



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I UMEÅ**

**DOM**  
2012-06-11  
Meddelad i  
Umeå

Mål nr  
742-12 E  
Kansli 1

**SÖKANDE**

Företagsutveckling Roger Estefors AB, 556491-3175  
Södra Bergsbyn 39  
931 91 Skellefteå

**MOTPART**

Skellefteå kommun  
931 85 Skellefteå

**SAKEN**

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

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2012-06-12	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 23025

**Postadress**  
Box 193  
901 05 Umeå

**Besöksadress**  
Nygatan 45  
(Tingshuset)

**Telefon**  
090-17 74 00  
**E-post:** [forvaltningsratteniumea@dom.se](mailto:forvaltningsratteniumea@dom.se)

**Telefax**  
090-13 75 88

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-12:00  
13:00-16:00

## BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Skellefteå kommun (Kommunen) har infordrat anbud avseende Följeforskning med syfte att utvärdera projektet Västerbotten Investment Agency, VIA (dnr UH-2012-19). Vid upphandlingen används förenklat förfarande och utvärderingsgrund är ekonomiskt mest fördelaktiga anbud.

I tjänsteskrivelse daterad den 4 april 2012 föreslås att avtal ska tecknas med Market Scoping International (Market Scoping). Av skrivelsen framgår vidare att tre anbud inkommit och att ett av dessa förkastats då det inte uppfyller ställda kompetenskrav. Det framgår av utvärderingshandlingarna att det är anbuderna från Market Scoping och Kontigo AB som utvärderats.

Företagsutveckling Roger Estefors AB (Företagsutveckling) yrkar i förvaltningsrätten att upphandlingen ska göras om.

Kommunen bestrider bifall till ansökan.

## PARTERNAS ANFÖRANDEN

I ansökan om överprövning anför Företagsutveckling följande.

Det finns tveksamheter i upphandlingens processförfarande samt neutralitetsbrister i det slutliga utvärderingsförfarandet. Det yrkas att ny upphandling genomförs under former som garanterar neutralitet i hela processen, allt från utformningen av skall-krav intill slutligt utvärderingsförfarande. I detta avseende bör särskild vikt läggas vid de riktlinjer och intentioner som anges enligt EU-kommissionen beträffande medel ur regionala EU-fonder parad med de svenska tillämpningarna och bestämmelserna inom här relevanta sakområden.

I bilagan Sakargumentation anför Företagsutveckling sammanfattningsvis bl.a. följande.

*\* Följeforskningens innebörd och bakgrund*

För att dels kunna möta EU-kommissionens förändrade ståndpunkter i uppföljnings- och utvärderingsfrågor, dels för den egna nationella uppföljningen och utvärderingen har införts en nationell modell på direkt projektnivå i form av ett system benämnt följeforskning. Tillväxtverket har över tid publicerat ett flertal skrifter och rapporter inom sakområdet för uppföljning och utvärdering av regionalfondsfinansierade EU-projekt. Ytterst är målet för följeforskning att få projekten och därmed de regionala strukturfondsprogrammen att verkligen styra mot de övergripande mål som gäller för den regionala utvecklingspolitiken. Enligt Tillväxtverket gäller för följeforskare att kritiskt och konstruktivt skärskåda hur projektet arbetar med att nå sina mål och lever upp till de kriterier som har ställts upp, inte minst de horisontella, med hjälp av bland annat uppföljnings- och indicatorsystem.

*\* Tidigare följeforskning inom Invest in Västerbotten Agency*

Aktuell upphandling avser en operativ fortsättning på en insats som bedrevs från 2008 till november 2011. Även i det fallet var projektet ålagt följeforskning enligt Tillväxtverkets beslut inom ramen för det EU-baserade norra regionala strukturfondsprogrammet. Projektet, VIA -1, är i dagsläget slutrapporterat och följeforskarens slutrapport är inlämnad till Tillväxtverket. Följeforskningen utfördes av Market Scoping som nu även tilldelats uppdraget att fungera som ansvarig följeforskare inom det projekt som ska bedrivas från 2012 fram till 2013/14. Insatsen är i realiteten en ren fortsättning på det avslutade projektet VIA-1 och benämns härnäst VIA-2. Det kan på goda grunder antas att såväl slutrapporten för projektet VIA-1 som följeforskarens slutrapport godkänts.

Projektets (VIA-1) målformulering omfattade att skapa cirka 25 nya etableringar i form av Nyetablering, Expansions- respektive Förvärvsinvesteringar inom Västerbottens län. Trots att slutrapporten granskats och godkänts finns anledning att kommentera och ifrågasätta följande delar av rapporten; avrapporterade nya etableringar, avrapporterade expansionsinvesteringar, avrapporterade förvärvsinvesteringar samt avrapporterade antal nya/skapade arbetstillfällen till följd av VIA-1:s verksamhet.

Beträffande följeforskarens slutrapport görs följande iakttagelser; De resultat som VIA-1 redovisat har inte i något avseende på ett konkret sätt berörts av följeforskaren, annat än i termer av positiva omdömen. Med hänvisning till vad som angetts om följeforskningens innebörd och de förväntningar och krav som Tillväxtverket uttalar beträffande följeforskarens angreppsmetoder respektive arbetsfokus är det frapperande hur lite information som framkommer i rapporten. Det är anmärkningsvärt att följeforskaren inte i något avseende kommenterat den ”ihållighet” som tydliggjorts avseende projektets slutrapport.

*\* Aktuell följeforskning inom Invest in Västerbotten Agency*

Skellefteå kommun som projektägare beviljade under 2011 ytterligare EU-finansiering för att driva ett fortsättningsprojekt inom samma område som karakteriserade det numera avrapporterade VIA-1. Till fortsättningsprojektet, VIA-2, kom bl.a. att fogas en aktivitet i form av att stödja/bistå de regionala Västerbottensföretagen med egna deltaganden i internationella mässor. Tidsperioden för de operativa aktiviteterna begränsades till utgången av 2013. Även i detta fall föranstaltades en insats av offentligt upphandlad följeforskning som villkor för Tillväxtverkets EU-finansiering.

Kommunens inköpsorganisation har öppet förklarat att den saknar den ämneskompetens som krävs för att formulera förfrågningsunderlagets detaljskrivningar, samma gäller själva bedömningsförfarandet av inkomna an-

bud. Aktuella profil- respektive bedömningsfrågor har enligt inköpsorganisationen helt hanterats av projektorganisationen inom VIA-2.

En första upphandlingsomgång påbörjades i december 2011 men avbröts i januari 2012 på initiativ av projektorganisationen inom VIA-2. Vid avbrytandet hade fem anbud inkommit.

Vid den nya upphandlingen gjordes kraftiga förändringar i form av tillägg av helt nya krav. I förfrågningsunderlagets avsnitt 4 Krav för uppdraget (se bilaga 1 till domen) lades nya skall-krav till i krav 4.9 – krav 4.16.

Vid detta tillfälle inkom tre anbud, varav ett förkastades. Samtliga dessa tre anbudsgivare fanns med i den första upphandlingsomgången. En av landets stora revisionsbyråer avstod nu från anbudsgivning.

Företagsutveckling ingav ett anbud i samverkan med Anders Nilsson via Ledarskap i Marknadsföring och Kommunikation. Anbudet kom dock att förkastas. I motiveringen kommenteras kraven 4.2, 4.4, 4.10, 4.11 och 4.14.

Det är ytterst märkligt att bedömningsunderlaget endast omfattar noteringar som är av negativ karaktär. Övriga anbudsgivare bör rimligen ha granskats med relevanta kommentarer på samtliga skall-krav. Förfarandet ger anledning att ifrågasätta den utförda bedömningens professionalism parad med en flagrant nonchalans mot anbudsgivaren.

Det är vidare ytterst märkligt att den organisation/projekt som är föremål för följeforskning kan ta sig rätten att självständigt utarbeta kravprofilen. Än mer förvånande är att den som är föremål för följeforskning helt självständigt tillåtits göra bedömningar och klassificering av anbudsgivarna utan inflytande av neutral instans eller oberoende sakkunnig. Erfarenhets-

mässigt är det väl känt att kravet på följeforskning upplevs som besvärande för mindre projektgenomförare/ägare och att man i sitt uppfyllande av kraven föredrar följeforskare vars formella kompetensprofil tillfredsställer Tillväxtverkets normsystem men som förhåller sig försiktig i sin kritik och levererar vad uppdragsgivaren önskar. Den fulla neutralitetens princip ifrågasätts i hela upphandlingsförfarandet.

Upphandlingens krav har starkt fokuserats på det akademiska metod- och rapporteringsförfarandet. De verklighetsbaserade internationella, industriella respektive kommersiella erfarenheter som krävs för att målstyra olika näringslivsorienterade samhällsfinansierade projekt verkar i dessa sammanhang som irrelevanta. På samma sätt ifrågasätts skall-kravet att en anbudsgivare ska ha genomfört motsvarande följeforskningsuppdrag för att vara kvalificerad. Detta innebär på sikt en leverantörsstruktur med inslag av oligopol, vilket inte är i linje med de intentioner som återfinns hos bl.a. EU-kommissionens DG Competition.

Kommunen anför bl.a. följande

Det är svårt att besvara Företagsutvecklings ansökan då det inte tydligt framgår vad i upphandlingen man anser brutit mot LOU. Ansökan innehåller mer synpunkter på upphandlingens referensgrupps sammansättning och huruvida den tidigare rapporten från antagen leverantör är bra eller inte. Detta känns inte som överprövningsfrågor, som snarare borde vara inriktade på vad i upphandlingsförfarandet som brutit mot LOU och dess grundprinciper och hur Företagsutveckling lidit ekonomisk skada på grund av detta.

Då rapporten från VIA-1 är godkänd av Tillväxtverket borde den uppfylla verkets krav på rapport av följeforskning. Det tidigare arbetet och dess rapport borde inte vara en del i detta överprövningsmål, åtminstone inte till

leverantörens nackdel utan snarare till dess fördel i så fall. De uppgifter om antalet nya arbetstillfällen m.m. som anklagas för att vara inkorrekta utgör snarare synpunkter på om VIA-1 var tillräckligt bra för att utföra en VIA-2 eller ej, och detta är en fråga mellan Kommunen och Tillväxtverket.

Inköpsenhetens uppdrag är alltid att säkra den goda affären för Kommunen och att detta görs inom lagens ramar. Aktuell förvaltning bistår med expertkompetens beträffande vad som är behovet och hur det ska utvärderas. Detta gäller även följeforskning. Det finns inte bättre lämpade personer att ställa krav på kompetens och vad som ska utvärderas än de som arbetar med detta i VIA. Inköpsenheten arbetar med att kraven ska vara tydliga, transparenta och proportionerliga m.m. Då Tillväxtverket godkänt tidigare upphandlingar i området med samma upplägg vid utbetalningar av EU-bidrag borde man inte ha någon synpunkt på upphandlingsgruppens sammansättning. Kommunen kan inte se hur denna grupp brutit mot LOU i kravställande eller delaktighet i utvärderingen.

Om Företagsutveckling har synpunkter på att den tidigare upphandlingen avbröts i december 2011 skulle detta ha överprövats då.

Att kommentarerna till Företagsutvecklings anbud mestadels är negativa är för att vara tydlig med vad som gör att anbudet inte fått högre utvärderingspoäng/inte kvalificerat sig. Sådant tillvägagångssätt utgör en generell arbetsmetod och kan inte ha brutit mot någon av LOU:s principer.

#### **TILLÄMPLIGA BESTÄMMELSER**

Upphandlande myndigheter ska 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. (1 kap. 9 § LOU)

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i LOU 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 gjorts. (16 kap. 6 § LOU)

### DOMSKÄL

Det bör inledningsvis poängteras att det ankommer på den sökande i mål enligt LOU att klart och tydligt ange på vilket sätt denne anser att upphandlingen är felaktig (jfr RÅ 2009 ref. 69).

Såvitt får förstås ifrågasätter Företagsutveckling i huvudsak att den organisation som är föremål för den aktuella följeforskningen efter avbrytande av en första upphandling utarbetat förfrågningsunderlagets kravprofil och vid prövningen av anbudet självständigt bedömt dessa. Förvaltningsrätten noterar att det synes ostridigt mellan parterna att så också är fallet. Den omständigheten i sig medför enligt förvaltningsrättens mening dock inte att upphandlingen kan anses strida mot någon bestämmelse i LOU eller mot någon av de gemenskapsrättsliga principerna.

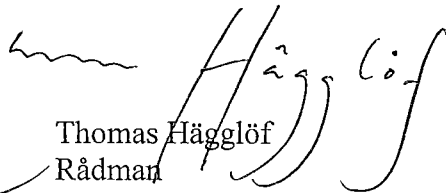
Frågan är här efter om kraven utformats på ett otillåtet sätt och/eller prövningen av anbudet gjorts på ett felaktigt sätt. Vad gäller prövningen av anbudet har Företagsutveckling inte i något avseende närmare utvecklat på vad sätt den gynnat eller missgynnat någon anbudsgivare eller på annat sätt skulle vara felaktig. Beträffande utformningen av de tillfogade skalkraven ifrågasätter Företagsutveckling att en anbudsgivare ska ha genomfört följeforskningsuppdrag eller likvärdig verksamhet för att vara kvalificerad samt att flera krav är av rent akademisk karaktär. Oavsett om det finns fog för detta eller inte bör enligt förvaltningsrättens mening noteras att anbudet från Företagsutveckling inte bedömts uppfylla ett antal av de i



förfrågningsunderlaget uppställda skall-kraven. Ett av de kraven är krav 4.2, som fanns med även i den avbrutna upphandlingen och utformningen har inte heller modifierats i nu aktuell upphandling. Vidare har inte framkommit att bedömningen härvidlag skulle vara felaktig. För att ett anbud ska kunna kvalificera sig till utvärderingsfasen och således kunna komma ifråga för att antas krävs att *samtliga* i förfrågningsunderlaget angivna skall-krav är uppfyllda. Detta innebär att, även om utformningen av de i aktuell upphandling tillagda skall-kraven i något eller några avseenden skulle strida mot LOU eller någon gemenskapsrättslig princip, har Företagsutveckling i vart fall ej lidit eller kunnat lida skada till följd därav, vilket är en förutsättning för att en ansökan om överprövning ska kunna bifallas.

På grund av det anförda och då inte vad som i övrigt anförts av Företagsutveckling visar att upphandlingen strider mot någon bestämmelse i LOU eller mot någon av de gemenskapsrättsliga principerna, finner förvaltningsrätten att Företagsutvecklings ansökan om överprövning ska avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 2 (Dv 3109/1C LOU)



Thomas Häglöf  
Rådman

Målet har föredragits av Christina Röckner.

## 4.0 Krav för uppdraget

Leverantören ska svara på samtliga krav nedan, om det är mycket text kan ni hänvisa till bilaga. Bilagan ska i detta fall vara märkt med Kravnumret tex 4.1.

### Krav 4.1

För att möjliggöra kommunikation och dialog mellan beställaren och de anbuds-givare som gått vidare till bedömning enligt angivna kriterier, kan beställaren komma att inbjuda till presentation/intervju som ger möjligheter för parterna att säkerställa att lämnat anbud har uppfattats och tolkats på ett korrekt sätt.

### Krav 4.2

Leverantören ska ha kunskap och erfarenhet genom utfört arbete/uppdrag inom investeringsfrämjande i ett internationellt perspektiv. Beskriv nedan

### Krav 4.3

Leverantören ska ha insyn och förståelse för det offentliga Sverige, både på nationell nivå och på kommunal nivå. Beskriv nedan

### Krav 4.4

Leverantören ska ha marknadsorienterad inriktning med kunskap och erfarenhet inom investeringsfrämjande säljprocesser. Beskriv nedan

### Krav 4.5

Leverantören ska kunna relatera till annan forskning inom området. Beskriv nedan

### Krav 4.6

Leverantören ska ha kunskap och erfarenhet inom näringslivsutveckling i ett regionalt utvecklingsperspektiv. Beskriv nedan

### Krav 4.7

Leverantören ska i sitt anbud bifoga en plan för genomförande som beskriver hur uppdraget är tänkt att lösas. Där ska också framgå antal arbetstimmar, andelar av heltidstjänst och liknande.

### Krav 4.8

Rapporten och företags och personnamn som förekommer i våra rapporter till följeforskare är VIA:s egendom, och får inte utan samtycke spridas vidare.

### Krav 4.9

De personer som är angivna i bilaga cv är också de personer som ska genomföra uppdraget

### Krav 4.10

Beskriv skillnader mellan exportfrämjande, investeringsfrämjande samt investeringsdrivna internationaliseringar

### Krav 4.11

Beskriv drivkrafter bakom exportfrämjande, investeringsfrämjande samt investeringsdrivna internationaliseringar och vilka förutsättningar som därmed måste finnas för att lyckas med investeringsfrämjandets verksamhet

**Krav 4.12**

Beskriv skillnader mellan arbetssätten inom exportfrämjande, investeringsfrämjande samt investeringsdrivna internationaliseringar

**Krav 4.13**

Beskriv erfarenheter inom de olika områdena (främst investeringsfrämjande) samt exemplifiera områden där ni varit delaktiga och därmed fått erfarenheter. Beskriv det formella och informella samspelet mellan investeringsfrämjande och dess olika intressenter. Ge exempel.

**Krav 4.14**

Vilken erfarenhet finns av att mäta och följa upp effekten och effektiviteten av den investeringsfrämjande verksamheten;

- avseende regionala agencies?
- avseende långsiktliga regionalekonomiska värden?

**Krav 4.15**

Beskriv erfarenhet av olika arbetssätt för regionala investeringsfrämjande verksamheter och dess formella och informella samspel med dess olika intressenter. Ge exempel.

**Krav 4.16**

Bifoga en rapport från tidigare uppdrag inom följeforskning eller likvärdig verksamhet (gärna inom investeringsfrämjande). Rapporten kan vara avidentifierad eller ett exempel på hur en rapport kan se ut.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

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

DV 3109/1C LOU