

LÄNSRÄTTEN I  
STOCKHOLMS LÄN

**DOM**  
2008-08-26  
Meddelad i  
Stockholm

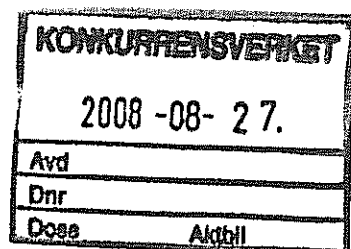
Mål nr  
13472-08  
Rotel 553

**SÖKANDE**

Attendo Care AB, 556148-5169

Ombud:

Advokaterna Tomas Kjellgren och Louise Widén  
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB  
Box 1711  
111 87 Stockholm



**MOTPART**

Stockholms stad

Ombud:

Stadsadvokaten Catharina Gyllencreutz  
Juridiska avdelningen  
Stadsledningskontoret  
105 35 Stockholm

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling

---

**DOMSLUT**

Länsrätten avslår ansökan om överprövning.

Länsrättens interimistiska beslut den 27 juni 2008 upphör därmed att gälla.

Dok.Id 349973

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: lansrattenistockholm@dom.se	08-561 680 01	måndag – fredag 09:00-15:00

## BAKGRUND

Stockholms stad (staden) har genomfört en förenklad upphandling enligt 6 kap. LOU av verksamhetsdrift vid fjorton vård- och omsorgsboenden inom nio stadsdelsnämnder.

Genom skilda tilldelningsbeslut den 17 juni 2008 har staden - såvitt nu är ifråga - tilldelat Stiftelsen Röda Korshemmet uppdraget att ansvara för driften vid Rios vård- och omsorgsboende, Digni Care AB vid Dianagårdens vård- och omsorgsboende samt Carema vid Fruängsgårdens och Högdalens vård- och omsorgsboenden. Stiftelsen Röda Korshemmet och Attendo Care AB tilldelades totalt två boenden vardera och Carema fyra boenden.

## YRKANDEN M.M.

**Attendo Care AB (Attendo)** ansöker hos länsrätten om överprövning av ifrågavarande upphandling och yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas, i andra hand att den ska göras om, allt till den del upphandlingen omfattar vård- och omsorgsboendena vid Rio, Dianagården, Fruängsgården och Högdalen. Stadens agerande, som det beskrivs närmare fortsättningsvis, står i strid med det krav på affärsmässighet som framgår av 1 kap. 4 § LOU

Till stöd för sin talan anför **Attendo** bl.a. följande. Den vinnande anbudsgivaren avseende vård- och omsorgsboendet vid Rio, Röda Korset, har inte uppfyllt skall-kravet avseende sin ekonomiska och finansiella ställning. Röda Korset har för att styrka sin ekonomiska och finansiella ställning endast ingett en årsredovisning avseende räkenskapsåret 2006. Några skäl till varför Röda Korset inte förmått inge UC-intyg, bankgaranti eller lånebevis har inte angetts. Vidare ska intyget visa att anbudsgivaren i samband med anbudsgivningen och minst tre månader efter driftsstart uppfyller kraven på resurssäkerhet, vilket i detta fall uppgår till ca 14 200 000 kr. En årsredovisning, som visar till-

gångar per den 31 december 2006, uppfyller inte detta krav. Dessutom uppvisas i den ingivna årsredovisningen endast direkt tillgängliga medel uppgående till ca 8 900 000 kr. Attendo har under handläggningen i länsrätten frånfallit sitt ursprungliga skall-krav gentemot Digni Care AB.

För det fall länsrätten skulle finna att vinnande anbudsgivare avseende omsorgsboendet vid Rio uppfyllt ställda skall-krav anför Attendo bl.a. följande. Om utvärderingen hade varit korrekt genomförd skulle Attendo ha tilldelats aktuellt kontrakt. Vidare skulle, vid en korrekt utvärdering Attendo även ha tilldelats kontrakten avseende Dianagården, Fruängsgården och Högdalen. Avseende kriteriet ”1. Omsorg och service i den enskildes vardag” har Attendo för daglig omsorg och service genomgående erhållit noll poäng. Detta trots att Attendo i bilaga 13 till sina anbud har beskrivit och åtagit sig att arbeta efter en viss metod och arbetssätt inkluderande bl.a. sinnesstimulering, taktill stimulering, reminiscens, kontaktmannaskap, planeringssystem, närstående-kontakt och kommunikation med personer med demens. Vissa av åtgärderna beskrivs också närmare i hänvisade bilagor 15 och 18 till anbudet. Vad gäller punkten genomgripande inriktning/grundkoncept under kriteriet ”3. Inriktning och aktiviteter” genomsyras Attendos verksamhet av den genomgripande inriktning/grundkoncept som efterfrågats i förfrågningsunderlaget. Vidare har Attendo nogsamt beskrivit denna arbetsmetod och åtagit sig att efterleva densamma. Attendo borde därför ha tilldelats poäng avseende den punkten. Gällande punkten metoder/arbetssätt för kontinuitet under kriteriet ”6. Motiveringsarbete och kontinuitet i utförande av insatser” har Attendo i bilaga 18 till anbudet tydligt och utförligt beskrivit hur bolaget arbetar med detta. Åtgärder i form av kontaktmannaskap, planeringssystem, strikt mötesflöde för säkerställande av informationsutbyte, metoder för att minska sjukfrånvaron och ersättningsplanering har beskrivits av Attendo. Mot bakgrund av detta borde Attendo ha tilldelats poäng gällande den punkten. Även gällande punkten ”8. Utbildning” borde Attendo ha tilldelats poäng eftersom Attendo i bilaga 20 har åtagit sig att utbilda fyra procent av omsorgspersonalen per år, med start år

2009, och att utbildningen motsvarar de krav, som ställs i förfrågningsunderlaget. Sammanfattningsvis vad gäller utvärderingen står det klart att staden felaktigt har tilldelat Attendo alltför låga poäng och vid en sålunda korrekt utvärdering hade Attendos anbud varit det mest ekonomiskt fördelaktiga.

Attendo har lidit skada till följd av stadens agerande under upphandlingsförfarandet. Om staden hade förkastat Stiftelsen Rödakorshemmet's anbud och i övrigt utvärderat Attendos anbud korrekt hade Attendo tilldelats aktuella kontrakt.

**Staden** bestrider Attendos yrkanden och anför bl.a. följande. Staden har inte brutit mot någon bestämmelse i LOU. Stiftelsen Röda Korshemmet har lämnat erforderligt intyg för att styrka sin ekonomiska och finansiella ställning. Det framgår av förfrågningsunderlaget att intyg eller annat skriftligt bevis som utvisar tillgångar är ett alternativ till UC-intyg, bankgaranti eller lånegaranti för anbudsgivaren att visa den ekonomiska och finansiella ställningen. Årsredovisning med revisionsberättelse utgör enligt stadens mening skriftligt bevis och intyg om tillgång. Röda Korshemmet, som är en stiftelse och inte kan få UC-intyg, har i stället lämnat in intyg eller annat skriftligt bevis som utvisar resurssäkerhet. Årsredovisningen visar att de i upphandlingen uppställda kraven på ekonomisk och finansiell ställning uppfylls av Stiftelsen Rödakorshemmet. Attendo pekar i detta sammanhang på att de direkt tillgängliga medlen hos Stiftelsen Rödakorshemmet endast uppgår till 8 900 000 men det ställs i förfrågningsunderlaget inte något krav på att resurssäkerhet ska vara kontanta medel. Av Stiftelsen Rödakorshemmet's årsredovisning framgår att dess tillgångar uppgår till 192,7 mkr. Av dessa är 44,9 mkr investerade i värdepapper och ytterligare 8,9 mkr utgörs av likvida medel. Det saknas enligt stadens uppfattning anledning att betvivla att det hos denna anbudsgivare finns tillräckliga resurser att genomföra de uppdrag, som stiftelsen tilldelats. Därigenom uppfyller Stiftelsen Röda Korshemmet det aktuella skall-kravet. Då det stått samtliga anbudsgivare fritt att välja annat bevis än UC-intyg för att styrka

sin ekonomiska och finansiella ställning har staden inte överträtt likabehandlingsprincipen.

När det sedan gäller bedömningen av de olika utvärderingskriterierna anför staden bl.a. följande. All utvärdering och poängsättning har skett i enlighet med LOU och gemenskapsrättsliga principer. Utvärderingskriterierna är tydliga och förklarar vad som ska beskrivas. Vidare ska tilläggas att det beträffande mervärde för flera kriterier har lagts vikt vid att anbudsgivaren gör troligt att mervärdet i praktiken kommer den enskilde till del. Gällande kriteriet ”1. Omsorg och service i den enskildes vardag” ges poäng då det framgår och gjorts troligt att utformningen ger ett mervärde i förhållande till de i 13 kap. ställda kraven beträffande daglig omsorg och service. Attendo har erhållit 0,5 poäng för del 1 av utvärderingskriteriet men däremot inte för del 2. I denna del efterfrågas inte alternativa insatser och metoder i sig utan mervärde vad gäller värdighet, kontinuitet, trygghet och självbestämmande vid insatsernas genomförande. Attendo har angett att detta uppnås genom daglig planering och uppföljning men inte lämnat någon närmare beskrivning för hur detta finns med vid genomförande av insatserna omsorg och service. Det är ett skall-krav för tjänsten att verksamheten bygger på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet och även att uppföljning ska finnas som krävs för att säkerställa att entreprenörens ansvar uppfylls. Ett åtagande att uppfylla krav på att den enskildes valfrihet tillgodoses, eller en förklaring innebär inte i sig något mervärde. Det saknas i Attendos anbud beskrivningar som medför att det efterfrågade mervärdet visas. Avseende utvärderingskriteriet ”3. Inriktning och aktiviteter” anser staden att de beskrivningar som Attendo har gjort är relativt summariska sammanfattningar som inte är konkreta, sammanhängande och genomgripande. Vidare framgår det inte att inriktningen genomförs så att den ger de boende avsevärt bättre stimulans/sysselsättning i förhållande till kraven på tjänsten. Vad gäller utvärderingskriteriet ”6. Motiveringsarbete och kontinuitet i utförande av insatser” har Attendo erhållit 0,5 poäng för att åtagandet om egen tid med kontaktpersonen innebär ett mervär-

de i förhållande till kraven i 13 kap. Däremot framgår det inte, på ett sådant sätt som skulle motivera högsta poäng, hur kontinuiteten runt den enskilde kommer att vara eller konsekvenserna av åtgärderna som utvisar att de boende på olika sätt får ett mervärde avseende kontinuitet. Vad slutligen gäller utvärderingskriteriet ”8. Utbildning” har Attendo inte gjort det åtagande som efterfrågas i förfrågningsunderlaget. Attendo har uppgett att bolaget åtar sig att utbilda 4 % av omsorgspersonalen per år vilket inte är detsamma som att åta sig att genomföra utbildning motsvarande 4 % av alla arbetstimmar per år avseende all omsorgspersonal. Det åtagande Attendo har gjort innebär inget åtagande att avsätta viss tid för utbildning och Attendos anbud ska därför inte tilldelas poäng i denna del.

Attendo och staden har här efter inkommit med skrivelser resp. bemötande. Staden anför att när det gäller bedömningen av utvärderingskriterierna har dessa gjorts av tre olika utvärderingsgrupper. Grupperna har bestått av minst fyra personer från staden, varav minst tre har varit tjänstemän som genom sitt arbete är sakkunniga avseende äldreomsorg samt vård- och omsorgsboende. Alla grupperna har bedömt Attendos anbud och gjort samma bedömningar.

Länsrätten har den 27 juni 2008 förordnat att upphandlingen avseende verksamhetsdriften vid vård- och omsorgsboendena såvitt avser Rio, Dianagården, Fruängsgården och Högdalen till vidare inte får avslutas. Beslutet gäller till dess annat förordnas.

## DOMSKÄL

### *Tillämpliga bestämmelser*

Enligt 1 kap. 4 § LOU ska upphandling göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud ska behandlas utan ovidkommande hänsyn.

I 6 kap. 12 § första stycket LOU stadgas följande. En upphandlande enhet skall antingen anta

1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, eller
2. det anbud som har lägst anbudspris.

Enligt andra stycket samma lagrum skall vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, enheten ta hänsyn till samtliga omständigheter såsom pris, leveranstid, driftkostnader, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service, tekniskt stöd, miljöpåverkan m.m. Enheten skall i förfrågningsunderlaget eller i annonsen om upphandling ange vilka omständigheter den tillmäter betydelse. Omständigheterna skall om möjligt anges efter angelägenhetsgrad, med den viktigaste först.

Av 7 kap. 1 § samma lag framgår att en leverantör som anser att han lidit eller kan komma att lida skada enligt 2 § får i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärder enligt nämnda paragraf.

Av 7 kap. 2 § samma lag framgår att om den upphandlande enheten har brutit mot 1 kap. 4 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

I 1 kap. 18 § andra stycket LOU anges att en upphandlande enhet i annonsen om upphandling eller inbjudan till anbudsgivning ska ange vilka bevis den vill ha om bl.a. en leverantörs finansiella och ekonomiska ställning.

I den nya lagen (2007: 1091) om offentlig upphandling, som trädde i kraft den 1 januari 2008 och ersätter den äldre lagen (1992:1528), och således inte är direkt tillämplig i förevarande mål, anges i 11 kap. 7 § följande. Bevis på en leverantörs ekonomiska kapacitet kan utgöras av

1. uppgift om företagets samlade omsättning och , i förekommande fall, omsättningen för det verksamhetsområde som upphandlingen gäller för de tre senaste verksamhetsåren eller den kortare tid under vilken verksamheten bedrivits,
2. balansräkningar eller utdrag ur dem, eller
3. intyg från banker eller, i förekommande fall, bevis på relevant ansvarsförsäkring för verksamheten.

#### *Ur förfrågningsunderlaget*

På sidan 16 i underlaget under kapitlet kvalificeringskrav/krav på leverantören anges rubriken ”12.3 Ekonomisk och finansiell ställning” bl.a. följande. Anbudsgivarens finansiella och ekonomiska ställning godkänns om denne an-

tingen enligt Upplysningscentralens (UC) riskklassificering inte har lägre riskklass än 3, eller i sitt anbud lämnar intygande om resurssäkerhet såsom en koncern- eller bankutfästelse eller på annat sätt, i sitt anbud bifogar godtagbart bevis för att företaget har en finansiell och ekonomisk ställning för att kunna fullgöra uppdraget. Resurssäkerheten ska motsvara de värden som för var och ett boende anges i kolumn 3, sid. 6 [ska *rätteligen* vara sid. 5]. Intyg om resurssäkerheten ska utvisa att resurssäkerheten kan disponeras i verksamheten på ett sådant sätt att uppdraget kan fullgöras. Anbudsgivare ska till sitt anbud ska bifoga följande bevis: Intyg från Upplysningscentralen, som utvisar riskklassificering lägst riskklass 3 eller intyg om tillgång, koncern- eller bankgaranti, lånebevis eller annat skriftligt bevis som utvisar resurssäkerhet som motsvarar ovan ställda krav. Om en leverantör har skäl för att inte förete begärda bevis, får han visa sin finansiella och ekonomiska ställning genom skriftlig förklaring, som den upphandlande enheten kan godta.

På sidan 42 i förfrågningsunderlaget under kapitlet Utvärdering bl.a. följande. Endast de anbud som uppfyller samtliga krav i kvalificering och kravspecifisering går vidare till utvärderingen. Vid utvärderingen prövas vilket anbud som för varje vård- och omsorgsboende är det mest ekonomiskt fördelaktiga med hänsyn till erbjuden kvalitet till de av staden bestämda ersättningsnivåerna. Anbuderna kommer att poängsättas efter en särskilt redovisad poängskala. Poäng erhålls för det mervärde som redovisas i förhållande till i kap. 13 ställda krav. Bedöms det inte föreligga något mervärde utgår det inte poäng. För vart och ett av de åtta utvärderingskriterierna kan anbudsgivaren erhålla maximalt tre poäng. För kriterierna 1 och 3 samt 5 - 7 utdelas även halva poäng. Poäng utdelas därvid med 0,5 eller en poäng för de olika delarna i kriteriet med undantag för specifika åtaganden som i de fall så anges närmare endast kan tilldelas en poäng. Övriga kriterier kan poängsättas med en + en + en poäng. Uppnått poängtal för varje kriterium multipliceras med närmare angiven vikt (procenttal). Attendos anbud har i utvärderingen avseende samtliga i målet aktuella boenden erhållit följande poäng såvitt nu är av intresse.



UTVÄRDERINGSKRITERIUM	POÄNG
1. Omsorg och service i den enskildes vardag	
1a.	0,5
1b.	0
1c.	1
3. Inriktning och aktiviteter	
3a.	1
3b	0,5
3c.	0
6. Motiveringsarbete och kontinuitet i utförande av insatser	
6a.	0,5
6b.	1
8. Utbildning	
8.	0

*Länsrättens bedömning*

Av 1 kap. 4 § LOU framgår att en upphandling ska göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud ska behandlas utan ovidkommande hänsyn. Vidare gäller de EG-rättsliga principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Grund för att ingripa mot en upphandling kan föreligga om den upphandlande enheten har åsidosatt kravet på affärsmässighet eller förbudet mot ovidkommande hänsyn i 1 kap. 4 § LOU

eller någon av de uppräknade EG-rättsliga principerna och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada.

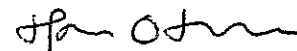
I det aktuella förfrågningsunderlaget finns ett s.k. skall-krav avseende bevis på finansiell och ekonomisk ställning. Attendo anför att Stiftelsen Röda Kors-hemmet genom att enbart lämna in årsredovisning och inget UC-intyg med riskklassificering, inte har uppfyllt detta skall-krav och därför inte är kvalifi-cerad för uppdraget. Länsrätten konstaterar att det i underlaget getts alternativ hur den ekonomiska och finansiella ställningen ska visas genom annat skrift-ligt bevis som utvisar resurssäkerhet som motsvarar de ställda kraven. Enligt staden kan Rödakorshemmet, som är en stiftelse, inte få ett UC-intyg med riskklassificering.

Bevis om vad som kan utgöra en leverantörs ekonomiska ställning är numera förtydligt i den nu gällande LOU (2007:1091) jämfört med den tidigare LOU (1992:1528). Stiftelsen Rödakorshemmet har genom att lämna in årsredovis-ning för verksamhetsåret 2006 jämte revisionsberättelse redovisat företagets samlade omsättning och balansräkning och uppfyller därmed de krav som ställs på bevis om den ekonomiska ställningen enligt 11 kap. 7 § i LOU (2007:1091). Enligt länsrättens förmenande utgör det inget hinder att utgå från vad som sägs i detta lagrum även i förevarande mål i syfte att få en närmare precisering av beviskravet. Några skäl för att staden skulle ha begärt in en skriftlig förklaring från Stiftelsen Rödakorshemmet för att visa sin finansiella och ekonomiska ställning har inte framkommit. Länsrätten finner vidare att det saknas skäl att ifrågasätta den bedömning staden har gjort av Stiftelsen Rödakorshemmets resurssäkerhet utifrån den inlämnade årsredovisningen. Stiftelsen Rödakorshemmet har därigenom uppfyllt i förfrågningsunderlaget ställt skall-krav och grund för rättelse saknas därför i denna del.

Länsrätten finner att uppgifterna i förfrågningsunderlaget får anses vara till-räckligt klart och tydligt utformat för att varje leverantör - med utgångspunkt i

underlaget - ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud. Attendo anför att stadens utvärdering av dess anbud har gjorts på ett felaktigt sätt och att staden därför handlat i strid med kravet på affärsmässighet i 1 kap. 4 § LOU. Länsrätten konstaterar att det vid förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller måste finnas ett visst utrymme för den upphandlande enheten att utifrån de uppställda kriterierna göra en självständig bedömning av kvalitén på anbuden. Detta under förutsättning att kraven på bl.a. icke-diskriminering, likabehandling och transparens uppfylls och att inga ovidkommande hänsyn tas. Det har enligt länsrätten mening inte framkommit några omständigheter, som talar för att staden skulle ha åsidosatt dessa principer vid utvärderingen av Attendos anbud. Någon grund för länsrätten att utifrån felaktig utvärdering förordna att upphandlingen ska göras om eller rättas finns därför inte. Ansökan om överprövning ska således avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (DV 3109/1a)

  
Håns O Larsson  
Rådman

Föredragande har varit länsrättsnotarien Eva Olofsson.





## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga länsrättens beslut skall skriva till kammarrätten i Stockholm.

Skrivelsen skall dock skickas eller lämnas till länsrätten.

Överklagandet skall ha kommit in till länsrätten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Tiden för överklagandet för offentligpart räknas emellertid 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 skall kunna tas upp i kammarrätten fordras att prövningstillstånd meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut vartill länsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står länsrättens 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 skall innehålla

1. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom skall adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,
2. det beslut som överklagas med uppgift om länsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av länsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen skall vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till länsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud skall denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.

