



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
 Allmänna avdelningen

DOM
 2011-12-09
 Meddelad i
 Stockholm

Mål nr
 18757-11
 Enhet 17

SÖKANDE

Bouvet Stockholm AB, 556781-6128
 Svetsarvägen 15, 2 tr.
 171 41 Solna

Företrädare:

Verkställande direktören Jonna Nordén

MOTPART

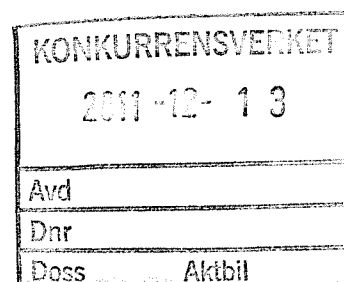
Arbetsförmedlingen
 Juridiska enheten
 113 99 Stockholm

Företrädare:

Verksjuristen Bechir Eklund

SAKEN

Ansökan om överprövning enligt lagen (2010:1091) om offentlig upphandling – LOU



DOMSLUT

Förvaltningsrätten bifaller Bouvet Stockholm AB:s ansökan om ingripande enligt LOU på så sätt att Arbetsförmedlingens upphandling för att ingå ramavtal avseende resurskonsulter (IT) för området applikationsutveckling för Arbetsförmedlingen ska göras om.

Dok.Id 176244

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se		

BAKGRUND

Arbetsförmedlingen (Af) genomför en upphandling (dnr Af-2010/181117) för att ingå ramavtal avseende resurskonsulter (IT) för området applikationsutveckling för Arbetsförmedlingen. En av de resurskonsultuppdrag som ska upphandlas är ”projektledare”. Upphandlingen genomförs med tillämpning av öppet förfarande enligt bestämmelserna i 4 kap. LOU.

Af har i ett tilldelningsbeslut den 7 september 2011 meddelat vilka 18 leverantörer som har tilldelats kontrakt avseende resurskonsultsuppraget projektledare. Leverantören Bouvet Stockholm AB:s (härefter Bouvet eller bolaget) anbud var inte bland de antagna anbuden.

Bouvet ansöker hos förvaltningsrätten om överprövning och anför till stöd för bolagets talan följande. Mot bakgrund av redovisade poäng och redovisad algoritm kan Bouvet inte förstå varför de inte fått tilldelning. Andra leverantörer i upphandlingen som har fått sämre poängresultat utifrån fastställda poäng och redovisad algoritm har tilldelats kontrakt.

Af bestrider bifall till Bouvets ansökan om överprövning och anför sammanfattningsvis följande. Af har gjort en korrekt utvärdering och tilldelning på området projektledare. Bouvet har inte lidit någon skada eller riskerat lida skada och ingen del i upphandlingen har stått i strid med bestämmelserna i LOU, gemenskapsrätten eller relaterade principer för offentlig upphandling. Hela upphandlingsprocessen har kännetecknats av förutsägbarhet och öppenhet eftersom det funnits tydliga normer, både i förfrågningsunderlag och publicerade frågor och svar, för hur urvalet ska gå till. Af har tydligt beskrivit de faktorer som kommer att beaktas vid anbudsutvärderingen. Af har genomgående aviserat att antalet leverantörer kommer att avgöras med hänsyn till myndighetens behov av projektledare. Bouvet har inte visat att det finns några brister i tilldelningsmeddelandet

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

som publicerats. Urvalet från de 28 leverantörer som uppfyllt samtliga poäng till de 18 leverantörer som tilldelats kontrakt har gått till såsom beskrivs i förfrågningsunderlagets avsnitt 2 samt avsnitt 13. Bl.a. har Af i urvalet tillämpat kriteriet ”kvalitet” enligt vad som framgår av punkten 2.1 i förfrågningsunderlaget. Under avsnitt 3 bilaga 1 ”applikationsutveckling” framgår bl.a. att en förutsättning för godkännande är att alla skallkrav ska vara uppfyllda. Resultatet av hur många anbudsgivande leverantörer som gick vidare i upphandlingen påverkades av värderingen av det enskilda bolagets kapacitet och samlade kompetens. Rangordningen gick till så att varje konsultprofil bedömdes var för sig, av punkten 2 i förfrågningsunderlaget samt punkten 3 i handlingen ”utvärdering” som ingår som bilaga i tilldelningsbeslutet finns förutsättningarna och utfallet av rangordningen.

Efter att förvaltningsrätten förelagt Af att yttra sig över vissa särskilt angivna frågeställningar, har myndigheten i huvudsak hänvisat till de i tidigare yttrande nämnda punkter i förfrågningsunderlag och bilagor, men också anfört följande. Urvalet har gått till på det sätt som anges i avsnitt 2 och 13. I avsnitt 13 anges att Af kommer att anta det antal leverantörer med högst rangordnade konsulter som myndigheten bedömer kommer behövas för att säkerställa tillgången till adekvat konsultstöd. Kriterierna för hur detta urval ska gå till framgår av avsnitt 2 punkten 2.1 i förfrågningsunderlaget. Ambitionen är att anta ett tiotal leverantörer. Kriterierna för hur urvalet ska gå till finns i avsnitt 3 och 4 i bilagan ”applikationsutveckling”. Kriteriet kvalitet har tillämpats på så sätt som framgår av punkten 2.1 i förfrågningsunderlaget. Utvärderingen skedde i första steget, under kvalificeringsfasen. Det framgår i bilagan ”applikationsutveckling” att samtliga skallkrav ska vara uppfyllda. Resultatet av hur många som gick vidare i upphandlingen påverkades av värderingen av det enskilda bolagets kapacitet och samlade kompetens. Rangordningen gick till så att varje konsultprofil bedömdes var för sig. Av punkten 2.1 i förfrågningsunderlaget och punkten

3.1 i "utvärderingen" finns förutsättningarna och utfallet för rangordningen.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

Av 1 kap 9 § LOU framgår att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och ickediskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Av 16 kap. 1 § LOU framgår att en leverantör som anser sig ha lidit skada eller kunna komma att lida skada får i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärd enligt 5 eller 15 § (ansökan om överprövning).

Enligt 16 kap. 2 § ska rätten, 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 har lidit skada eller kan komma att lida skada, besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Förvaltningsrättens bedömning

A. Förfrågningsunderlaget

I *avsnitt 2.1 i förfrågningsunderlaget* anges bl.a. att Af avser att teckna ramavtal för ett antal roller inom området applikationsutveckling. Af kommer att anta det antal leverantörer med högst rangordnade konsulter som myndigheten bedömer kommer att behövas för att säkerställa tillgången till adekvat konsultstöd inom respektive roll. Ambitionen är att anta ett tiotal leverantörer. Anbudsutvärderingen kommer att ske på så sätt att konsultintygen utvärderas utifrån kriteriet kvalitet. Utifrån resultatet av utvärderingen rangordnas konsulterna.

I *avsnitt 13 i förfrågningsunderlaget* anges bl.a. att prövningen av anbudet görs i flera steg;

- a. Först prövas om anbudsgivaren uppfyller de allmänna anbudsförutsättningarna och om anbudet är undertecknat av behörig firmatecknare.
- b. Därefter prövas om anbudsgivaren och de inskickade konsultprofilerna uppfyller kvalifikationskraven.
- c. I nästa steg prövas om anbudsgivarna accepterat de kommersiella villkoren.

- d. Det sista steget är själva utvärderingen, Af kommer då att anta de mest fördelaktiga anbuderna med hänsyn till angivna utvärderingskriterium. Denna anbudsutvärdering i sista steget sker genom att konsultintygen utvärderas utifrån utvärderingskriteriet kvalitet. Utifrån resultatet av utvärderingen rangordnas konsulterna. Komponentens pris hanteras i särskild ordning. Den ekonomiska tekniska förmågan har bedömts utifrån de krav som framgår av bilaga 1 "applikationsutveckling".

I *avsnitt 13.1 i förfrågningsunderlaget* anges att parametern kvalitet har utvärderats som följer;

- 1.13.1 Uppfyllt *börkrav* kan maximalt ge 20 poäng. Om *börkravet* består av flera delkrav fördelas de 20 poängen mellan dessa. Icke uppfyllda krav ger 0 poäng.
- 1.13.2 *Meriterande börkrav* kan maximalt ge 10 poäng. Om det meriterande *börkravet* består av flera delkrav fördelas de 10 poängen mellan dessa. Icke uppfyllt krav ger 0 poäng. Den teoretiska maxpoängen för rollen som projektledare är 110.

B. Bilaga 1 till förfrågningsunderlaget – "Applikationsutveckling"

I *avsnitt 2*, benämnd "Allmänna anbudsförutsättningar" *av bilaga 1 "Applikationsutveckling"* till förfrågningsunderlaget (härefter Bilaga 1) anges bl.a. följande. Anbudsgivarna ska lämna uppgifter om organisationen och kontaktpersoner. För varje roll anbudet avser måste anbudsgivaren offerera resurser inom samtliga efterfrågade kompetensnivåerna. Vidare gäller att endast en kompetensnivå per roll och konsult kan anges. Samma konsult kan dock offereras för olika roller.

I *avsnitt 3* Bilaga 1, benämnd "Kvalifikationskrav", anges att en förutsättning för att anbudsgivaren ska vara godkänd som leverantör åt Af är att samtliga dessa krav är uppfyllda. I *avsnitt 3.6* anges definitioner av kompetensnivåerna. Avseende projektledarrollen är det nivå 4 och 5 som är ifråga. Bl.a. innebär det att på områdena kunskap, erfarenhet, ledning och självständighet ställs stora till mycket stora krav/expertkrav och krav på omfattande och under lång tid tidigare deltagande inom olika områden och uppdrag. I *avsnitt 3.7* anges följande.

Den konsult som ska ha rollen som projektledare **ska**:

1. ha lett IT-projekt inom stora organisationer
2. ha lett IT-projekt med minst 10 projektledare
3. ha praktiskt erfarenhet av projektstyrning enligt projektstyrningsmodellen PPS eller liknande modell (t.ex. PEJL, PROPS)
4. vara stabil och trygg i sitt ledarskap
5. vara engagerad, noggrann, strukturerad och ansvarstagande
6. ha lätt för att samarbeta

Konsulten **bör**

1. ha teknisk kompetens
2. ha erfarenhet av systemförvaltning
3. ha praktisk erfarenhet av systemutveckling
4. ha erfarenhet av systemutvecklingsmetodik enligt RUP/OpenUp
5. ha förståelse för det agila arbetssättet och vad det innebär

Härefter ska leverantören fylla i ”ja” eller ”nej” om något eller några av kraven är uppfyllda.

De allmänna anbudsförutsättningarna som omnämns i punkten a. får antas vara de som upptas i avsnitten 2 och 3 i Bilaga 1, dvs. skallkraven. Bland dessa ingår bl.a. de sedvanliga skallkraven att anbudsgivaren inte får vara försatt i konkurs eller ha näringsförbud, men också bl.a. att konsulterna ska behärska svenska i tal och skrift. Är det så att någon leverantör brister i något hänseende avseende skallkraven är det grund för att utesluta denne.

I **avsnitt 4.1** i Bilaga 1 anges att en beskrivning av uppdraget har lämnats under avsnitt 2. Här specificeras kraven på tjänsten. Tjänsten bör utföras med så hög kvalitet som möjligt. För att säkerställa detta bör konsulterna ha följande kompetens (förutom de krav på kompetens som uppställs i avsnitt 3.7).

Kompetensen för konsulten i projektledarrollen **bör**:

1. ha tekniskt kompetens
2. ha erfarenhet av systemförvaltning
3. ha praktisk erfarenhet av systemutveckling
4. ha förståelse för det agila arbetssättet och vad det innebär
5. ha erfarenhet av systemutvecklingsmetodik enligt RUP/OpenUP.

Det är också **meriterande** om konsulten har:

6. erfarenhet från arbete/uppdrag inom statlig myndighet

Härefter ska leverantören fylla i ”ja” eller ”nej” om något eller några av kraven är uppfyllda.

Förvaltningsrätten tolkar det så att det som anges utgöra ”börkrav” och ”meriterande krav” i avsnitt 4.1 i Bilaga 1 är det som åsyftas i andra meningen punkten d. i förfrågningsunderlaget ovan. Alltså ett delsteg i utvärderingsfasen i upphandlingen.

C. Utvärderingsresultatet

Av "*Utvärdering Ver 1.00*", en bilaga till tilldelningsbeslutet, framgår bl.a. följande. I *avsnittet 1.2* framgår att totalt 49 anbud lämnades in. Av en bilaga till Utvärdering Ver 1.00, härefter, *Ver 1.009*, framgår att 43 av dessa 49 anbudsgivande leverantörer levererar rollen som projektledare. Bouvet är en av dessa. Av nämnda bilaga framgår också att Bouvet uppfyller skullkraven och har erhållit de teoretiska maximala 110 poängen. Andra leverantörer som erhållit 110 poäng är bl.a. Acando, byBrick Consulting AB, Capgemini AB och IT-arkitekterna.

Förvaltningsrätten tolkar detta såsom att dessa anbud, således även Bouvets, uppfyller skullkraven i punkterna a, b och c. Anbudet har utifrån parametern eller anbudskriteriet "kvalitet", förklarat i avsnitt 2 punkten 2.2 i förfrågningsunderlaget, erhållit teoretiskt maximala 110 poäng. Anbudet har också uppfyllt det sista delsteget i utvärderingen, under punkten d.

I *avsnittet 2.5* i Utvärdering Ver 1.00, benämnd "Ej uppfyllda ska-krav" anges bl.a. att om inte inlämnat konsultintyg uppfyller ställda skullkrav för den efterfrågade rollen förkastas detta intyg. Intyget går då inte heller vidare i den fortsatta anbudsutvärderingen. I avsnitt 2.6.4 anges att i rollen som projektledare (där 43 stycken anbudsgivare offererat) har Barycent AB, Forefront Consulting AB och Valtech förkastats eftersom de inte uppfyller kravet på det antal kompetensnivåer som ska offereras för rollen, se bilaga 1 sidan 5 samt förfrågningsunderlaget punkt 12. Det framgår också att Diversity Consulting Group AB, Know IT AB och Syntell AB också har förkastats eftersom bolagen lämnat otillräckliga beskrivningar på hur erfarenheten är förvärvad. Detta gör att det inte går att bedöma om skakravet/-en uppfylls.

Enligt förvaltningsrättens mening måste detta tolkas så att om konsultintyget för en projektledare inte uppfyller skullkraven i avsnitt 3.7 kommer det att förkastas och inte heller gå vidare i anbudsutvärderingen. Däremot kan anbudsgivande leverantör gå vidare eftersom bolaget kan ha erbjudit fler konsulter i anbudet. Mot denna bakgrund och eftersom Bouvet inte nämns

bland de anbudsgivande leverantörer som har förkastats, att bolaget enligt ovan har uppfyllt skallkraven och dessutom erhållit maximala 110 poäng, så ska Bouvet vara kvar bland de anbudsgivande leverantörerna som ska utvärderas.

I *excelbilagan "ej godkända konsultintyg projektledare"* till Utvärdering Ver 1.00 avseende projektledare 1:4 nivå 4 och 5 finns en kolumn som är benämnd "Ej uppfyllt skakrav – orsak". Här är avseende Bouvet antecknat följande; "otillräcklig beskrivning går ej att bedöma hur erfarenheten är förvärvad pkt 2". Andra leverantörer som har fått samma beskrivning avseende skallkraven är byBrick Consulting AB, Arctic Group, Madeo och Capgemini Sverige AB.

I *avsnitt 3* i Utvärdering Ver 1.00 anges bl.a. att Af har utvärderat kvarvarande konsultintyg i respektive roll med kompetensnivåer. Ambitionen om att anta ett tiotal leverantörer för hela området applikationsutveckling har visat sig svår att uppnå. Detta då urvalet för vissa roller och antalet leverantörer med maximala konsultprofilpoäng och uppfyllda skallkrav är mycket stort. Detta gäller bl.a. rollerna som projektledare. Af har i förfrågningsunderlaget angett att man avser att anta de leverantörer med högst rangordnade konsulter.

Vidare är i detta avsnitt uppräknat vilka leverantörer som är antagna. För projektledarrollen, vilket också anges i tilldelningsbeslutet, är 18 stycken leverantörer antagna. Dessa bolag är bl.a. Acando, Arctic Group, byBrick Consulting AB, Capgemini Sverige AB, IT-arkitekterna och Madeo. Av *avsnitt 6* i Utvärdering Ver 1.00 anges att de antagna leverantörerna är de ekonomiskt mest fördelaktiga anbuden men hänsyn till angivna och viktade utvärderingskriterier.

D. Strider upphandlingen mot LOU?

Mot bakgrund av det som har framkommit i avsnitten 3 i Utvärdering Ver 1.00 och excelbilagan kan konstateras att Bouvet har fallit bort, trots att förvaltningsrätten med ledning av det som redovisats i utvärderingshandlingarna, kunnat fastställa att bolaget har uppfyllt samtliga skallkrav och erhållit maximala 110 poäng i utvärderingen. Samtidigt kan förvaltningsrätten också konstatera att flera av de bolag som enligt samma handlingar uppvisar samma brister som Bouvet har antagits enligt tilldelningsbeslutet.

Förvaltningsrätten kan således fastställa att uteslutning av Bouvet har skett under punkten d. av någon orsak.

Både i förfrågningsunderlaget, i Bilaga 1 och i Utvärdering Ver 1.00 har angivits att Af avser att anta det antal leverantörer med högst rangordnade konsulter som myndigheten bedömer att det behövs för att säkerställa tillgången till konsultstöd. Såsom nämndes inledningsvis har förvaltningsrätten särskilt förelagt Af att yttra sig avseende frågan om rangordningen (andra delen av punkten d.). Frågan som ställdes i föreläggandet löd ”hur gick rangordningen av högst rangordnade konsulter till?”. I Af:s svar till förvaltningsrätten anges följande. Rangordningen gick till så att varje konsultprofil bedömdes var för sig. Av avsnitt 2.1 i förfrågningsunderlaget och avsnitt 3.1 i Bilaga 1 ”finns förutsättningarna för rangordningen och utfallet av rangordningen dokumenterat”.

Överprövning enligt LOU utgör en kontroll, utifrån de omständigheter som sökanden anfört, av att den upphandlande myndigheten har följt de grundläggande principerna som återfinns i 1 kap. 9 § LOU samt även övriga bestämmelser i LOU. Av principen om transparens (öppenhet och förutsägbarhet) i 1 kap. 9 § LOU följer att uppgifter som gäller upphandlingsförfar-

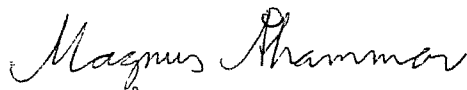
randet och urvalet beträffande jämgoda anbud ska framgå klart och tydligt.

Förvaltningsrätten kan varken i förfrågningsunderlag eller i bilagan till detsamma finna att förutsättningarna för rangordnandet eller utfallet av detsamma närmare finns angivna. Inte heller finns uppgifter om vilka faktorer i konsultprofilerna som kommer att påverka rangordningen och därmed på ”vilken plats” i rangordningen leverantörerna placerar sig. Förvaltningsrätten kan inte instämma i Af:s mening att det framgår klart och tydligt i detta hänseende.

Mot denna bakgrund kan förvaltningsrätten inte finna att Af har uppfyllt sina åtaganden som följer av transparensprincipen. Af har härigenom åsidosatt kravet på att genomföra upphandlingen på ett öppet sätt och därigenom brutit mot 1 kap. 9 § LOU. Med hänsyn till denna brist har Bouvet lidit eller kunnat komma att lida skada.

Förutsättningar för ingripande enligt 16 kap 2 § LOU föreligger således. Eftersom bristen är hänförlig till förfrågningsunderlaget ska upphandlingen göras om.

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


Magnus Åhammar
Rådman

Föredraganden har varit Katarina Stütz Norland.



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 uppge sitt namn, adress och telefonnummer.