



SÖKANDE

Matfabriken i Sala AB, 556610-9020

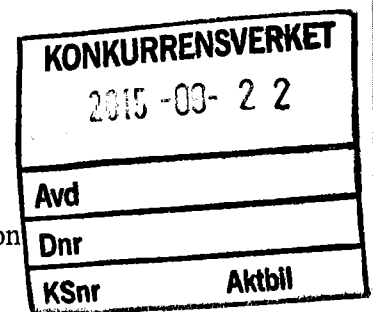
Ombud: Advokaterna Jimmy Carnelind och Christian Martinsson
MAQS Advokatbyrå i Göteborg AB
Box 11918
404 39 Göteborg

MOTPART

Norrmalms stadsdelsnämnd i Stockholms stad
Box 3128
103 68 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och förordnar att Norrmalms stadsdelsnämnd i Stockholms stads upphandling av leverans av matlådor till brukare inom den öppna hemtjänsten med referensnummer 2.2-122/2015 ska göras om.

Dok.Id 647914

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

YRKANDEN M.M.

Norrmalms stadsdelsnämnd i Stockholms stad (staden) genomför en upphandling av leverans av matlådor till brukare inom den öppna hemtjänsten inom Norrmalms stadsdelsförvaltning, refnr: 2.2-122/2015. Upphandlingen genomförs som ett förenklat förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Annan anbudsgivare än Matfabriken i Sala AB har tilldelats kontrakt i upphandlingen.

Matfabriken i Sala AB (bolaget) yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen ska rättas på så sätt att en ny utvärdering ska genomföras varvid Fazer food services AB (Fazer) inte ska tilldelas mervärdespoäng alternativt att bolaget ska tilldelas samma mervärdespoäng. I andra hand yrkar bolaget att upphandlingen ska göras om då den strider mot transparensprincipen. Bolaget anför bl.a. följande. Upphandlingen har genomförts utan att hänsyn tagits till de grundläggande principer som ska tillämpas vid all offentlig upphandling. Av p. 5 i anbudsinbjudan följer att vinnande anbud utses genom en sammanvägning av begärd ersättning och erbjuden kvalitet. I p. 5.2 "Kvalitetskriterier" anges att utvärdering av kvalitetskriterier görs av en utvärderingsgrupp varvid bl.a. matsedlarnas variation och innehåll bedöms. Om matsedlarna bedöms innebära mervärde i förhållande till ställda krav görs avdrag motsvarande 15 procent av anbudssumma 1.

Fazers, men inte bolagets, matsedlar har bedömts innebära mervärde i enlighet med vad som angivits i det aktuella kvalitetskriteriet. Utvärderingsgruppen har dock inte förhållit sig till de kriterier som anbudsinbjudan föreskriver.

Vid all offentlig upphandling är det av största betydelse att den upphandlande myndigheten iakttar de grundläggande EU-rättsliga principerna för offentlig upphandling. De upphandlingsrättsliga principerna ska enligt för-

arbeten till LOU iakttas i alla faser av ett upphandlingsförfarande. Detta innebär bl.a. att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en anbudsgivare på grundval därav kan avgöra vad som avses med i förfrågningsunderlaget uppställda krav och däri angivna utvärderingskriterier samt hur utvärderingen av anbuderna kommer att gå till. Ett förfrågningsunderlag ska således kännetecknas av öppenhet och förutsebarhet. Härutöver ska även utvärderingen kännetecknas av bl.a. öppenhet och förutsebarhet. Den upphandlande myndigheten måste också behandla alla anbudsgivare lika. Principen om likabehandling utgör grunden för direktivet om offentlig upphandling.

Mervärde baserat på matsedlars innehåll förutsätter enligt p. 5.2 i anbudsinvjudan att följande tre kriterier är uppfyllda.

1. Antal rätter är tillräckligt många så att upprepning inte förekommer oftare än var tredje vecka,
2. Matsedlarna utgörs företrädesvis av svensk husmanskost med inslag av mat från andra kulturer och världsdelar,
3. Maten har ett varierat innehåll och typen av bearbetade och obearbetade råvaror varierar.

Staden har ansett att bolaget inte uppfyllt mervärdesskriterium 3 ovan såvitt avser "varierat innehåll". En jämförelse med Fazers matsedlar ger vid handen att Fazer har en större upprepning av samma eller liknande ingredienser. Fazers matsedlar innehåller exempelvis sej två gånger vecka 1 och 2 samt därutöver en gång under respektive vecka 3-5.

Staden kopplade inledningsvis sin motivering till påstådd bristande variation i bolagets matsedlar till vissa maträtter med kyckling som huvudingrediens. Därefter motiveras uteblivet mervärde med en koppling till antal maträtter, vilka enligt förfrågningsunderlaget ska vara tillräckligt många

för undvikande av upprepning. Bolaget uppfyller emellertid kriteriet för mervärde relaterat till antalet rätter.

Över en period om fem veckor förekommer sex dubletter eller upprepningar av maträtter hos såväl bolaget som Fazer. Fazers matsedlar innehåller, sett över en period om fem veckor, fler maträtter än bolagets matsedlar men har för brukarna en sämre variation. Brukarna har vid Fazers alternativ en daglig valmöjlighet uppgående till endast fyra rätter. Vid bolagets alternativ kan brukarna dagligen välja mellan samtliga 14 rätter som utgör respektive veckomatsedel. Med bolagets matsedlar får brukarna således tillgång till ett stort antal rätter som uppfyller det första kriteriet för mervärde, dessutom ges brukarna möjlighet att för varje måltid välja sin favoriträtt.

Det bedömningsutrymme som en upphandlande myndighet har vid utvärdering av mervärde är begränsat och kan aldrig sträcka sig längre än vad ordalydelsen i förfrågningsunderlaget tillåter. Mervärdespoäng enligt kriterium 3 utgår om maten har ett varierat innehåll. Någon jämförelse mellan anbudena ska inte äga rum. Det är således ointressant vilken anbudsgivare som offererat matsedlar med mest variation.

Principen om förutsebarhet och transparens hänger samman med likabehandlingsprincipen eftersom skyldigheten för den upphandlande myndigheten att lämna insyn är en förutsättning för att kunna kontrollera att alla anbudsgivare behandlas lika.

Begreppet "Mat med varierat innehåll" är i sig vagt beskrivet och innefattar ingen mätbarhet. Till följd av att förfrågningsunderlaget saknar vägledning till vad staden avsett med begreppet "Mat med varierat innehåll" har staden givit sig fri prövningsrätt. Att tillagningssättet avseende en viss huvudingrediens skulle ha betydelse framkommer inte i förfrågningsunderla-

get. Staden har inte heller kunnat förklara varför bolagets kycklingmåltider ska behandlas annorlunda än Fazers kycklinggrytor. Anledningen därtill är att det saknas mätbara kriterier i förfrågningsunderlaget som staden kan relatera till.

Det har inte gått att bilda sig en uppfattning om att "varierat innehåll" skulle ha olika innebörd under de olika delkriterierna. Innebörden av kriteriet har varit för vagt formulerat och det har inte framkommit vad som krävs i detta avseende för att nå upp till mervärdesnivån. Upphandlingen strider därför mot transparensprincipen och ska som alternativ göras om.

Till följd av att staden genomfört upphandlingen utan att iaktta de grundläggande principerna som följer av 1 kap. 9 § LOU har matfabriken, som lämnat det lägsta priset i upphandlingen, lidit eller riskerat att lida skada.

Staden bestrider yrkandet och anför följande. Staden har inte brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller mot någon annan bestämmelse i lagen. Förfrågningsunderlaget uppfyller lagens krav på förutsäbarhet och transparens. Kvalificering och utvärdering av anbuderna har skett i enlighet med angivna förutsättningar och anbud och anbudsgivare har behandlats lika utan ovidkommande hänsyn. Förfarandet har inte heller i övrigt skett i strid mot LOU.

Till grund för bedömning av kvalitetskriterium 1 i p. 5.2 ligger de matsedlar som anbudsgivaren bifogat anbudet. I p. 5.2 anges att utvärdering av kvalitetskriterierna sker av en utvärderingsgrupp bestående av tjänstemän inom Stockholms stad som genom sitt arbete är sakkunnig vad gäller äldreomsorg och mat till äldre. Gruppens deltagare gör först en självständig bedömning av anbudens kvalitet i förhållande till kraven i förfrågningsunderlaget. Därefter genomför gruppen en utvärdering i konsensus av varje anbud i förhållande till kraven i förfrågningsunderlaget.

Bolagets anbud bedömdes inte uppfylla de förutsättningar som anges för att avdrag för mervärde ska kunna ske. Anbudet från Fazer bedömdes uppfylla förutsättningar för att erhålla avdrag för mervärde beträffande matsedlarnas variation och innehåll. Beträffande övriga kvalitetskriterier bedömdes båda de kvalificerade anbudsgivarna uppfylla kraven för att erhålla avdrag för mervärde. Vid en sammanvägning av pris och kvalitet bedömdes Fazer ha lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga priset och Fazer tilldelades därför kontrakt.

Skälet till att bolaget inte erhöll mervärde avseende kvalitetskriterium 1 var att staden bedömde att den efterfrågade variationen inte fanns i matfabrikens matsedlar. Enligt dessa matsedlar förekommer exempelvis kycklingfilé fyra av de fem veckorna. Under vecka tre förekommer kycklingfilé vid två tillfällen. Att vissa dubletter förekommer har inte påverkat bedömningen.

Bolaget gör en jämförelse mellan sina och Fazers matsedlar och konstaterar att Fazers matsedlar innehåller minst lika många upprepningar vad gäller huvudingredienser som bolaget. Det är emellertid inte enbart huvudingrediensen som sådan som bedömts utan i förfrågningsunderlaget p. 5.2 är det antalet *rätter* som ska vara tillräckligt många för att undvika upprepning. Det är exempelvis skillnad på stekt sej och pocherad sej, vilket det tagits hänsyn till vid utvärderingen. Däremot är stekt kycklingfilé just stekt kycklingfilé. Staden har gjort bedömningen att Fazers matsedlar hade sådan variation och i övrigt sådant innehåll att kvalitetskriterium 1 var uppfyllt. För bolagets matsedlar bedömde staden att de inte uppnådde kvalitetskriteriet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

1 kap. 9 § LOU anges bl.a. att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Kravet på att upphandlingar ska genomföras på ett öppet sätt ger uttryck för principen om transparens och öppenhet, som bl.a. innebär att upphandlingsprocessen ska kännetecknas av förutsebarhet. Höga krav bör ställas på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av ett förfrågningsunderlag. De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet medför emellertid att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och EG-rätten inte träds för när (jfr RÅ 2002 ref. 50).

Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU. För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs att sökanden kan visa både att den upphandlande myndigheten har agerat på ett sätt som inte är förenligt med LOU och att sökanden till följd av agerandet har lidit skada eller kan komma att lida skada.

Förvaltningsrättens bedömning

Av utredningen i målet framgår att staden inte funnit att bolagets matsedel uppfyllt kriteriet ”maten har ett varierat innehåll”, p. 5.2. Bolagets anbud har därmed inte erhållit avdrag för mervärde. Staden har bl.a. anfört att kycklingfilé förekom fyra av fem veckor i bolagets matsedlar. Att Fazers matsedlar innehöll sej vid lika många tillfällen är enligt staden inte jämförbart eftersom det är skillnad på stekt sej och pocherad sej.

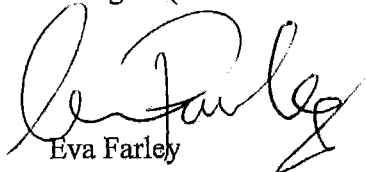
Förvaltningsrätten konstaterar att det i förfrågningsunderlaget saknas närmare ledning om vad anbudsgivare ska lägga vikt vid för att uppfylla det aktuella kriteriet i p. 5.2. Anbudsgivares möjlighet att lämna ett så konkurrenskraftigt anbud som möjligt har således begränsats. Det går av förfrågningsunderlaget t.ex. inte att utröna vad som kommer tillmätas betydelse vid bedömningen av om maten anses ha ett varierat innehåll. Det går inte heller att i efterhand kontrollera att bedömningen har gjorts på ett sådant sätt som tillgodoser principerna i LOU.

Förvaltningsrätten finner mot bakgrund härav att kravet på transparens har åsidosatts och att upphandlingen i detta avseende strider mot LOU. Bolaget får anses ha visat att detta har medfört att de lidit eller riskerat att lida skada. Förutsättningar för ingripande enligt LOU föreligger därmed

Eftersom den konstaterade bristen i grunden är hänförlig till förfrågningsunderlaget och dess utformning, 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 Farley

Förvaltningsrättsfiskal

Sara Rostamian 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 vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut 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, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

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.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is crucial for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. It highlights the need for consistent data collection procedures and the use of advanced analytical techniques to derive meaningful insights from the data.

3. The third part of the document focuses on the role of technology in data management and analysis. It discusses how modern software solutions can streamline data collection, storage, and processing, thereby improving efficiency and accuracy.

4. The fourth part of the document addresses the challenges associated with data management, such as data quality, security, and privacy. It provides strategies to mitigate these risks and ensure that the data remains reliable and secure throughout its lifecycle.

5. The fifth part of the document concludes by summarizing the key findings and recommendations. It stresses the importance of a data-driven approach in decision-making and the need for continuous monitoring and improvement of the data management process.