



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
 Avdelning 33

DOM
 2019-12-10
 Meddelad i Stockholm

Mål nr
 5339-19

SÖKANDE

ISS Facility Services AB, 556410-3280

Ombud: Chefsjuristen Jens Holmberg och bolagsjuristen Emilie Strömberg

MOTPART

Sollentuna kommun

Ombud: Advokat Annika Andersson och biträdande jurist Hanna Wackå

SAKEN

Offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

KONKURRENSVERKET	
2019 12 10	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

Dok.Id 1158384

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	-	måndag–fredag
		E-post: avd33.fst@dom.se		08:00–16:00
		www.domstol.se/forvaltningsratt		

YRKANDEN M.M.

Sollentuna kommun genomför en upphandling av sex entreprenader avseende tillagning och leverans av lunch och mellanmål till skolor i kommunen (diarie nr SK2018-0094). Upphandlingen genomförs med ett förenklat förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Enligt tilldelningsbeslut den 25 februari 2019 har ett annat bolag än ISS Facility Services AB (ISS) antagits som leverantör på samtliga av de sex avtalsområden som ingår i upphandlingen.

ISS yrkar att upphandlingen ska göras om.

Kommunen anser att ansökan ska avslås.

Förvaltningsrätten har den 2 oktober 2019 hållit muntlig förhandling i målet. På begäran av ISS har vittnesförhör hållits med [REDACTED] och [REDACTED]. Vittnesförhör med [REDACTED] och [REDACTED] har hållits på kommunens begäran.

UTVECKLING AV TALAN

ISS

Den utvärderingsmodell som använts i upphandlingen står i strid med LOU eftersom den brister i transparens och förutsebarhet. Det har inte varit tydligt för anbudsgivarna vad kommunen skulle komma att tillmäta betydelse vid bedömningen av anbudet gentemot de kriterier som uppställts. Kommunen har vidare avvikit från de uppställda kriterierna genom att ta hänsyn till och fästa vikt vid annat än vad som angivits i förfrågningsunderlaget. Denna ovidkommande hänsyn har fått genomslag i kommunens utvärdering av anbudet. Förfrågningsunderlaget har därför lämnat alltför stort utrymme för

godtycke. Bristerna i utvärderingsmodellen och det sätt på vilket den utformats och tillämpats har medfört skada eller risk för skada för ISS eftersom ISS inte haft möjlighet att lämna ett konkurrenskraftigt anbud och vinna upphandlingen. Bristerna hänför sig till den konkurrensuppsökande fasen av upphandlingen. Rättelse är inte en tillräckligt ingripande åtgärd. Upphandlingen ska därför göras om.

ISS har vidare inte fått samma förutsättningar som övriga anbudsgivare att vid anbudspresentationen visa sådan trovärdighet som den muntliga presentation som ingår i upphandlingen syftar till. Kommunen har därmed brutit mot principen om likabehandling och 4 kap. 1 § LOU vilket har medfört att ISS har lidit eller riskerar att lida skada. Rättelse är inte en lämplig och tillräckligt ingripande åtgärd, varför upphandlingen även på denna grund ska göras om.

Av förfrågningsunderlaget framgår bl.a. att anbudsgivarnas genomförandebeskrivning och matsedel ska bedömas och betygssättas enligt en angiven betygsskala. Genomförandebeskrivningen innefattar sju underkriterier och för varje kriterium anges en målsättning och vad kommunen kommer att tillmäta betydelse vid bedömningen. Det har inte varit tydligt för anbudsgivarna vad kommunen skulle komma att premiera vid bedömningen av anbuderna gentemot uppställd målsättning eller hur det som premierades faktiskt värderades sinsemellan. I underkriterierna (p. UF5.2.2 i förfrågningsunderlaget) anges inte klart vad som krävs eller vad som kommer vägas in för att en genomförandebeskrivning ska anses vara värd ett visst betyg eller mervärde för respektive underkriterium. Detta framgår tydligt vad gäller exempelvis p. G1 och G5 i angivna underkriterier. Det är också svårt för anbudsgivarna att förstå skillnaden mellan de olika betygen. Det framgår inte vilka krav som ställs för att ett högre betyg ska erhållas. Genom att det inte går att utläsa vilka faktorer som tillmäts störst betydelse, vilka rutiner, processer och arbetsätt som värderas högst samt hur dessa

betygsätts sinsemellan är utvärderingsmodellen inte tillräckligt transparent och förutsebar. Detta är något som har påverkat alla anbudsgivare.

Utvärderingsmodellen innehåller kriterier som till stor del är subjektiva till sin natur och därför är olämpliga att använda i en upphandling av denna typ. Exempelvis faktorer som ”mättnadskänsla”, ”nöjdhet” och ”välmående” har tillmätts betydelse. Utvärdering av sådana faktorer kan skilja sig åt väsentligt beroende på vem som gör bedömningen. Utvärderingskriterier ska vara objektiva, mätbara och kontrollerbara. När subjektiva kriterier används kan det rimligen ställas högre krav på tydlighet och behovet av anvisningar till anbudsgivarna ökar naturligen, särskilt eftersom utvärderingen inte sker genom en smakpanel eller liknande. Detta gäller särskilt eftersom de subjektiva faktorerna avser upplevelserna hos slutanvändarna och inte hos den utvärderingsgrupp som har använts. Kommunen har inte lämnat sådana anvisningar i upphandlingen varför det inte varit möjligt för anbudsgivarna att förutse vilket innehåll i genomförandebeskrivningen som premieras och således vad som krävs för att anbudet ska vara konkurrenskraftigt.

Utvärderingsmodellens utformning lever inte upp till de krav som Upphandlingsmyndigheten, Konkurrensverket och Svenskt Näringsliv anser rimligen bör ställas. Vissa av kriterierna är inte heller möjliga att bedöma för utvärderingsgruppen baserat på en genomförandebeskrivning. Huruvida kosten har ”rätt konsistens” och är ”god” kan omöjligt bedömas utifrån text och bild (se underkriterium G1). Kriterierna har vidare varit mycket kortfattat beskrivna. Det är inte tillräckligt transparent att sätta betyg efter en sammanvägd bedömning. Utvärderingsmodellen strider mot denna bakgrund mot de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU.

I bedömningen och utvärderingen av anbuderna har, utöver den skriftliga genomförandebeskrivningen, ingått en muntlig anbudspresentation som bedöms av en utvärderingsgrupp. Av upphandlingsföreskrifterna framgår att

det varit av stor vikt för det slutliga betyget att utvärderingsgruppen bedömt det som trovärdigt att anbudsgivaren kunnat uppfylla målsättningarna i kontraktet och samtliga krav som ställts upp i underlaget. Det framgår dock inte på vilka grunder trovärdighetsbedömningen ska göras eller vad som kommer att beaktas vid bedömningen. Sådana anvisningar är särskilt behövliga eftersom bedömningen baseras på subjektiva uppfattningar hos personer i en utvärderingsgrupp och därför ofrånkomligen har inslag av godtycke. Bedömningen har haft en betydande inverkan på betygssättningen.

Tiden för presentationen har varit begränsad till en timme, vilket är en anmärkningsvärt kort tid för att presentera ett anbud rörande en så omfattande upphandling. Anbudsgivarna har inte haft tid att presentera alla delar i anbudet som kan vara av betydelse för trovärdighetsbedömningen. Eftersom bedömningen i denna del är mycket subjektiv och förfrågningsunderlaget saknar anvisningar har valet av vad som ska presenteras varit närmast chansartat. Förfrågningsunderlaget har således varit utformat på ett sådant sätt att det funnits utrymme för anbudsgivare att tolka informationen på olika sätt och det har öppnat för godtycke i bedömningen av anbudet. Eftersom förfrågningsunderlaget helt saknar information eller ledning om hur anbudsgivarna ska gå tillväga för att uppnå hög trovärdighet brister det i detta avseende i transparens.

Kommunen har vidare avvikit från den utannonserade utvärderingsmodellen och tagit ovidkommande hänsyn vid betygssättningen av anbudsgivarnas genomförandebeskrivningar när det gäller underkriterierna G1, G2 och G4. Det förhållandet att andra kriterier och omständigheter utvärderats än de som angivits i förfrågningsunderlaget tyder på att det saknats tillräckliga anvisningar för både anbudsgivare och utvärderare på kommunen avseende hur anbudsutvärderingen skulle gå till. Förfrågningsunderlaget har därmed lämnat ett alltför stort utrymme för godtycke vid bedömningen.

Kommunens utvärderingsgrupp bestod vid den muntliga presentationen av fem personer. I gruppen ingick J.M. som var ansvarig upphandlingskonsult och har utformat stora delar av förfrågningsunderlaget. Hon var en nyckelperson i gruppen och intog närmast en ordföranderoll under presentationen. Under ISS presentation lämnade hon rummet vid tre tillfällen och var frånvarande under en sammanlagd tid om 15–28 minuter utan att någon paus i presentationen togs. Hon missade således uppemot en tredjedel av ISS presentation. Genom sitt agerande visade hon att det var acceptabelt att inte ägna full uppmärksamhet åt ISS presentation. Det går inte att utesluta att de övriga personerna i gruppen inte varit uppmärksamma nog vid presentationen. Dessutom stördes företrädare för ISS och sannolikt övriga personer i utvärderingsgruppen vid dessa tillfällen.

Även om övriga personer i utvärderingsgruppen fört anteckningar i J.M:s frånvaro kan det inte jämföras med att hon var delaktig under hela presentationen. Hon har inte haft möjlighet att bedöma trovärdigheten i ISS presentation under den tid hon var frånvarande och övriga personer i utvärderingsgruppen har inte heller i efterhand kunnat förmedla en rättvisande bild rörande trovärdigheten i ISS presentation under den tiden. J.M:s bedömning av ISS genomförandebeskrivning och trovärdighet har varit avgörande för det betyg ISS erhållit. Det finns en konkret risk för att hennes frånvaro och agerande har påverkat ISS anbudsrepresentation negativt och således resulterat i ett lägre betyg för bolaget vid anbudsutvärderingen.

Anbudspresentationerna och utvärderingsgruppens trovärdighetsbedömning har haft en mycket stor betydelse för betygssättningen. Det har därför varit av största vikt att personerna i utvärderingsgruppen lyssnat till anbudsgivarnas presentationer av anbudet. ISS har därmed inte fått samma förutsättningar som övriga anbudsgivare att vid anbudsrepresentationen visa sådan trovärdighet som presentationen syftade till. Kommunen har därmed brutit mot principen om likabehandling samt 4 kap. 1 § LOU.

Motiveringarna i betygsdokumentet är knapphändiga och det är inte möjligt att kontrollera den poängsättning som gjorts. Varken av betygsdokumentet eller utvärderingsprotokollet framgår det tydligt vilka omständigheter som kommunen tagit hänsyn till vid bedömningen av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Det strider mot 12 kap. 12 § LOU och visar också att betygskriterierna i upphandlingen inte varit tillräckligt tydliga. De versioner av upphandlingsföreskrifterna som ISS och kommunen har gett in i målet skiljer sig även åt.

Kommunen

Upphandlingen är genomförd i enlighet med LOU och i enlighet med vad som angivits i upphandlingsföreskrifterna. ISS har inte lidit och kan inte komma att lida någon skada. En eventuell brist i upphandlingen är under alla förhållanden inte av sådan art och dignitet att en åtgärd enligt 20 kap. LOU är motiverad. Kommunen har angett samtliga tilldelningskriterier i upphandlingsföreskrifterna och har skapat goda förutsättningar för att en anbudsgivare ska kunna arbeta fram ett konkurrenskraftigt anbud. Det framgår tydligt av upphandlingsföreskrifterna vilka omständigheter som tillmätts betydelse avseende anbudsgivares ingivna genomförande-beskrivning. Kommunen har inte tagit ovidkommande hänsyn utan utvärdering har skett utifrån de i upphandlingsföreskrifterna angivna kriterierna.

Anbudsgivarnas genomförandebeskrivningar har bedömts utifrån sju på förhand angivna kriterier med utförliga målsättningar och målformuleringar vilka tydligt framgår av punkt 5.2.2. i upphandlingsföreskrifterna. Utvärderingsmodellen innehåller tydlig information i respektive målformulering om vad kommunen kommer att värdesätta inom respektive målsättning och det framgår tydligt vad som erfordras för att erhålla en viss poäng. I utvärderingsmodellen finns klara anvisningar om hur poängsättningen

kommer att genomföras. Tilldelningskriterierna anges i upphandlingsföreskrifterna och samtliga krav är angivna. Dessa är klara, tydliga, objektiva, möjliggör insyn och lämnar inte utrymme för godtycke. Av upphandlingsföreskrifterna framgår samtliga omständigheter som kommunen tillmäter betydelse vid utvärdering. Utvärderingsmodellen är tillräckligt tydlig för att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare ska kunna tolka den på samma sätt och således skapa sig en bild av möjligheten att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Utvärderingsmodellen är således transparent och förutsebar och strider inte mot bestämmelserna i LOU.

Upphandlande myndighet har en stor frihet att ställa de krav som den anser är nödvändiga för att syftet med upphandlingen ska tillgodoses. Det är naturligt att de krav som ställs påverkar den utvärderingsmodell som används. I förevarande fall ska särskilt betonas behovet av en kvalificerad leverantör mot bakgrund av att det ställs höga krav vad avser leverans av skolmat. Det är därmed naturligt att använda en utvärderingsmodell som bl.a. innehåller en genomförandebeskrivning med möjlighet för anbudsgivare att beskriva de arbetssätt och rutiner som denne tillämpar. Det är inte en specifik rutin eller ett specifikt arbetssätt som premieras utan snarare huruvida beskrivet arbetssätt och/eller rutiner överensstämmer i förhållande till uppställda målformuleringar. Det är vidare avgörande huruvida arbetssätt och/eller rutiner presenteras på ett trovärdigt sätt i förhållande till angivna kriterier. Kommunen har inte värderat vad som anges i målformuleringarna mer eller mindre utan har gjort en sammanvägd bedömning av hur väl respektive målformulering i den presenterade genomförandebeskrivningen stämmer överens med respektive målsättning. Någon specifik arbetsrutin eller något specifikt arbetssätt som premieras uttrycks inte. Syftet med en sådan utvärderingsmodell är att uppmuntra anbudsgivarna till att, inom ramen för upphandlingsföreskrifterna och de obligatoriska kraven, utforma och presentera sina lösningar.

Förutsättningarna för betygssättningen är klart och tydligt utformade för att varje anbudsgivare med utgångspunkt i upphandlingsföreskrifterna ska kunna skapa sig en god bild av möjligheterna att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Det har inte varit svårt för anbudsgivare att förstå skillnaden mellan de olika betygen. Kommunen har haft en utvärderingsgrupp där varje person utvärderat anbuderna och därefter har de självständiga bedömningarna slagits samman till en sammanvägd bedömning. Mot bakgrund av att målformulering, målsättning och betygsskala i upphandlingsföreskrifterna anges på ett tydligt sätt har utvärderingsmodellen varit transparent och det har varit förutsebart för anbudsgivarna vad som är av vikt för att erhålla ett högre betyg. I praxis har utvärdering med vissa subjektiva inslag godtagits under förutsättning att mer än en person deltar i utvärderingen. Även förfarandet att flera personer deltar i utvärderingen och att det därefter görs en sammanvägd bedömning är förenligt med praxis.

Det framgår tydligt av upphandlingsföreskrifterna hur trovärdighetsbedömningen kommer göras. Tiden för den muntliga presentationen har inte varit för kort och alla anbudsgivare har fått lika lång tid. ISS var dessutom klar med sin presentation när tiden löpt ut. J.M. lämnade ISS anbudspresentation vid två tillfällen under sammanlagt nio minuter. Övriga personer i utvärderingsgruppen var närvarande under hela anbudspresentationen och noterade även vad som sades när J.M. inte var närvarande. J.M. har därmed fått ta del av all information om ISS anbudspresentation. Enligt kommunens uppfattning stördes inte företrädarna för ISS av det förhållandet att J.M. lämnade rummet. Presentationen fortsatte utan avbrott. Till detta kommer att anbudspresentationen endast har varit ett av tre moment vid utvärderingen av anbuderna och har utgjort en mindre del av genomförandebeskrivningen. J.M. har vidare varit en del av en utvärderingsgrupp där gruppen gemensamt har gjort en bedömning. J.M. har inte haft någon speciell position i gruppen. J.M:s frånvaro har sammantaget inte påverkat utvärderingen och betygssättningen av ISS anbud och hennes frånvaro vid anbudspresentationen har

inte inneburit att ISS blivit olikbehandlat eller att bolagets betyg påverkats negativt.

Kommunen har vid utvärderingen inte tagit hänsyn till andra omständigheter än vad som framgår av upphandlingsföreskrifterna. Kommunen har tagit hänsyn till olika arbetssätt/rutiner som respektive anbudsgivare har presenterat till stöd för den målformulering som kommunen har uppställt. Vidare framgår de omständigheter kommunen tagit hänsyn till vid bedömningen av vilket anbud som var det ekonomiskt mest fördelaktiga av tilldelningsbeslut, utvärderingsbilaga samt betygsdokument. Kommunen har därmed uppfyllt sin skyldighet i enlighet med 12 kap. 12 § LOU. Skillnaden mellan de olika versioner av upphandlingsföreskrifterna ISS och kommunen har åberopat är endast att s. 4 i bolagets version är blank och kan ha uppstått vid formatering. Någon skillnad innehållsmässigt föreligger inte.

Sammantaget har kommunen redovisat tydliga och välformulerade tilldelningskriterier som är helt förenliga med principerna om likabehandling och transparens, samt de andra grundläggande upphandlingsrättsliga principerna. Samtliga anbudsgivare har vid samma tillfälle erhållit information som är av relevans och har bedömts på samma sätt utifrån upphandlingsföreskrifternas uppställda krav och kriterier. Förutsättningarna vid betygssättning är klart och tydligt utformade för att varje anbudsgivare, med utgångspunkt i upphandlingsföreskrifterna, ska kunna skapa sig en god bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud. Anbudsgivarna har inte behandlats olika vid utvärderingen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Förvaltningsrätten har att pröva om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen med anledning av de omständigheter som ISS har anfört (RÅ 2009 ref. 69). För ett ingripande krävs att det framkommit att den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § eller någon annan bestämmelse i LOU. Vidare krävs att detta har medfört att ISS har lidit eller kan komma att lida skada.

ISS har gjort gällande att det inte varit tydligt för anbudsgivare vilka faktorer som kommunen vid bedömningen skulle komma att tillmäta störst betydelse, vilka rutiner, processer och arbetsätt som värderas högst och hur dessa betygssätts sinsemellan. Bolaget har även påstått att det inte klart framgår vad som krävs eller vad som kommer att vägas in för att en genomförandebeskrivning ska tilldelas ett visst mervärde eller betyg och inte heller vad som vad som krävs för att ett högre betyg ska erhållas. Vidare har ISS anfört att det förhållandet att utvärderingsmodellen innehåller subjektiva kriterier är olämpligt och medför att det ställs högre krav på tydlighet samt att behovet av anvisningar till anbudsgivarna ökar. Bolaget har framhållit att det i fråga om den muntliga presentationen av genomförandebeskrivningen inte framgår på vilka grunder trovärdighetsbedömningen ska göras och att en betygssättning efter en sammanvägd bedömning inte är tillräckligt transparent. Enligt bolaget brister utvärderingsmodellen i upphandlingen därmed i transparens och förutsebarhet.

Av upphandlingsföreskrifterna framgår bl.a. följande. Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet kommer att antas och anbudet kommer att utvärderas på grunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet. Tre utvärderingskriterier används; ”priser”, ”kvalitetsaspekter genom bedömning av efterfrågad genomförandebeskrivning” och ”kvalitetsaspekter genom

bedömning av matsedel”. Utvärderingsmodellen är en absolut mervärdesmodell. En fiktiv anbudssumma beräknas genom att från priset dra av ett mervärde för varje underkriterium för genomförandebeskrivning respektive matsedel. Varje mervärde är beräknat till en fiktiv delsumma enligt angivna tabeller. Genomförandebeskrivningen ska beskriva hur anbudsgivaren tänkt leva upp till målsättningarna med entreprenaderna samt de krav som gäller för upphandlingsdokumenten i övrigt. Efter kvalificering bjuds aktuella anbudsgivare in till en muntlig presentation av genomförandebeskrivningen. Syftet med den muntliga presentationen är att kommunen ska kunna bedöma anbudsgivares trovärdighet vad gäller uppfyllande av målsättningarna i kontraktet och samtliga krav som ställts upp i underlaget. Anbudsgivare ska förvissa sig om att de personer som medverkar i presentationen är väl insatta i lämnat anbud samt i övrigt har den erfarenhet och kompetens som krävs för att presentera genomförandet. En utvärderingsgrupp, med för entreprenaderna relevanta personer, kommer att tillsättas av kommunen. Gruppens bedömningar av genomförandebeskrivning i kombination med muntlig presentation vägs samman till ett betyg för varje kriterium. Fem kriterier kommer att bedömas utifrån anbudsgivarens muntliga redogörelse, vad som angetts i den skriftliga genomförandebeskrivningen och av anbudet i övrigt. Anbudsgivaren ges mervärden utifrån en betygssättning för varje enskilt kriterium som framgår av bilaga 1.

Den upphandlande myndigheten har en stor frihet att bestämma vilken utvärderingsmodell som myndigheten önskar använda sig av vid upphandlingen. Om mer komplexa tjänster upphandlas kan en mer komplex utvärderingsmodell med vissa subjektiva inslag behövas (se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom den 4 oktober 2017 i mål nr 5903-16). Ett förfrågningsunderlag ska dock vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse. Utvärderingsmodellen ska vara utformad på ett sådant sätt att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, dvs. att det anbud som är

ekonomiskt mest fördelaktigt antas. De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte träds för när (RÅ 2002 ref. 50).

Mot bakgrund av den ifrågavarande upphandlingens föremål och att det är fråga om upphandling av entreprenad – dvs. en helhetslösning med inslag av praktiska lösningar och service – anser förvaltningsrätten att det framstår som naturligt att använda en sådan utvärderingsmodell med genomförande-beskrivning som nu är i fråga. Av utvärderingsmodellen framgår inte att vissa obligatoriska krav tillmäts större betydelse än andra eller att vissa rutiner, processer eller arbetssätt värderas högre än andra. Det står tvärtom anbudsgivare fritt att utifrån det som efterfrågas presentera sina lösningar. Att efterfråga t.ex. ett visst arbetssätt skulle enligt förvaltningsrättens mening riskera att utesluta potentiella anbudsgivare och strida mot principen om likahandling. På motsvarande sätt anser förvaltningsrätten att mer ingående beskrivningar av vad som krävs för att erhålla ett visst betyg eller mervärde på det sätt som ISS gör gällande riskerar att medföra att vissa anbudsgivare missgynnas. Förvaltningsrätten anser vidare att det förhållandet att betygssättning sker efter en sammantagen bedömning inte i sig medför att kraven på transparens har frånträtts.

Enligt förvaltningsrättens mening är modellen – även om visst utrymme lämnas för subjektiva bedömningar – förutsebar och garanterar att samtliga anbudsgivare får möjlighet till nödvändig grad av insyn. En rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare i en upphandling av en entreprenad av detta slag bör förstå vad som kan tillmätas betydelse vid bedömningen. Modellen är således tillräckligt tydlig för att en potentiell anbudsgivare ska kunna lämna konkurrenskraftigt anbud.

Som redovisats ovan framgår det av upphandlingsföreskrifterna att den muntliga presentationen syftar till att bedöma anbudsgivarens trovärdighet när det gäller uppfyllande av målsättningarna i kontraktet och samtliga krav som ställts upp i underlaget. Det framgår därmed med tillräcklig tydlighet hur trovärdighetsbedömningen ska göras.

Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att ISS inte har visat att kommunen i upphandlingen frångått kraven på transparens och förutsebarhet. Det finns alltså inte skäl för ingripande med anledning av vad ISS anfört i denna del.

ISS har även påstått att kommunen frånträtt likabehandlingsprincipen då en person med en central roll i utvärderingsgruppen inte varit närvarande under hela bolagets muntliga presentation. Även om så varit fallet anser förvaltningsrätten att ISS inte har visat på vilket sätt det förhållandet har påverkat utvärderingen och betygssättningen av bolagets anbud. Att någon påverkan i sistnämnda hänseende skett framstår inte heller som antagligt mot bakgrund av att kriterier betygssätts efter en sammanvägning av gruppens bedömningar och vad som ovan framgått om den muntliga presentationens syfte. ISS har således inte visat att kommunen har frånträtt principen om likabehandling och 4 kap. 1 § LOU. Skäl för ingripande på denna grund saknas därmed.

ISS har vidare framfört att kommunen tagit ovidkommande hänsyn vid betygssättningen genom att avvika från de uppställda underkriterierna G1, G2 samt G4 i p. UF5.2.2 i upphandlingsföreskrifterna. Förvaltningsrätten anser att vad bolaget har gjort gällande i denna del inte visar att kommunen har tagit hänsyn till och fäst vikt vid annat än som framgår av relevanta delar av upphandlingsföreskrifterna. Tvärtom omfattas de omständigheter som kommunen har beaktat av de ifrågavarande kriterierna i upphandlingsföreskrifterna. Kommunen har således inte tagit ovidkommande hänsyn vid

betygsställningen på det sätt som ISS har gjort gällande. Förutsättningar för ingripande på grund av vad bolaget anfört i detta hänseende föreligger således inte.

När det avslutningsvis gäller vad ISS har anfört om att kommunen brutit mot 12 kap. 12 § LOU anser förvaltningsrätten att kommunen på ett tillfredsställande sätt har redovisat skälen för sitt beslut om tilldelning. De olika versioner av upphandlingsföreskrifterna som parterna har åberopat i målet skiljer sig vidare inte åt i fråga om innehåll. Redan på grund av det anförda saknas skäl för ingripande med anledning av vad ISS har anfört i dessa delar.

Slutsats

Sammantaget anser förvaltningsrätten att ISS inte har visat att kommunen frånträtt någon grundläggande princip i 4 kap. 1 § eller någon annan bestämmelse i LOU. Det saknas därmed skäl att ingripa mot upphandlingen med anledning av vad bolaget har anfört. Ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (FR-05).

Maria Litzell
Förvaltningsrättsfiskal

Martin Menyes har föredragit målet.

	2	0 kr	0 kr	0 kr	0 kr
--	---	------	------	------	------

UF5.2.1 Pris

Priset beräknas utifrån ett genomsnitt av å-priser.

Belastningen görs genom att lämnade å-priser multipliceras med angivna mängder för å-prisbelastning som sedan läggs till den totala fasta ersättningen.

Se även 08.2 Anbudsformulär, för att fylla i anbudspriser och se belastningarna.

Rörlig ersättning – R

De arbeten som ersätts rörligt, inklusive avhjälpande underhåll. Se vidare 01 Kontrakt, K6.1.

UF5.2.2 Genomförandebeskrivning

Genomförandebeskrivningen ska beskriva hur anbudsgivaren tänkt leva upp till målsättningarna med entreprenaderna enligt 01 Kontrakt K0.2 samt de krav som gäller för upphandlingsdokumenten i övrigt. Observera att genomförandebeskrivningen ska vara anpassad till om anbudsgivaren valt att lägga anbud på flera avtalsområden, dvs hur leveransen ska kunna upprätthållas och eventuella fördelningar av resurser.

Genomförandebeskrivningen bifogas som en komplett handling till anbudet och ska vara strukturerad så att varje kriterium beskrivs separat och i den ordningsföljd de är uppställda. Anbud där beskrivning av något av kriterierna utelämnats helt eller delvis kommer inte anses fullständigt och kommer därför att förkastas.

Genomförandebeskrivningen lämnas av anbudsgivare i Kommers. Där finns kriterierna beskrivna tillsammans med bedömningsgrunder för varje enskilt kriterium.

Efter kvalificering bjuder B in aktuella anbudsgivare till en muntlig presentation av genomförandebeskrivningen.

Syftet med den muntliga presentationen är att B ska kunna bedöma anbudsgivarens trovärdighet vad gäller uppfyllande av målsättningarna i kontraktet och samtliga krav som ställts upp i underlaget.

Om inbjuden anbudsgivare inte genomför den muntliga presentationen kommer dess anbud att förkastas.

Anbudsgivaren ska förvissa sig om att de personer som medverkar i presentationen är väl insatta i lämnat anbud samt i övrigt har den erfarenhet och kompetens som krävs för att presentera genomförandet.

Tidpunkten för anbudspresentationen förläggs preliminärt till veckorna 47-49, 2018. Vid anbudspresentation kommer inte frågor angående entreprenaden att besvaras. Frågor hanteras enligt UF3.2.4.

En utvärderingsgrupp, med för entreprenaden relevanta personer, kommer att tillsättas av B. Gruppens bedömningar av genomförandebeskrivning i kombination med muntlig presentation vägs samman till ett betyg för varje kriterium. Betygsskala enligt nedan.

Betygsskala

Fem kriterier angivna i Kommers kommer att bedömas utifrån anbudsgivarens muntliga redogörelse, vad som angetts i den skriftliga genomförandebeskrivningen och av anbudet i övrigt. Anbudsgivaren kommer att ges mervärden utifrån en betygsättning från 1 till 4 för varje enskilt kriterium.

Betyg 4

Anbudsgivaren har genom sitt anbud uppfyllt uppställt kriterium på ett utmärkt sätt. Anbudsgivaren har genom sin genomförandebeskrivning, på ett för B tydligt och trovärdigt sätt, visat att dennes erbjudna arbetssätt på ett utmärkt sätt ger förutsättningar för att uppnå uppställd målsättning.

Betyg 3

Anbudsgivaren har genom sitt anbud uppfyllt uppställt kriterium på ett bra sätt. Anbudsgivaren har genom sin genomförandebeskrivning, på ett för B tydligt och trovärdigt sätt, visat att dennes erbjudna arbetssätt på ett bra sätt ger förutsättningar för att uppnå uppställd målsättning.

Betyg 2

Anbudsgivaren har genom sitt anbud uppfyllt uppställt kriterium på ett tillfredsställande sätt. Anbudsgivaren har genom sin genomförandebeskrivning visat att dennes erbjudna arbetssätt på ett tillfredsställande sätt ger förutsättningar för att uppnå uppställd målsättning.

Betyg 1

Anbudsgivaren har genom sitt anbud inte uppfyllt det B efterfrågat avseende kriteriet. Anbudsgivaren har genom sin genomförandebeskrivning inte visat att dennes erbjudna arbetssätt ger förutsättningar för att uppnå uppställd målsättning.

Kriterier

G1. Innehåll och smak

Kosten ska vara av god kvalitet och med bra näringsinnehåll. Beredning och tillagning ska ske med minsta möjliga näringsförlust. Maten ska alltid se tilltalande ut, vara god och ha rätt konsistens. Det är av stor vikt att den vegetariska kosten lyfts fram som tilltalande, lockande alternativ. L:s personal i entreprenaden ska genom handledning och utbildning alltid ha den kompetens som krävs för att säkerställa innehåll och smak. Slut användare ska vilja äta sig mätta.

Anbudsgivaren ska visa hur kraven på kvalitet och näringsinnehåll upprätthålls/optimeras samtidigt som smakupplevelsen prioriteras.

Vid bedömningen av detta kriterium kommer B att beakta i vilken grad anbudsgivarens genomförandebeskrivning ger förutsättningar för att B:s ovan angivna målsättning avseende innehåll och smak kommer att kunna uppnås under avtalstiden. B kommer att fästa vikt vid i vilken utsträckning anbudsgivaren erbjuder arbetsätt, kompetens och rutiner säkerställer att näringsberäkning av matsedlar, apptilig servering och annan presentation av maten förväntas bidra till mätta och nöjda slut användare som mår bra och kan koncentrera sig i sin verksamhet, på kort och lång sikt.

G2. Entreprenadens utförande

B ställer höga krav på leveranstider och tillagning.

L ska aktivt arbeta för att uppnå ett samarbete där samtliga parter strävar mot gemensamma mål samt med inriktning på utveckling av entreprenaden.

B och L ska samverka för en gemensam bild av vad en måltid med god kvalitet är. Stöd för detta arbete finns i Bra mat i skolan, men viktigt är att B och L sam-verkar för att skapa rutiner för att samarbete och utveckling ska fortlöpa på bästa sätt. Pedagoger, elever och ansvarig personal på enheten ska involveras i arbetet. B önskar och förväntar sig ett samarbete med L som innebär att L framlägger förslag till och diskuterar effektivisering, förbättring och i övrigt lämpliga åtgärder, utifrån resultatet av uppföljningar, utvärderingar och analyser, i syfte att öka B:s möjligheter till höjda målsättningar. L har härvid möjlighet att påverka entreprenaden genom ett effektivt, proaktivt, engagerat och professionellt arbetssätt.

Hur personalorganisationen är uppbyggd och vilka kompetenser som tillförs är viktigt för att kunna upprätthålla hög kvalitet i entreprenaden. Detsamma gäller att L har backupresurser vid sjukdom och semester. Eftersom de objekt som ingår i entreprenaden ligger geografiskt spridda är det viktigt med en optimal transportorganisation. L ska för entreprenadens utförande samverka med aktörer med god lokal kännedom och förankring samt gärna engagera underleverantörer.

L:s IT-system (avseende beställningar osv) ska kontinuerligt förbättras för att hålla jämna steg med ökade förväntningar hos verksamheten men också med marknaden.

Vid bedömningen av detta kriterium kommer B att beakta i vilken grad anbudsgivarens genomförandebeskrivning ger förutsättningar för att B:s ovan angivna målsättning avseende entreprenadens utförande kommer att kunna uppnås under avtalstiden.

B kommer att lägga vikt vid anbudsgivarens redovisning av rutiner och processer för upprätthållande av organisationer och kompetenser, och Ls arbete mot en god samverkansprocess. Även hur transporter planeras och optimeras för en god leverans och hur samarbetet ser ut med underleverantörer avseende exempelvis vikarier och transporter för att aktivt verka för måluppfyllnad med nöjda slutanvändare.

G3. Hållbarhet – generellt

B ställer höga krav på att hållbarhet (såväl ekonomisk, som ekologisk och social) ska främjas. Hur L:s strategier och taktik för entreprenaden byggs upp för att främja en hållbar utveckling, är viktigt för att B ska kunna hålla de uppsatta och framtida övergripande kommunmålen.

Vid bedömningen av detta kriterium kommer B att beakta i vilken grad anbudsgivarens genomförandebeskrivning ger förutsättningar för att B:s ovan angivna målsättning avseende ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet kommer att kunna uppnås under avtalstiden.

B kommer att lägga vikt vid anbudsgivarens redovisade strategier och taktiker för främjandet av en hållbar utveckling mot de uppsatta, övergripande kommunmålen. Anbudsgivarens rutiner och arbetsätt för att främja social hållbarhet internt, i sitt samarbete med underleverantörer och för slutanvändare och hur den ekonomiska hållbarheten kan utvecklas på bästa sätt inom avtalsperioden kommer särskilt att beaktas.

G4. Hållbarhet – miljö/ekologi

En mycket viktig del i B:s målsättningar är att främja miljön och att minska klimatbelastningen genom minskad energianvändning, resursförbrukning och avfallsmängd.

L ska aktivt arbeta långsiktigt med exempelvis, andel ekologiska råvaror, andel vegetarisk mat och svinn för att främja miljön och minska avtrycket på klimatet, både aktivt internt inom den egna organisationen och genom förbättringsförslag till B.

All L:s personal ska utbildas kontinuerligt och engagemanget för hur man hanterar mat hållbart (m a p hälsa, klimatbelastning osv) ska ökas hos elever och pedagoger. Ekologisk andel mat och vegetariska alternativ ska successivt utökas på ett genomtänkt vis och med god kvalitet, samtidigt som svinn och annat avfall ska minska. Även energi-

förbrukningen och annan klimatbelastande förbrukning (transporter, kemikalier, förpackningar, användning av köksutrustning och annat) ska minska/effektiviseras/förbättras genom tydliga, medvetna samt långsiktiga val och rutiner.

L:s fortlöpande förändringsarbete ska innebära positiv utveckling av entreprenaden, genom förslag på nya lösningar, hjälpmedel, arbetsmetoder samverkansformer mm.

Ett långsiktigt övergripande mål är att kommunen inte ska tära på jordens resurser år 2030. Resultat för entreprenaden ska redovisas enligt avtalet med tydliga förbättringsjämförelser och jämförelser mot uppsatta mål.

Vid bedömningen av detta kriterium kommer B att beakta i vilken grad anbudsgivarens genomförandebeskrivning ger förutsättningar för att B:s ovan angivna målsättning avseende ekologisk hållbarhet (miljö) kommer att kunna uppnås under avtalstiden.

Anbudsgivarens rutiner, processer och arbetssätt i övrigt för att främja miljön och minska avtrycket på klimatet kommer att beaktas, så även hur anbudsgivaren förväntas kunna bidra till att kommunen når målet med att inte tära på jordens resurser 2030.

Hur anbudsgivaren redovisat att miljökrav på fordon kan hållas kommer att beaktas och även hur minskning av matsvinn förslagsvis kan ske (plan ska ingå i anbudet).

Anbudsgivarens beskrivning av hur distributionen av mat (inklusive transporter) kan utvecklas i syfte att minimera belastningen på miljön kommer att beaktas.

B kommer även lägga vikt vid anbudsgivarens redovisning av hur utbildningar och resurssättning kommer att ske internt hos L och hur arbete för ökat engagemang hos slutanvändare och verksamheter, bland annat genom samverkansarbete, kommer att planeras och utföras i syfte att uppfylla Bs målsättningar för angivet kriterium.

G5. Specialkost och anpassad kost

Slutanvändare som kräver mat som skiljer sig i avseenden som beror på religiösa, medicinska eller andra specifika skäl har rätt att, i den omfattning som avtalet anger, få den mat som beställts. Kommunen har en nolltolerans med avseende på den mat som levereras och serveras för att den aldrig ska utgöra risk för liv och/eller hälsa.

L ska aktivt arbeta för att denna nolltolerans upprätthålls genom att tillse att personal som arbetar med, ansvarar för och planerar denna typ av mat har den kompetens och erfarenhet som krävs.

Anbudsgivaren ska visa rutiner, processer och arbetssätt i övrigt med syfte att skapa säkra och trevliga måltider även för dem som behöver anpassad kost eller specialkost. Vid bedömningen av detta kriterium kommer B att beakta hur anbudsgivaren bedöms kunna minimera avvikelser helt i tillagning och leverans och därmed skapa säkra måltider för alla.

G6. Kundnöjdhet

L ska aktivt arbeta för att erhålla nöjda slutanvändare samt upprätthålla och öka deras motivation och kunskaper vad gäller kost- och näringsintag.

Entreprenaden utförs så att kundnöjdheten långsiktigt ökar. L:s proaktivitet ska minska antalet påminnelser, avvikelser och tider för återrapportering. Maten ska vara välsmakande, näringsriktig och serverad på ett tilltalande sätt. Det ska över tid finnas ett varierat utbud av mat.

Anbudsgivaren ska visa rutiner, processer och arbetssätt i övrigt för att skapa en långsiktig kundnöjdhet. Anbudsgivaren ska presentera en plan för hur engagemanget för maten ska ökas hos slutanvändaren och vilka effekter detta förväntas ha på kundnöjdheten.

Anbudsgivaren ska även presentera hur kundnöjdheten ska mätas och följas upp och vilka åtgärder som kommer att vidtas för att bibehålla/öka kundnöjdheten.

Vid bedömningen av detta kriterium kommer B att beakta hur anbudsgivarens rutiner och arbetssätt bedöms skapa en variation i ett utbud av vällagad mat med få klagomål. B kommer även att beakta hur väl anbudsgivaren bedöms hantera avvikelser, påminnelser och klagomål från verksamheter och slutanvändare.

G7. Regionutveckling

L ska inom ramen för entreprenaden aktivt medverka i utvecklingen av regionen. L ska aktivt arbeta för att främja arbetsmarknadens hållbara utveckling.

L ska samverka med aktörer med god lokal kännedom och förankring genom att engagera underleverantörer för entreprenadens behov av exempelvis produktion, material, varor och råvaror.

Anbudsgivaren ska presentera en plan för hur regionutvecklingen kommer att bearbetas och hur målsättningarna förväntas uppnås.

Vid bedömningen av detta kriterium kommer B att beakta hur anbudsgivarens rutiner och arbetssätt för utveckling av regionen förväntas uppfylla Bs målsättningar. B kommer att beakta hur anbudsgivaren redovisat sitt arbete och rutiner avseende jämställdhet, antidiskriminering, särskild satsning på jobb för ungdomar i regionen, samt anställning av personer som står långt ifrån arbetsmarknaden beaktas.

UF5.2.3 Matsedel

Höstanpassad matsedel avseende fyra veckor i perioden oktober/november ska ingå i anbudet. Matsedeln kommer att bedömas utifrån följande bedömningsgrunder:

M1. Variation

- a. samma rätt förekommer inte mer än två gånger (för matsedel gymnasium gäller detta alla rätter utom soppa, samma soppa får inte förekomma inom en och samma vecka)
- b. Fler än en rätt förekommer inte fler än två gånger (för matsedel gymnasium gäller att två rätter förekommer inte fler än två gånger. Undantag soppa, se a)
- c. Kombinationen vegetarisk och icke-vegetariskt för att locka slutanvändare att äta sig mätta

M2. Helvegetarisk dag

- a. Huruvida den vegetariska maten är baserad på populära rätter eller annat sätt att göra den vegetariska maten mer attraktiv för slutanvändare
- b. Hur de vegetariska rätterna kombineras för att bidra till variation och möjlighet för så många som möjligt att vilja äta sig mätta

M3. Mat lagad från grunden

- a. Att kravet för mat lagat från grunden uppfylls räknat över hela perioden

M4. Säsongsanpassning



Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

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

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.