



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
 Allmänna avdelningen  
 Enhet 12

**DOM**  
 2014-12-12  
 Meddelad i  
 Stockholm

Mål nr  
 12391-14

**SÖKANDE**

Semantix Tolkjouren AB, 556526-2630  
 Box 10059  
 100 55 Stockholm

**MOTPART**

Stockholms läns landsting, Upphandlingsenheten  
 Box 22550  
 104 22 Stockholm

Ombud: Advokat Henrik Hybbinette  
 Ramberg Advokater AB  
 Box 7531  
 103 93 Stockholm

Ombud: Jur.kand. Johan Stern  
 c/o Ramberg Advokater AB  
 Box 7531  
 103 93 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2014 -12- 15	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller ansökan om överprövning och förordnar att upphandlingen ska göras om.

Dok.Id 523513

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 08:00-16:30
		<b>E-post:</b> forvaltningsrattenistockholm@dom.se		

**YRKANDEN M.M.**

**Stockholms läns landsting (SLL)** genomför en upphandling avseende språktolkservice (diarienummer L\$1209-1237, HSN1206-0712 samt SLL1904). Upphandlingen genomförs som ett förenklat förfarande enligt 15 kap. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Upphandlingen omfattar två områden, område 1: Telefon/videotolkning som är uppdelad i två delområden och område 2: Kontakttolkning. Delområdena benämns 1A: Callcenter och 1B: Bokad telefon/videotolkning.

**Semantix Tolkjouren AB** (Semantix) yrkar att förvaltningsrätten ska besluta om rättelse eller att upphandlingen ska göras om i den del som avser anbudsområdet sedvanlig telefontolkning (1B). Vidare yrkar Semantix att upphandlingen ska göras om i den del som avser anbudsområdet kontakttolkning (2).

*Upphandlingen ska rättas eller göras om avseende område 1 B*

Angående sedvanlig telefontolkning anför Semantix till stöd för sin talan bl.a. följande. SLL har vid utvärderingen tagit hänsyn till utvärderingskriterier som inte har framgått av förfrågningsunderlaget och lagt detta till grund för utvärderingen. Det strider mot likabehandlingsprincipen och Semantix har på grund härav lidit skada. SLL har, när man utvärderat kvalitetsområde C, tagit hänsyn till bedömningskriterium från kvalitetsområde A. Det gäller frågan huruvida kompetenshöjande insatser har vidtagits och hur dessa genomförts. Utvärderingsmodellen lämnar ett stort utrymme för godtycklighet och anbudgivare har inte kunnat utläsa vilka kriterier som skulle utvärderas och tillmätas betydelse vid utvärderingen. Motiveringen till varför Semantix endast uppfyller "Bra" på bedömningskalan är mycket knapphändig. Stora delar av Semantix redovisning saknas i motiveringen av bedömningsgrunderna. SLL har inte utvärderat Semantix anbud enligt vad som anges under kvalitetsområde C i förfrågningsunderlaget. Vidare har utvärderingskriterierna avseende kvalitetsområde C

brustit i tydlighet. De vagt formulerade principerna för poängsättning ger stort utrymme för godtycke och får anses medföra en i princip fri prövningsrätt för SLL. Utvärderingsmodellen strider mot principerna om förutsebarhet och öppenhet. Semantix har lidit skada genom att för låga poäng vid utvärderingen resulterat i att en annan leverantör vunnit upphandlingen. Se kammarrätten i Göteborgs domar den 18 maj 2011 i mål 2357-11 samt den 21 december 2012 i mål 5823-12.

I förfrågningsunderlaget under punkt 1.16.2.3 efterlyses en beskrivning av hur anbudsgivarens modell och metoder syftar till att utföra en korrekt genomförd tolksituation, som stöder ett gott omhändertagande av patient. Vad SLL efterfrågar är oklart eftersom det strider mot god tolksed att lägga sig i omvårdnaden av patienten då tolken alltid ska förhålla sig neutral i en tolksituation. Tolken ska vara objektiv och omhändertagandet är en uppgift för vården.

*Upphandlingen ska göras om avseende område 2*

Angående anbudsområdet kontakttolkning anför Semantix till stöd för sin talan bl.a. följande. SLL har under upphandlingen väsentligt förändrat förfrågningsunderlaget genom att ändra kravet avseende ersättning till tolk vilket bl.a. har medfört en lägre kostnad för potentiella anbudsgivare. Det är fortfarande oklart hur ersättning för resor ska ersättas av SLL. I samband med annonseringen av upphandlingens område 2 framgick av förfrågningsunderlaget att arvode och reseersättning till tolken skulle utgå enligt Domstolsverkets rättshjälp och tolktaxa (DV-taxan). Anbudsgivaren skulle för uppdragen prissätta och erhålla en serviceavgift. Vidare framgick att SLL för utförda kontakttolkuppdrag skulle ersätta tolkens arvode samt den av anbudsgivare offererade serviceavgiften. Av förfrågningsunderlaget framgick att SLL uppställt som krav att resor till tolken skulle utgå enligt DV-taxan. Ersättning för resor skulle dock inte betalas av SLL utan ersättas och ingå i den av anbudsgivaren offererade serviceavgiften. Den

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**

29 januari 2014, dvs. tre arbetsdagar före sista anbudsdag, ändrade SLL tidigare ställda och vidhållna skall-krav. Nu skulle restiden inte ingå i serviceavgiften utan istället hanteras på annat sätt. Betalning skulle ske efter styrkta kostnader. Anbudstiden förlängdes till den 10 februari 2014. Den anbudsgivare som har anställda tolkar har således redan från en tidigare tidpunkt under upphandlingen haft möjlighet att kalkylera med ett lägre anbudspris än de anbudsgivare som inte har anställda tolkar. Först åtta arbetsdagar innan anbudet ska lämnas in gäller samma förutsättningar för samtliga anbudsgivare. Detta har även visat sig vid tilldelning av kontrakt då vinnande bolag har anställda tolkar och även offererat ett anbudspris om noll kr. Av språktolkförteckning framgår att förmedlingen ska intyga att offererade tolkar har kontaktats och vidtalats för kontakttolkning samt avser teckna kontakt som kontakttolk i anslutning till avtalsstart. Eftersom kraven i upphandlingen stipulerade att ersättning enligt DV-taxan oavkortat skulle tillfalla tolken var det under dessa premisser som tolkarna kontaktades och informerades om uppdraget. Det finns ingen möjlighet att åtta dagar innan anbudstiden går ut att på nytt gå ut till tolkarna och undersöka om de accepterar ett lägre arvode än DV-taxan. Inte heller har det funnits möjlighet att kalkylera med att anställa tolkar. Hade Semantix haft förutsättningarna för upphandlingen klart för sig redan vid annonseringen hade man kunnat lägga ett mer konkurrenskraftigt anbudspris.

SLL:s kostnader för kontakttolkning uppgår till ca 100 miljoner kr per år. Därtill kommer reskostnader på 50 till 70 miljoner kr som anbudslämnaren kan tillräkna sig en del av beroende på leveransvillkoren. När SLL två veckor innan sista dag för anbudet tillåter förmedlingar med anställda tolkar att istället för att oavkortat utge DV-taxans arvode till tolken utge lön till dessa tolkar har förmedlingar med anställda tolkar oskäligt gynnats. Vinnande bolag som även har flest anställda tolkar har också kunnat lämna ett nollbud.

SLL bestrider Semantix yrkanden och anför bl.a. följande.

*Angående område 1B*

SLL har i förfrågningsunderlaget klart och tydligt angivit hur utvärderingskriteriet kvalitet är utformat och att utvärderingen baseras på de av anbudsgivarna inlämnade beskrivningarna. Vid utvärderingen av anbuderna har SLL genomgående följt vad som angivits i förfrågningsunderlaget och utifrån däri angivna utvärderingskriterier, bedömningsgrunder och bedömningsskalor. Någon sammanblandning av kvalitetsområden har inte skett. Utvärderingen har genomförts med hjälp av en konsensusmodell och utförts av en arbetsgrupp under ledning av en utvärderingsledare. Det förhållandet att Semantix fått en lägre värdering än vinnande bolag innebär inte per automatik att bolaget har lidit skada.

Förfrågningsunderlaget strider inte mot god tolksed. SLL har inte lagt över ansvaret av patienten till tolken. Vårdansvaret är alltså SLL:s. Att genomföra en korrekt tolksituation, som i sig stöder ett gott omhändertagande av patienten, står inte i strid med god tolksed. SLL bestrider att kravet skulle vara otydligt och försvåra för anbudsgivarna att redovisa modeller och metoder som syftar till en korrekt genomförd tolksituation.

*Angående område 2*

Den 29 januari 2014 reviderade SLL förfrågningsunderlaget. I samband med detta förlängdes anbudstiden med sju dagar. Förfrågningsunderlaget reviderades i två avseenden. Ersättning för restid exkluderades från den offererade serviceavgiften och avtalsvillkoret att leverantören skulle ersätta kontakttolk med ett belopp lägst motsvarande DV-taxan togs bort.

Justeringen av restidsersättningen skedde för att underlätta för anbudsgivarna att lämna ett standardpris för samtliga uppdrag. Detta har inte förändrat förutsättningarna då restidsersättningen är reglerad i DV-taxan och lika för samtliga anbudsgivare. I sammanhanget ska noteras att

justeringen inte innebär någon skillnad för anställda respektive frilansande tolkar då ersättningen enligt DV-taxan är densamma. Detta förhållande kan och ska SLL inte påverka med ett avtalsvillkor och borttagandet av detsamma har inte påverkat upphandlingen med mer än att de olika anbudsgivarna kan lämna anbud utifrån sina olika verksamheter. Dessa justeringar har således inte medfört några större arbetsinsatser och har heller inte väsentligt förändrat förutsättningarna för att lämna anbud. Med hänsyn till den för anbudsgivarna högst begränsade omfattningen har samtliga anbudsgivare, däribland Semantix, haft skäligt rådrum och tid för avgivande av anbud med beaktande av justeringarna. Vidare har vinnande bolag inte fått något prispåslag vid utvärderingen. Detta i kombination med att vinnande bolag lämnat ett nollbud innebär att Semantix även om de också skulle lämna ett nollbud aldrig skulle kunna bli antaget före vinnande bolag. Semantix har varken riskerat eller lidit någon skada till följd av justeringarna utan rätteligen blivit placerat som nummer tre inom anbudsområdet.

### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

#### *Gällande 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 ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Av 16 kap. 2 § LOU framgår 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.

#### *Förfrågningsunderlaget*

#### *Punkt 1.16.2 Kvalitet.*

För utvärderingskriteriet ”kvalitet” ska anbudsgivaren till anbudet bifoga en beskrivning per kvalitetsområde enligt nedan. Beskrivningar i anbudet

bör redovisas på ett metodiskt och organiserat sätt med hjälp av nedanstående bedömningsgrunder.

1. Angreppsätt, vem ska göra vad och varför ska det göras.
2. Tillämpning, hur ska det göras och när ska det göras.
3. Uppföljning, hur och när ska resultaten följas upp.
4. Resultat, hur kommer resultaten att tillämpas för verksamhetens utvecklingsarbete.

SLL ber anbudsgivaren observera att vissa av lösningarna kan ha redogjorts för i andra delar av anbudet. För att SLL ska kunna utvärdera kvaliteten på anbudsgivarens lösningar krävs emellertid att anbudsgivaren i kvalitetsredogörelserna beskriver sina lösningar i sin helhet, även om dessa beskrivits i andra delar av anbudet. För det fall anbudsgivaren lämnar anbud på flera av delområdena 1A, 1B och område 2 lämnas svar på frågeställningarna om kvalitetsområde A, B och C en gång. Anbudsgivarna ska då tydliggöra eventuella skillnader för telefon-/videotolkning delområde 1A, 1B respektive område 2 kontakttolkning.

*Punkt 1.16.2.2 Kvalitetsområde B/säker språktolkservice.*

Beskriv hur processen i urval och anvisning av tolk ser ut, liksom hur uppföljning av tolksituation inklusive avvikelshantering garanteras och säkras. Beskriv hur telefon och videotolkning kommer att utföras på ett ur sekretessynpunkt betryggande sätt såväl inom som utanför eventuell callcentermiljö.

*Punkt 1.16.2.3 Kvalitetsområde C/ Patientfokuserad språktolkservice.*

Beskriv hur anbudsgivarens modell och metoder tillämpas syftande till korrekt genomförd tolksituation, som stöder ett gott omhändertagande av patient. Med mervärde avses åtgärder som säkerställer genomförande med stöd av föreskrift och policy.

*Utvärderingsprotokoll benämnt "Bedömningar med motivering per kvalitetsområde" (avseende Semantix)*

*Kvalitetsområde B – Säker språktolkservice*

Bedömningsgrunderna finns med i beskrivning. Beskrivningar av systematiska processer. ISO-certifierad. Kontakttolkning: Helt mervärde med god systematik. Callcenter helt mervärde och mycket bra på frågan om sekretessåtgärder vilket ger totalbetyg för område 1A "mycket bra" på kvalitetsområde B. Delområde 1B har delvis uppfyllt mervärde då anbudsgivaren i sin beskrivning inte säkerställt aktivt riskförebyggande arbete i tillräckligt grad för helt mervärde vilket ger betyg "Bra" på kvalitetsområde B. Anbudsgivaren har med sin lösning gjort sannolikt för SLL att anbudsgivaren för kvalitetsområdet kommer att bedriva uppdraget på ett bra sätt för delområde 1B samt mycket bra sätt för delområde 1A samt område 2.

*Kvalitetsområde C Patientfokuserad språktolkservice*

Regelbundna kompetenshöjande insatser inom hälso- och sjukvård för tolk, men anger inte för hur många och när. Revisionsplan och systematiska processer. Har delvis beskrivit/svarat på bedömningsgrunderna. Har delvis beskrivit mervärde. Anbudsgivaren har med sin lösning gjort sannolikt för SLL att anbudsgivaren kommer att bedriva uppdraget på ett bra sätt för kvalitetsområdet.

### **Förvaltningsrättens bedömning**

*Delområde 1 B*

Semantix har huvudsakligen gjort gällande att SLL vid utvärderingen i visst avseende tagit hänsyn till ej efterfrågade kriterier och därutöver brustit i tydlighet vad gäller utvärderingskriterier/principerna för poängsättning samt i fråga om vad som efterfrågas.



Även förfrågningsunderlag 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 Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2002 ref. 50). I detta fall har Semantix inte visat att SLL har brutit mot någon sådan princip. I dessa delar ska Semantix ansökan om överprövning därför avslås.

#### *Område 2*

Den upphandlande myndigheten får ställa särskilda sociala, miljömässiga eller andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. Sådana villkor ska anges i förfrågningsunderlaget eller i annonsen om upphandlingen (6 kap. 13 § LOU). Exempel på särskilda villkor kan vara att en antagen leverantör ska tillhandahålla praktikplatser för arbetslösa eller att en transporttjänst ska genomföras med fordon med viss miljöprestanda. De särskilda kontraktsvillkoren måste vara proportionella i förhållande till kontraktet i övrigt. De kan därför endast avse den del av leverantörens verksamhet som är kopplat till utförandet av kontraktet och får heller inte vara diskriminerande för utländska leverantörer eller inkräkta på friheten att tillhandahålla tjänster.

I förslaget till ramavtal avseende aktuell upphandling anges under punkten 13.5 *Leverantören förbinder sig att till kontakttolk lägst utbetala arvode enligt "Domstolsverkets Rättshjälp och taxor"*. Förvaltningsrätten finner att detta villkor utgör ett sådant särskilt kontraktsvillkor som avses i 6 kap. 13 § LOU.

Under anbudstiden kan en leverantör ställa frågor, be om förtydliganden eller kompletteringar av förfrågningsunderlaget som den upphandlande myndigheten är skyldig att svara på. Utöver detta innehåller LOU inte några närmare regler avseende utformning och ändringar av förfrågningsunderlag och inte heller när det gäller förtydliganden eller kompletteringar. Ett förtydligande eller en komplettering får således bedömas med utgångs-

punkt i de grundläggande EU-rättsliga principer som kommer till uttryck i 1 kap. 9 § LOU.

SLL har den 29 januari 2014 gjort en ändring som innebär att det i upphandlingen uppställda särskilda villkoret rörande arvode till kontakttolk inte längre kvarstår och har i det sammanhanget förlängt anbudstiden från den 3 till den 10 februari 2014. Semantix har bl.a. påtalat att förutsättningarna för leverantörerna ändrats på ett så sent stadiet att det inte funnits möjlighet att på nytt kontakta tolkarna och att ändringen därför medfört skada för Semantix.

Förvaltningsrätten finner att borttagandet av det särskilda villkoret innebär en väsentlig förändring och att den, särskilt med beaktande av den sena tidpunkt då ändringen genomförts, medför att principerna om förutsebarhet och likabehandling träts för när.

Frågan i målet är då om Semantix till följd av SLL:s förfarande har lidit eller kan komma att lida skada. För att Semantix ska anses ha lidit skada eller kan komma att lida skada kan det inte uppställas ett ovillkorligt krav på att bolaget gör sannolikt att det skulle ha kommit i fråga som huvudleverantör om den ovan angivna förändringen i upphandlingen inte hade företagits.

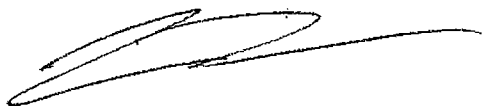
SLL har anfört att det vinnande bolaget har lagt ett nollbud varför Semantix, som i utvärderingen fått ett prispåslag på 20 kr, inte kan vinna upphandlingen. Förvaltningsrätten konstaterar att det som SLL har anfört om upphandlingens konstruktion innebär att den vinnande leverantören inte ansett sig behöva något annat än indirekt ersättning för sina tjänster. Det förhållandet måste innebära att det inte föreligger hinder för andra leverantörer att lägga bud som innebär att de beräknar sin ersättning för utförda tjänster till endast en del av den indirekta ersättningen och därför

formellt betalar för att få utföra de efterfrågade tjänsterna. Mot den bakgrunden finner förvaltningsrätten att Semantix åtminstone riskerar att lida skada.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att SLL gjort en väsentlig ändring i förfrågningsunderlaget i ett mycket sent skede under anbudstiden och att denna har påverkat Semantix möjlighet att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Semantix har genom SLL:s agerande typiskt sett kunnat komma att lida skada. Det finns därför skäl för ingripande enligt 16 kap. 6 § LOU. Eftersom bristen härleddes till upphandlingens konkurrensuppsökande skede ska upphandlingen göras om.

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (DV 3109/1A LOU).



Eva Blom

T.f. rådman

Peter Collert har föredragit målet.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## 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. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas 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

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 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. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

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 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 angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.