansökan om överprövning avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (Dv 3109/1c LOU)



Hases Per Sjöblom

Lagman

Målet har föredragits av Kristin Persson.

