



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**  
2011-06-14  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
10507-11  
Enhet 14

**SÖKANDE**

Fraîche catering & arrangements i Stockholm AB, 556619-7975  
Box 32  
182 05 Djursholm

Ombud: advokat Madeleine Sifvert  
Advokatfirman Nova AB  
Linnégatan 18  
114 47 Stockholm

**MOTPART**

Stockholms Stad  
Utbildningsnämnden genom Bromma gymnasium  
Nyängsvägen 152-154  
167 56 Bromma

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2011-06-20	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

**SAKEN**

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

---

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten bifaller Fraîche catering & arrangements i Stockholm AB:s ansökan om överprövning och förordnar att upphandlingen avseende måltidsförsörjning för Bromma gymnasium, dnr 07-03, ska göras om.

## BAKGRUND

Stockholms Stad, utbildningsnämnden genom Bromma gymnasium (Bromma gymnasium) genomför en förenklad upphandling avseende måltidsförsörjning för Bromma gymnasium, dnr 07-03.

Enligt tilldelningsbeslut den 9 maj 2011 har Bromma gymnasium beslutat att tilldela Sodexo AB uppdraget.

## YRKANDE OCH INSTÄLLNING

**Fraîche Catering & Arrangements i Stockholm AB** (Fraîche Catering) yrkar att upphandlingen ska göras om i sin helhet.

**Bromma Gymnasium** medger yrkandet.

## GRUNDER OCH SAKOMSTÄNDIGHETER

**Fraîche Catering** anför till stöd för sin talan bl.a. följande. Fraîche Catering har lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med utgångspunkt från kvalitet och utbud i förhållande till pris. Fraîche Caterings anbud har inte antagits i upphandlingen. Bromma gymnasium har, felaktigt och i strid med LOU, tillämpat ett förfrågningsunderlag som innefattar oklarheter avseende utvärderingskriterier och utvärderingsmodell vilket innebär att upphandlingen strider mot LOU. Om Bromma gymnasium hade genomfört upphandlingen i enlighet med LOU hade Fraîche Caterings anbud med största sannolikhet bedömts som det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och tilldelats kontraktet i upphandlingen. Fraîche Catering kan således komma att lida skada på grund av att Bromma gymnasium brutit mot LOU.

Av förfrågningsunderlaget framgår bl.a. att beställaren kommer att anta det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet utifrån kriterierna variation, kost-

kvalitet och servicenivå, pris och prislista - elevcafé. För varje kriterium har angetts vilket betyg eller vilken poäng som kan erhållas. Avseende kriteriet pris framgår att det pris som kommer att användas är priset för en personal- eller elevmåltid. Vidare framgår att det anbud som erhåller lägst utvärderingspris utifrån nedanstående uträkning har det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

$$\text{Utvärderingspris} = \text{anbudspris} \times \frac{1 + (\text{högsta möjliga totalbetyg} - \text{anbudets erhållna betyg})}{100}$$

#### *Oklara utvärderingskriterier*

För kriterierna variation, kostkvalitet och servicenivå samt pris anges i förfrågningsunderlaget hur betygssättning kommer att ske och vad anbudsgivarna har att uppfylla för att erhålla högsta möjliga betyg. Avseende kriteriet prislista – elevcafé framgår att variablerna bästa utbud samt bästa pris avseende kaffe, franska med ost och grönsak och morotskaka kommer att betygsättas. I förfrågningsunderlaget saknas närmare beskrivning av vad som tillmäts betydelse av de i kriteriet prislista – elevcafé ingående variablerna, varför utvärderingskriteriet är oklart.

#### *Utvärderingskriterierna har inte viktats*

Vid upphandlingsförfarandet förenklad upphandling med utvärderingsgrunden det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet kan en upphandlande enhet välja mellan att ange viktning för kriterierna eller att ange kriterierna i fallande prioritetsordning. Bromma gymnasium har redovisat utvärderingskriterierna utan att ange prioritetsordning eller hur de ska viktas. Om kriterierna i förfrågningsunderlaget skall anses ha angivits i prioritetsordning har prioritetsordningen inte upprätthållits vid anbudsutvärderingen vilket innebär att Bromma gymnasium har frångått förfrågningsunderlaget på ett sätt som är oförenligt med LOU.

*Metod för betygssättning är oklar*

Av anbudsvärderingen framgår att Bromma gymnasium har tillämpat en absolut betygssättning eller poängsättning för kriterierna variation samt kostkvalitet och servicenivå, dvs. anbuden har erhållit poäng eller betyg efter hur Bromma gymnasium har ansett att kraven har uppfyllts. Poängsättningen har således skett i förhållande till ett uppställt krav där anbuden har inte satts i relation till varandra.

Vad gäller kriteriet prislista – elevcafé framgår att bästa utbud respektive bästa pris på kaffe, småfranska och morotskaka erhåller en viss poäng. Av förfrågningsunderlaget kan enbart utläsas att den som uppnår kravet ”bäst” erhåller poäng. Vid anbudsvärderingen har Bromma gymnasium emellertid delvis tillämpat en relativ poäng- eller betygsättning där anbudsgivarnas priser avseende de i kriteriet ingående variablerna har satts i relation till varandra och anbudsgivarna har därefter erhållit poäng motsvarande förhållandet mellan angivet pris och ”bästa pris”. Det framgår inte av förfrågningsunderlaget att Bromma gymnasium vad avser kriteriet prislista – elevcafé avser att tillämpa en relativ poängsättning varför förfrågningsunderlaget och metoden för betygssättning är oklar.

*Oklart vilken utvärderingsmodell som har tillämpats och den tillämpade utvärderingsmodellen leder inte till att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas.*

Av förfrågningsunderlaget har framgått att Bromma gymnasium avsett att använda utvärderingsgrunden det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Det redovisas också vissa utvärderingskriterier. Det framgår emellertid inte närmare hur dessa kriterier förhåller sig till varandra. Det förefaller som om Bromma gymnasium har använt både utvärderingsgrunden det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och lägsta pris. Den metod som har använts är oklar och leder inte till att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbu-

det antas vilket innebär ett åsidosättande av LOU och dess krav på transparens.

Av utvärderingskriteriernas ordning och uppställning i förfrågningsunderlaget kan antas att variation och kostkvalitet och servicenivå är av stor vikt i Bromma Gymnasiums upphandling. I praktiken har emellertid lägsta pris varit helt avgörande vilket inte i förväg har kunnat utläsas av förfrågningsunderlaget. Bromma gymnasium har tillämpat utvärderingskriterierna på ett sådant sätt att anbud med lågt portionspris och tämligen låga poäng avseende kostkvalitet och servicenivå vinner över anbud med hög kvalitet avseende variation, kostkvalitet och servicenivå vilket inte kan ha varit avsikten med upphandlingen.

Sammanfattningsvis har Bromma gymnasium använt sig av ett förfrågningsunderlag som är oklart och innehåller motstridiga uppgifter framförallt vad gäller utvärderingsmodellen och utvärderingskriterierna. Bromma gymnasium har tillämpat utvärderingskriterierna och utvärderingsmodellen på ett sådant sätt att det inte leder till att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas. Oklarheterna har påverkat hur anbudsgivarna har utformat sina anbud. Oklarheterna kan inte åtgärdas genom rättelse avseende själva anbudsutvärderingen varför upphandlingen ska göras om.

**Bromma gymnasium** anför bl.a. följande. Vid bedömning av anbuderna avseende kriteriet variation borde skolan ha kunnat kategorisera utifrån typer av maträtter såsom antal korvrätter, fisk, kött pulvermos etc.

Skolan medger att formuleringen bästa utbud kan vara tvetydig. De olika anbuderna har relativt lika utbud och i bedömningen fick därför samtliga fyra poäng. Anbuderna skulle ha kunnat rangordnas så att bästa utbud erhöll fyra poäng och näst bästa anbud erhöll tre poäng osv.

## DOMSKÄL

### *Tillämpliga lagrum*

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 skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Av 16 kap. 5 § 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 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.

### *Förvaltningsrättens bedömning*

Fraîche Catering har anfört att det finns ett flertal brister och oklarheter i förfrågningsunderlaget såsom att det saknas beskrivning av vad som kommer att tillmätas betydelse avseende vissa i förfrågningsunderlaget ingående kriterier och att utvärderingskriterierna inte har viktats eller tillräckligt tydligt angetts i prioritetsordning. Vidare har anförts att metoden för betygssättning inte har framgått av förfrågningsunderlaget, att det är oklart vilken utvärderingsmodell som har tillämpats och att den tillämpade utvärderingsmodellen leder inte till att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas. Bromma Gymnasium har medgett att förfrågningsunderlaget är behäftat med vissa brister och medgett bolagets yrkande.

I LOU saknas uttryckliga bestämmelser om hur ett förfrågningsunderlag ska vara utformat och hur en utvärderingsmodell ska konstrueras utöver vad som kommer till uttryck i de allmänt hållna bestämmelserna i 1 kap. 9

§ samt 12 kap. 1-2 §§. Av 15 kap. 16 § LOU framgår att 12 kap. 1 § är tillämplig även på upphandlingar enligt 15 kap. LOU, dvs. upphandlingar som inte omfattas av direktivet.

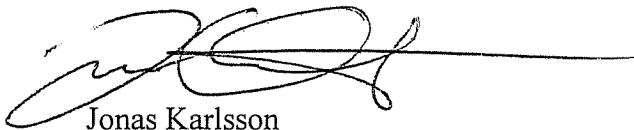
En grundläggande princip för offentlig upphandling är kravet på transparens som innebär en skyldighet för den upphandlande myndigheten att lämna klar och tydlig information om upphandlingen och det praktiska tillvägagångssättet vid denna. I RÅ 2002 ref. 50 uttalade Högsta förvaltningsdomstolen att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen och att en utvärderingsmodell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, dvs. att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen får dock även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte träds för när.

Förvaltningsrätten konstaterar att förfrågningsunderlaget har varit otydligt på så sätt att det vad avser kriteriet prislista - elevcafé saknas uppgifter om vad anbudsgivarna har att uppfylla för att erhålla högsta möjliga poäng eller vad som avses med de däri ingående kriterierna, såsom kriteriet ”bästa utbud”. Förvaltningsrätten konstaterar vidare att Bromma gymnasium avseende kriteriet prislista – elevcafé, men inte beträffande övriga kriterier, har poängsatt anbuden utifrån hur de har förhållit sig till varandra. I övriga delar har poängsättning skett utan inbördes jämförelse mellan leverantörerna. I ingetdera fallet har principerna för poängsättning framgått av förfrågningsunderlaget.

Även om förfrågningsunderlaget får anses vara tillräckligt tydligt i de av Fraïche Catering i övrigt anmärkta delarna och trots att utvärderingsmodell-

len enligt förvaltningsrättens mening inte kan anses leda till ett resultat som inte är rättvisande måste förfrågningsunderlaget, mot bakgrund av de ovan konstaterade bristerna, anses vara utformat på ett sådant sätt att det har varit svårt för anbudsgivarna att förutse vad som skulle komma att tillmätas betydelse vid prövningen av anbudet. Utformningen av förfrågningsunderlaget har således öppnat för en allför godtycklig bedömning, som inte kunnat förutses av presumtiva leverantörer, varför det strider mot de grundläggande principerna om transparens och likabehandling. Fraîche Catering har med anledning av detta riskerat att lida skada vilket gör att det finns grund för ingripande enligt LOU. Med hänsyn till att de konstaterade bristerna i förfrågningsunderlaget i första hand har påverkat upphandlingens konkurrensuppsökande skede finner förvaltningsrätten att upphandlingen ska göras om.

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



Jonas Karlsson

Förvaltningsrättsfiskal

Föredragande har varit Stina Wesslau





# 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 vartill 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
3. om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
4. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
5. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
6. 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.

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. 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 angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.