



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

**DOM**  
 2011-01-10  
 Meddelad i  
 Stockholm

Mål nr  
 42522-10  
 Enhet 13

**SÖKANDE**

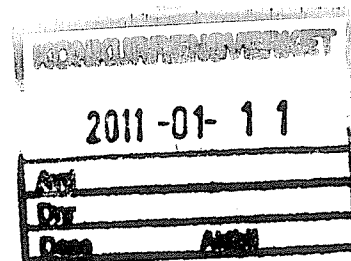
Competenscompagniet AB, 556685-0045  
 Carl Akrells gata 2  
 115 51 Stockholm

**MOTPART**

Kammarkollegiet  
 Box 2218  
 103 15 Stockholm

**SAKEN**

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



**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avvisar Competenscompagniets ansökan om ingripande enligt LOU i den del som avser upphandlingens kvalificeringsfas.

Förvaltningsrätten avslår Competenscompagniets ansökan om ingripande enligt LOU i den del som avser upphandlingens utvärderingsfas.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut av den 14 oktober 2010 upphör härmed att gälla.

Dok.Id 76311

**Postadress**

115 76 Stockholm

**Besöksadress**

Tegeluddsvägen 1

**Telefon**

08-561 680 00

**E-post:**

forvaltningsrattenistockholm@dom.se

**Telefax**

08-561 680 01

**Expeditionstid**

måndag – fredag

09:00-15:00

## BAKGRUND OCH YRKANDEN

Kammarkollegiet genomför en selektiv ramavtalsupphandling av managementkonsulttjänster där inlämnandet av en anbudsansökan är upphandlingens första steg och inlämnandet av anbud dess andra steg. Upphandlingen har delats in i tre olika anbudsområden A, B och C. Competenscompagniet AB (Competenscompagniet) har lämnat in anbud avseende anbudsområde B, Chef- och ledarutveckling. Kammarkollegiet har den 5 oktober 2010 fattat tilldelningsbeslut som distribuerats till samtliga ansökande leverantörer samma dag. Competenscompagniets anbud har inte antagits av Kammarkollegiet.

**Competenscompagniet** ansöker om överprövning enligt LOU och yrkar att upphandlingen avseende anbudsområde B ska göras om.

**Kammarkollegiet** bestrider bifall till Competenscompagniets ansökan.

Förvaltningsrätten har den 14 oktober 2010 förordnat att upphandlingen avseende anbudsområde B inte får avslutas innan rätten beslutar annat.

## PARTERNAS UTVECKLING AV TALAN

**Competenscompagniet** har till stöd för sin talan anfört bl.a. följande. Competenscompagniets uppdrag har genomförts över hela landet, vilket har beskrivits i de referensuppdrag som bolaget lämnat. Orter som ingick i uppdragen, men som inte explicit redovisades, hade kunnat kontrolleras med referensgivaren, Fritidsresor. Competenscompagniets formulering i anbudet lät "Flera orter i Sverige samt internationellt, Thailand, Sri Lanka, Indien, Marocko, Egypten, Grekland, Cypern". Län var angivna med formuleringen "på de orter i länen som kunden själv valde i respektive kunds egen region" Ovanstående gäller även för referensuppdrag Skogsstyrelsen

och Banverket. Bolaget har emellertid skattats lågt avseende geografisk spridning av uppdrag i landet. Kammarkollegiets skäl till den låga skattningen känns närmast "konstruerade". Competenscompagniet placerades på 5:e plats i den bedömningsdelen där referenser till olika uppdrags praktiska tillämpning och utförande ingick. Denna del bör ha en stor betydelse eftersom det avser både geografisk spridning samt referenser på genomförda uppdrag där den praktiska tillämpningen kan utvärderas.

När det gäller kvalitativ utvärdering av Competenscompagniets genomförda uppdrag, har bolaget även där skattats lågt. Detta kan bero på att de personer som gjort bedömningarna på Kammarkollegiet inte förstått komplexiteten i de uppdrag Competenscompagniet genomför på olika nivåer. Det föreligger en avgörande skillnad mellan beskrivningar av standardiserade produkter och tjänster jämfört med kunskapsintensiva tjänster som oftast planeras och designas i nära samråd med uppdragsgivaren. Bolaget menar att det inte är möjligt att utvärdera en basutbildning inom t.ex. området kommunikation på samma sätt som en djuplodande konflikthanteringsinsats eller intervjuer genomförda av forskare inom den akademiska världen. Detta har Competenscompagniet försökt att beskriva, men dess förklaringar har av ett eller annat skäl inte "räckt till". Mer förenklade och standardiserade beskrivningar har således erhållit högre poäng än beskrivningar på mer komplex nivå.

Enligt Kammarkollegiet har kvalificeringsdelen, som bygger på geografisk spridning samt referenstagande av genomförda uppdrags kvalitet, ingen påverkan efter kvalificeringsfasen. De företag som kvalificerat sig "nollställs", varefter den slutliga värderingen endast bygger på de skriftliga beskrivningarna av uppdragen och hur de tolkas och förstås av Kammarkollegiets IT-upphandlare. Därigenom menar Competenscompagniet att den skriftliga delen fått alltför stor inverkan jämfört med de praktiskt genom-

förda uppdragen som referenstagningen bygger på.

**Kammarkollegiet** har till stöd för sin inställning anfört bl.a. följande. Kammarkollegiet har inte brutit mot 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag. Upphandlingen sker i enlighet med de grundläggande principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Någon grund för att upphandlingen ska göras om föreligger därför inte.

Gällande Kammarkollegiets prövning av Competenscompagniets geografiska spridning har Kammarkollegiet prövat anbudsansökan enligt vad som framgår av ansökningsinbjudan, underbilaga 3.1. Där framgår att den ort som uppdraget utfördes på ska anges. Kammarkollegiet har vidare i utvärderingsrapporten för anbudsområde B redogjort för hur den geografiska spridningen har prövats. För att en anbudssökande ska få tillgodoräkna sig antalet olika län där referensuppdragen har utförts ska den ort som uppdraget har utförts på framgått av referensbilagan och/eller så ska det ur uppdragsbeskrivningen på något sätt framgå att uppdragen har utförts inom de län som angivits. Det har således inte varit tillräckligt, för att erhålla mervärde, att endast markera ett antal län i kryssrutorna utan att knyta an länen till den ort eller de orter där referensuppdraget utfördes.

De län som Competenscompagniet inte har fått tillgodoräkna sig är sådana län där ort saknas. Samtliga anbudssökande har prövats enligt ovan beskrivna förutsättningar och således har alla anbudssökande behandlats lika. I vart fall har inte Competenscompagniet lidit någon skada då denna prövning har varit en del av kvalificeringen och Competenscompagniet har kvalificerats vidare. Den geografiska spridningen har inte legat som grund för upphandlingens steg 2, utvärderingen, varför antalet län inte har någon betydelse i ett senare skede.

Vad gäller den kvalitativa utvärderingen i anbudsfasen har Kammarkollegiet bedömt varje anbud enligt de i förfrågningsunderlaget, bilaga 3:1, uppställda förutsättningarna (allmän vägledning samt vägledning för varje utvärderingskrav) samt poängmatrix. Kammarkollegiet har uteslutande i sin utvärdering beaktat anbudsgivarnas svar utifrån dessa uppställda förutsättningar och poängmatrix. Förutsättningarna för utvärderingen har därmed varit transparenta och Kammarkollegiet har likabehandlat samtliga anbudsgivare.

Om Competenscompagniet menar att en kvalitativ utvärdering av uppdragsbeskrivningarna har gjorts i kvalificeringsfasen, tydliggör Kammarkollegiet att någon sådan utvärdering inte har skett. Prövning av uppdragsbeskrivningarna har skett enligt vad som har framgått av ansökningsinbjudan och Competenscompagniet har kvalificerat sig vidare till anbudsgivning.

Om Competenscompagniet menar att en kvalitativ utvärdering av uppdragsbeskrivningarna har skett i utvärderingsfasen så har sådan inte heller ägt rum. Uppdragsbeskrivningarna som bifogats ansökan har alltså endast legat som grund för kvalificering till anbudsgivning och har inte tagits i utvärderingen av anbud.

Kammarkollegiet framhåller slutligen att den leverantör som är vinnare inte kan överpröva ett utfall av en upphandling då leverantören inte lidit någon skada. Competenscompagniet har kvalificerat sig vidare till anbudsgivning, vilket måste likställas med att vara vinnare i kvalificeringsfasen. Som Kammarkollegiet förstår det är Competenscompagniets argument för överprövning hänförliga endast till kvalificeringsfasen och Competenscompagniet kan följaktligen inte anses ha lidit någon skada.

### DOMSKÄL

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.

I 16 kap. 1 § LOU första stycket anges att en leverantör som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada enligt 2 § får i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärder enligt den paragrafen.

I 16 kap. 2 § LOU första stycket är följande föreskrivet. 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 lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Av handlingarna i målet framgår att Kammarkollegiet vid den aktuella upphandlingen tillämpat selektivt förfarande enligt 4 kap.1 § LOU, vilket innebär att upphandlingen genomförs i två steg. I ett första steg, kvalificeringsfasen, har Kammarkollegiet gjort ett urval bland de leverantörer som har ansökt om att få lämna anbud. I ett andra steg, utvärderingsfasen, har Kammarkollegiet gjort utvärdering av de inlämnade anbuden och valt de anbudsgivare som Kammarkollegiet avser att sluta ramavtal med.

Competenscompagniet har anfört att Kammarkollegiet gjort en felaktig bedömning dels av bolagets anbudsansökan i upphandlingens kvalificeringsfas, dels av bolagets anbud i upphandlingens utvärderingsfas.

Som framgår av lagbestämmelserna ovan krävs det för att förvaltningsrätten ska ta upp leverantörens ansökan till prövning att leverantören kan visa att denne lidit skada eller riskerar att lida skada som följd av att den upphandlande myndigheten brutit mot LOU.

Första frågan i målet är om Competenscompagniet har uppfyllt det ovan nämnda skaderekvisitet genom att återopa upphandlingsfel under kvalificeringsfasen.

Competenscompagniet har gjort gällande att bolaget skattats lågt vid bedömning av antalet olika län där bolagets referensuppdrag utförts samt hamnat på femte platsen efter urvalsprocessen. Som framgår av utvärderingsrapporten har Competenscompagniet emellertid uppfyllt kvalificeringskriterier i upphandlingens första steg och bjudits in till vidare anbuds-givning. Competenscompagniets rangordning som nummer fem i kvalificeringsfasen har vidare inte haft någon betydelse i utvärderingsfasen, där varje anbud endast skulle bedömas enligt de förutsättningar och poäng-matris som framgår av förfrågningsunderlagets underbilaga 3:1. Mot denna bakgrund kan Competenscompagniet inte anses ha lidit eller riskerat att lida någon skada. Då skaderekvisitet inte är uppfyllt kan förvaltningsrätten inte pröva Competenscompagniets ansökan om ingripande enligt LOU avseende kvalificeringsfasen av upphandlingen. Ansökan i denna del ska följaktligen avvisas.

Andra frågan i målet blir om Competenscompagniet har uppfyllt skaderekvisitet genom att återopa upphandlingsfel under utvärderingsfasen.

Av utvärderingsrapporten och tilldelningsbeslutet framgår att Competenscompagniets anbud underkänts och att bolaget inte tilldelats kontraktet. Enligt förvaltningsrättens bedömning har Competenscompagniet därmed i vart fall riskerat att lida skada. Förvaltningsrätten ska därför pröva Competenscompagniets ansökan i denna del.

Förvaltningsrättens framhåller inledningsvis att rätten ska genom prövning kontrollera om det finns anledning att ingripa med stöd av LOU på grund-

val av de omständigheter som leverantören åberopat. De åtgärder som förvaltningsrätten får vidta enligt LOU är att besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först efter rättelse. Förvaltningsrätten har inte befogenhet att göra en ny utvärdering av anbud.

Competenscompagniet har framfört att bolaget fick för få poäng för beskrivning av genomförda uppdrag vid Kammarkollegiets utvärdering av tilldelningskriterier. Detta kan enligt Competenscompagniet bero på att de personer som gjort bedömningarna på Kammarkollegiet inte förstått komplexiteten i de uppdrag Competenscompagniet genomför på olika nivåer. Competenscompagniet påpekar också att den skriftliga delen fått alltför stor inverkan jämfört med de praktiskt genomförda uppdragen som referenstagningen bygger på.

Frågan är om Competenscompagniet genom de åberopade omständigheterna visat att Kammarkollegiet brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag.

Enligt Kammarkollegiet har anbudsgivarnas svar i den kvalitativa utvärderingen i anbudsfasen bedömts uteslutande enligt de i förfrågningsunderlaget, bilaga 3:1, uppställda förutsättningarna (allmän vägledning samt vägledning för varje utvärderingskrav) samt poängmatris. Kammarkollegiet menar därmed att förutsättningarna för utvärderingen varit transparenta och samtliga anbudsgivare har behandlats lika. Dessa påståenden av Kammarkollegiet har inte ifrågasatts av Competenscompagniet. Mot denna bakgrund kan den omständigheten att Competenscompagniets uppdragsbeskrivningar tilldelats för få poäng inte anses visa att Kammarkollegiet vid utvärderingen skulle ha förfarit på ett sätt som inte överensstämmer med förutsättningarna i förfrågningsunderlaget eller med LOU:s grundläggande principer. Skäl för ingripande enligt LOU på den av Competenscompagniets angivna grunden saknas därmed. Bolagets ansökan i den del som avser



upphandlingens utvärderingsfas ska således avslås och det interimistiska beslutet upphävas.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (DV 3109/1a).

*Anna Lönnestav*

Anna Lönnestav

Rådman

Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarien Maria Carnestedt.



## 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 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 uppges sitt namn, adress och telefonnummer.