



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**  
2011-09-09  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
13082-11  
Enhet 12

1

**SÖKANDE**

Bemania AB, 556626-8347  
Sveavägen 155  
113 46 Stockholm

**MOTPART**

Nacka kommun  
131 81 Nacka

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling – Lantbil

<b>KONKURRENSVERKET</b>
2011-09-09
Avd
Dnr
Dnr

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 152077

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

### BAKGRUND, YRKANDEN M.M.

Nacka kommun (kommunen) har genomfört en upphandling avseende personaluthyrningstjänster, dnr KFKS 2011/125-050. Upphandlingen har genomförts som ett förenklat förfarande enligt 15 kap. LOU. Kommunen har i tilldelningsbeslut daterat den 10 juni 2011 och avsänt till samtliga leverantörer den 17 juni 2011, meddelat att man har antagit anbud från tre andra leverantörer än Bemannia AB (Bemannia).

**Bemannia** yrkar i första hand att upphandlingen ska göras om. I andra hand yrkar Bemannia att upphandlingen ska rättas på så sätt att utvärderingen av anbuden inte ska ta hänsyn till andra kriterier än vad lagen tillåter avseende tilldelningsgrunden lägsta pris. Till stöd för sin talan anför Bemannia i huvudsak följande. Kommunen har i förfrågningsunderlaget och i frågor och svar, förklarat att tilldelning kommer att göras enligt utvärderingsgrunden lägsta pris. Kommunen har blandat principen om lägsta pris tillsammans med en utvärderingsmodell som bygger på en relativ utvärdering av inkomna anbudspriser. Anbud som har hamnat närmast ett medelvärde har tilldelats ramavtal. Förfrågningsunderlaget har varit otydligt utformat och det går inte att utläsa hur utvärderingen av pris kommer att genomföras. Kommunen har vid utvärderingen av anbuden och vid tilldelningsbeslutet beaktat andra kriterier än vad som framkommit i upphandlingen och har därmed brutit mot transparensprincipen. Principen om lägsta pris innebär att det anbud som lämnat det lägsta priset tilldelas kontrakt och någon utvärdering av anbuden framkommer inte.

**Kommunen** bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande. LOU ger inte närmare besked om hur ett förfrågningsunderlag ska vara utformat eller hur en utvärderingsmodell ska vara konstruerad utöver vad som kan sägas komma till uttryck i 1 kap. 9 § och 12 kap. 1-2 §§ LOU. Nämnden för offentlig upphandling har i info mars 2002 s. 9 uttalat att en upphandlande myndighet har betydande utrymme för en skönsmässig bedömning i fråga om vilka krav och kriterier den vill ange i förfrågningsun-

derlaget, som grund för att tilldela ett kontrakt. En upphandlande myndighet kan i princip välja vilken modell som helst för att genomföra en upphandling så länge den kan anses uppfylla de grundläggande principerna i LOU. Vid upphandling av personaluthyrningstjänster har kommunen valt ett sätt för att hindra prisdumpning och svart arbetskraft. Kommunen har utformat en utvärderingsmodell med beaktande av de grundläggande principerna i LOU och har redovisat utvärderingsmodellen i förfrågningsunderlaget på ett tydligt sätt. Dessutom har samtliga anbudsgivare fått samma förutsättningar och behandlades lika under hela upphandlingsprocessen. Utvärderingsmodellen har döpts till pyramidmodellen och utvärderingen bygger på att alla ska-krav ska vara uppfyllda för att få delta i utvärderingen. Därefter sker utvärderingen med lägsta pris som urval av de anbudsgivare som ska tilldelas kontrakt. Lägsta pris behöver inte vara den som lämnat det per yrkeskategori, utan utgör det lägsta priset som valts för den angivna utvärderingsmodellen. I aktuell utvärderingsmodell vinner den eller de anbudsgivare som i modellen uppnått lägst pris. Samtliga offererade timpriser summeras och divideras med antalet yrkeskategorier. De medelvärden som ligger inom ramen för +/- 5 procent i förhållande till medelvärdet för samtliga anbudsgivare är de som lämnat lägst pris i kommunens lägsta prismodell. Kommunen har prövat och värderat angivna anbud i enlighet med förutsättningarna i förfrågningsunderlaget. Vinnande leverantörer uppfyller samtliga ska-kraven och har lägsta pris i enlighet med pyramidmodellen.

### **DOMSKÄL**

#### *Tillämpliga bestämmelser<sup>1</sup>*

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter 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.

---

<sup>1</sup> Se övergångsbestämmelse till lagen (2010:571) om ändring i lagen om offentlig upphandling.

Enligt 15 kap. 16 § LOU ska en upphandlande myndighet 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 i förfrågningsunderlaget.

I 16 kap. 5 § LOU föreskrivs 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 har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

#### *Utredning i målet*

I kommunens förfrågningsunderlag "Personaluthyrningstjänster" anges på sidan 4 under punkten 5.4 "ANBUDSUTVÄRDERING, STEG 3" följande.

Anbudsutvärderingen omfattar följande moment och bedöms mot ställda krav. Begärda uppgifter enligt kvalificeringsfasen ska visa att anbudsgivaren har kapacitet och förmåga att genomföra uppdraget. För att få delta i utvärderingen ska alla yrkeskategorier ha offererats.

- **Uppfyllande av ställda ska-krav.**
  - Alla ska-krav ska ha besvarats med Ja utan reservationer och sk 10 där ska uppfyllandet av övergripande krav på alla tjänster beskrivas.
- **Lägsta pris**
  - Anbudspris ska lämnas på samtliga delar i prisbilagan och med enhetspris per yrkeskategori. Här avses att endast ett pris kan lämnas per yrkeskategori.

Kommunen kommer att anta den anbudsgivare som uppfyller ovanstående kriterier och lämnat det totalekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

### Utvärdering

För utvärdering kommer Evaluera Pyramidmodellen (bifogas) att användas vilket innebär att samtliga enhetspriser slås samman och att medelvärdet av samtliga kvalificerade leverantörers priser beräknas. Procentavvikelse (+/-) 5 procent kring medelvärdet ger maximal poäng. Är avvikelsen större sjunker den erhållna poängen.

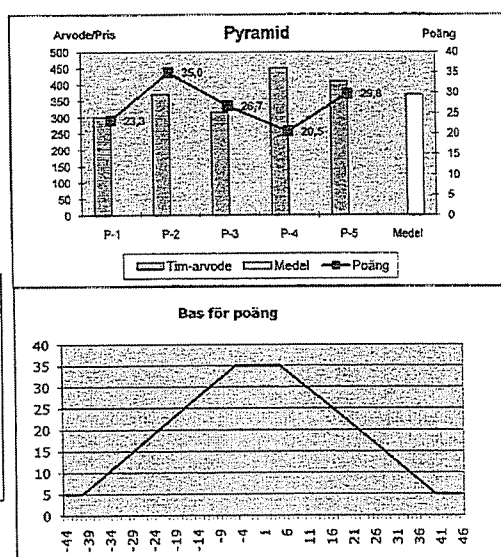
Pyramidmodellen i bilaga:

Arvodespoäng	
5	5

Anbud	Tim-arvode	Poäng	Avv-%
P-1	300	23,26	-18,7%
P-2	370	35,00	0,3%
P-3	315	26,74	-14,6%
P-4	450	20,47	22,0%
P-5	310	29,76	11,1%
Medel	369		

**Pyramid** innebär att, medelvärdet av samtliga kvalificerade leverantörers priser beräknas. Procentavvikelse ( $\pm$ ) kring medelvärdet ger maximal poäng. Är avvikelsen större (sätts av inköparen) sjunker den erhållna poängen.

*Grön-skuggade rutorna går att ändra, men påverkar inte det aktuella anbudet*



### Förvaltningsrättens bedömning

De grundläggande principer som ska efterlevas vid all offentlig upphandling är principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Frågan i målet är om det på grundval av vad Bemannia har anfört - att kommunen har förbisett tilldelningsgrunden lägsta pris genom att använda sig av en felaktig utvärderingsmodell samt att förfrågningsunderlaget inte

är transparent då utvärderingsmodellen inte går att utläsa - finns skäl för förvaltningsrätten att besluta om åtgärder enligt 16 kap. 5 § LOU.

Det är den upphandlande myndigheten som har att identifiera sitt behov och utifrån detta står det myndigheten fritt att utforma förfrågningsunderlaget inför upphandlingen. Förfrågningsunderlaget måste dock stå i överensstämmelse med LOU och de gemenskapsrättsliga principer som ligger till grund för lagstiftningen.

LOU ger inte närmare besked om hur ett förfrågningsunderlag ska vara utformat eller hur en utvärderingsmodell ska vara konstruerad utöver vad som kan sägas komma till uttryck i de allmänt hållna bestämmelserna om krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens. Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 2002 ref. 50 uttalat bl.a. följande. 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. 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.

Vid tilldelning av kontrakt i en offentlig upphandling kan upphandlande myndighet fritt välja mellan två olika tilldelningsgrunder för antagande av anbud – det/de anbud som har lägst pris eller det/de anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, se LOU 15 kap. 16 § LOU.

Kommunen har i aktuell upphandling angett tilldelningsgrunden lägsta pris och har för att komma fram till lägsta pris valt en utvärderingsmodell som de kallar pyramidmodellen. Denna utvärderingsmodell har enligt kommunen valts för att hindra prisdumpning. Kommunen har i förfrågningsunderlaget angett att den anbudsgivare som lämnat det totalekonomiskt mest

fördelaktiga anbudet kommer att antas. Av punkten 5.4 samt bilaga till förfrågningsunderlaget framgår, enligt förvaltningsrättens bedömning, klart och tydligt vilken utvärderingsmodell som kommunen valt och hur utvärderingen kommer att gå till. Alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare borde ha kunnat tolka och förstå den beskrivna utvärderingsmodellen. Det förhållandet att kommunen angett lägsta pris som tilldelningsgrund medför ingen annan bedömning. Kommunen har således inte, genom sitt förfrågningsunderlag, brutit mot transparensprincipen. Av handlingarna i målet har inte framkommit annat än att anbudsgivarna har behandlats och bedömts på samma sätt. Vad Bemannia anfört medför således inte skäl för ingripande enligt 16 kap. 15 § LOU. Bemanni-  
as ansökan om överprövning ska således avslås.

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

Ann-Jeanette Eriksson  
rådman

Föredragande har varit Åsa Backholm.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm.

**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 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 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.