



**SÖKANDE**

Sandå Sverige AB, 556467-7119

Ombud:

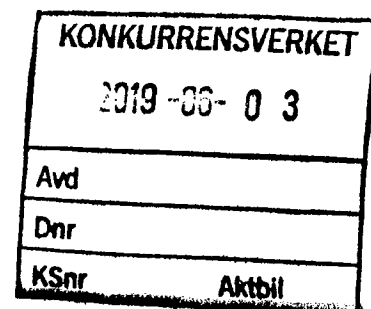
Jur. kand. Hanna Gustavsson  
Advokat Maria Pedersen  
Advokatfirman Pedersen AB  
Box 3462  
103 69 Stockholm

**MOTPART**

Karlstads Bostad AB, 556041-7916  
Box 1505  
652 21 Karlstad

**SAKEN**

Offentlig upphandling



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår Sandå Sverige AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 234506

**Postadress**

Box 568  
651 12 Karlstad

**Besöksadress**

Rådhuset, Stora  
torget

**Telefon**

054-14 85 00

E-post: [forvaltningsrattenikarlstad@dom.se](mailto:forvaltningsrattenikarlstad@dom.se)  
[www.forvaltningsrattenikarlstad.domstol.se](http://www.forvaltningsrattenikarlstad.domstol.se)

**Telefax**

054-14 85 30

**Expeditionstid**

måndag–fredag  
08:00–16:00

## BAKGRUND

Karlstads Bostad AB (KBAB) har genomfört en upphandling (ramavtal) av serviceentreprenader (dnr. UH-2018-34). Anbud ingavs av Sandå Sverige AB (Sandå) och Miljönären-Lindfeldts Måleri AB (Lindfeldts). KBAB antog båda anbuden. Lindfeldts anbud rangordnades som nr 1 och Sandås anbud som nr. 2.

## PARTERNAS TALAN

*Sandå* ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att den görs om. Sandå anför följande. Utvärdering av inkomna anbud skedde i tre steg. Kvalificering av anbudsgivare görs genom referenser. Referenserna betygsätter anbudsgivarna med 0-7 poäng inom 10 områden. Av möjliga 70 poäng per referens måste en anbudsgivare uppnå 40 poäng per referens för att gå vidare. Anbudsutvärdering sker därefter genom kriteriet bästa förhållande mellan pris och kvalitet. Anbudsgivaren har lämnat pris per enhet som sedan multiplicerats med en fiktiv mängd för att få fram en anbudssumma. Därefter har ett prispåslag eller prisavdrag utdelas beroende på vilken poäng som utdelats vid bedömning av organisation, CV, referenser samt miljö- och kvalitetsledningssystem. Anbudet med lägst jämförelsetal kommer att rangordnas som nummer 1. Lindfeldts har lämnat en anbudssumma om 409 625 kr på anbudet som helhet. Gällande bedömning av organisationen och erfarenhet/utbildning enligt lämnade CV erhöll Lindfeldts 3 p, vilket motsvarar ett prisavdrag om 25 000 kr. Gällande bedömning av möjlighet att utföra uppdraget enligt referenser erhöll Lindfeldts 6 p, vilket motsvarar ett prisavdrag om 50 000 kr. Lindfeldts erhöll därmed ett jämförelsetal om 334 625 kr. Sandå har lämnat en anbudssumma om 390 500 kr på anbudet som helhet. Gällande organisationen och erfarenhet/utbildning enligt lämnade CV erhöll Sandå 3 p, vilket motsvarar ett prisavdrag om 25 000 kr. Gällande bedömning av möjlighet att utföra uppdraget enligt referenser erhöll Sandå 5

p, vilket motsvarar ett prisavdrag om 25 000 kr. Sandå erhöll därmed ett jämförelsetal om 340 500 kr. I upphandlingsföreskrifterna anges att tre referenser ska anges och att KBAB kommer att kontakta två av dessa. I händelse av att en entreprenör har genomfört uppdrag åt KBAB de tre senaste åren kan KBAB välja att ersätta angiven referens med en intern referens. Sandå har angett tre referenser. KBAB har då Sandå har genomfört uppdrag åt KBAB de senaste tre åren valt att ersätta en angiven referens med en intern referens. Denna interna referens har Sandå haft ett minimalt samarbete med de senaste tre åren. Det finns personer internt hos KBAB som har betydligt mer erfarenhet av att samarbeta med Sandå än referenten [REDACTED]. [REDACTED] har gett Sandå 4,6 poäng i medelvärde och Sandås angivna referens har gett Sandå 5,6 poäng i medelvärde. Detta innebär att Sandå får ett genomsnittligt medelvärde om 5,1 poäng vilket motsvarar ett prisavdrag om 25 000 kr. Sandå har innehaft serviceavtalet med KBAB de senaste fyra åren. Lindfeldts har inte genomfört något uppdrag från KBAB i eget namn de senaste tre åren, utan enbart som underentreprenör till andra entreprenörer. Trots detta har KBAB valt att använda en intern referens, [REDACTED] [REDACTED] har gett Lindfeldts 6,6 poäng i medelvärde och Lindfeldts angivna referens har gett Lindfeldts medelvärde 5,9 poäng. Detta innebär att Lindfeldts får ett genomsnittligt medelvärde om 6 poäng vilket motsvarar ett prisavdrag om 50 000 kr. Enligt praxis är det möjligt för en upphandlande myndighet att använda sig av egna referenser. I detta fall har emellertid KBAB:s agerande inte skett på ett objektivet sätt, vilket lett till att principerna om likabehandling och transparens trätts för när. [REDACTED] har genom sin poängsättning sänkt Sandås genomsnittliga medelvärde till 5 poäng. [REDACTED] har även genom sin poängsättning av Lindfeldts garanterat att Lindfeldts erhåller det högre genomsnittliga medelvärdet om 6 poäng. [REDACTED] poängsättning skiljer i sig i stora delar från den poängsättning som den externa referensen har avgett avseende respektive anbudsgivare. Innan referenstagningen hade Sandå ett jämförelsetal om 365 500 kr och Lindfeldts ett jämförelsetal om

384 625 kr. I detta läge hade alltså Sandå rangordnas som nr 1 och Lindfeldts som nr 2. Genom att KBAB tydligt har utpekat vem i organisationen som ska utgöra den egna referensen oavsett dennes erfarenhet av anbudsgivaren innebär att den upphandlande myndigheten får ett alltför stort utrymme för godtycke vid sin bedömning av ett anbud. Därigenom kan inte en objektiv behandling av anbudsgivarna garanteras.

*KBAB* motsätter sig bifall till Sandås ansökan och anför följande. Utvärderingen har skett i enlighet med vad som angivits i upphandlingsunderlaget och i enlighet med LOU och de upphandlingsrättsliga principerna. Referenser får användas både vid leverantörskvalificering och anbudsutvärdering (se bl.a. EU-domstolens dom C-3 15/01). I svensk praxis har det ansetts förenligt med LOU och de upphandlingsrättsliga principerna att använda sig av egna referenser. KBAB har använt sig av denna metod under lång tid och anser att den är effektiv för att avgöra en leverantörs förmåga att leverera i enlighet med uppställda krav. KBAB har på ett tydligt sätt angett hur referenstagningen kommer gå till och vad som kommer att tillmätas betydelse. Av upphandlingsunderlaget framgår såvitt nu är aktuellt följande. Anbudsgivaren ska i anbudet ange tre referenser med namn, telefonnummer och e-postadress anges. Enbart referenser från de tre senaste åren är relevanta. KBAB kommer att kontakta två av dessa. I den händelsen att en entreprenör har genomfört uppdrag åt KBAB de tre senaste åren kan KBAB välja att ersätta angiven referens med intern referens. Sandå har genomfört uppdrag åt KBAB de tre senaste åren och måste ha insett att KBAB kunde komma att ersätta en angiven referens med en intern referens. Sandå förefaller inte heller vända sig mot detta förfarande. KBAB har valt att använda [REDACTED] som intern referens då denne har stor erfarenhet av att arbeta med Sandå. Inom ramen för sin anställning på KBAB har [REDACTED] kommit i kontakt med Sandå både som snickare och i egenskap av beställare. Till detta kommer att Lindfeldts också angett [REDACTED] som referens och KBAB bedömde då det som lämpligt att samme person

bedömde båda anbudsgivarna. KBAB inhämtade endast en extern referens för Sandå och vet därför omöjligen vad de andra externa referenserna skulle ha satt för poäng. Enbart den omständigheten att Sandå erhållit en lägre poäng vid referenstagningen än vinnande anbudsgivare kan omöjligen innebära att KBAB begått ett upphandlingsfel. Den omständigheten att den externa referenspersonen åsatt Sandå en högre poäng än den interna referenspersonen är en betydelselös uppgift. Självfallet har den interna referenspersonen, precis som en extern referensperson förväntas göra, satt poäng utifrån sin professionalitet. KBAB har använt en intern referensperson med god uppfattning om Sandå. Det har inte varit fråga om någon godtycklighet.

*Sandå* tillägger följande. KBAB kan enligt förfrågningsunderlaget välja att ersätta en extern referens med en intern referens. Det har dock inte angetts under vilka förhållanden detta kommer att ske eller under vilka förutsättningar. KBAB har därmed genomfört referenstagning på ett godtyckligt sätt. [REDACTED] har haft ett minimalt samarbete med Sandå under de senaste tre åren. Det finns andra personer hos KBAB som har betydligt mer erfarenhet gällande att samarbeta med Sandå och därmed har en bättre förmåga att utvärdera Sandå. Sandå har inte heller beretts möjligheten att ange vilken person som skulle vara referens hos KBAB. Lindfelts har fått välja referensperson som kommer att utvärdera båda anbudsgivarna. Referenstagning har därmed inte skett i enlighet med principerna om likabehandling och transparens. Genom den interna referenstagningen har KBAB fått ett allt för stort utrymme för godtycke vid sin bedömning.

*KBAB* tillägger följande. Det är tillåtet att använda sig av referenser vid så väl kvalificering som utvärdering av leverantörer. Vidare framgår det av praxis att det är förenligt med LOU att använda sig av egna referenser. Sandå har genomfört uppdrag åt KBAB de tre senaste åren och måste ha insett att KBAB kunde komma att ersätta en angiven referens med en intern referens. Som tidigare påtalats har Sandå inte invänt mot möjligheten att

använda sig av en intern referens under anbudstiden. Eftersom det angetts väldigt tydligt i upphandlingsunderlaget att en intern referens kan komma att användas har det inte varit fråga om godtycklighet. Tvärtom har förfarandet varit förutsägbart. Sandås ansökan förefaller endast vara grundad på den omständighet att Sandå upplever sig ha fått för låg poäng av den anställda vid KBAB som använts som intern referens. [REDACTED] har, som KBAB tidigare påtalat, stor erfarenhet av att arbeta med Sandå. Bestriktandet i denna del kan svårligen förstås och är grundlöst. För övrigt finns det inget krav på att en leverantör ska få välja vilken intern referens som ska användas.

*Sandå* tillägger följande. Hade Sandå beretts möjlighet att välja hade Sandå åberopat [REDACTED] som har varit beställaren av uppdragen till Sandå under de senaste fyra åren enligt serviceavtalet, och inte [REDACTED]. Sandå har inte fått välja sin egen referens, däremot har Lindfelts fått välja båda sina referenser och därigenom även fått välja referens för Sandå. Detta agerande står i strid med LOU. Det Sandå invänder mot är att KBAB inte behandlar en intern referens på samma sätt som en extern referens. Vid angivande av externa referenser har anbudsgivarna själva valt vem som är referens. Lindfelts har själv fått utse vilka, dvs. fysiska personer som Lindfelts anbud medan Sandå enbart fått utse en fysisk person hos den externa referensen. Sandå och Lindfelts har därför inte behandlats på ett likvärdigt sätt.

### SKÄL FÖR AVGÖRANDET

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § lagen om offentlig upphandling (2016:1145; LOU) eller någon annan bestämmelse i denna lag, och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten enligt 20 kap. 6 § besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Enligt nämnda bestämmelse i 4 kap. 1 § LOU ska upphandlande myndigheter 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.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Upphandlingen gäller ett ramavtal av serviceentreprenader. Som krav uppställs under punkten 2.0 i kravspecifikationen att anbudsgivaren ska ange tre referenser och att endast referenser från de tre senaste åren är relevanta. Under samma punkt anges att i den händelse entreprenör genomfört uppdrag åt KBAB de tre senaste åren kan KBAB välja att ersätta en angiven referens med en intern referens. Kravet är klart och tydligt formulerat. Det framgår vidare klart och tydligt av upphandlingsföreskrifterna vad som kommer att tillmätas betydelse i referensupptagningen och hur detta kommer att påverka anbudspriset. Att en upphandlande myndighet använder sig av egna referenser anses i rättspraxis förenligt med LOU. Att KBAB förbehållit sig rätten att byta ut en angiven referens mot en egen, intern, referens är i sig inte heller i strid mot LOU och dess principer. KBAB har vidare på ett tillräckligt tydligt angett under vilka förutsättningar detta kan komma att ske. Principen om transparens har inte åsidosatts.

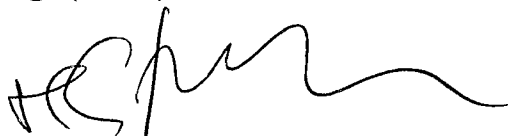
Tanken bakom referenser är att dessa ska ge en rättvisande och objektiv bild av hur leverantörerna tidigare har utfört liknande uppdrag. I nu aktuellt fall har KBAB valt att, i enlighet med upphandlingsföreskrifterna, byta ut en av Sandås angivna referenser mot en egen, eftersom Sandå utfört uppdrag åt KBAB. När en upphandlande myndighet väljer ut egna referenser, dvs. referenser som utfört arbete åt myndigheten, ligger det i sakens natur att man också väljer att kontakta den person man anser har bäst kännedom om refe-

rensen, i syfte att få en rättvisande bild av hur anbudsgivaren utfört uppdraget. Det kan enligt förvaltningsrättens mening i ett sådant fall inte förbehållas anbudsgivaren rätten att bestämma vilken person som ska kontaktas. Det är inte visat att KBAB genom valet av referensperson agerat på ett sätt som innebär att de grundläggande principerna i LOU åsidosatts. Den omständigheten att Lindfeldts valt KBAB som egen referens, och därvid självt angett en kontaktperson, innebär inte att Lindfeldts särbehandlats av KBAB. Likabehandlingsprincipen innebär att lika situationer inte får behandlas olika. Lindfeldts har själv använt sig av KBAB som referent medan Sandå valt att inte göra det. Det är därmed inte fråga om lika situationer som har behandlats olika. Något avsteg från principen om likabehandling har således inte gjorts.

Sammanfattningsvis har Sandå inte visat att det finns grund för ingripande enligt LOU. Sandå har därmed inte visat att det lidit eller kan komma att lida skada och ansökan om överprövning ska därmed avslås.

#### HUR MAN ÖVERKLAGAR

Denna dom kan överklagas. För information om hur man överklagar, se bilaga (FR-05).



Hans-Erik Jonasson

f.d. lagman

Föredragande: Lars Överström





## Hur man överklagar

FR-05

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

### 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 beslutets datum.

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 nyårsafton, 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.

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

### 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 rättstillämpningen.
- 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](http://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.