



**SÖKANDE**

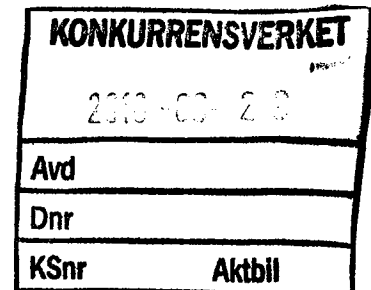
Research One AB, 559079-8376  
Fabriksgatan 25  
412 50 Göteborg

**MOTPART**

Region Skåne  
291 89 Kristianstad

**SAKEN**

Överprövning av offentlig upphandling



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår Research One AB:s ansökan om ingripande.

## BAKGRUND

Region Skåne genomför en upphandling avseende Kvalitetsmätningar ombord på Pågatåg, Regionbuss och Stadsbuss, dnr 151/2017.

Upphandlingen genomförs genom ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, LUF. Det anbud som har det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet kommer att antas.

För att regionen ska kunna utvärdera kvalitet har anbudsgivarna haft att lämna redogörelser avseende sex olika utvärderingskriterier, däribland kriteriet *Arbetsätt för Fältarbete* som utgör 40 procent. Enligt tilldelningsbeslutet har anbudet från Infab Kommunikation AB (Infab) tilldelats kontraktet. Anbudet från Research One AB har placerats på tredje plats och anbudet från Market Intelligence and Research Stockholm AB (MIND Research) har placerats på fjärde plats.

## YRKANDE OCH INSTÄLLNING

*Research One AB* ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts på så sätt att utvärderingen görs om varvid *Research Ones* anbud ska tilldelas högre poäng avseende kriteriet *Arbetsätt för Fältarbete*. Som grund för sin talan anför *Research One* bl.a. följande.

*Research One* har getts lägsta möjliga poäng avseende kriteriet, 1 poäng. Övriga anbudslämnare har tilldelats 5 poäng, 4 poäng respektive 3 poäng. En bedömning som gett *Research One* 2 poäng hade räckt för att anbudet skulle vara det vinnande anbudet. Regionen har motiverat tilldelningen 1 poäng enligt följande:

Möter inte i tillräcklig utsträckning de uppsatta bedömningsgrunderna. Modell inte kopplat till uppdraget. Saknar riskhantering och kvalitetssäkring. Begränsad bild över förståelsen av uppdraget.

Research Ones anbud innehåller ett specifikt avsnitt kring kvalitetssäkring för hela projektet, se avsnitt "Kvalitetssäkring på Research One". Även om avsnittet är på övergripande nivå är det tydligt angivet att kvalitetssäkringsarbetet gäller just detta projekt. Research Ones anbud innehåller även ett specifikt avsnitt kring riskhantering för hela projektet, se avsnitt "Riskhantering på Research One". Även här tydliggörs relevansen för just detta projekt.

I avsnittet "Arbetsätt för fältarbete i projektet" hänvisas det återkommande till kvalitetssäkring och riskhantering. Exempel på kvalitetsrelaterade punkter som nämns är:

- Projektledaren tar fram särskilda instruktioner för standardiserade rutiner kring fältarbetet i just detta projekt, inklusive en uppförandekod enligt ICC/ESOMAR
- Underhandsrapportering med dokumentering av bortfall, antal insamlade enkäter och svarsfrekvens
- Kunskapstest för fältarbetare
- Utbildningsprogram
- Information till fältarbetaren inför varje tur, med avseende på hur många enkäter som ska delas ut
- Erfaren fältarbetare eller fältledare följer med en ny anställd på en tur och coachar och demonstrerar, om denne skulle känna sig osäker på det praktiska genomförandet
- Fältenkät fylls i elektroniskt, på så sätt kan fältledaren säkerställa att fältarbetet fortgår enligt arbetsschemat
- Personalpool tillgänglig vid eventuellt bortfall av ordinarie personal
- Pappersenkäter matas så fort som möjligt in digitalt i Qlikview för att undvika att enkäter förgås

Huruvida Research Ones redogörelse för kvalitetssäkring och riskhantering är bristfällig eller inte är en bedömningsfråga men regionens konstaterande att en sådan redogörelse helt skulle saknas är fel. Trots korrespondens via e-post lämnar regionen inte någon förklaring till varför de anser att det saknas.

Med "modell" avser regionen troligen den specifika modell som Research One bifogade sitt anbud i bilagan "Projektöversikt". Modellen knyter an till det aktuella uppdraget och är skapad av Research One för just detta

anbud och använder sig av termer såsom ”beslutandegrupp” och ”förbättrings- och utvecklingsgrupp” vilka är de exakta termerna för dessa styrgrupper som regionen använder sig av i bilagan uppdragsbeskrivning. I modellen nämns kvalitetssäkring och riskhantering flertalet gånger i olika former bl.a. i rutorna ”Systematiskt kvalitets- och förbättringsarbete enligt PGSA” och ”Identifiering av risker och förbättringar”. Detta knyter an till anbudet i övrigt och ger ytterligare stöd för att motiveringen att anbudet saknar kvalitetssäkring och riskhantering inte är korrekt. Research One har i sitt anbud en översikt för arbetssätt samt avsnittet *arbetssätt för fältarbete* där det tydligt framkommer hur Research Ones arbetssätt i detta projekt är planerat att vara. Att arbetssätten skulle vara så otillräckligt beskrivna att det inte går att göra en bedömning av förståelsen för uppdraget är inte rimligt.

Anbudet från MIND Research har tilldelats 3 poäng avseende kriteriet. Research Ones uppfattning är att dess anbud inte tillför mindre värde än anbudet från MIND Research. Att det skulle skilja två hela betygsteg på en femgradig skala är orimligt. Om inte Research Ones bilaga anses kopplad till uppdraget kan inte heller MIND Researchs bilagor anses kopplade till uppdraget.

Regionens kontaktperson var åren 1995–2016 anställd hos den underleverantör som Infab använt sig av för detta uppdrag. Oavsett om det föreligger en jävssituation eller inte framstår det som olämpligt och onödigt att använda sig av aktuell kontaktperson i denna upphandling.

*Region Skåne* bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande.

Utvärderingen har gjorts på ett korrekt och sakligt sätt, i enlighet med vad som angetts i upphandlingsdokumentet och i enlighet med gällande lagstiftning, inklusive upphandlingsrättsliga principer. Detta framgår med all önskvärd tydlighet av upphandlingsrapporten.

Regionen har gjort en helhetsbedömning utifrån flera olika parametrar – inte enbart de två formuleringar i upphandlingsrapporten som Research One bygger sitt överklagande på – och de olika bedömningsgrunderna. Vad gäller formuleringarna ”Saknar kvalitetsssäkring och riskhantering” och ”Modell inte kopplat till uppdraget” kan i viss mening båda sägas ha sin grund i att den modell som Research One hänvisar till i sitt anbud inte varit kopplad till det specifika uppdraget som upphandlas. Research One anger själv i sitt anbud att ”Grunderna för kvalitets- och förbättringsarbetet genomsyrar...” och ”... ger en övergripande preliminär bild över projektets olika nivåer...”. Av dessa citat framgår alltså att Research One själv anser att den modell som angetts i anbudet endast ger en övergripande preliminär bild av hur en modell för det specifika uppdraget skulle se ut. Den modell som lämnats saknar beskrivning av arbetsätt vid flera av de moment som ingår i kriteriet, bl.a. hur enkäter delas ut samt hur fördelning och uppföljning ska ske. Modellen saknar också en beskrivning av hur kvalitetsssäkring mellan fält- och kundenkäter ska ske. Vidare har bolaget angett i anbudet att riskidentifiering ska tas fram i projektets planeringsfas och att det först därefter ska konkreta riskbedömningar och åtgärder kunna tas fram. Någon riskidentifiering eller konkret riskbedömning har alltså inte gjorts i anbudet utan detta planeras kunna genomföras först efter att projektets planeringsfas påbörjats.

Anbuden från MIND Research och från Research One skiljer sig åt på en rad olika punkter och det är omöjligt att plocka ut två små detaljer i anbuden och ta detta som intäkt för att bedömningen i sin helhet skulle vara orättvis eller felaktig. Utvärderingen har genomförts av en oberoende referens- och expertgrupp och skäl att ifrågasätta deras kompetens eller opartiskhet finns inte. De omständigheter som Research One anför ger inte stöd för varför Research Ones anbud skulle bedömas på ett annorlunda sätt.

Regionens kontaktperson har inte längre någon anställning hos underleverantören och han har inte någon personlig kontakt med någon anställd hos underleverantören. Det finns inte på annat sätt någon intressekonflikt eller möjlighet till personlig vinning för kontaktpersonen med anledning av dennes tidigare anställning.

*Research One* har i genmäle tillagt bl.a. följande. Det är anmärkningsvärt att regionens förklaring till sin bedömning inte framkommit i tidigare korrespondens trots att detta efterfrågats. Att regionen nu anger dessa två meningar som skäl till att modellen inte är kopplad till uppdraget och att kvalitetssäkring och riskhantering saknas är därför att anse som en efterhandskonstruktion där specifika ordval har letats fram. Vad gäller utdelning och fördelning av enkäter har *Research One* i sitt anbud angett bl.a. att fältarbeten kommer att ta hänsyn till personer som är under 15 år, hur man gör när det handlar om respondenter med funktionsnedsättning m.m. Det står även att fältledaren kommer att förse fältarbetaren med information kring hur många enkäter som ska delas ut och samlas in. Utöver detta har *Research One* i uppdragsbeskrivningen godkänt förutsättningarna och kraven. Trots *Research Ones* egen beskrivning och att man accepterat förutsättningarna och kraven kring hur enkäterna ska delas ut och fördelas anser regionen att *Research One* inte kunnat redogöra för detta till den grad att det saknas. Specifika praktiska detaljer kring utdelning och fördelning av pappersenkäter är ett naturligt moment att gå igenom på ett uppstartsmöte. Regionens bedömning och agerande strider mot likabehandlingsprincipen.

*Regionen* har i genmäle anfört bl.a. följande. Syftet med att anbudsgivarna i sina respektive anbud skulle lämna in en beskrivning av vilken modell de skulle tillämpa på uppdraget har naturligtvis varit att ha ett underlag för att kunna utvärdera de olika anbudsgivarna. Att då, som *Research One* gjort i sitt anbud, använda sig av en ”generisk mall” som sedan i ett senare skede, efter genomförd utvärdering, skulle kunna anpassas till det specifika

uppdrag som upphandlingen avser gör att anbudet endast med stora svårigheter kan utvärderas. Den ”generiska mall” som lämnats in kan naturligtvis, i någon strikt språklig mening sägas vara ”kopplad till uppdraget” genom att lämnas in som del av anbudet, men sett i sitt sammanhang får det anses vara uppenbart att anbudet inte varit kopplat och anpassat till det specifika uppdraget. Research One har inte utvecklat eller redogjort för varför det inte varit möjligt att veta hur ”rutiner”, ”särskilda förberedelser” m.m. ser ut. Då det saknats tillräckliga uppgifter för att utvärdera anbudet har expert- och referensgruppen ansett det lämpligt att använda formuleringen ”Saknar riskhantering och kvalitetssäkring”. Motiveringen för att erhålla 1 poäng innehåller därutöver bl.a. lydelsen ”Alternativt att anbud inte innehåller nödvändiga uppgifter för att göra en bedömning”.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### *Prövningsramen*

Frågan förvaltningsrätten har att ta ställning till är om Region Skåne handlat i strid med likabehandlingsprincipen vid utvärderingen och därmed vid poängsättningen av Research Ones lämnade anbud beträffande kriteriet *Arbetsätt för Fältarbete*. Det får även anses följa av Research Ones ansökan att bolaget gör gällande att Region Skåne också agerat i strid med likabehandlingsprincipen då kontaktpersonen för upphandlingen tidigare varit anställd av en underleverantör till det bolaget som tilldelats avtalet.

### *Rättslig reglering*

Enligt 20 kap. 4 § LUF får allmän förvaltningsdomstol efter ansökan av en leverantör som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada överpröva bl.a. en upphandling.

Rätten ska, enligt 20 kap. 6 § LUF, besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts om den upphandlande enheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § eller någon annan bestämmelse i lagen och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

Enligt 4 kap. 1 § LUF ska upphandlande enheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Principen om likabehandling innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att lika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (jfr de förenade målen C-21/03 och C-34/03 *Fabricom*, p 27).

Det ankommer på den part som gör gällande att en upphandling är felaktig att på ett klart sätt ange vilka omständigheter han eller hon grundar sin talan på (RÅ 2009 ref. 69).

#### *Upphandlingsdokumentets innehåll*

I upphandlingsdokumentets bilaga benämnd Uppdragsbeskrivning, punkt 6.1, nämns under rubriken *Utvärderingskriterier Arbetsätt för Fältarbete* följande.

Anbudsgivaren ska med anbud lämna in redogörelse över hur kvalitetssäkring, utveckling och riskhantering sker i processen, för den ordinarie kvalitetsmätningen ombord för två (2) perioder (vår och höst) och operatörskontroll, samt det arbetsätt som kommer att användas vid utförande av de moment som ingår i fältarbetet inkluderande punkterna nedan som anges ovan i detta dokument.

- Fältarbete, punkt 3.11
- Bortfall, punkt 3.12



- Fältarbetaren, punkt 3.13

Bedömningsgrunderna för kriterierna anges i upphandlingsdokumentets punkt 1.17.3, av vilken framgår följande.

Poäng ges med utgångspunkt i hur väl anbud möter de nedan angivna bedömningsgrunderna utifrån presenterad motiveringsskala. Respektive utvärderingskriterium bedöms utifrån samma grunder och poängnivåer och kan erhålla max fem (5) poäng. Utvärdering av kvalitet kommer att baseras på den information som anbudsgivaren lämnar i sitt anbud. Bedömningen kommer att göras av en referensgrupp bestående av representanter från aktuella verksamheter inom Skånetrafiken.

#### *Bedömningsgrunder*

##### Metoder och styrmodell

Ett arbetssätt/upplägg som, på ett tydligt sätt, visar på att anbudsgivaren har ändamålsenliga och professionella arbetsmetoder och styrmodeller som säkerställer rätt output/data i varje led, att arbetsscheman följs och leveranssäkerhet.

##### Tydlighet och relevans

Ett arbetssätt/upplägg som är relevant, aktuellt och med ett innehåll som är väl anpassat till aktuell uppdragsbeskrivning. Anbudet ger en klar bild av vad som ska utföras och hur det ska utföras.

##### Förståelse och trovärdighet

Ett arbetssätt/upplägg som visar på god förståelse för Skånetrafikens uppdrag med framträdande kundanpassning. Arbetssätt/upplägg hanteras, angrips och presenteras på ett trovärdigt sätt utifrån Skånetrafikens förutsättningar samt angiven budget utifrån uppdragsbeskrivningens tidsramar.

#### *Motivering*

- |         |   |
|---------|---|
| 5 poäng | Arbetssätt/upplägg överensstämmer helt med och visar inga brister i förhållande till bedömningsgrunderna. Arbetssätt/upplägg visar på mycket stor sannolikhet att leda till måluppfyllelse och betydande mervärden för Skånetrafiken.                                   |
| 4 poäng | Arbetssätt/upplägg överensstämmer nästan helt med bedömningsgrunderna och visar endast på enstaka brister, men som är av ringa eller av ingen betydelse. Arbetssätt/upplägg visar på stor sannolikhet att leda till måluppfyllelse och bra mervärden för Skånetrafiken. |
| 3 poäng | Arbetssätt/upplägg överensstämmer i huvudsak med bedömningsgrunderna, men visar på flera brister, alla av mindre betydelse. Utrymme finns för viss förbättringspotential. Arbets-   |

sätt/upplägg visar på viss sannolikhet att leda till måluppfyllelse och vissa mervärden för Skånetrafiken.

- 2 poäng      Arbetssätt/upplägg överensstämmer delvis med de uppsatta bedömningsgrunderna, dock finns brister av betydelse och utrymme för förbättringspotential. Arbetssätt/upplägg visar på viss sannolikhet att leda till måluppfyllelse och ett begränsat mervärde för Skånetrafiken.
- 1 poäng      Arbetssätt/upplägg möter inte i tillräcklig utsträckning de uppsatta bedömningsgrunderna, det finns flertalet brister av betydelse och det finns utrymme för stor förbättringspotential. Arbetssätt/upplägg har inte visat några nämnvärda mervärden och har låg sannolikhet för måluppfyllelse. Alternativt att anbud inte innehåller nödvändiga uppgifter för att göra en bedömning.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

Ett visst bedömningsutrymme är i princip ofrånkomligt vid poängsättning när en upphandlande enhet fastställer andra tilldelningskriterier än enbart pris – exempelvis kvalitet. Avgörande är dock att utvärderingen sker i enlighet med innehållet i upphandlingsdokumentet och, som anförts i förevarande fall, med iakttagande av likabehandlingsprincipen.

Vid utvärderingen av kriteriet *Arbetsätt för Fältarbete* har regionen, utifrån innehållet i Research Ones anbud, gjort bedömningen att Research Ones arbetsätt för fältarbete motsvarar den lägsta poängen. Research One har anfört att bolagets anbud i denna del inte skiljer sig från det anbud som lämnats av det bolag som tilldelats tre poäng. Förvaltningsrätten anser att de omständigheter som Research One lyfter inte är tillräckliga för att anse att bolaget förmått visa att Region Skåne tagit ovidkommande hänsyn vid utvärderingen av bolagets anbud. Inte heller med beaktande av invändningarna bolaget anfört beträffande regionens upphandlingsrapport och däri angiven motivering anser förvaltningsrätten att Research One förmått visa att Region Skåne handlat i strid med likabehandlingsprincipen när bolaget endast tilldelats en poäng vid utvärderingen av aktuellt kriterium.

Research One har vidare anfört att likabehandlingsprincipen kan ha överträtts genom att den upphandlande myndighetens kontaktperson varit anställd hos det vinnande bolagets underleverantör. Endast det förhållandet kan enligt förvaltningsrättens mening inte anses innebära någon presumtion för att jäv föreligger och att likabehandlingsprincipen därmed inte iakttagits. Förvaltningsrätten anser därför att Research One inte förmått visa att regionen handlat i strid med likabehandlingsprincipen genom att dess kontaktperson tidigare varit anställd hos det vinnande bolagets underleverantör.

Mot bakgrund av det anförda finner förvaltningsrätten att Research One inte förmått visa att regionen har brutit mot bestämmelserna i LUF. Det finns därmed inte skäl för ingripande enligt 20 kap. 4 och 6 §§ LUF. Research Ones ansökan härom ska därför avslås.

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



Daniela Ochsenius Andersson  
Förvaltningsrättsfiskal

Maria Persson har föredragit målet.



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.** Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av avgörandet. Om avgörandet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när det kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag som avgörandet meddelades. För offentlig part räknas tiden för överklagande alltid från den dag avgörandet meddelades.

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

### Prövningstillstånd i kammarrätten

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-post-adress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. uppgift om det avgörande som överklagas – förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för avgörandet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens avgörande som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

*Forts. nästa sida*

## Avtal före laga kraft i vissa mål

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens avgörande har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

## Ytterligare information

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.

