



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I HÄRNÖSAND**

DOM
2025-10-10
Meddelad i
Härnösand

Mål nr
2478-25 E

SÖKANDE

Pulsen Omsorg AB, 556120-0881

Ombud: Advokat Martin Bogg och jurist Johan Persson Ed
Advokatfirman Delphi KB

MOTPART

Åre kommun

Ombud: Advokat Viveka Bonde
Bonde Advokater AB

SAKEN

Offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och beslutar att upphandlingen ska göras om.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

BAKGRUND

Åre kommun publicerade under år 2024 en upphandling avseende verksamhets- och planeringssystem (Upphandling 2024). Vid anbudstidens utgång inkom anbud från två leverantörer; Pulsen Omsorg AB (härefter Pulsen) och Tietoevry AB. Efter anbudstidens utgång beslutade kommunen att avbryta upphandlingen. Något tilldelningsbeslut meddelades inte i upphandlingen. Som skäl för avbrytandebeslutet angavs följande.

Åre kommun har under utvärdering av inkomna anbud uppmärksammat brister i kommunens egen kravställning som återspeglades i pris- och utvärderingsmodellen. Därmed kan kommunen inte säkerställa att anbud med ”bästa förhållande mellan pris och kvalitet” tilldelas. Kravställningen och utvärderingsmodellen är inte utformad på ett sätt som återspeglar Socialförvaltningens krav på systemets användbarhet.

Utöver brister i kravställning och utvärderingsmodell, har Åre kommun identifierat att kravställning avseende leverantörens hantering av sekretessdata varit otydlig. Bristerna har medfört svårigheter att i efterhand justera utifrån den bedömning kommunen gör gällande röjande av sekretesskyddade uppgifter.

Omständigheterna medför att kraven och utvärderingsmodellen behöver uppdateras och förtydligas för de punkter som avser användbarhet.

Åre kommun genomför nu upphandlingen ”Verksamhets- och planeringssystem - Socialförvaltningen Åre kommun, SoF_STAB_250211”, genom ett förhandlat förfarande med föregående annonsering enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Vid anbudstidens utgång inkom anbud från kvalificerade anbudssökanden; Pulsen och Tietoevry. Den 10 juni 2025 meddelades ett tilldelningsbeslut i upphandlingen varigenom Tietoevrys anbud utsågs som det ekonomiskt mest fördelaktiga utifrån bästa förhållandet mellan pris och kvalitet.

YRKANDEN M.M.

Pulsen ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin talan anför Pulsen i huvudsak följande. I förevarande upphandling är upphandlingsdokumenten i stort sett likalydande med tidigare upphandling. Genom att granska den e-postkorrespondens som Åre kommun

har lämnat ut till Pulsen efter begäran framgår att kommunen använt kodnamn för att benämna Pulsen och Tietoevry. Pulsen har gått under kodnamnet ”Peugeot” och Tietoevry under kodnamnet ”Toyota”. Detta framgår bland annat av ett e-postmeddelande från verksamhetsutvecklare på kommunen. I e-postmeddelandet finns en tabell med datumen för leverantörspresentation respektive användbarhetstester som genomfördes för Upphandling 2024.

Datum	Tid	Ämne	Status
2024-10-07	KL.08:15-12:00	Leverantörspresentation 1	--Utgår--
2024-10-08	KL.08:15-12:00	Användbarhetstester 1	--Utgår--
	KL.13:00-17:00		
2024-10-09	KL.08:15-12:00	Leverantörspresentation 2	--Utgår--
2024-10-10	KL.08:15-12:00	Användbarhetstester 2	--Utgår--
	KL.13:00-17:00		
2024-10-14	KL.08:15-12:00	Leverantörspresentation 3	Toyota*
2024-10-15	KL.08:15-12:00	Användbarhetstester 3	Toyota*
	KL.13:00-17:00		
2024-10-16	KL.08:15-12:00	Leverantörspresentation 4	Peugeot*
2024-10-18	KL.08:15-12:00	Användbarhetstester 4	Peugeot*
	KL.13:00-17:00		

*Toyota, Peugeot: Kodnamn för anbudsgivare, Faktiskt leverantörsnamn presenteras vid Leverantörspresentationen.

Den 16 och 18 oktober 2024 genomfördes leverantörspresentation respektive användbarhetstest för Pulsen. Det är således klarlagt att ”Peugeot” är Pulsen. Eftersom Tietoevry var den enda andra anbudsgivaren i Upphandling 2024, är det även klarlagt att ”Toyota” är Tietoevry.

Pulsen har begärt att få ta del av utvärderingsprotokollen för Upphandling 2024. Av utvärderingsprotokollet, som delgavs Pulsen den 3 juli 2025, framgår att Pulsen (”Peugeot”) utpekades som vinnare med ett negativt jämförelsepris om -30 027 173 kr, mot Tietoevrys (”Toyota”) -16 781 497 kr. Tietoevry fick 3,56 poäng i utvärderingen för kriteriet användbarhet. Pulsen fick 2,70 poäng.

Åre kommun har både för Upphandling 2024 och för aktuell upphandling anlitat en upphandlingskonsult från Sweco Sverige AB. Den 29 januari 2025 höll upphandlingskonsulten ett möte med kommunen gällande upphandlingen benämnt ”Arbetsmöte 1”. Inför mötet hade konsulten förberett en presentation som konsulten gick igenom på mötet. Av presentationen framgår att konsulten

och kommunen diskuterade olika alternativ för hur utvärderingsmodellen ska ändras i den nya upphandlingen. I presentationen framgår följande.

Utvärderingsmodell

Alt annat lika:

- Om vi exkluderar 2 av 3 kriterier avseende användbarhet (Ändamålsenlighet och Effektivitet) och endast utvärderar användbarhet på Tillfredsställelse

SAMT

- Ökar mervärdet för *detta enda kriterium* till 36 000 000 kr d v s 2 000 000 kr mer än alla andra utvärderingskriterier tillsammans, då vinner Peugeot.

Är det fortfarande enbart alternativ 2 som vi ska plocka fram ur verktygslådan?

(Vi hjälps åt att komma ihåg att detta är en iterativ process...)

Av presentationen framgår att kommunen och konsulten diskuterade ett alternativ där två av tre kriterier avseende användbarhet exkluderas, samt att kriteriet ökas med 2 000 000 kr från Upphandling 2024. Slutsatsen, om dessa ändringar skulle genomföras, är att ” (...) då vinner Peugeot”. Kommunen var inte nöjd med utfallet i det förslag på ändrad utvärderingsmodell som konsulten presenterade den 29 januari 2025 under Arbetsmöte 1.

Den 19 mars 2025 presenterades ett nytt förslag till ändrad utvärderingsmodell. I det nya förslaget föreslog konsulten att betydelsen av pris sänks, i kombination med att anbudsgivare som får under 3,5 poäng för Användbarhet får 0 kr i mervärdesavdrag. Över 3,5 poäng får anbudsgivaren maximalt avdrag. Endast kriteriet användbarhet kunde därmed ge ett mervärdesavdrag om 19 800 000 kr så länge anbudsgivaren fick över 3,5 poäng, något som avrundades uppåt till 20 000 000 kr i den publicerade versionen i upphandlingen. Skillnaden i jämförelsepris mellan Pulsen och Tietoevrys anbud i Upphandling 2024 var 13 245 676 kr. Upphandlingskonsulten flaggade själv för att detta föreslag innebar att en liten skillnad i poäng av användbarhet gav en oproportionellt stor skillnad i mervärden. Utifrån utvärderingsresultatet från Upphandling 2024

innebar dessa ändringar att ”Toyota”, eller Tietoevry, skulle vinna den nya upphandlingen. Gränsen för att få mervärde för kriteriet användbarhet sattes till 3,5 poäng, vilket var något lägre än den poäng som Tietoevry fick i Upphandling 2024, vilket var 3,56 poäng. Tietoevry skulle därmed få maximalt mervärde för användbarhet. Pulsen, som fick 2,70 poäng, skulle inte få något mervärde alls och förlora den nya upphandlingen. Den 27 mars 2025 publicerade kommunen aktuell upphandling med de ändringar av utvärderingsmodellen som konsulten presenterade den 19 mars 2025.

Av utredningen i målet framgår således att kommunen har utgått från utvärderingsresultatet från Upphandling 2024 när den bestämt hur utvärderingsmodellen skulle förändras i upphandlingen. Olika ändringar i utvärderingsmodellen har testats för att se om Pulsen eller Tietoevry skulle utpekas som vinnare. När ändringar föreslogs som fortfarande utpekade Pulsen som vinnare har kommunen förkastat förslaget. När ändringar föreslogs som utpekade Tietoevry som vinnare godtog kommunen förslaget. Gränsen för att få mervärde för användbarhet sattes till 3,5 poäng, vilket var precis under den poäng (3,56) som Tietoevry fick i Upphandling 2024, och över den poäng som Pulsen fick (2,70 poäng). Att Tietoevry skulle utpekas som vinnare i aktuell upphandling var därför i praktiken redan avgjort innan den ens annonserades.

Åre kommuns agerande att utforma utvärderingsmodellen och rigga upphandlingen i syfte att en viss leverantör på förhand ska vinna utgör en mycket allvarlig överträdelse av likabehandlingsprincipen och öppenhetsprincipen i 4 kap. 1 § LOU. Kommunen har även brutit mot 4 kap. 2 § LOU, som bland annat förbjuder upphandlande myndigheter att utforma en upphandling så att en viss leverantör otillbörligt gynnas eller missgynnas. Pulsen lider skada av kommunens överträdelser.

Åre kommun anser att ansökan om överprövning ska avslås och anför i huvudsak. Förfarandet under 2024 utgör ingen del av kommunens upphandling

2025, vilket var ett separat förfarande, även om det var samma komplexa IT-tjänst som avsågs i det avbrutna upphandlingsförfarandet i 2024. Det går därför inte att basera slutsatser om aktuell upphandling på det upphandlingsförfarande som avbröts i 2024. Notera också att dokumentet som Pulsen benämner ”utvärderingsprotokoll” inte faktiskt är ett utvärderingsprotokoll, utan ett icke-färdigställt arbetsdokument.

Inför upphandlingen hade kommunen arbetat med sin utvärderingsmodell för att reflektera verksamhetens krav på användbarhet, vilket är ett behov som hade identifierats som särskilt viktigt eftersom verksamhetssystemet är mycket komplext, ska användas i många delar av socialförvaltningen och är användarnas främsta verktyg för att fullgöra sitt uppdrag. Utvecklingen av en utvärderingsmodell som mätte användbarhet och värderade användbarheten på ett sätt som motsvarade kommunens behov var en pågående process. Utvalda medlemmar i projektgruppen, inklusive extern konsult, höll under våren 2025 flera projektgruppsmöten för att utforma utvärderingsmodellen inför upphandlingen i 2025. Syftet med detta utvärderingsarbete var att utforma en modell som tog hänsyn till verksamhetens faktiska behov. Som en del av projektgruppens arbete hölls arbetsmöten där den externa konsulten tillhandahöll presentationer. Den gemensamma nämnaren för dessa arbetspresentationer var att den externa experten tillhandahöll information för att förklara olika utvärderingsgrunder samt arbetsmaterial i syfte att finna en utvärderingsmodell som tog adekvat hänsyn till kommunens behov av användbarhet. Således framkommer det med tydlighet att kommunens utvärderingsarbete utfördes objektivt och sakligt, i syfte att anpassa utvärderingsmodellen till verksamhetens faktiska behov. Det var dessutom viktigt för kommunen att möjliggöra att så många anbudssökande som möjligt kunde delta, för att öka konkurrensen.

I aktuell upphandling har kommunen valt ett fiktivt maximalt mervärdesbelopp på 20 000 000 kr avseende tilldelningskriteriet användbarhet, vilket motsvarar en viktning om 22 procent. Mervärdesbeloppet syftar till att spegla värdet av

hög kvalitet och funktionalitet som efterfrågas i upphandlingen. Kommunen har rätt att bestämma vilka behov och värden som ska prioriteras och vilken budget som ska avsättas för att främja sådana mervärden. På samma sätt hade kommunen rätt att i upphandlingen införa en poängtröskel, som innebar att en anbudsgivare som inte nådde 3.5 poäng av totalt 4 avseende utvärderingskriteriet användbarhet inte skulle få tillgodoräkna sig något mervärde. Syftet med att införa en poängtröskel var att säkerställa att mervärden endast tilldelades anbud som faktiskt uppnådde en tillräckligt hög nivå av användbarhet enligt i upphandlingsdokumenten angivna kriterier. Poängtröskeln var avsedd att säkerställa att mervärden inte godtyckligt tilldelades anbud som inte uppfyllde ställda kvalitetskrav. Införandet av en poängtröskel som tillämpas lika för alla anbudsgivare strider inte mot LOU.

Av den externa konsultens presentation den 29 januari 2025 framgår varken någon positiv eller negativ inställning till Pulsen i det givna exemplet på sida fyra. Tvärtom kan det påpekas att "Peugeot" vinner i det givna exempel på sidan, vilket gör det än mer oförståeligt hur exemplet av Pulsen kan läsas som någon typ av diskriminering av Pulsen. I samband med den externa konsultens presentation önskade kommunen att specifikt förstå tillämpningen av tillfredsställesekriteriet, i den definition av "användbarhet" som står att finna i ISO standarden 9241-11. Av ISO definitionen "användbarhet" framgår det att tre kriterier ska utvärderas; i) ändamålsenlighet, ii) effektivitet, och iii) tillfredsställelse. Dessa tre kriterier framgår även på sidan fyra av presentationen den 29 januari 2025. Någon begränsad tillämpning av ISO 9241-11, det vill säga att endast utvärdera tillfredsställelse, användes i slutänden inte av kommunen, utan i stället gjorde kommunens testgrupp vid utvärderingen av anbudet i upphandlingen en sammanvägd bedömning av hela ISO-definitionen "användbarhet", alltså en sammanvägd bedömning av huruvida IT-systemet var ändamålsenligt, effektivt och för användaren tillfredsställande i ett givet sammanhang. De framlagda arbetspresentationerna är upprättade av en extern konsult. Handlingarna är inkomna till kommunen och inte upprättade av

kommunen, varför det inte går att dra några slutsatser om kommunens avsikter eller inställningar genom materialet. Därutöver hade kommunen lagt till ett nytt viktigt användbarhetsperspektiv i upphandlingen, det så kallade medborgarperspektivet – som utvärderade medborgarens möjlighet att kunna kommunicera direkt med kommunen. Kommunen testade således användarvänligheten av e-tjänsterna som erbjöds av respektive leverantör. Detta gjordes likt de andra användbarhetstesterna genom att leverantören gavs tillfälle att visa hur en viss handling företogs i systemet. Pulsen har inte förklarat på vilket sätt Pulsen ska ha haft sämre förutsättningar än någon annan anbudsgivare att uppfylla de ska-krav, funktionella krav och mervärde kring användbarhet som ingick i utvärderingen i upphandlingen. Vidare är det Pulsen som har bevisbördan för sina påståenden.

Pulsen genmäler i huvudsak följande. Utredningen visar att arbetet med utvärderingsmodellen inte syftade till att utforma utvärderingsmodellen i linje med kommunens behov på ett objektivet och sakligt sätt. Det är fråga om en för kommunen känd marknad och kommunen vet precis vilka aktörer som kan komma att lämna anbud samt vilka system de kan erbjuda. Ett mycket vanligt sätt att tillse att ett arbete gällande framtagande av upphandlingsdokument sker i linje med upphandlingens syfte eller myndighetens behov är att sätta upp riktlinjer och arbetshypoteser för arbetet. Dessa riktlinjer och arbetshypoteser dokumenteras så att samtliga berörda kan följa dessa. Även kommunen har satt upp riktlinjer och arbetshypoteser för arbetet med upphandlingens utvärderingsmodell. Vad som däremot är synnerligen ovanligt, för att inte säga helt unikt, är att kommunen uttryckligen instruerat den externa konsulten och övriga att riktlinjerna och arbetshypoteserna inte får dokumenteras. Detta framgår uttryckligen av protokollet för uppstartsmötet den 24 januari 2025 för den nya utvärderingsmodellen. Därutöver har kommunen under arbetet nästintill uteslutande kommunicerat muntligen genom teamsmöten, vilket säkerställt att det är mycket svårt att i efterhand kontrollera hur arbetet gick till. Den enda rimliga förklaringen till kommunens agerande är att påståendena om

syftet med arbetet avseende utvärderingsmodellen inte stämmer. Riktlinjerna och arbetshypotesen för arbetet med utvärderingsmodellen var i stället att tillse att Pulsen inte vann den nya upphandlingen, vilket förklarar varför kommunen inte ville dokumentera dessa. Denna slutsats kan, utöver vad som tidigare anförts skönjas av den ”riskanalys” som framgår av samma presentation.

Riskanalys
- Risk för överprövning (finns alltid vid offentlig upphandling) - Utvärderingsmodellen slår fel - Utvärderingen

Som riskanalysen får förstås presenterades en risk för att utvärderingsmodellen ”slår fel” på så sätt att Pulsens anbud återigen får lägst jämförelsepris och därmed återigen utpekats, vilket arbetet syftade till att förhindra. Vid mötet presenterades tre olika alternativ till utvärderingsmodell och det beslutades att vald modell skulle provas mot ”fiktiva anbud”.

Utvärderingsmodell taktik / strategi		
ALTERNATIV 1 - Försöka hitta skakrav som tydligare stödjer verksamhetens behov - Både kvalificerande krav för att få lämna anbud och - Minimikrav i anbudsinbjudan	ALTERNATIV 2 - Samma utvärderingsmodell som tidigare, men justera mervärdena	ALTERNATIV 3 - En prisutvärderingsmodell som stödjer våra behov och leder mot målet (se nästabild)

Under mötet den 29 januari 2025 presenterar konsulten en tillämpning av det tidigare redovisade alternativ 2. Där framgår att även om kommunen skulle göra väsentliga justeringar av mervärdena till Pulsens nackdel, genom att utvärdera enbart på kriteriet tillfredsställelse och dessutom öka mervärdet för kriteriet avsevärt skulle Pulsens anbud alltså vinna. Precis efter att resultatet av de väsentliga justeringarna presenterats ställs i röd text frågan ”Är det fortfarande enbart alternativ 2 som vi ska plocka fram ur verktygslådan?”. Det framgår tydligt av presentationen att det inte var ett önskvärt resultat att

Pulsens anbud skulle vinna med den nya utvärderingsmodellen. Annars hade det inte funnits skäl att fråga om det fortfarande enbart var alternativ 2 som var aktuellt. Det framgår även med tydlighet att utvärderingsmodellen i realiteten inte har prövats mot fiktiva anbud, utan att den i stället har prövats mot Pulsens respektive Tietoevrys anbud från Upphandling 2024. Kommunen var missnöjd med utfallet och beslutade därför att utforska andra utvärderingsmodeller än alternativ 2. Till skillnad från vad kommunen fört fram har arbetet med utvärderingsmodellen inte utgått ifrån kommunens objektiva behov, utan ifrån vilken leverantör som kommunen önskade skulle vinna upphandlingen.

Det är inte förenligt med LOU att genomföra en upphandling för att få in anbud och därefter, om myndighetens önskade leverantör inte vinner, anpassa en ny utvärderingsmodell baserat på de inkomna anbuden i syfte att den önskade leverantören ska vinna. Krav eller tilldelningskriterier får inte uppställas i syfte att en viss leverantör ska vinna eller förlora. Ett sådant agerande är godtyckligt, utgår inte ifrån myndighetens objektiva behov samt utgör en otillbörlig favorisering av en viss leverantör, på bekostnad av en annan. Av etablerad praxis framgår att sökanden i ett överprövningsmål inte har bevisbördan för att den upphandlande myndigheten faktiskt agerat partiskt. Det är i stället tillräckligt att sökanden lägger fram objektiva omständigheter som medför att opartiskheten hos den upphandlande myndigheten kan ifrågasättas. Sådana objektiva omständigheter har lagts fram. Bevisbördan bör därför övergå till kommunen, som har att bevisa att arbetet med utformningen av den nya utvärderingsmodellen har skett i förenlighet med LOU.

Med den ursprungliga utvärderingsmodellen utpekades Pulsen som vinnare innan Upphandling 2024 avbröts. Det är därför sannolikt att Pulsen hade tilldelats avtalet om kommunen inte hade justerat utvärderingsmodellen på ett otillbörligt sätt. Pulsen har därför lidit eller riskerat att lida skada på grund av kommunens agerande i strid mot LOU.

Åre kommun genmäler i huvudsak följande. Pulsens grunder för överprövning präglas av subjektiva antaganden. Exemplifierande för detta är hur Pulsen drar slutsatsen att kommunen skulle ha instruerat den externa konsulten till att riktlinjer och arbetshypoteser inte ska dokumenteras. Det går överhuvudtaget inte att utröna sådan slutsats från dokumentationen. Pulsen påstår vidare att kommunen medvetet skulle ha försvårat transparensen av arbetet med utvärderingsmodellen genom att arrangera teamsmöten. Kommunen har svårt att följa Pulsens slutsats i detta avseende, som enbart är ett subjektivt antagande. Därtill ska anmärkas att det finns dokumentation som styrker motsatsen, då kommunen har protokollfört styrgruppsmöten under förfarandet för upphandlingen, vilka har lämnats ut till Pulsen som allmänna handlingar.

Såvitt kommunen förstår påstår Pulsen att kommunen medverkat i en omfattande process, som inkluderat kommunanställda och externa konsulter, enbart i syfte att undvika att gå vidare med Pulsen som leverantör. Det faller på sin egen orimlighet att kommunen skulle ha deltagit i sådant förfarande och åsidosatt såväl grundlagsstadgade krav på saklighet och opartiskhet som de förpliktelser som följer av kommunallagen, förvaltningslagen och de grundläggande principerna om likabehandling och transparens för offentlig upphandling. Pulsens påståenden bygger genomgående på subjektiva tolkningar av den externa konsultens presentationer daterade 24 januari 2024 respektive 29 januari 2025. Kommunen har inte upprättat dessa handlingar.

Utvärderingsmodellen för upphandlingen har varit densamma för samtliga anbudsgivare och den har inte på något sätt utformats för att någon anbudsgivare ska ha någon fördel. Marknadskännedom hos upphandlande myndigheter är normalt och nödvändigt för att kunna ställa relevanta krav och utforma adekvata utvärderingskriterier. Detta utgör inte grund för påståenden om manipulation eller partiskhet. Tvärtom var det viktigt för kommunen att möjliggöra ett brett deltagande av anbudssökande för att öka konkurrensen. Av förfrågningsunderlaget för upphandlingen framgår med tydlighet av punkt 1.4

att ”hög användbarhet” var det centrala fokuset för upphandlingen. Utvärderingsmodellen har därmed präglats av en iterativ arbetsprocess där olika bedömningar gjorts och alternativa metoder och tillvägagångssätt kontinuerligt utvärderats. Syftet med detta arbete var att utforma en modell som tillgodosåg verksamhetens faktiska behov, inte att – såsom Pulsen gör gällande – manipulera resultatet. Att väga olika alternativa utvärderingsmodeller utgör en naturlig och vedertagen del av upphandlande myndigheters arbete. Pulsens långtgående försök att misstolka de handlingar som inkommit till kommunen utgör subjektiva antaganden utan saklig grund.

Pulsen menar vidare att bevisbördan ska gå över till kommunen, eftersom Pulsen påstår ha lagt fram objektiva omständigheter som medför att opartiskheten hos den upphandlande myndigheten kan ifrågasättas. Detta stämmer inte. I stället bygger Pulsens talan på långtgående subjektiva tolkningar av dokumentation som inte är framtagen av kommunen. Bevisbördan kvarstår därmed hos Pulsen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning

En huvudprincip i mål om överprövning av en upphandling är att det är den part som gör gällande att en upphandling är felaktig som, på ett klart och tydligt sätt, ska ange vilka omständigheter denne grundar sin talan på (se rättsfallet RÅ 2009 ref. 69).

Om den upphandlande myndigheten brutit mot någon bestämmelse i LOU eller någon unionsrättslig bestämmelse om upphandling och detta medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten enligt 20 kap. 6 § första stycket samma lag besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

De grundläggande principerna för upphandling framgår av 4 kap. 1 § LOU. Av bestämmelsen följer att upphandlande myndigheter ska 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. En upphandling får enligt 4 kap. 2 § LOU inte heller utformas i syfte att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt.

Förvaltningsrättens bedömning

Inledningsvis konstaterar förvaltningsrätten att förevarande upphandling avser samma föremål som den upphandling som kommunen genomförde under år 2024 och som sedermera avbröts. I det stora hela är upphandlingsdokumenten mellan nuvarande och den avbrutna upphandlingen likalydande med vissa skillnader avseende utvärderingsmodellen.

Av underlaget i målet framgår att ett av utvärderingskriterierna i den avbrutna upphandlingen var ”Användbarhet” som kunde generera ett maximalt mervärdesavdrag motsvarande 15 750 000 kr. Beräkningen av mervärdet per kriterium erhöles genom följande formel.

$$\text{Mervärde} = \text{Maximalt mervärde} \times (\text{anbudets poäng} / \text{maximal poäng})$$

Något tilldelningsbeslut hade inte meddelats i den avbrutna upphandlingen. Det har däremot framkommit att kommunen i den avbrutna upphandlingen har genomfört en utvärdering av Pulsens respektive Tietoevrys anbud. Av det underlag som hänför sig till denna utvärdering framgår att Pulsens anbud skulle utpekas som det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med ett negativt jämförelsepris på -30 027 173 kr. Jämförelsevis hade anbudet från Tietoevry ett negativt jämförelsepris på -16 781 497 kr. Beträffande kriteriet ”Användbarhet” tilldelades Pulsens anbud 2,7 poäng, vilket innebar ett mervärdesavdrag på 10 624 143 kr. Jämförelsevis fick Tietoevrys anbud 3,56

poäng i utvärderingen för kriteriet ”Användbarhet”, vilket innebar ett mervärdesavdrag på 13 998 094 kr.

Beträffande förevarande upphandling har det, såvitt avser kriteriet ”Användbarhet”, genomförts ändringar i utvärderingsmodellen. Det har bland annat införts en poängtröskel som innebär att maximalt mervärde för kriteriet endast kan erhållas om en anbudsgivare tilldelas ett samlat poäng mellan 3,5 och 4,0, medan ett samlat poäng mellan 0 och 3,4 inte kan generera något mervärde. Därutöver har det maximala mervärdet för kriteriet utökats till 20 000 000 kr (punkterna 3.6 och 3.7 i de administrativa föreskrifterna). Av utvärderingsunderlaget framgår att dessa ändringar har inneburit att Tietoevry erhållit maximalt mervärdesavdrag för kriteriet motsvarande 20 000 000 kr, medan Pulsen inte erhållit något mervärdesavdrag för kriteriet. Det har resulterat i att Tietoevry vunnit upphandlingen med ett negativt jämförelsepris på -27 722 567 kr. Pulsen har ett negativt jämförelsepris på -24 811 279 kr.

Av det underlag som Pulsen har lagt fram i målet form av presentationer från den externa konsulten som kommunen anlitat för utarbetandet av den nya utvärderingsmodellen framgår att ändringarna har vidtagits med utgångspunkt i de anbud som avgivits i den avbrutna upphandlingen avseende samma upphandlingsföremål. Någon prövning av utvärderingsmodellen mot fiktiva anbud har sålunda inte gjorts. Av materialet följer vidare att kommunens val av ändring av utvärderingsmodell har gjorts med vetskap om på vilket sätt detta skulle inverka på upphandlingens resultat för det fall att leverantörernas anbud inte skiljde sig avsevärt mellan föregående och nuvarande upphandling. Det har inte framkommit annat än att Pulsen inför anbudslämnandet inte haft någon kännedom om på vilket sätt ändringarna av utvärderingsmodellen skulle kunna inverka på bolagets möjligheter att vinna den aktuella upphandlingen, i synnerhet med beaktande av att något tilldelningsbeslut eller utvärderingsprotokoll inte hade offentliggjorts i den avbrutna upphandlingen.

Mot den bakgrunden anser förvaltningsrätten att det i målet har framkommit omständigheter som med erforderlig styrka visar att Åre kommun inte har utformat sin utvärderingsmodell på ett sådant objektivet sätt som påkallas av likabehandlingsprincipen. Vad kommunen har anfört i denna del föranleder ingen annan bedömning. Till följd av kommunens förfarande har Pulsen lidit eller riskerat att lida skada i den mening som avses i 20 kap. 6 § LOU.

Samtliga förutsättningar för att ingripa mot upphandlingen är därmed uppfyllda och ansökan om överprövning ska därför bifallas. Eftersom bristen är hänförlig till det konkurrensuppsökande skedet ska upphandlingen göras om.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (FR-05).

Gunilla Lavås
rådman

Föredragande juristen Jonathan Ketto har föredragit målet.



Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.