



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**  
2012-01-20  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
24152-11  
Enhet 17

**SÖKANDE**

Kentor IT AB, 556284-2319  
Vasagatan 38  
111 20 Stockholm

Ombud: Jur.kand. Mikael Engström  
Advokatfirman Lindahl KB  
Box 1065  
101 39 Stockholm

Ombud: Advokat Eva-Maj Mühlenbock  
Adress som ovan

**MOTPART**

Stockholms läns landsting  
Box 22550  
104 22 Stockholm

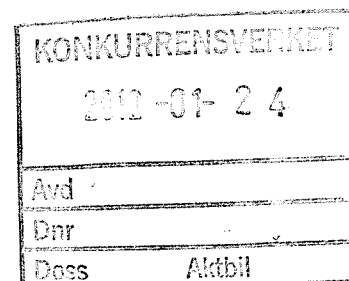
Ombud: Jur.kand. Johan Stern  
Ramberg Advokater AB  
Box 7531  
103 93 Stockholm

**SAKEN**

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

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår Kentor IT AB:s ansökan om ingripande enligt  
LOU.



### BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Stockholms läns landsting (landstinget) har genomfört en ramavtalsupphandling av IT-konsulttjänster för avtalsperioden den 1 januari 2012 till den 31 december 2013 med möjlighet till förlängning upp till två år. Upphandlingen är uppdelad i åtta kompetensområden. Varje kompetensområde har utvärderats var för sig. Upphandlingen har genomförts som en selektiv upphandling vilket innebär att upphandlingen består av två steg. I första steget har företag bjudits in att ansöka om att få lämna anbud varpå de anbudsansökande som uppfyllt de minimikrav som ställts i ansökningsinbjudan bjudits in till anbudsgivning i steg två.

Kentor IT AB (bolaget) ansöker om överprövning enligt LOU och yrkar att upphandlingen avseende kompetensområdena 3 respektive 4 ska avbrytas och göras om. Till stöd för dess talan har bolaget anfört bl.a. följande. Det uppställda skall-kravet, med den innebörd det givits av landstinget, strider mot den unionsrättsliga principen om transparens. Bolaget har redovisat fyra referenser för vardera av de två nu aktuella kompetensområdena. Bolaget har, i enlighet med landstingets svar på frågan om kravets innebörd, redovisat projekt i vilka det ingått olika kompetenser/konsultroller. Dessa konsultroller uppgår till fyra stycken per kompetensområde. För var och en av dessa totalt åtta konsultroller finns en referens som förmår styrka konsulternas respektive erfarenhet. Vid e-postkorrespondens med landstinget har det framkommit att bolaget inte, på sätt som landstinget har tänkt sig, redovisat fyra olika uppdrag oaktat antalet konsultroller. Såsom skall-kravet framställts i ansökningsinbjudan samt i publiceringen av frågor och svar framgår emellertid inte att skall-kravet ska tolkas på det av landstinget nu angivna sättet. I enlighet med ovanstående har skall-kravet på referenser inte kunnat förstås på det sättet att det vid bedömningen av om kravet är uppfyllt skulle beaktas särskilt att åberopade referenser, utöver att vara fyra till antalet, även skulle motsvara sinsemellan olika uppdrag. Landstinget

har, i strid med principen om transparens i 1 kap. 9 § LOU, givit skall-kravet en för anbudsansökandena okänd innebörd som inte har framgått av kravets lydelse i vare sig ansökningsinbjudan eller i publiceringen av frågor och svar. Bristande uppfyllelse av skall-kravet kan därför inte utgöra grund för att förkasta bolagets ansökan. Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 2002 ref. 50 uttalat att utvärderingsmodeller ska anges på ett sätt som är tillräckligt för att varje leverantör med utgångspunkt i underlaget ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud. Avgörandet måste även anses gälla för kvalificeringskrav, vilka på motsvarande sätt som utvärderingsmodeller utgör en elementär del av förfrågningsunderlag eller ansökningsinbjudan. Det är av största vikt att upphandlande myndighet skriver en så klar och tydlig inbjudan och att alla anbudsgivare ska kunna tolka kriterier på samma sätt. Det har förståtts av bolaget att det för varje offererad konsult ska kunna inhämtas en referens som kan vitsorda att konsulten har utfört arbetet ifråga på kompetent sätt. Riktigheten av denna innebörd har också bekräftats av landstinget i dess svar på en anbudsansökandes fråga. Överträdelsen som redogjorts för är av allvarlig art och har inneburit att bolaget har lidit skada i den mening som avses i 16 kap. 5 § LOU. Den erfarenhet som ska redovisas och styrkas med fyra referenser är den erfarenhet som anbudsansökande besitter genom offererade IT-konsulter. Varför landstinget finner skäl att invända mot denna beskrivning av kravets grundläggande syfte framstår som oklart. I formuleringarna i svarsformuläret är kravet benämnt som ett krav på fyra referenser, inte fyra referensuppdrag. Det finns inget i vare sig svaret eller frågan som berör olika kompetensområden. Det förefaller klart att frågan avsett det grundläggande kravet på fyra referenser på det sätt som är aktuellt i målet.

Landstinget bestrider bifall till bolagets yrkande och anför bl.a. följande. Upphandlingen har genomförts med beaktande av principerna i 1 kap. 9 § LOU och upphandlingsregelverket i övrigt. Det föreligger således ingen

grund för ingripande enligt 16 kap. LOU. I upphandlingen har det inte ställts krav på kompetenser/konsultroller på det sätt som bolaget påstår. I upphandlingen är uppställt ett skall-krav på att anbudsansökande ska redovisa fyra referensuppdrag som styrker de redovisade erfarenheterna inom respektive kompetensområde och en namngiven referens ska kunna bekräfta respektive referensuppdrag. Bolagets påstående att anbudsansökande ska styrka de offererade konsultrollerna är således inte korrekt. I en särskilt framtagen bilaga för redovisning av referensuppdrag, ”redovisning referensuppdrag”, anges högst upp på sidan 2 att fyra referenser ska lämnas inom respektive kompetensområde (anbudsområde) som ansökan avser och som exempel ges att den som ansöker om att få lämna anbud inom tre kompetensområden följaktligen ska lämna tolv separata referensbilagor. Kravet kan, mot bakgrund av exemplet, inte uppfattas på annat sätt än att det i upphandlingen ska lämnas fyra referensuppdrag för respektive kompetensområde. Bolaget har inom övriga kompetensområden lämnat in fyra separata referensbilagor. Av de 311 anbudsansökningar som inkommit är det endast bolagets ansökningar för kompetensområde 3 och 4 som diskvalificerats på denna grund. I upphandlingen har det inte ställts något krav som hindrar att samma referensuppdrag förekommer inom flera kompetensområden, förutsatt att referensuppdraget är relevant inom flera kompetensområden. Bolagets påstående att landstingets tidigare svar på något sätt skulle innebära att skall-kravet på fyra referensuppdrag skulle kunna uppfyllas med olika konstellationer av konsultroller inom färre än fyra referensuppdrag finner inget som helst stöd i det underlag som legat till grund för upphandlingen. Skall-kravet är tydligt formulerat. Landstinget är förhindrat att beakta ett anbud som inte uppfyller samtliga ställda skall-krav, se RÅ 2009 ref. 69. Beslutet att diskvalificera bolagets anbudsansökan är därmed korrekt och det hade stått i strid med likabehandlingsprincipen att bortse från att bolagets anbudsansökan inte uppfyller samtliga skall-krav. Eftersom att bolaget inte kvalificerat sig för anbudsfasen föreligger inte heller någon risk för skada och grund för ingripande med stöd av 16 kap.

LOU saknas. Bolaget har i yttrande angivit att de redovisat två uppdrag inom kompetensområde 3 och tre uppdrag inom kompetensområde 4. Skall-kravet kan inte uppfyllas genom att redovisa färre än fyra uppdrag per kompetensområde. Detta oavsett hur många konsulter som ingått i uppdragen.

## DOMSKÄL

### *Tillämpliga bestämmelser*

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.

Av 16 kap. 6 § LOU första stycket framgår att 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 har gjorts.

### *Utredningen i målet*

I ”bilaga 1 svarsformulär” avseende ansökningsinbjudan för den aktuella upphandlingen anges bl.a. följande på s. 16 och 19-20. *Anbudsansökande skall redovisa fyra (4) referenser som styrker de redovisade erfarenheterna inom kompetensområdet varav minst två (2) skall avse uppdrag utfört för kunder inom offentlig sektor alternativt stora organisationer. Samtliga uppgifter avseende referenser skall lämnas i bifogad bilaga 3 ”Redovisning referensuppdrag”. Referensuppdragen skall avse uppdrag som inte är äldre än tre (3) år, räknat från sista anbudsansökningsdag. Referenserna ska avse uppdrag som har genomförts och är slutförda.*

I ”bilaga 3 redovisning av referensuppdrag” avseende den aktuella upphandlingen anges bl.a. följande på s. 2. *Fyra (4) referenser skall lämnas*

*inom respektive kompetensområde som ansökan avser. Exempel: Anbudsansökande som ansöker om att få lämna anbud inom tre kompetensområden lämnar följaktligen tolv separata referensbilagor.*

I ”frågor och svar avseende upphandling IT-konsulttjänster” anges följande under fråga 8. *Finns det några krav på relationen mellan resurs- och uppdragskonsulting vad gäller referensuppdragen, att en viss andel ska vara ”uppdrags”-uppdrag? Förvaltningsuppdrag löper ofta under mycket lång tid, måste dessa vara avslutade? Svar: Nej, inga krav ställs på att viss andel av referensuppdragen ska avse resurs- eller uppdragskonsulttjänster. Ja, referensuppdragen ska avse avslutade uppdrag. Ofta avropas ett förvaltningsuppdrag på årsbasis. I så fall kan uppdraget anses som avslutat per avslutat år.*

I ”frågor och svar avseende upphandling IT-konsulttjänster” anges följande under fråga 11 A. *Vid redovisning av referensuppdrag så har vi genomfört ett projekt med exempelvis fyra olika kompetenser, teknisk projektledare, systemarkitekt, utvecklare och kvalitetssäkrare. Fråga: Är det en referens eller fyra referenser. Svar: Detta avgör den anbudsansökande själv. Anbudsansökande skall redovisa fyra (4) referenser som styrker de redovisade erfarenheterna inom kompetensområdena. Se även svar på fråga 8.*

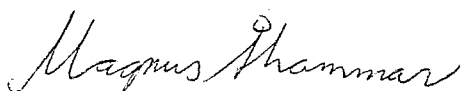
#### *Förvaltningsrättens bedömning*

Förvaltningsrätten finner att det av utredningen i målet tydligt framgår att det aktuella skall-kravet innebär att anbudsansökande ska redovisa fyra referenser inom varje kompetensområde som den anbudsansökande väljer att lämna anbud för. Mot bakgrund av exemplet i ”bilaga 3 redovisning av referensuppdrag” framgår tydligt att åtta separata referensbilagor ska lämnas av anbudsansökande som ansöker om att få lämna anbud avseende två kompetensområden.

Bolaget har anfört att de redovisat sammanlagt åtta konsultroller för kompetensområde 3 och 4 och att det för samtliga åtta konsultroller redovisats referenser och därmed ska anses uppfylla det aktuella skall-kravet. Förvaltningsrätten finner dock inte, mot bakgrund av utredningen i målet, något utrymme att tolka det uppställda skall-kravet på det sätt som bolaget gjort.

Mot bakgrund ovan, och vad som i övrigt framkommit i målet, finner förvaltningsrätten att landstingets agerande inte står i strid med någon av de grundläggande principerna i LOU eller gemenskapsrättens regler för offentlig upphandling. Det saknas därför förutsättningar för ingripande enligt LOU. Ansökan ska därför avslås.

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



Magnus Åhammar

Rådman

Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarien Philip Thor.



# 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 var till 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 uppgive 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.