



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
 Allmänna avdelningen  
 Enhet 17

**DOM**  
 2014-11-21  
 Meddelad i Stockholm

Mål nr  
 14954-14

**SÖKANDE**

Teknostäd AB, 556241-4366  
 Ingentingsgatan 7  
 171 71 Solna

Ombud: Frantzeska Papadopoulou  
 Biolaw  
 Lundagatan 10 A  
 171 63 Solna

**MOTPART**

Järfälla kommun  
 177 80 Järfälla

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen om offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2014-11-21	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten förordnar att Järfälla kommuns upphandling  
 Städupphandling, Kst 2014/25 ska göras om såvitt avser anbudsområde 2.

Dok.Id 548318

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

## BAKGRUND

Järfälla kommun (Järfälla) genomför en upphandling av städtjänster under benämningen Städupphandling, Kst 2014/25. Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande enligt 4 kap. lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och omfattar ramavtal för genomförande av städtjänster. Anbudsgivare kan välja att lägga anbud på ett eller flera av totalt 27 anbudsområden. I tilldelningsbeslut avsänt den 18 juni 2014 har Järfälla angett att den för anbudsområde 2 avser att ingå ramavtal med annan anbudsgivare än Teknostäd AB (Teknostäd).

## YRKANDEN M.M.

Teknostäd yrkar att förvaltningsrätten ska förordna att rättelse av upphandlingen – i den delen som avser område 2 – ska ske genom att en ny utvärdering genomförs där bolagets anbud ska erhålla högre poäng och därmed tilldelas kontrakt. I andra hand yrkas att upphandlingen ska göras om. Som grund för sitt yrkande om rättelse anför Teknostäd att utvärderingen har skett på ett godtyckligt sätt, vilket strider mot likabehandlingsprincipen och principen om transparens. Som grund för sitt yrkande att upphandlingen ska göras om anför bolaget att utvärderingsmodellen är otydlig och vagt formulerad.

Till stöd för sin talan anför Teknostäd sammanfattningsvis följande. Järfälla har inte behandlat anbuden på ett likvärdigt och objektivt sätt. Teknostäd har lämnat fullödiga svar enligt instruktionerna i förfrågningsunderlaget och trots detta har bolagets anbud fått lägre poäng vid utvärderingen än det vinnande. Utformningen av förfrågningsunderlaget och det sätt på vilket Järfälla genomfört utvärderingen av inkomna anbud på strider dessutom mot LOU och de grundläggande principerna. Utvärderingsmodellen ger inte tillräcklig ledning för att det ska gå att

bedöma vad som tillmäts betydelse vid utvärderingen. De frågor som anbudsgivarna ska besvara är vagt formulerade och inte heller bedömningskriterierna är tillräckligt tydliga. Det är heller inte tydligt hur de avslutande intervjuerna med anbudsgivarna har bedömts. Det finns därför en överhängande risk för skönsmässiga och godtyckliga bedömningar. Om Järfälla följt LOU hade Teknostäds anbud antagits som det vinnande. Till följd av bristerna i upphandlingen lider därför bolaget skada.

**Järfälla** bestrider bifall till ansökan och anför sammanfattningsvis följande. Upphandlingen har genomförts på ett korrekt och lagenligt sätt. Förfrågningsunderlaget brister inte i transparens. Den valda utvärderingsmodellen är allmänt accepterad och inkomna anbud har utvärderats i enlighet förutsättningarna i förfrågningsunderlaget. I underlaget beskrivs även hur intervjuerna ska genomföras och hur bedömningen av vad som framkommer där sker. Poängsättningen av anbuden har gjorts utifrån en samlad bedömning av en särskild utvärderingsgrupp hos Kommunen. Teknostäds anbud har inte förfördelats vid utvärderingen, utan har inte erhållit full poäng eftersom det innehåller vissa brister i förhållande till de olika delkriterierna.

## **SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET**

### **Utgångspunkter för prövningen**

Frågan i målet är om förvaltningsrätten ska ingripa i upphandlingen till följd av de brister som Teknostäd anser finns både i genomförandet av upphandlingen och i förfrågningsunderlaget. Om sådana brister kan konstateras ska domstolen därefter ta ställning till om Teknostäd kan anses lida skada därav och, i så fall, vilken åtgärd som ska komma ifråga. Enligt bolaget är det i första hand tillräckligt att domstolen förordnar om att

Järfälla ska vidta rättelse, i andra hand yrkas att upphandlingen ska göras om. Av fast praxis följer emellertid att förvaltningsrätten vid sin prövning är obunden av parts yrkanden när det gäller frågan om en upphandling ska göras om eller rättas. Domstolen kan alltså, oberoende av hur Teknostäds talan har utformats, välja att bifalla ansökan om överprövning genom att besluta att upphandlingen ska göras om eller rättas (se RÅ 2005 ref. 47). Om domstolen finner att upphandlingen ska rättas följer av ordalydelsen i 16 kap. 5 § LOU att det inte ankommer på domstolen att förordna om utfallet av en rättelse, utan endast om att en rättelse ska ha gjorts innan upphandlingen får avslutas.

#### **Har utvärderingen skett i strid med de grundläggande principerna?**

Teknostäd har anfört att utvärderingen skett på ett felaktigt och alltför subjektivt sätt samt att Järfällas betygsättning av bolagets anbud bryter mot principerna om likabehandling och transparens. Enligt bolaget har dess anbud erhållit för låg poäng för utvärderingskriterium 2. Kvalitetssäkrande faktorer eftersom att de lämnade beskrivningarna varit tillräckliga för att erhålla högsta poäng för delkriterierna. I jämförelse med bolagets anbud har även vinnande anbud erhållit en för hög poäng eftersom det, enligt Teknostäd, innehåller vissa brister.

Av förfrågningsunderlaget, 1.1.19 Utvärdering, framgår att Järfälla kommer att anta det anbud som uppfyller kravspecifikationen och som är det ekonomiskt mest fördelaktiga med hänsyn till kriterierna:

1. anbudssumma,
2. kvalitetssäkrande faktorer och
3. kvalitetssäkrande/kvalitetsställande intervju.

Anbudet ska enligt 2 bedömas utifrån beskrivningar som anbudsgivarna fått lämna i sina anbud för fem olika delkriterier: 2.1.14 Kvalitetssäkring och egenkontroll, 3.1.7 Uppstartsplan, uppstartsorganisation och rutin för

avslutande av uppdrag, 3.3.4 Städutrustning, maskiner och logistik, 3.5.4 Organisation och bemanning av uppdraget, arbetsledarresurs samt 3.6.9 Kompetenssäkring. Delkriterierna kan antingen resultera i omdömet utmärkt som ger 5 poäng, godkänt som ger 3 poäng eller icke godkänt som ger 0 poäng. Den sammanlagda poängen ger sedan ett procentuellt avdrag från anbuds-summan. Det anges även att anbud som inte innehåller redovisning för ett kriterium eller som erhåller 0 poäng förkastas.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det inte ankommer på domstolen att göra en egen utvärdering av de lämnade anbuden. Domstolens prövning utgör istället en kontroll av om utvärderingen har gått rätt till och om de grundläggande principerna om likabehandling och transparens har åsidosatts.

I förevarande fall har det enligt förvaltningsrätten inte framkommit tillräckliga skäl för att ifrågasätta Järfällas utvärdering av anbuden. Det ligger i sakens natur att en utvärdering i viss mån kommer att innehålla subjektiva bedömningar som inte alltid kan dokumenteras och redogöras för. På sätt som Järfälla gjort gällande föreligger det även skillnader mellan dels Teknostäds anbud och det vinnande anbudet och mellan Teknostäds anbud och vad som enligt förfrågningsunderlaget ska ligga till grund för bedömningen av delkriterierna. Förvaltningsrätten finner därför sammantaget att det inte är visat annat än att utvärderingen av inkomna anbud följt förutsättningarna i förfrågningsunderlaget och att Järfällas agerande inte står i strid med de grundläggande principerna eller någon bestämmelse i LOU. Det föreligger därför inte skäl för förordna om rättelse på denna grund.

### Strider den använda utvärderingsmodellen mot LOU?

Teknostäd har även gjort gällande att förfrågningsunderlaget strider mot principerna om transparens och likabehandling eftersom Järfällas utvärderingsmodell ger möjlighet till godtycke och är att jämställa med fri prövningsrätt. Sammanfattningsvis grundar sig bolagets talan i denna del på att utvärderingskriterierna skulle vara alltför vagt beskrivna i förfrågningsunderlaget och att en anbudsgivare därför inte kan förutse vad som kommer att ha betydelse vid utvärderingen. Det framgår enligt Teknostäd inte tillräckligt tydligt vad som ska läggas till grund för poängsättningen av de genomförda intervjuerna. Inte heller i efterhand har det gått att bilda sig en uppfattning om vad anbudsgivarna fått poäng för respektive varför de missat poäng. Till stöd för sin talan har Teknostäd åberopat domar från Kammarrätten i Göteborg i mål 2295-09 den 10 juli 2009 och mål 5823-14 den 21 december 2012.

Mot detta har Järfälla sammanfattningsvis anfört att den använda utvärderingsmodellen är allmänt accepterad och att utvärderingskriterierna är tydligt angivna. De grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU har enligt kommunen inte åsidosatts.

EU-domstolen har uttalat att de upphandlande myndigheterna vid valet av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet får välja de kriterier som de ämnar tillämpa, på villkor att dessa syftar till att möjliggöra att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet fastställs och att de inte medför att den upphandlade myndigheten ges en obegränsad valfrihet när den tilldelar en anbudsgivare ett kontrakt. Tillämpningen av kriterierna ska ske med iakttagande av såväl förfarandereglerna som de grundläggande principer som följer av unionsrätten (C-448/01 p. 37-38).

Kravet på transparens och likabehandling innebär bland annat att upphandlingsprocessen ska kännetecknas av förutsebarhet.

Förfrågningsunderlaget är det styrande dokumentet i en upphandling. En anbudsgivare ska genom förfrågningsunderlaget kunna få insikt i hur kvalifikationen och utvärderingen av anbud kommer att bedömas. Emellertid medför de skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och EU-rätten inte träds för när (jfr RÅ 2002 ref. 50).

Förvaltningsrätten anser inte att vad Teknostäd anfört föranleder slutsatsen att utvärderingskriterium 2. Kvalitetssäkrande faktorer strider mot principerna om förutsebarhet och transparens. Förfrågningsunderlaget är enligt förvaltningsrätten i denna del tillräckligt tydligt för att en anbudsgivare ska kunna förstå vad som kan ge mervärde i anbudsutvärderingen. Under 2. Kvalitetssäkrande faktorer framgår vad som krävs för att anbud ska erhålla omdömena icke godkänt, godkänt och utmärkt. För varje delkriterium anges dessutom vad de beskrivningar som ska ligga till grund för utvärderingen ska avse och vilka omständigheter som är föremål för bedömning. För t.ex. 3.1.7 Uppstartsplan, uppstartsorganisation och rutin för avslutande av uppdrag anges således att bedömningen kommer att göras utifrån plan för uppstart och etablering, uppstartsorganisation omfattande resurser och kompetens som avsätts före och vid start av uppdraget samt rutin för avslut av uppdrag inklusive överlämning av dokumentation. Enligt förvaltningsrätten kan en potentiell anbudsgivare därmed skapa sig en tillräckligt klar bild av vad som ska framgå av beskrivningarna för respektive delkriterium för att anbudet ska erhålla ett visst omdöme och därmed en viss poäng vid utvärderingen. De rättsfall som åberopats i målet till stöd för att utvärderingsmodellen är godtycklig har rört upphandlingar som varit än mer otydliga än den förevarande på så

vis att den upphandlande myndigheten t.ex. inte beskrivit vad som ska ligga till grund för poängfördelning eller använt en poängskala med linjär poängfördelning mellan två värden. Inget av detta är för handen i förevarande upphandling. Eftersom både delkriterierna och omdömena är definierade kan den aktuella utvärderingsmodellen heller inte anses likställd med fri prövningsrätt. Det saknas därför skäl att ingripa i upphandlingen även på denna grund.

Den valda utvärderingsmodellen innebär även att det ska ske en kvalitetssäkrande/kvalitetsställande intervju. Intervjuer ska enligt förfrågningsunderlaget hållas för att säkerställa den erbjudna kvalitén i anbudet. För intervjun kan anbud erhålla omdömena icke godkänd, mindre bra med kvalitetsbrister, godkänd, väl godkänd och utmärkt motsvarande poäng i skalan ett till fem. På liknande sätt som för utvärderingskriterium 2. Kvalitetssäkrande faktorer ger denna poäng ett procentuellt avdrag från anbudssumman.

Någon närmare ledning om vad anbudsgivaren har att uppfylla för att få en viss poäng ges emellertid inte. Till skillnad från utvärderingskriterium 2 är omdömena inte definierade och en anbudsgivare får således inte veta mer än att en intervjun som bedöms som t.ex. "utmärkt" ger fem poäng. I förfrågningsunderlaget anges förvisso i strecksatser omständigheter som kommer att ligga till grund för utvärderingen. Uppräkning inleds emellertid med att det uttryckligen anges att Järfälla "bland annat" kommer att ta hänsyn till dessa vid bedömningen av intervjuerna. I målet har kommunen även angett att utvärderingen har gjorts efter en "samlad bedömning" av vad som framkommit under intervjuerna. Tydligare än så har emellertid inte Järfälla varit och det framgår inte heller av tilldelningsbeslutet eller utvärderingsrapporten vad som legat till grund för poängsättningen av intervjuerna. Någon annan dokumentation av vad som framkommit under intervjuerna har inte getts in i målet.



Av 9 kap. LOU följer att anbud ska lämnas skriftligen och en upphandlande myndighet är skyldig att både bevara anbudshandlingar och vid begäran lämna upplysningar om fördelarna med det anbud som antagits som det vinnande. I de fall upphandlande myndighet till någon del använder sig av ett förfarande som inte är skriftligt, såsom intervjuer, vid genomförande av en upphandling, måste dessa bestämmelser anses innebära att LOU uppställer en inte ringa dokumentationsplikt till förmån för bl.a. anbudsgivare och andra leverantörer som kan ha ett intresse av att i efterhand bilda sig en uppfattning av hur en upphandling genomförts. Järfälla har inte kunnat prestera någon dokumentation som beskriver hur intervjuerna gått till eller vilka svar och andra upplysningar som anbudsgivarna lämnat under mötena med kommunens representanter. Det är således överhuvudtaget inte möjligt för en utomstående att få en inblick i hur denna del av anbudsutvärderingen gått till.

Sammanfattningsvis framgår det således inte tillräckligt tydligt av förfrågningsunderlaget vad som kommer att tillmätas betydelse vid genomförande av intervjuerna. Varken av tilldelningsbeslutet, utvärderingsrapporten eller någon annan dokumentation framgår heller varför vissa anbudsgivare tilldelats en viss poäng. Förfrågningsunderlaget har således i denna del öppnat för en alltför godtycklig bedömning som inte kunnat förutses av presumtiva leverantörer och inneburet en i princip fri prövningsrätt för Järfälla.

#### **Lider Teknostäd skada?**

Av 16 kap. 6 § första stycket LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i LOU 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.

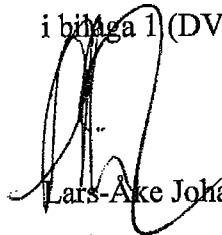
Av utredningen i målet framgår att Teknostäd lämnat det ekonomiskt näst mest fördelaktiga anbudet för anbudsområde 2. Bolagets anbudssumma är lägre än vinnande anbudsgivares och efter utvärdering skiljer endast ca 1 900 kr mellan anbudet. Teknostäd har i målet oemotsagt gjort gällande att om bolagets anbud endast erhållit en ytterligare poäng vid utvärderingen så hade det antagits som det vinnande. Bolaget får därmed anses lida skada av Järfällas agerande.

### **Förvaltningsrättens slutsats**

Förfrågningsunderlagets utformning strider mot principerna om förutsebarhet och transparens. Eftersom bristen är hänförlig till upphandlingens konkurrensuppsökande skede är det inte tillräckligt med rättelse. Järfällas upphandling Städupphandling, Kst 2014/25 ska därför göras om såvitt avser anbudsområde 2.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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

  
Lars-Åke Johansson  
Rådman

Förvaltningsrättsnotarien Joel Lack 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.