



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen

DOM
2010-04-06
Meddelad i Stockholm

Mål nr
26062-10
Enhet 15

SÖKANDE

S:t Lukas Sverige Ekonomisk förening, 769619-7222
Box 17240
104 62 Stockholm

MOTPART

Ekerö kommun
Box 205
178 23 Ekerö

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling - LOU

KOMMUNEN/STADEN	
2010-04-08	
Avd	
Orn	
Dona	Aktbil

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut av den 19 mars 2010 om att upphandlingen tills vidare inte får avslutas upphör därmed att gälla.

Dok.Id 13068

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

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Ekerö kommun (Ekerö) genomför en förenklad upphandling av företagshälsovård, dnr KSUH09/33. Ekerö har i tilldelningsbeslut meddelat den 12 mars 2010 uppgett att ett annat anbud än anbudet från S:t Lukas Sverige antagits i den del av upphandlingen som avser personalvårdsprogram.

S:t Lukas Sverige Ekonomiska förening (S:t Lukas) ansöker om överprövning och anger att anbudet avser tjänsten personalvårdsprogram. Till stöd för ansökan anförs huvudsakligen följande. Det finns ett flertal felaktiga bedömningar av det av S:t Lukas lämnade anbudet i redovisningen av tilldelningsbeslutet.

Vid utvärdering av pris har anbudet av någon oförklarlig anledning getts poängen 0 trots att det har det lägsta priset. I tilldelningsbeslut har Ekerö skrivit att anbudet har tillkommande kostnader för introduktions- och informationsträffar, vilket de även har angett i anbudet, men de fyra första träffarna ingår i priset. I förfrågningsunderlaget finns texten "Anbudet skall innehålla en beskrivning av hur leverantören arbetar med introduktion och information av företagshälsovården/personalvårdsprogrammet i kommunens verksamheter samt eventuella kostnader för detta". För tydlighets skull har det angetts eventuella kostnader i anbudet med texten: "Under hösten 2010 planerar vi tillsammans med kontaktpersonen vilka möten som vi kan närvara vid och informera om tjänsten." Det kan vara skyddsombudsträffar, chefsmöten, träffar inom de olika produktionsområdena mm. Ofta räcker ca 15 min för att informera om tjänsten. I priset ingår: Skrivna presentation, ett kort till varje anställd, fyra informationsträffar. Därutöver betalar kommunen 500 kr per informationsträff (max 30 min) + restidsersättning 600 kr per informationsträff". Ekerö har felaktigt bedömt anbudet vad gäller priset och värderingen av det. Ett räkneexempel ger dessutom resultatet för det

dyrare priset som den konkurrent angett som tilldelats uppdraget kan Ekerö köpa ett mycket stort antal informationsträffar av S:t Lukas, utan att för den skull överskrida det totalpris som konkurrenten kostar. För samma pris som konkurrenten har angett kan de genomföra 120 introduktions- och informationsträffar.

I anbudet har angetts att de samordnare som finns hos dem, vilket är beskrivet som ”Alla socionomer, kuratorer eller psykologer, många är psykoterapeuter, med lång erfarenhet”. I utvärderingen av anbudet skriver Ekerö att S:t Lukas använder sig av underleverantörer. S:t Lukas har visat på att de har egna anställda som ansvarar för detta, men använder sig av ett specialistnätverk när det gäller ekonom och juristkompetens. Därutöver kan de anlita underleverantörer i Stockholmsområdet, se punkt 1.6 i anbudet.

I anbudsförfrågan anges att tjänsten ska vara tillgänglig helgfria vardagar mellan 08.00 och 22.00. Detta underlag användes när det tittades på tjänsten och det utgicks ifrån att detta var den service som Ekerö efterfrågade. Deras tjänst – samtalsjouren – är dock tillgänglig dygnet runt, men de valde att strikt följa förfrågningsunderlagets text och erbjöd därför detta. Till deras förvåning erhåller Falck högre poäng i utvärderingen utifrån en tillgänglighet dygnet runt som inte är efterfrågad. De har också prissatt tjänsten efter en bemanning som gäller mellan klockan 08.00 och 22.00. Vad gäller närhet anges för dem Bromma. I anbudet har mottagning ”nära Brommaplan” angetts samt att de har en konsult på Ekerö som är leg. psykolog och leg. psykoterapeut. Detta har inte inkluderats i bedömningen.

Ekerö bestrider S:t Lukas ansökan om överprövning och yrkar att S:t Lukas talan samt yrkanden ogillas. Till stöd för talan anförs i huvudsak följande. Ekerö har genomfört en upphandling avseende personalvårdsprogrammet. Ekerö har utvärderat anbudet enligt utvärderingskriterierna i punkten 4.0 i ”Administrativa föreskrifter”.

I kravspecifikationen skrivs på sidan 4 att ”anbuden skall innehålla en beskrivning av hur leverantören arbetar med introduktion och information av personalvårdsprogrammet i kommunens verksamheter samt eventuella kostnader för detta”. Ekerö har inga skall-krav på att sådana kostnader måste finnas. S:t Lukas begränsar även sitt anbud med att säga att oftast räcker ca 15 min för att informera om tjänsten och att fyra informationsträffar ingår i priset. Bedömningen av hur många träffar som kommer att behövas under denna avtalsperiod kan inte uppskattas eftersom det här är ett helt nytt sätt att arbeta på. Ekerö har idag en företagshälsovård inklusive delen personalvårdsprogram i egen regi, och övergången kommer att medföra ett stort arbete med implementeringen av den nya tjänsten både för leverantör och Ekerö. Leverantören ska inte endast sälja tjänster utan ses som en samarbetspartner under avtalstid och utifrån det ser vi att S:t Lukas sätt att lägga ett lågt pris per medarbetare för att sedan begränsa antalet informationsträffar innan kostnad tas ut blir ett dyrt anbud för Ekerö utifrån principen det mest ekonomiskt fördelaktiga.

I kravspecifikationen på sidan 3 anges vad som ska tillhandahållas i personalvårdsprogrammet. I ”Administrativa föreskrifter” anges på sidan 8 att bedömningen kommer att ske utifrån hur anbudsgivaren redovisar sina kompetenser och utbudet på sina tjänster. Lägsta godtagbara standard är att minst tre godkända referenser finns från offentlig verksamhet och att förslag på introduktion och information finns beskrivet. S:t Lukas har presenterat sina kompetenser utifrån de krav Ekerö har ställt och därutöver beskrivit sina specialkompetenser i ett internt nätverk och begränsar sin introduktion/information och har erhållit godtagbar standard, en nivå högre än lägsta godtagbara standard.

I kravspecifikationen anges på sidan 4 att: ”Leverantören av personalvårdsprogram skall finnas tillgänglig för telefonsamtal helgfria vardagar klockan 08.00-22.00.” På sidan 8 i ”Administrativa föreskrifter” anges dock att anbudsgivarens beskrivning av sin tillgänglighet för

tidsbeställning, mottagning och rådgivning kommer att bedömas och vad lägsta godtagbara standard ska innehålla. S:t Lukas har erhållit poängen godtagbar standard, en nivå högre än lägsta godtagbara standard, som avser att tjänsten uppfyller rätt kvalitet. Med rätt kvalitet förstås vad som förväntas av tjänsten utifrån rådande praxis inom branschen eller verksamhetsområdet. När det gäller bedömningen av den geografiska närheten är det, enligt sidan 8 i ”Administrativa föreskrifter”, företagshälsovårdens mottagning som ska vara nåbar inom max en timmes restid med kollektivtrafik. Med anledning av vad som anförts anser Ekerö att utvärderingen av aktuell upphandling genomförts i enlighet med LOU. För det fall förvaltningsrätten finner att utvärderingen har varit felaktig yrkar Ekerö att förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen ska avbrytas och att den ska göras om.

S:t Lukas anför huvudsakligen följande i svarsyttrande. Det förhåller sig snarare tvärtom mot vad Ekerö anför i slutet på sidan 2 av sitt yttrande, att ”S:t Lukas sätt att lägga ett lågt pris per medarbetare för att sedan begränsa antalet informationsträffar innan kostnad tas ut blir ett dyrt anbud för kommunen, utifrån det mest fördelaktiga”. Om Ekerö räknar på totalpriset så kommer de att inse att S:t Lukas anbud är billigare. Jämfört med konkurrentens pris kan S:t Lukas genomföra 124 informationsträffar innan deras totalbelopp överskrider. Eventuella introduktions- och informationsträffar har de med nya avtalskunder i inledningsskedet där de samlar större grupper av personal för att ge samma kunskap vid några få tillfällen. En annan möjlighet är att kunden lägger ut informationen på sitt intranät. Ekerö har dessutom inte tagit hänsyn till eventuell kostnad för introduktions- och informationsträffar i sin utvärderingsmall. Detta syns tydligt i Ekerös yttrande samt i den utvärderingsmall som använts. Det stämmer inte att det görs en begränsning av introduktion eller information i anbudet.

Förvaltningsrätten har genom interimistiskt beslut den 19 mars 2010 förordnat om att upphandlingen i den del den avser personalvårdsprogram tills vidare inte får avslutas.

UTREDNINGEN I MÅLET

Av punkten 4.0 i de administrativa föreskrifterna framgår bl.a. följande. Kommunen kommer att anta det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för kommunen med hänsyn tagen till följande kriterier vilka kommer att viktas enligt följande:

Kriterier	Viktningsstal
Pris	0,40
Kompetenser och tjänster	0,20
Tillgänglighet och närhet	0,20
Kvalitetssäkring/kvalitetsuppföljning	0,10
Miljösystem/miljöpolicy	0,05
Elektronisk hantering	0,05

Tillgänglighet och närhet kommer att bedömas utifrån anbudsgivarens beskrivning av sin geografiska närhet och tillgänglighet via kollektivtrafik och tillgänglighet för tidsbeställning, mottagning och rådgivning. Lägsta godtagbara standard för tillgänglighet och närhet är att företagshälsovårdens mottagning är nåbar inom max en timmes restid med kollektivtrafik. Kommunen kommer att se särskilt fördelaktigt på leverantörer som kan erbjuda möjlighet till mottagning på Ekerö.

I punkten 1.6, ”Tillgänglighet och närhet”, i kravspecifikationen, anges bl.a. följande. Leverantör av företagshälsovård skall geografiskt ligga i Ekerö kommuns närregion, tillgänglig via kollektivtrafik inom max en timme. Kommunen kommer att se särskilt fördelaktigt på leverantörer som kan erbjuda möjlighet till mottagning på Ekerö.

Leverantören av företagshälsovård skall vara tillgänglig för tidsbeställning, mottagning och telefonrådgivning helgfria vardagar kl. 8.00-17.00. Leverantören av personalvårdsprogram skall finnas tillgänglig för telefonsamtal helgfria vardagar 8.00-22.00. Vid akut kris eller omedelbart behov av hjälp skall specialist erbjudas snarast inom samma dag. Förstadagsintyg och drogtest skall erbjudas samma dag.

Under rubriken "Anbudet skall innehålla" i kravspecifikationen, ställs bl.a. följande krav. Anbudet skall innehålla en redovisning av kostnad för introduktion och information av företagshälsovården/ personalvårdsprogrammet i kommunens verksamheter.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

I 1 kap. 9 § LOU föreskrivs följande. Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och ickediskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Av 15 kap. 16 § LOU framgår följande. En upphandlande myndighet ska anta antingen

1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten, eller
2. det anbud som har lägst pris.

Bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga ska göras enligt 12 kap. 1 § andra stycket. Den upphandlande myndigheten ska antingen ange hur de olika kriterierna som avses i 12 kap. 1 § andra stycket viktas vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga eller ange kriterierna i fallande prioritetsordning. Kriterieviktningen får anges som intervall med en lämplig största tillåtna spridning. Kriterieviktningen eller prioritetsordningen ska anges i annonsen om upphandling, i ansökningsinbjudan eller förfrågningsunderlaget.

Av 16 kap. 2 § LOU framgår följande. Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Förvaltningsrättens bedömning

S:t Lukas har gjort gällande att det lämnade anbudet har tilldelats en för låg poäng vid utvärderingen av anbudet i de delar som avser pris, kompetens och tjänster samt tillgänglighet och närhet.

Enligt förvaltningsrättens bedömning måste en upphandlande myndighet allmänt sett ges en stor frihet till affärsmässiga överväganden vid värderingen av de anbud som kvalificerat sig till anbudsutvärderingen, under förutsättning att bestämmelserna som bär upp LOU efterlevs. Vidare ankommer det inte heller på förvaltningsrätten att göra en egen utvärdering utan att utifrån vad som åberopats av sökanden pröva om det finns grund för ingripande på så sätt att upphandlingen rättas eller görs om.

Det har i målet inte framkommit att Ekerös bedömning vid utvärderingen av S:t Lukas anbud, i de åberopade delarna, har gjorts i strid med utvärderingskriterierna i förfrågningsunderlaget eller 1 kap. 9 § LOU. Det finns därmed inte skäl för ett ingripande med stöd av 16 kap. 2 § LOU. S:t Lukas ansökan ska därför avslås.

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



Kurt Björk

Rådman

Handläggare har varit Mattias Berger.



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.

