



**SÖKANDE**

Securus Säkerhet i Sverige AB, 556585-9310  
Box 1345  
171 263 Solna

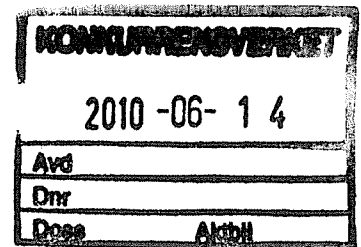
Ombud: Advokat Lotta Spandel och  
jur. kand. Anna Eriksson  
Advokatfirman Nordia KB  
Box 70389  
107 24 Stockholm

**MOTPART**

Kriminalvården  
601 80 Norrköping

**SAKEN**

Upphandling av bevakningstjänster inom Kriminalvården enligt lagen  
(2007:1091) om offentlig upphandling, LOU



---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Ansökan avslås.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut den 14 maj 2010 upphör därmed  
att gälla.

## BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Genom tilldelningsbeslut den 6 maj 2010 gällande upphandling av bevakningstjänster, diarienummer 59-2010-2840, har Kriminalvården antagit andra leverantörer än Securus Säkerhet i Sverige AB (bolaget). Upphandlingen genomfördes med förenklat förfarande.

Bolaget ansöker om överprövning såvitt avser anbudspaket 9-13 och 14 och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att Kriminalvården förpliktigas att göra en ny utvärdering av inkomna anbud. I andra hand yrkar bolaget att upphandlingen ska göras om.

Kriminalvården bestrider bifall till bolagets yrkanden.

Förvaltningsrätten har den 14 maj 2010 beslutat att Kriminalvården inte får avsluta upphandlingen innan rätten beslutat något annat.

## SKÄLEN FÖR RÄTTENS AVGÖRANDE

### *Utredning m.m.*

Av förfrågningsunderlaget framgår bl.a. följande.

#### 2.3 Omfattning

Under 2009 köpte Kriminalvården de i upphandlingen omfattade bevakningstjänsterna för ca 25 miljoner kronor där huvuddelen var bevakning av klienter på sjukvårdsinrättningar och resterande del huvudsakligen av bevakning vid domstolsförhandlingar och transporter.

#### 3.7 Prisformulär

Anbudsgivaren ska till anbudet bifoga komplett ifyllt prisformulär (*se bilaga 2 Prisformulär*). Pris ska anges exklusive mervärdesskatt i svenska kronor (SEK).

I anbudet ska anges fast timpris för bevakningstjänsten. Vad som ingår i timpriset framgår av avsnitt 4.1. i *bilaga 3 Ramavtal*.

#### 5.1 Kvalificering

Det är obligatoriskt för anbudsgivare att lämna svar på samtliga begärda uppgifter.

Kriminalvårdens kvalificeringskrav anges i *bilaga 1 Anbudsformulär*.

#### 5.2 Kontroll av obligatoriska krav

Kriminalvården kommer att kontrollera att de obligatoriska kraven är uppfyllda i anbudet.

Anbud som inte uppfyller dess krav kommer att förkastas.

#### 5.3.1 Värdering av anbudspris

De tim- och OB-ersättningar som anges i anbudet är anbudspriserna som utvärderas.

Timersättningarna summeras till ett totalt anbudspris som jämförs med andra anbudsgivares totala anbudspriser.

Anbudsgivare med lägst utvärderat totalpris kommer att antas.

Av anbudsformulären framgår bl.a. följande.

#### 6.3 Prisformulär

Prisformulär ska vara komplett ifyllt.

Efter ändring i enlighet med "Frågor och svar" daterade den 8 april 2010 framgår av prisformulären följande.

| Inställelsetid                         | Pris/timme (SEK) |
|--|------------------|
| Pris per timme                         |                  |
| OB-ersättning per timme vardagar 18-06 |                  |
| OB-ersättning per timme helger         |                  |
| OB-ersättning per timme vid storhelg   |                  |
| <b>TOTALT ANBUDSPRIS</b>               |                  |

Av ramavtalet framgår bl.a. följande.

*4.1. Ersättning*

Avtalade tim- och OB-ersättningar är fasta och anges i prisformulären. Timersättningen är den enda ersättning Leverantören erhåller såvida parterna inte skriftligen i förhand överenskommit om annat.

Leverantören erhåller ersättning per arbetstimme och väktare enligt priserna i prisformulären.

Ersättning för obekvämt arbetstid, OB-ersättning, lämnas enligt priset i prisformulären. OB-ersättning lämnas under följande tider och tillfällen:

- vardagar 18.00-06.00 och helger
- storhelger

*Parternas argumentation*

**Bolaget** anför i huvudsak följande.

Den aktuella upphandlingen har avsetts resultera i ramavtal med ett eller flera bevakningsföretag, från vilka Kriminalvårdens anstalter och häkten kan avropa bevakningstjänster. Upphandlingen har omfattat verksamhet på ett flertal orter fördelat på 24 olika anbuds paket. Bolaget har lämnat anbud avseende verksamhet omfattande Region Mitt (anbudspaket 9-13) samt Region Stockholm (anbudspaket 14).

Av tilldelningsbeslutet framgår, såvitt gäller anbuds paketerna 9–14, bl.a. att bolaget samt de tre anbudsgivare som tilldelats de aktuella uppdragen, endast lämnat pris per timme. Något pris för OB-ersättning har inte angivits, varken när det gäller vardagar mellan kl. 18.00 – 06.00, helger eller storhelger. Noll kronor eller för den delen ett streck eller liknande markering, utgör inget pris. I och med detta har nämnda anbudsgivare inte uppfyllt de skullkrav som uppställts. Anbuderna ifråga borde därmed rätteligen inte ha kvalificerats för utvärdering. Genom att så skett har Kriminalvården inte iakttagit de grundläggande principer som framgår av 1 kap. 9 § LOU.

Förfrågningsunderlaget brister i transparens genom att skallkravet avseende prisformulären är utformat på ett sådant sätt att det varit oklart för anbudsgivarna vad som erfordrats för uppfyllandet. Bristen består i att det inte framgått att det varit tillräckligt för uppfyllande av skallkravet att ange endast ett enhetligt timpris i kronor, oavsett vilken veckodag eller tidpunkt på dygnet som arbetet utförts. Inte heller har det framgått att det stått anbudsgivarna fritt att inte offerera något särskilt pris för OB-ersättning eller för den delen, inkludera eventuella kostnader härför i ett för allt gällande timpris. Skallkravet har uppenbarligen uppfattats på vitt skilda sätt, vilket om något tyder på att förfrågningsunderlaget varit otydligt utformat. Det har därmed inte varit klart för anbudsgivarna vad som bort ha beaktats i samband med utformningen av anbudet. Förfrågningsunderlaget uppfyller därför inte de grundläggande kraven som ställs enligt LOU.

Beträffande förfrågningsunderlagets 5.3.1 *Värdering av anbudspris* kan konstateras att skillnad görs mellan tim- och OB-ersättning. Vidare kan konstateras att vad som avses med termen ”timersättningarna” inte framgår. Utifrån ordalydelsen och vad som angivits i prisbilagan borde det enda rimliga vara att pris per timme, exklusive ersättning för obekvämt arbetstid, innefattas i begreppet. Utvärderingskriteriet har därmed inte varit fattbart.

Kriminalvården har brutit mot LOU genom att tillämpa en utvärderingsmodell som gett ett icke korrekt och därmed missvisande resultat. Av tilldelningsbeslutet framgår att de av respektive anbudsgivare offererade priserna per timme, med tillägg för begärd ersättning avseende obekvämt arbetstid, har summerats. Summeringen resulterar i ett jämförelsepris per timme för arbete utfört under en storhelg, med tillägg även för ersättning avseende obekvämt arbetstid på kvällstid och vanlig helg. En sådan jämförelse är inte relevant. De tjänster som efterfrågas utförs året runt och därmed i huvudsak på vardagar.

Den totala summan har härefter jämförts, varvid den anbudsgivare som erhållit lägst tal rangordnats som nummer ett osv. Beräkningsmodellen medför att de anbudsgivare som endast lämnat ett pris per timme erhållit en lägre totalsumma än de anbudsgivare, däribland bolaget, som även prissatt obekvämt arbetstid. Detta trots att anbudsgivare som valt att inte ange något pris för obekvämt arbetstid (noll kronor), i realiteten offererat ett betydligt högre pris per timme avseende arbete utfört på ”normal” arbetstid. För att jämförelse av aktuellt slag ska ge ett rättvisande resultat fordras en beräkningsnyckel, i vilken hänsyn tas till att merparten arbetstimmar de facto utförs på vardagar.

Bolaget har avseende samtliga aktuella anbudspaket, lämnat det näst mest förmånliga priset för sådant arbete som utförs på icke obekvämt arbetstid. Genom bristerna i upphandlingen har bolaget lidit skada, eftersom det inte tilldelats uppdraget och betagits möjligheten att teckna avtal med Kriminalvården, vilket en korrekt genomförd upphandling hade resulterat i.

**Kriminalvården** anför i huvudsak följande.

Det står varje anbudsgivare fritt att göra den prissättning som önskas i anbudet. Även noll kronor utgör otvivelaktigt ett pris. Det hade varit ett brott mot likabehandlingsprincipen att utesluta en anbudsgivare enbart på den grunden att denna lämnat ett pris om noll kronor för OB-ersättning.

Det vore helt orimligt att kräva av den upphandlande enheten i anbudsinbjudan, på så sätt som bolaget antyder, skulle ange i detalj hur anbudsgivarna ska göra sin prissättning. Det framgår tydligt i anbudsinbjudan att det är viktigt att anbudsgivaren kontaktar Kriminalvården om anbudsinbjudan innehåller oklarheter. Inga frågor har inkommit om prisberäkningsmodellen under upphandlingens gång.

Utgångspunkten för Kriminalvården är att använda ordinarie kriminalvårdspersonal vid bevakningsuppdrag. Vid tämligen rutinmässiga och ofta långvariga uppdrag, såsom exempelvis dygnetruntbevakning av en intagen på sjukhus eller domstolsförhandlingar som sträcker sig över flera dagar, kan privata vaktbolag anlitas. Ofta sammanfaller Kriminalvårdens behov av externa bevakningstjänster med de tillfällen då personaltätheten på häkten och anstalter är som lägst, d.v.s. på kvälls- eller helgtid då OB-ersättning utgår. Under perioden januari 2009 till mars 2010 köpte Kriminalvården sjukhusbevakning för ca 14 miljoner kronor och övrig bevakning för ca 12 miljoner kronor.

**Bolaget** har i förnyat yttrande anfört bl.a. följande.

Bolaget bestrider att de tjänster som omfattas av upphandlingen företrädesvis kommer att utföras under kvällar, helger och storhelger. Att så skulle vara fallet har inte framgått av förfrågningsunderlaget. Storhelger infaller endast vid ett fåtal tillfällen per år. Domstolsförhandlingar sker mer eller mindre uteslutande under kontorstid. Det faktum att aktuella bevakningstjänster inte enbart, eller ens i huvudsak, utförs under sådan tid som berättigar till ersättning för obekvämt arbetstid, medför att den utvärderingsmodell som Kriminalvården tillämpat resulterar i ett icke rättvisande resultat.

*Lagtext m.m.*

Av 1 kap. 9 § LOU framgår att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Av 16 kap. 2 § LOU framgår bl.a. 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.

I avgörandet RÅ 2002 ref. 50 uttalade Regeringsrätten att 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. Vidare anförde Regeringsrätten bl.a. följande. LOU ger inte närmare besked om hur ett förfrågningsunderlag ska vara utformat eller hur en utvärderingsmodell ska vara konstruerad. I kravet på affärsmässighet får anses ligga att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen och att en utvärderingsmodell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, d.v.s. att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas.

**Förvaltningsrätten gör följande bedömning.**

Bolaget har anført att Kriminalvården brutit mot bestämmelserna i LOU genom att utvärdera anbudsgivare, trots att deras anbud inte uppfyllt ställda skallkrav. Vidare har Kriminalvården, enligt bolaget, handlat i strid med LOU, genom att använda sig av ett otydligt förfrågningsunderlag och en utvärderingsmodell som gett ett missvisande resultat.

Kriminalvården har i förfrågningsunderlaget angett att anbudsgivare ska lämna pris i form av ett grundpris per timma. Vidare ska pris per timma anges för tre olika obekväma arbetstider, nämligen vardag mellan 18.00 – 06.00, helger och storhelger. Av tilldelningsbeslutet framgår att vinnande anbudsgivare har lämnat ett pris om noll kronor på samtliga poster för OB-ersättning. Vinnande anbudsgivare får därmed anses i realiteten ha lämnat ett gemensamt timpris för arbete under såväl vanlig arbetstid som obekväma arbetstid.



*Uppställda skallkrav*

Kriminalvården har ställt ett särskilt skallkrav som innebär att komplett ifylld prisformulär ska bifogas anbudet. Enligt bolaget har vinnande anbudsgivare inte uppfyllt detta krav, eftersom de uppgett att ersättning om noll kronor ska utgå för obekvämlig arbetstid. Bolaget menar att de därmed inte angett något pris för OB-ersättning. Även noll kronor måste emellertid betraktas som ett pris. Anbudsgivarna som angett ett sådant pris får därmed anses ha uppfyllt skallkravet om komplett ifylld prisformulär i denna del.

*Brister i förfrågningsunderlaget*

Bolaget har anfört att förfrågningsunderlaget strider mot LOU, eftersom skallkravet för prisformulären är utformat på ett sådant sätt att det varit oklart för anbudsgivarna vad som krävs för uppfyllelse. Av betydelse för förvaltningsrätten är härvid att även förfrågningsunderlag som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte träds för när. De principer som åsyftas är principerna om likabehandling, transparens, ickediskriminering, ömsidigt erkännande och proportionalitet. Av de två förstnämnda principerna följer att den upphandlande myndighetens krav ska anges på ett sätt som gör att varje anbudsgivare, med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget, kan skapa sig en bild av möjligheterna att lämna ett konkurrenskraftigt anbud (jfr RÅ 2002 ref. 50).

I förfrågningsunderlaget anges att angivna timersättningar i prisformulären summeras till ett totalt anbudspris som jämförs med andra anbudsgivares totala anbudspriser. Vidare framgår att det fanns möjlighet att inkomma med frågor till Kriminalvården under anbudstiden. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till prisformulärens utformning, kan förfrågningsunderla-

get inte anses ha sådana oklarheter och brister att anbudsgivare inte kunnat skapa sig en bild av möjligheterna att lämna ett konkurrenskraftigt anbud.

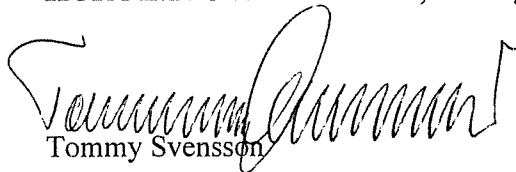
*Brister i genomförd utvärdering*

Kriminalvården har i sin utvärdering av inkomna anbud jämfört totalt anbudspris bestående av de tim- och OB-ersättningar som anges i prisformulären. Vid en sådan jämförelse mellan anbuden har inte hänsyn tagits till i vilken omfattning respektive OB-ersättning beräknas utgå. Utvärderingsmodellen är därmed inte optimal ur ett affärsmässigt perspektiv. Även utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får emellertid godtas om de inte strider mot de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten (jfr RÅ 2002 ref. 50). Det kan inte anses visat att någon av de aktuella principerna skulle ha överträtts genom den i målet använda utvärderingsmodellen. Inte heller i övrigt kan den genomförda utvärderingen anses strida mot LOU.

*Sammanfattning*

Det är inte visat i målet att Kriminalvården i upphandlingsförfarandet brutit mot bestämmelserna i LOU eller gemenskapsrätten. Vad bolaget anfört föranleder ingen annan bedömning. Bolagets ansökan ska därför avslås.

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



Tommy Svensson

Föredragande har varit Maria Nilsson



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Jönköping. 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. Tiden för överklagandet för offentlig part 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 ska 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 var till förvaltningsrätten kommit eller 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. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska 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 förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens 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 ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.