



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING**

DOM
2018-04-27
Meddelad i Linköping

Mål nr
9006-17
9031-17
9032-17
9033-17
9034-17

SÖKANDE

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

Ombud: Advokat Johan Stern och jur.kand. Björn Bergström
Ramberg Advokater KB
Box 3137
103 62 Stockholm

MOTPART

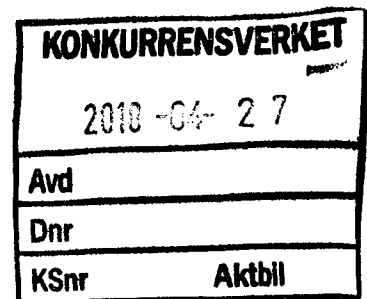
Migrationsverket
Rättsenheten
601 70 Norrköping

SAKEN

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

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.



Dok.Id 321914

Postadress Box 406 581 04 Linköping	Besöksadress Brigadgatan 3	Telefon 013-25 11 00 E-post: forvaltningsrattenilinkoping@dom.se www.forvaltningsrattenilinkoping.domstol.se	Telefax 013-25 11 40	Expeditionstid måndag–fredag 08:00–16:00
--	--------------------------------------	---	--------------------------------	---

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Migrationsverket genomför avrop, genom förnyad konkurrensutsättning, från Kammarkollegiets ramavtal "Bevakningstjänster, multiregionalt" med ramavtalsnummer 96-53-2014. Sammanlagt genomförs sex separata avrop från det aktuella ramavtalet benämnda region Mitt, region Stockholm, region Syd, region Nord, region Väst och region Öst. Tilldelningsgrunden är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Migrationsverket beslutade den 4 december 2017 att anta anbud från Avarn Security Services AB (nedan Avarn) avseende region Mitt, region Syd, region Väst och region Öst. För region Stockholm antogs anbud från Nokas Security AB. Securitas Sverige AB (nedan Securitas) lämnade anbud för samtliga regioner.

Securitas ansöker om överprövning och yrkar att den förnyade konkurrensutsättningen avseende region Mitt, region Stockholm, region Syd, region Väst och region Öst ska rättas bl.a. på så sätt att ny anbudsutvärdering sker utifrån angiven utvärderingsmodell. I andra hand yrkas att den förnyade konkurrensutsättningen avseende ifrågavarande regioner görs om.

Migrationsverket bestrider bifall till ansökan.

VAD PARTERNA HAR ANFÖRT

Securitas

Migrationsverket har i förfrågningsunderlagen valt en utvärderingsmodell som består av priset för tjänsten, en presentation av anbudsgivarens lösning och vilka resurser som anbudsgivaren kan tillhandahålla inom en viss tid. Modellen innebär att en enskild poäng kan ge upp till 7,5 miljoner kr i avdrag från anbudspriset. En sådan modell ställer höga krav på den som gör utvärderingen att noga pröva om förutsättningarna för en viss betygsättning

verkligen är uppfyllda. Det ställer även krav på att tydligt motivera betygssättningen. Det åvilar Migrationsverket att visa hur och att utvärderingskriterierna följts, att respektive anbudsgivare uppfyller dessa kriterier och hur detta bedömts och vilken grad detta uppfylls för respektive anbudsgivare.

Migrationsverket beskriver i dokument benämnt ”resultat av presentation i avrop avseende bevakningstjänster” resultatet av respektive anbudsgivares presentation. Det saknas dock en koppling till de bedömningsgrunder som gäller för de olika nivåerna. I tilldelningsbesluten för de olika regionerna återfinns endast den text som utgör grunden för betyget ”Mycket väl godkänd”. Det är inte möjligt att utläsa hur Migrationsverket kommit fram till denna bedömning eftersom texten i anbudsgivarnas presentation inte har någon direkt koppling till de olika bedömningsgrunderna i förfrågningsunderlagen. Migrationsverkets utvärdering saknar, såvitt framgår av de olika dokumenten, transparens. Det går inte att utläsa om Migrationsverket följt sin betygskala, eller om de olika anbudsgivarna uppfyllt kriterierna för ”Mycket väl godkänd”.

Med ett tilldelningsbeslut följer en skyldighet för en upphandlande myndighet att förklara för anbudsgivarna resultatet från utvärderingen och varför ett visst anbud har vunnit. Tilldelningsbesluten som Migrationsverket har fattat följer inte de skyldigheter som följer av 9 kap. 9 och 10 §§ LOU eftersom besluten inte följer de kriterier som ställts upp för anbudsbedömningen och är så otydliga och allmänt formulerade. Det är inte möjligt att förstå de relativa fördelarna med det vinnande anbudet och varför betyg fördelats mellan leverantörerna på det sätt som skett. Med detta följer att frågor kring utvärderingsmodellens innehåll och utvärderingens genomförande aktualiseras i högsta grad. En upphandlande myndighet som lämnar knapphändiga uppgifter agerar i strid mot transparensprincipen och gör det dessutom omöjligt för leverantörer att förstå om likabehandlingsprincipen följts. Någon beskrivning av utvärderingsmodellens tillämpning framgår inte av de dokument

Migrationsverket lämnat. Tilldelningsbesluten uppfyller således inte LOU:s krav på kommunikation och information varigenom Migrationsverket är skyldigt att redovisa skälen för beslutet.

De minnesanteckningar som låg till grund för utvärderingen har inte lämnats ut med motiveringen att dessa inte utgör allmänna handlingar.

Utifrån befintliga handlingar kan konstateras att Migrationsverket inte har följt sin utvärderingsmodell och inte behandlat anbudsgivarna lika. Det saknas en koppling mellan Migrationsverkets betygsättning i utvärderingen, sammanfattningen av anbudsgivarnas presentationer och de kriterier för utvärdering som angivits i förfrågningsunderlaget. Det är endast Migrationsverket som har möjlighet att motivera sina beslut. Ytterligare information har efterfrågats och otydligheter har påpekats till Migrationsverket. Trots detta har Migrationsverket inte motiverat sin utvärdering ytterligare, utan anger endast att utvärderingen skett sakligt och objektivt. Om så vore fallet skulle det även finnas handlingar eller motiveringar som styrker att utvärderingsmodellen följts och att alla anbudsgivare behandlats lika. Migrationsverket har inte fullgjort sin skyldighet att informera anbudsgivarna och har inte heller visat hur myndigheten, utifrån de otydligheter och brister som visats, följt sin utvärderingsmodell och behandlat anbudsgivarna lika.

Vad gäller anbudsutvärderingen ska påpekas att även om övriga anbudsgivare utfört uppdrag för Migrationsverket har det varit som underentreprenör till Securitas och då endast i mycket begränsad omfattning. Övriga anbudsgivare har därmed inte haft något ansvar för planering, ledning och fördelning på den nivå som Securitas haft. Det är helt enkelt inte sannolikt att övriga anbudsgivare uppfyllt samma nivå gällande de utvärderingskriterier som angivits. Det finns dock inte möjlighet att kontrollera detta, eftersom Migrationsverket antingen sekretessbelagt anbuden eller inte lämnat ut mer preciserad information från presentationerna.

Vidare ställs det höga krav på den som gör en utvärdering i en offentlig upphandling. Vid utvärderingen ska den utvärderingsmodell som fastställts i förfrågningsunderlaget följas och anbudsgivarna behandlas lika. Den utvärderingsmodell som tas fram för utvärderingen behöver därigenom vara transparent, så att varje rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare förstår hur anbud ska lämnas och vad som kommer att premieras vid utvärderingen.

Migrationsverket har beskrivit tre kriterier för bedömning av tilldelningskriteriet "Presentation". Utvärderingen av kriteriet "Presentation" utgår från en betygsskala där det är mycket svårt att förstå skillnaden mellan de olika betygen. I praktiken är det en omätbar skillnad mellan t.ex. betyget "Väl godkänd" och betyget "Mycket väl godkänd". Det är närmast omöjligt att skilja mellan de olika parametrarna som dessutom är olika för nivåerna. Skillnaderna mellan de olika begreppen t.ex. "förståelse" respektive "djup förståelse" är inte definierade och heller inte möjliga att särskilja. Till detta ska noteras att skillnaden mellan "Väl godkänd" och "Mycket väl godkänd" är 7,5 miljoner kr i mervärdesavdrag. En sådan stor skillnad är, med tanke på marknadspriserna för den aktuella tjänsten, helt avgörande för vem som ska tilldelas kontraktet. Det är därför viktigt att utvärderingskriterierna är väl beskrivna och att det är möjligt att på ett enkelt sätt att skilja de olika kriterierna från varandra. Med Migrationsverkets modell är det möjligt att i efterhand motivera en bedömning av ett anbud för både "Väl godkänd" och "Mycket väl godkänd" eftersom betygsstegen är så pass lika. Det innebär att Migrationsverket kan välja fritt vem som ska vinna avropen för de olika regionerna. Anser Migrationsverket att en anbudsgivares pris är för högt, kan den välja att ge högsta betyg till konkurrenterna trots att det inte är motiverat utifrån kriterierna. Migrationsverket har därmed det som får jämsställas med en fri prövningsrätt där myndigheten kan välja det anbudet som önskas.

En del av anbudsutvärderingen bygger dessutom på det som Migrationsverket uttryckt som en samlad bedömning. Vad detta innebär i praktiken är oklart, både gällande vad som ska tillmätas betydelse och hur den samlade bedömningen har skett. Det är inte möjligt att ställa upp löst formulerade kriterier och därefter göra en helhetsbedömning som bestäms i efterhand och utifrån den upphandlande myndighetens eget fria skön. Helhetsbedömningen har ingen koppling till utvärderingsmodellen. Vidare får Migrationsverkets utvärderingsmodell förstås som att bedömningsparametrarna ska appliceras på de tre kriterierna. Det innebär att det totalt sett finns tolv parametrar som ska bedömas. Det är minst en parameter, sannolikheten att uppdraget kommer kunna genomföras enligt föreslaget upplägg, som Migrationsverket överhuvudtaget inte bedömt. För övriga parametrar är det även tveksamt om de alls är uppfyllda. I och med att Migrationsverket inte har tillämpat modellen enligt vad som angivits i avropen för regionerna föreligger ett fel i upphandlingsrättslig bemärkelse.

Migrationsverket har även för utvärdering av kriteriet "Presentation" använt en grupp av personer. Två personer med inriktning på upphandling, en på inköp och en på krisberedskap. I denna grupp är det med andra ord enbart en person som har sakkunskap gällande den tjänst som ska köpas. Övriga kan ha kompetens och erfarenhet av att köpa bevakningstjänster eller liknande, men har inte kompetens eller erfarenhet gällande utförandet av tjänsten. Samtidigt är det utförandet av tjänsten som utvärderas och som medfört betyg under kriteriet "Presentation". Att en grupp med personer där flera saknar relevant erfarenhet av den tjänst som ska utvärderas leder i sig till att det inte är möjligt att göra en bedömning som är likabehandlande, då personerna ifråga har svårt att skilja ett anbud från ett annat. Till detta kommer det faktum att skillnaderna mellan de olika nivåerna för bedömningen är ytterst svåra att tillämpa och dessutom det faktum att skillnaderna mellan de olika betygsnivåerna är 7,5 miljoner kr. Dessa faktorer var och en för sig, gör att den genomförda utvärderingen strider mot LOU. Utvärderingsmodellen är

inte heller ägnad att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och ger Migrationsverket en fri prövningsrätt.

Vad gäller avropet som avser region Mitt har Avarn i sitt anbud angivit att bolaget kan ställa upp 25 väktare inom 240 minuter. Att ha 25 väktare tillgängliga på det sättet kräver minst 75 personer, som inte samtidigt är uppbundna i stadigvarande uppdrag. Securitas som är den största leverantören, har för egen del konstaterat att bolaget inte kan uppfylla 25 väktare utan endast 8 väktare. Att Avarn, som är en mindre leverantör än Securitas, då ska kunna ställa upp 25 väktare bär inte trovärdighetens prägel. En analys av konkurrenssituationen i den aktuella regionen har genomförts. Denna analys ger vid handen att Avarn har ca tio stationära uppdrag i regionen. Eftersom uppdragen är stationära saknas möjlighet att omfördela personal från dessa. Utöver det finns ca tio rondbilar, där ett antal av dessa synes vara koncentrerade till nattetid. Utifrån den analys som gjorts har Avarn därmed inte tillräckligt många personer aktiva i regionen för att kunna uppfylla det löfte som lämnats och som bolaget fått poäng för. Det är endast Avarn som fullt ut kan svara på hur bemanningen ser ut och hur man kan säkerställa ett stort antal väktare inom utsatt tid. Migrationsverket har därmed en skyldighet att genomföra en konkret kontroll av kravuppfyllelsen, då objektiva skäl presenterats efter en genomförd undersökning, som innebär att Avarns svar är felaktigt.

Genom Migrationsverkets otydlighet i beskrivningen av resultatet av utvärderingen har Securitas riskerat att lida skada genom att inte ha någon möjlighet att vare sig förstå eller kontrollera utvärderingen av anbud och därmed resultatet av densamma. För det fall Migrationsverket följt sin utvärderingsmodell skulle Securitas ha tilldelats kontrakt i samtliga avrop.

Migrationsverket

Anbudsutvärderingen har förutom pris även inkluderat tilldelningskriterierna "Presentation" och "Kapacitet". Den utvärderingsmodell som använts, och som framgår av punkten 1.4 i förfrågningsunderlaget, innebär sammanfattningsvis följande steg vid utvärderingen. De i tjänsten ingående delarna har adderats till en jämförelsesumma i en prismatris. Den totala anbudssumman i varje anbud har sedan justerats genom erhållet mervärdesavdrag i förhållande till tilldelningskriterierna "Presentation" respektive "Kapacitet". Den anbudsgivare som efter prisjusteringen av mervärdesavdrag har den lägsta totala anbudssumman tilldelas kontrakt.

Securitas invändningar avseende anbudsutvärderingen och betygssättningen hänför sig till utvärderingen av anbudspresentationerna, det vill säga tilldelningskriteriet "Presentation". I förfrågningsunderlagen för de olika avropen anges vilka omständigheter anbudsgivarna vid anbudspresentationen ska redogöra för samt vad som kommer bedömas och betygsättas vid den samlade bedömningen av anbudspresentationerna. Vid anbudspresentationen, som genomfördes den 30 november 2017, har anbudsgivarna såsom framgår av punkten 1.4.2 i förfrågningsunderlagen muntligen fått beskriva kapacitet att genomföra uppdraget, rutin för att ta fram och registrera nya bevakningsinstruktioner till bevakningsuppdrag oavsett om det avser avtalad eller extra bevakning samt anbudsgivarens erfarenhet och kunskap inom området som bidrar till mervärde för Migrationsverket utifrån krav och beskrivningar som finns i förfrågningsunderlaget. Betygsättning av anbudspresentationerna har därvid skett genom en samlad bedömning av anbudsgivarens erfarenhet och kunskap inom området, anbudsgivarens förståelse för uppdragets komplexitet och svårigheter vid uppdragets genomförande samt sannolikhet att uppdraget kommer kunna genomföras enligt föreslaget upplägg. Bedömningskalan för betygssättningen av anbudspresentationen framgår av punkten 1.4.2 i förfrågningsunderlagen. Kriterierna i utvärderingen av anbudspre-

tationen återspeglas även i tilldelningsbesluten jämte upphandlingsprotokol-
len med ingående utvärderingssammanställning, som är tillräckligt motive-
rade och uppfyller de krav som ställs i LOU. Därutöver har Securitas även
fått ta del av ytterligare information om vad som legat till grund för bedöm-
ningen av övriga anbudspresentationer genom att bolaget på begäran tagit
del av beskrivningarna av övriga ramavtalsleverantörers anbudspresenta-
tioner för de olika avropen. Det har därför med tillräcklig tydlighet framgått
vad som tillmätts betydelse vid betygssättningen vid den samlade bedöm-
ningen av anbudspresentationerna.

Vad gäller de beskrivningar över respektive anbudsgivares presentation,
som Securitas på begäran fått ta del av och menar inte visar hur Migrations-
verket kommit fram till sin betygssättning av anbudspresentationerna, kan
det stämma såtillvida att delen med betygssättning de facto inte finns med i
dessa beskrivningar. Beskrivningarna över respektive anbudspresentation
utgör dock inte utvärderingen i helhet utan är en del av utvärderingen som
ägt rum vid möte dagen efter anbudspresentationerna. Vid mötet för utvär-
dering av anbudspresentationerna sammanställdes, utvärderades och betyg-
sattes anbudspresentationerna sakligt och objektivt utifrån de olika paramet-
rar som framgår av tilldelningskriteriet "Presentation". Resultatet av den
utvärdering som genomfördes vid mötet av tilldelningskriteriet "Presentat-
ion" återges sedan i utvärderingssammanställningen i upphandlingsproto-
kollet. Av upphandlingsprotokollen framgår varje kvalificerad anbudsgi-
vares anbudssumma, uppfyllnad av tilldelningskriteriet "Presentation" jämte
dess betygssättning, uppfyllnad av tilldelningskriteriet "Kapacitet" samt de
totala anbudsjämförelsesummorna, uppställt så att det tydligt framgår vilket
anbud som haft det totala lägsta jämförelsepriset. Utvärderingsmodellen har
inte tillämpats felaktigt och utvärderingen har hanterats på ett transparent
sätt. Utvärderingsförfarande har varit objektivt, förutsägbart och medfört att
alla anbudsgivare behandlats lika.

Betygsskalan har inte utformats utifrån att endast befintlig leverantör ska kunna nå högsta betyg. Samtliga anbudsgivare har vid anbudspresentationen uppfyllt samtliga bedömningsparametrar på sådan nivå som gav högsta betyg. Även avseende betygsättningen av anbudsgivarens förståelse för uppdragets komplexitet och svårigheter vid uppdragets genomförande har samtliga anbudsgivare visat sig väl insatta och haft en plan för hur de ska lägga upp uppdraget. Övriga anbudsgivare har också visat på uppdrag som de tidigare genomfört och som haft motsvarande svårigheter som det den avropade tjänsten innebär. Att betygsätta anbudsgivarna med andra betyg än de som gavs hade varit i strid med likabehandlingsprincipen.

Utvärderingsmodellen i sin helhet och vad gäller tilldelningskriteriet "Presentation" är i alla delar godtagbar. Modellen är klar, tydlig och likabehandlande samt har gett anbudsgivarna lika förutsättningar att utforma sina anbud och anbudspresentationer. Detta gäller även för Securitas som därmed haft lika förutsättningar som övriga anbudsgivare att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Modellen har syftat till och resulterat i att identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet i varje avrop utifrån vad som anges avseende anbudsprövningen i förfrågningsunderlagen.

Varje nivå i betygsskalan för tilldelningskriteriet "Presentation" är uppbyggd för en bedömning i sin helhet där hela betygssteget tas ställning till. Samtliga bedömningsgrunder har beaktats vid den samlade bedömningen. Skillnaderna i begreppen i betygsskalan är tydliga och kan inte medföra några tolkningssvårigheter. Inte heller ger begreppen i betygsskalan utrymme att utan koppling till kriterierna för anbudspresentationen godtyckligt välja vinnande anbud, såsom Securitas gör gällande är effekten av modellen. Syftet med det höga mervärdesavdraget för tilldelningskriteriet "Presentation" har varit att säkerställa hög kvalitet i den avropade tjänsten. Vid anbudspresentationerna presenterades samtliga tre anbudsgivare i nivå för att tilldelas högsta betyg för presentationen. Fri prövningsrätt har inte före-

legat med hänsyn till att det utöver tilldelningskriteriet även har varit anbudsgivarens totala anbudspris i kombination med mervärdesavdraget för uppfyllnad av kriteriet "Kapacitet" som blivit avgörande för tilldelningen.

Den grupp av experter som utfört bedömningarna av anbudspresentationerna bestod av två upphandlingsexperter, en krisberedskapsexpert och en inköps-expert. Experterna i denna utvärderingsgrupp har särskilt utvalts i syfte att säkerställa en kombinerad gedigen erfarenhet av både upphandling och tjänsten som avropas liksom en oberoende och saklig gemensam bedömning av anbudspresentationerna i enlighet med utvärderingsmetoden.

Avseende tilldelningskriteriet "Kapacitet" har Securitas vidare gjort gällande att utvärderingsmodellen inte tillämpats korrekt då vinnande leverantör för Region Mitt i praktiken inte har möjlighet att ställa 25 väktare inom 240 minuter till förfogande i hela regionen, såsom anbudsgivaren angett. Det har inte funnits anledning att ifrågasätta Avarns svar avseende inställetid och antal väktare. Detta bör-krav ska uppfyllas först efter avtalsskrivande när anbudsgivaren ska leverera det som utlovats. Securitas kan då omöjligt veta hur Avarn planerar sin verksamhet för att efter avtalsskrivande uppfylla det utlovade antalet väktare/inställetid. Att Avarn har stationära uppdrag idag innebär inte att en extern konkurrent kan säga hur Avarn planerat avseende inställetid och antal väktare för att uppfylla den avropade tjänsten. Det går inte heller att kontrollera svaret eftersom kravet effektueras vid leverans av den avropade tjänsten. Därtill borgar det vite som utgår för försenad inställelse för att anbudsgivare lämnat sanningsenliga svar.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering

LOU upphörde att gälla den 1 januari 2017. Enligt p. 4 ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling gäller dock den äldre LOU för sådan upphandling som har påbörjats före ikraftträdandet. Den ursprungliga ramavtalsupphandlingen som de i målen aktuella avropen har skett ifrån, Kammarkollegiets ramavtal ”Bevakningstjänster, multiregionalt”, upphandlades i enlighet med den äldre LOU vilket medför att även den förnyade konkurrensutsättningen regleras enligt denna lag.

Upphandlande myndigheter ska 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 (1 kap. 9 § LOU).

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 har lidit eller kan komma lida skada ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts (16 kap. 6 § första stycket LOU).

En upphandlande myndighet ska enligt 9 kap. 9 § första stycket LOU snarast möjligt skriftligen underrätta anbudssökandena och anbudsgivarna om de beslut som har fattats om att sluta ett ramavtal eller att tilldela ett kontrakt och om skälen för besluten. I underrättelsen ska myndigheten ange den period under vilken avtal enligt 16 kap. 1 § inte får ingås (avtalsspärr).

Enligt 9 kap. 10 § LOU ska en upphandlande myndighet, till den anbudssökande eller anbudsgivare som begär det, lämna upplysningar om skälen för att leverantörens ansökan har avslagits eller anbud förkastats, upplysningar om utformningen av och de relativa fördelarna med det valda anbudet samt namnet på den anbudsgivare som tilldelats kontraktet eller parterna i ramavtalet.

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten finner skäl att först pröva Securitas invändningar om att Migrationsverkets utvärderingsmodell i förfrågningsunderlagen avseende avropen för region Mitt, region Stockholm, region Syd, region Väst och region Öst brister i transparens, inte är ägnad att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och dessutom ger en fri prövningsrätt för den upphandlande myndigheten.

Vid upphandling av mer komplexa tjänster kan det vara omöjligt att på förhand fastställa enkla, mätbara variabler som anbudsgivare ska ange och som sedan bara kan utvärderas på ett sätt. En mer komplex utvärderingsmodell med vissa subjektiva inslag kan i sådana sammanhang vara nödvändig. Det väsentliga är att förfrågningsunderlaget är så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse (jfr t.ex. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2002 ref. 50).

Av förfrågningsunderlagen för de aktuella avropen framgår att anbud kommer att utvärderas utifrån pris samt "Presentation" och "Kapacitet". Enligt utvärderingsmodellen justeras anbudssumman genom erhållna mervärdesavdrag i förhållande till övriga tilldelningskriterier. Den anbudsgivare som efter beaktande av mervärdesavdrag har den lägsta totala anbudssumman tilldelas kontrakt.

Beträffande tilldelningskriteriet "Presentation" konstaterar förvaltningsrätten att förfrågningsunderlagen innehåller en beskrivning av hur utvärderingen av anbuden i denna del kommer att genomföras avseende muntlig presentation samt redogörelse för bedömningsgrunder och betygssättning. Ur förfrågningsunderlagen kan utläsas att Migrationsverket, utifrån den muntliga presentationen, ska göra en bedömning av anbudsgivarens i) erfarenhet och kunskap inom området ii) förståelse för uppdragets komplexitet och svårigheter vid uppdragets genomförande iii) sannolikhet att uppdraget kommer kunna genomföras enligt förslaget upplägg. Vidare ska betygssättningen av presentationen ske genom en samlad bedömning av de tre angivna bedömningsgrunderna. Betyget som sätts medför ett angivet mervärdesavdrag från anbudsgivarnas anbudssumma.

Förvaltningsrätten finner att utvärderingsmodellen är överblickbar och att det i tillräcklig mån är möjligt att utläsa vad som tillmätts betydelse vid bedömningen av tilldelningskriteriet "Presentation". Beskrivningen av betygen i skalan är visserligen inte optimalt formulerade, men det är likväl möjligt att utläsa en skillnad mellan de olika betygen och vad en anbudsgivare har att uppfylla för att få ett visst betyg och därmed ett mervärdesavdrag. Beskrivningen av betygsskalan kan inte heller anses ge utrymme för en obegränsad valfrihet. Det faktum att betygsskalan är indelad i nivåerna som kan medföra mervärdesavdrag om 0 kr, 3,75 miljoner kr, 7,5 miljoner kr eller 15 miljoner kr innebär enligt förvaltningsrätten inte i sig att tilldelningskriteriet kan anses utformat på ett sätt som ger utrymme för fri prövningsrätt. Sammantaget får utvärderingsmodellen anses vara tillräckligt tydligt utformad för att en leverantör ska kunna lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Utvärderingsmodellen strider därmed inte mot principen om transparens.

Vidare ska en utvärderingsmodell vara utformad på ett sådant sätt att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, det vill säga att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas (jfr RÅ 2002 ref. 50). Den utvärderingsmo-

dell som Migrationsverket har utformat tar hänsyn till pris och två andra kriterier. Förvaltningsrätten finner att det utifrån vad Securitas har anfört inte visar att utvärderingsmodellen skulle leda till ett icke rättvisande resultat, ett felaktigt resultat eller innebära att de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU träds förnär.

Av 9 kap. 9 och 10 §§ LOU följer att skälen för tilldelning av kontrakt ska anges i tilldelningsbeslutet. Syftet med underrättelsen om ett tilldelningsbeslut är att den ska ge anbudsgivarna information om vinnande leverantör och skälen för beslutet. Vilka upplysningar som bör lämnas för att uppfylla detta måste avgöras med hänsyn till omständigheterna i varje enskild upphandling (jfr prop. 2009/10:180 s. 114). Tilldelningsbeslutet bör innefatta den relevanta information som är nödvändig för att anbudsgivarna ska kunna ansöka om effektiv prövning. Det innebär att avgörande kriterier för kontraktstilldelning – däribland det totala anbudspriset och slutsatser om kvalitetskriterier – bör redovisas.

Förvaltningsrätten konstaterar att Migrationsverket, vad avser tilldelningskriteriet ”Presentation” har sammanställt beskrivningar av anbudsgivarnas muntliga presentationer utifrån de tre förhållanden som anbudsgivarna enligt förfrågningsunderlagen skulle redogöra för, det vill säga i) kapaciteten för att genomföra uppdraget ii) rutin för att ta fram och registrera nya bevakningsinstruktioner till bevakningsuppdraget, oavsett om det avser avtalad eller extra bevakning iii) erfarenhet och kunskap inom området som bidrar till ett mervärde för Migrationsverket utifrån de krav och beskrivningar som finns i underlaget. Såvitt har kommit fram i målen har beskrivningarna av anbudspresentationerna sedermera utgjort ett underlag för utvärderingsgruppen vid bedömningen och betygssättningen av tilldelningskriteriet ”Presentation” som ägde rum dagen efter att de muntliga presentationerna hade hållits. I tilldelningsbesluten med tillhörande upphandlingsprotokoll har Migrationsverket angett att kvalificering och utvärdering skett i enlighet med

förfrågningsunderlagen. I utvärderingsprotokollen återges dessutom utvärderingsmodellen i sin helhet. I utvärderingssammanställningen har Migrationsverket redovisat anbudsgivarnas totala anbudssumma, uppfyllnad av tilldelningskriterierna ”Presentation” och ”Kapacitet” samt anbudsgivarnas jämförelsesumma. Med beaktande härav finner förvaltningsrätten att den information som Migrationsverket tillhandahållit om hur anbuderna utvärderats samt rörande innehållet i anbuderna är tillräcklig för att uppfylla de krav på information som finns i 9 kap. 9 och 10 §§ LOU.

Beträffande anbudsutvärderingen måste den upphandlande myndigheten ges visst subjektivt utrymme vid utvärderingen av anbuderna under förutsättning att den inte tagit ovidkommande hänsyn eller påtaglig avvikit från de kriterier som fastsällts i förfrågningsunderlaget (jfr Kammarrätten i Stockholms mål nr 8289-15).

Förvaltningsrätten finner att det av tilldelningsbesluten med tillhörande upphandlingsprotokoll inte framgår annat än att anbudsutvärderingen skett i enlighet med förfrågningsunderlagen. Att Migrationsverket i särskilda dokument har sammanställt en beskrivning av anbudspresentationerna utifrån de förhållanden som anbudsgivarna skulle beskriva vid den muntliga presentationen visar enligt förvaltningsrätten inte att Migrationsverket har utvärderat andra omständigheter än vad som anges för tilldelningskriteriet ”Presentation” eller att ovidkommande hänsyn tagits vid betygsättningen. Att motiveringen till betygsättningen för tilldelningskriteriet ”Presentation” kunde ha varit utförligare innebär inte heller, enligt förvaltningsrätten, ett brott mot likabehandlingsprincipen eller att kontrollmöjligheten åsidosatts på ett sådant sätt som strider mot principen om transparens i aktuellt fall.

Vidare har tilldelningskriteriet ”Presentation” inte utformats på ett sådant sätt att erfarenhet i egenskap av befintlig leverantör till den upphandlande myndigheten har avkrävts. Vad Securitas har anfört om att övriga anbudsgi-

vare endast utfört uppdrag gentemot Migrationsverket i egenskap av underleverantör innebär således inte att anbudsgivarna inte skulle kunna uppnå högsta betyg vid bedömningen av tilldelningskriteriet "Presentation".

Vad gäller Securitas invändning avseende vilka personer som ingick i utvärderingsgruppen så ges den upphandlande myndigheten stor frihet vad avser bedömningsmetod och det är enligt förvaltningsrätten även upp till den myndigheten att bestämma vilken expertis hos myndigheten som är bäst lämpad att utvärdera inkomna anbud i enlighet med uppställda kriterier. Av handlingarna i målen framgår att utvärderingsgruppen bestått av en krisberedskapsexpert, två upphandlingsexperter och en inköpsexpert. Förvaltningsrätten finner att vad Securitas har anfört om utvärderingsgruppens sammansättning inte visar utvärderingsmodellen skulle ha tillämpats på ett icke korrekt sätt eller att Migrationsverket i övrigt skulle ha tagit ovidkommande hänsyn eller påtaglig avvikit från de kriterier som anges i förfrågningsunderlaget vid anbudsutvärderingen.

Securitas har även framfört att Migrationsverket inte har tillämpat sin utvärderingsmodell korrekt vad gäller avropet som avser region Mitt. Enligt Securitas är det inte sannolikt att Avarn har möjlighet att ställa 25 väktare till förfogande inom 240 minuter i hela regionen.

Migrationsverket har i denna del invänt att det inte funnits anledning att ifrågasätta Avarns svar avseende inställetid och antal väktare. Enligt Migrationsverket har Avarn visat på andra uppdrag i regionen som det finns möjlighet att omfördela resurser ifrån. Därtill aktualiseras kravet vid fullgörandet av tjänsten och det utgår vite vid försenad inställelse.

En upphandlande myndighet har inte en skyldighet att kontrollera uppgifter som lämnas under anbudstiden är riktiga när omständigheterna i det enskilda fallet inte ger anledning att ifrågasätta riktigheten (jfr Kammarrätten i

Göteborgs mål 4904-09 och 3688-14). Förvaltningsrätten finner att det utifrån vad Securitas har anfört inte har kommit fram tillräckliga skäl för att ifrågasätta att Avarn har lämnat en sanningsenlig uppgift om inställetid och antalet väktare vad gäller tilldelningskriteriet "Kapacitet".

Sammantaget finner förvaltningsrätten att det inte kommit fram skäl för ingripande enligt 16 kap. 6 § LOU utifrån vad Securitas har anfört. Ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (DV 3109/1D LOU).

Magnus Wickström
Rådman

Föredragande har varit Robert Larsson.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Jönköping. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.** Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av avgörandet. Om avgörandet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när det kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag som avgörandet meddelades. För offentlig part räknas tiden för överklagande alltid från den dag avgörandet meddelades.

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

Prövningstillstånd i kammarrätten

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller

4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

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

Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-post-adress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. uppgift om det avgörande som överklagas – förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för avgörandet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens avgörande som klaganden vill få till stånd,

5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Forts. nästa sida

Avtal före laga kraft i vissa mål

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens avgörande har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

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 fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

Ytterligare information

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.