



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

**DOM**  
 2010-08-12  
 Meddelad i  
 Stockholm

Mål nr  
 28502-10  
 Enhet 13

**SÖKANDE**

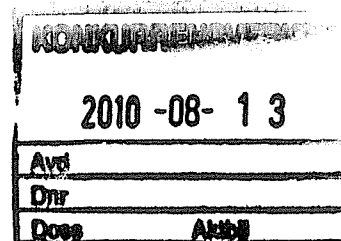
Capacent AB, 556630-4795  
 Box 7715  
 103 95 Stockholm

**MOTPART**

Kammarkollegiet

**SAKEN**

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

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår Capacent AB:s ansökan om ingripande enligt  
 LOU.

Dok.Id 34505

**Postadress**  
 115 76 Stockholm

**Besöksadress**  
 Tegelluddsvägen 1

**Telefon**  
 08-561 680 00

**E-post:**  
 forvaltningsrattenistockholm@dom.se

**Telefax**  
 08-561 680 01

**Expeditionstid**  
 måndag – fredag  
 09:00-15:00

## BAKGRUND

Kammarkollegiet genomför ramavtalsupphandling av managementkonsulttjänster för statliga myndigheter och övriga organisationer inom den statliga inköpssamordningen. Upphandlingen avser managementkonsulttjänster inom tre anbudsområden; Verksamhets- och Organisationsutveckling (A), Chef- och ledarskapsutveckling (B), samt Analys (C). Upphandlingen genomförs genom selektivt förfarande enligt 4 kap. 1 § LOU. Kammarkollegiet meddelade Capacent AB (hädanefter Capacent) den 12 mars 2010 att bolaget inte inbjudits till anbudsgivning.

## YRKANDEN M.M.

**Capacent** ansöker om överprövning enligt LOU och yrkar, som det får förstås, om rättelse på sätt att bolaget inbjuds för anbudsprövning.

**Kammarkollegiet** har bestritt bifall till ansökan och anser att förvaltningsrätten ska avslå Capacents ansökan.

Förvaltningsrätten har genom beslut den 27 april 2010 avslagit Capacent yrkande om interimistiskt förordnande om att upphandlingen inte ska få avslutas innan rätten förordnar annat (inhibition).

## PARTERNAS UTVECKLING AV TALAN

**Capacent** har utvecklat grunderna för sin talan genom att anföra i huvudsak följande. Capacent har ansökt om ramavtal för anbudsområde C. Som skäl för att de inte kvalificerat sig detta anbudsområde har angetts att ansökan inte uppfyllt samtliga ställda skall-krav.

De två aktuella skall-kraven för anbudsområde C, punkt 4.1.1.2 Bilaga 4 är formulerade enligt följande:

3. Minst två (2) referensuppdrag **skall** omfatta utredningar som anbudssökande/underleverantör har ansvarat för och som har resulterat i ett beslutsunderlag för uppdragsgivare.

5. Minst ett (1) referensuppdrag **skall** omfatta omvärldsbevakning i syfte att utveckla någon del av uppdragsgivarens verksamhet enligt ”best practice” (ange verksamhetsområde).

I punkten 4.1.1.3 ställs därefter följande krav:

För att kraven ovan ska kunna kontrolleras **skall** de benämningar på de olika tjänsterna som återfinns i punkten 2.1 ovan användas i uppdragsbeskrivningarna.

I punkt 2.1 anges följande:

”Analys omfattar utförliga analyser/utredningar av verksamheten eller delar av verksamheten, samt rådgivning i strategiska frågor.

Exempel på tjänster inom området:

- Utredningar/analyser av verksamheten som helhet eller delar av verksamheten
- Rådgivning i strategiska frågor
- Omvärldsbevakning (”Best practice”)
- Benchmarking (Utvärdering av verksamheten/delar av verksamheten i förhållande till 1) andra enheter inom myndigheten och 2) externa aktörer inom offentlig och privat sektor)
- Scenarioarbete, bygga business cases
- Tracking change – utvärdera och analysera förändringsarbeten inom hela eller delar av organisation (följa upp och dokumentera en förändringsprocess, följa upp om efterfrågade resultat uppnåtts, effektutvärdering etc.)

Området innefattar inte implementeringar av lösningar.”

Kammarkollegiet har angett gällande skall-kraven i Ansökningsinbjudan, anbudsområde, 4.1.1.2 p.3, att Kammarkollegiet inte har kunnat utläsa att minst två referensuppdrag har omfattat utredningar som anbudssökande/underleverantör har ansvarat för och som har resulterat i ett beslutsunderlag för uppdragsgivare. Vidare anges gällande gällande skall-kraven i Ansökningsinbjudan, anbudsområde, 4.1.1.2 p.5, att Kammarkollegiet inte har kunnat utläsa att minst ett referensuppdrag har omfattat omvärldsbevakning i syfte att utveckla någon del av uppdragsgivarens verksamhet enligt ”best practice”. Capacent AB anser att samtliga av de åtta referensuppdrag som de valt ut till sin ansökan uppfyller skall-kraven enligt 4.1.1.2 p. 3 och 4.1.1.2 p. 5.

Kammarkollegiet gör däremot bedömningen att inget av de referensuppdrag som bifogats uppfyller nämnda skall-krav.

Kammarkollegiets bedömning av huruvida de bifogade referensuppdragen uppfyller skall-kraven kan göras dels utifrån ett ”formulär” där sökanden för varje referensuppdrag får kryssa i vilka tjänsteområden som omfattades av detta, dels utifrån ett fritextfält där sökanden beskriver uppdragets genomförande, innehåll och omfattning. Eftersom Capacent har satt kryss i formulären på samtliga referensuppdrag måste det vara i den skriftliga uppdragsbeskrivningen som Kammarkollegiet anser att man inte kunnat utläsa att referensuppdragen uppfyller de två skall-kraven ”beslutsunderlag för uppdragsgivaren” och ”best practice”. Capacent anser att de i uppdragsbeskrivningarna explicit och mycket tydligt har beskrivit hur respektive uppdrag uppfyller skall-kraven, samt att de även använt de benämningar på olika tjänster som exemplifieras i punkt 2.1.

*Skall-kravet ”Omvärldsbevakning (Best practice)”*

Bland de exempel på benämningar på tjänster som är citerade under punkt 2.1 återfinns ”Omvärldsbevakning (Best practice)” som ett av exemplen. Det är, enligt Capacent AB:s tolkning, således av vikt att sökanden använder just denna terminologi för att Kammarkollegiet ska kunna förstå att det är ”Omvärldsbevakning (Best practice)” som åsyftas i uppdragsbeskrivningen. Samtliga av de åtta referensuppdrag som bifogats ansökan uppfyller detta krav. Detta exemplifieras tydligt och explicit genom följande citat med fetmarkeringar i texten från Capacents referensuppdrag.

Referensuppdrag nr 1:

“Utöver detta gjordes en **omvärldsbevakning (best practice)** i form av djupintervjuer med flera olika företag och personer, i syfte att utröna hur bolag med liknande verksamheter jobbar inom de verksamhetsområden som utredningen berörde.”

Referensuppdrag nr 2:

“Projektet innefattade en extensiv analysfas, där potential och möjligheter identifierades utifrån interna kvaliteter, samt i förhållande till extern **best practice** med hjälp av benchmarking.”

Referensuppdrag nr 3:

“Resultaten från analyserna jämfördes både internt mellan de olika enheterna, såväl som externt genom jämförelse med bolag med liknande verksamhet (benchmarking) och bolag som anses vara ‘bäst i klassen’ (**best practice**).”

Referensuppdrag nr 4:

“Efter utarbetande av en strategisk plan fortsatte uppdraget med en extensiv nulägesanalys där såväl det aktuella bolagets interna processer, bl.a. inköpsprocess, planeringsprocess samt order-till-leverans-processer

utvärderades och “benchmarkades” mot **best practice** i liknande branscher.”

Referensuppdrag nr 5:

“Varje leverantör analyserades utifrån dess strategiska betydelse för det aktuella bolaget, där en **omfattande omvärldsanalys och benchmarking** låg till grund för bedömningen.”

Referensuppdrag nr 6:

“Den strategiska rådgivningen och utvärderingen av verksamheten byggde till stor del på Capacents erfarenheter av **best practice** och benchmarking avseende analys och effektivisering av processer inom den finansiella sektorn.”

Referensuppdrag nr 7:

“Efter avslutad nulägesanalys utarbetades en strategisk plan med föreslagna förbättringsåtgärder och ‘**best practice**’ inom området.”

Referensuppdrag nr 8:

“Som underlag för implementeringen av de föreslagna processförbättringarna låg - utöver analysarbetet - Capacents mångåriga erfarenhet av **omvärldsbevakning och best practice** inom området process- och verksamhetsstyrning.”

*Skall-kravet “Beslutsunderlag för uppdragsgivaren”*

Till skillnad från det föregående skall-kravet “Omvärldsbevakning (“Best Practice”), återfinns i punkt 2.1 inte något exempel som är lika entydigt hänförligt till “Beslutsunderlag för uppdragsgivaren”. Capacent anser dock att “Utredningar/analyser av verksamheten”, “Rådgivning i strategiska frågor” (som visserligen utgör ett eget skall-krav men ändå överlappar med

“beslutsunderlag för uppdragsgivaren”) samt även “Scenarioarbete, bygga business cases” är att jämställa med, och rimligen måste förstås som, aktiviteter som genererar ett “beslutsunderlag för uppdragsgivaren”. I det tidigare nämnda “formuläret” där anbudssökanden kryssar i de skall-krav som referensuppdraget omfattar, benämns dessutom detta skall-krav som “Analyser/utredningar/bygga cases till underlag för beslut”. Att Kammarkollegiet har underlåtit att använda den specifika terminologin “beslutsunderlag för uppdragsgivaren” i punkt 2.1 — för att istället exemplifiera med benämningar som är nära nog helt synonyma, samtidigt som man i punkten 4.1.1.3. kräver att dessa ska användas — kan av oss som anbudssökande inte tolkas annorlunda än att det är dessa benämningar som förväntas användas i uppdragsbeskrivningarna. Trots detta har Capacent, för att försäkra sig om att inte misstolkas av Kammarkollegiet, i referensuppdragen även använt sig av annan terminologi som på ett tydligt och explicit sätt, som svårigen kan missförstås, beskriver hur dessa resulterat i ett beslutsunderlag för uppdragsgivaren. Capacent anser att samtliga av de åtta referensuppdrag som har bifogats ansökan om överprövning uppfyller detta skall-krav.

Referensuppdrag nr 1:

“Uppdraget innefattade en **strategisk utredning/analys avseende det aktuella bolagets hela ekonomiska och finansiella verksamhet** samt ett förslag till ett uppdaterat ägardirektiv baserat på **den strategiska rådgivning** som utredningen/analysen resulterade i.”

“Ett omfattande **analysarbete** genomfördes utifrån ett externt ägarperspektiv (värdeskapande), ett internt bolagsperspektiv (verksamhetsstyrning), såväl som ett medborgarperspektiv (samhällsnytta). Detta inkluderade bland annat **företagsvärdering, konkurrentanalys, värdedrivaranalys, samt analys av de restriktioner som ett kommunägt företag omfattas av.**”

“Till grund för den **strategiska rådgivningen** låg även benchmarking av andra kommunala vattenbolag, statliga bolag, samt börsbolag.”

- Innebörden och definitionen av “strategisk rådgivning” kan inte förstås som någonting annat än att det är fråga om ett beslutsunderlag för uppdragsgivaren. En sådan elementär förståelse för ett så vedertaget begrepp anser vi även måste kunna avkrävas av Kammarkollegiet, särskilt som man använder just denna terminologi i punkt 2.1. Detsamma gäller för “utredning/analys”, som också återfinns som ett av exemplen i punkt 2.1.

Referensuppdrag nr 2:

“Uppdraget rörde finansiering och **strategisk rådgivning** avseende bolagets leverantörsbas och inköpsstrategier (supply chain management). Projektet innefattade en extensiv analysfas, där potential och möjligheter identifierades utifrån interna kvaliteter, samt i förhållande till extern best practice med hjälp av benchmarking. I **analysfasen genomfördes även en strategisk analys** av aktuellt bolags leverantörer utifrån ett förhandlingsperspektiv.”

“Delmomenten presenterades i form av ett **business case**, inkluderande en scenarioanalys, för intern förankring samt för externa intressenter. Därefter hölls workshop för att **tillsammans med lednings- och styrgrupp besluta om ett strategiskt riktigt nästa steg** och implementering.”

- “Strategisk rådgivning” och “strategisk analys” nämns även i detta referensuppdrag. Här används också termen “business case” som återfinns i punkt 2.1 och som är hänförlig till skall-kravet om beslutsunderlag för uppdragsgivaren. Därtill vittnar den fetmarkerade texten nederst i andra stycket obestridligt om att uppdraget har resulterat i ett beslutsunderlag för uppdragsgivaren.

Referensuppdrag nr 3:



“Projektet utmynnade bland annat i en presentation inför styrelsen avseende konjunkturkänsligheten inom koncernen, samt i **konkreta förslag till aktiviteter i syfte att minska kapitalbindningen**. Under projektets gång gjordes det ett flertal analyser på plats i lokala bolag inom både Sverige, övriga Norden, Tyskland och Baltikum.”

— “Förslag till aktiviteter” är helt synonymt med ett beslutsunderlag.

Referensuppdrag nr 4:

“Efter **utarbetande av en strategisk plan** fortsatte uppdraget med en extensiv nulägesanalys där såväl bolagets interna processer, bl.a. inköpsprocess, planeringsprocess samt order-till-leverans processer utvärderades och “benchmarkades” mot best practice i liknande branscher.”

»I lokala workshopar fick sedan deltagarna själva (under ledning av Capacent) förmedla egna synpunkter och idéer, samt hitta potentiella förbättringsområden, **för att ytterligare förankra den föreslagna visionen och strategin** kring förändringar i organisationen.”

— Att utarbeta en strategisk plan och att föreslå en strategi och vision för en uppdragsgivare bör inte kunna förstås på något annat sätt än att det innebär ett beslutsunderlag för densamme.

Referensuppdrag nr 5:

“Uppdraget innefattade en **strategisk riskanalys** av bolagets leverantörsbas, **med huvudsakligt syfte att utreda hur och i vilken omfattning denna påverkar dess verksamhet och operationella risktagande**. I projektet ingick även en **översyn och analys av aktuellt bolags strategi** avseende inköp och leverantörsfinansiering.”

“En central del i analysen bestod i att **generera och utvärdera ett antal scenarier där ovanstående faktorer modellerades**.”

“Projektet utmynnade i en **presentation av de leverantörer som ansågs vara mest “kritiska” och av stor strategisk betydelse** för bolaget.”

— Återigen måste ovanstående rimligen förstås som ett beslutsunderlag för uppdragsgivaren. Exempelvis är en “strategisk riskanalys av bolagets leverantörsbas, med huvudsakligt syfte att utreda hur och i vilken omfattning denna påverkar dess verksamhet och operationella risktagande”, i sig själv ett beslutsunderlag för uppdragsgivaren. Själva poängen och syftet med strategiska analyser är givetvis att ligga till grund för beslutsfattande. Trots att vi i detta fall möjligen inte uttryckt oss lika explicit och tydligt som i de andra referensuppdragen, anser vi att en rent objektiv tolkning av texten bör göra gällande att det är fråga om ett beslutsunderlag. Mittenstycket kan det dock inte finnas minsta oklarheter kring, då detta refererar till “scenarioarbete”, vilket återfinns i punkt 2.1 som ett exempel hänförligt till skall-kravet “Beslutsunderlag för uppdragsgivaren”.

Referensuppdrag nr 6:

“Syftet med uppdraget var att kartlägga, analysera och effektivisera den rådande verksamhetsstrategin för resultatrapportering och avvikelseanalys. Olika typer av analyser genomfördes avseende finansiella processer, systemstöd, beräkningar och rapporter. Dessa låg sedan till grund för ett **förslag till reviderad verksamhetsstrategi**. Uppdraget omfattade även att kartlägga ansvarsfördelningen mellan enheter inom företaget och att **utreda behovet av eventuella organisationsförändringar.**”

“**Den strategiska rådgivningen och utvärderingen av verksamheten** byggde till stor del på Capacents erfarenheter av best practice och benchmarking avseende analys och effektivisering av processer inom den finansiella sektorn.”

— “Förslag till reviderad verksamhetsstrategi” anser vi är helt synonymt med ett beslutsunderlag. “Utreda behovet av eventuella organisationsförändringar” är hänförligt till exemplet ”Utredningar/analyser i punkt 2.1, som i sin tur är kopplat till detta

skall-krav. Vi har tidigare argumenterat för hur övrig fetmarkerad text måste förstås som ett beslutsunderlag för uppdragsgivaren.

Referensuppdrag nr 7:

“Efter avslutad nulägesanalys **utarbetades en strategisk plan med föreslagna förbättringsåtgärder** och “best practice” inom området. Denna låg till grund för ett implementeringsarbete, som kontinuerligt utvärderades och analyserades av Capacent (tracking change).”

- Att utarbeta en strategisk plan och att föreslå förbättringsåtgärder för en uppdragsgivare bör inte kunna förstås på något annat sätt än att det innebär ett beslutsunderlag för densamme.

Referensuppdrag nr 8:

“Uppdraget innefattande även **strategisk analys och rådgivning** avseende relevanta nyckeltal och värde drivare utifrån företagens strategi och vision.”

“Som underlag för implementeringen av **de föreslagna processförbättringarna** låg - utöver analysarbetet - Capacents mångåriga erfarenhet av omvärldsbevakning och best practice inom området process- och verksamhetsstyrning.”

- Innebörden och definitionen av “strategisk analys och rådgivning” anser vi inte kan förstås som någonting annat än att det är fråga om ett beslutsunderlag för uppdragsgivaren. “De föreslagna processförbättringarna” betyder per definition att dessa innebär ett beslutsunderlag. När det gäller detta skall-krav fanns det inte någon direkt hänförlig terminologi som skulle användas, varför det rimligtvis av Kammarkollegiet måste kunna avkrävas förståelse för det vedertagna språkbruk och de termer vi använt oss av. Poängteras bör att ovanstående citat från de bifogade referensuppdragen endast utgör delar av dessa. Även de stycken som inte refererats styrker ytterligare helhetsbilden av att Capcent i sin verksamhet genererar beslutsunderlag för sina uppdragsgivare.

*Brott mot LOU och skada för leverantören*

Kammarkollegiet har genom sitt förfarande har brutit mot 1 kap. 9 § LOU genom att så uppenbart förbise de explicita och tydliga uppdragsbeskrivningar vi bifogat till samtliga referensuppdrag. Följden av detta, dvs. att Capacent inte kvalificerar för vidare utvärdering i upphandlingen, innebär potentiellt stor ekonomisk skada för oss. Detta eftersom möjligheten att teckna ramavtal med av upphandlingen berörd offentlig förvaltning går om intet.

**Kammarkollegiet** har utvecklat grunderna för sitt bestridande av Capacents ansökan om överprövning och har därvid anfört i huvudsak 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. I vart fall har inte något brott mot LOU eller de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna medfört att Capacent lidit eller kan komma att lida skada. Någon grund för att selekteringsbeslutet i upphandlingen ska rättas föreligger därför inte.

Syftet med ansökningsinbjudan inom anbudsområde C är att uifrån föremålet för upphandlingen välja ut, enligt de kriterier och regler som angivits i ansökningsinbjudan, de åtta bästa leverantörerna som enligt Kammarkollegiets prövning uppfyllt kvalificeringen bäst och som därför bedöms komma att avge de bästa anbudena avseende på de tjänster som omfattas av anbudsområde C. Upphandlingen har delats in i tre olika anbudsområden. En viktig faktor i upphandlingen har varit att kvalificera in rätt företag till rätt anbudsområde. I steg ett i kvalificeringen av anbudsområde C har anbudsansökningarna prövats mot de allmänna kvalificeringskrav (skall-krav) som finns uppställda i ansökningsinbjudans

huvudtext samt bilaga 1, Allmänna krav. I kvalificeringens andra steg har samtliga de skall-krav som ställts i ansökningsinbudans bilaga 4, Kvalificeringskrav anbudsområde C, granskats. För vissa av skall-kraven i bilaga 4 har det varit tillräckligt att med ett kryss ange att skall-kravet är uppfyllt. Resterande skall-krav har avsett krav hänförliga till de referensuppdrag (minst fyra och högst åtta) som skulle bifogas ansökan. Referensuppdragen skulle beskrivas i enlighet med de instruktioner som återfinns i bilaga 4 samt i den referensbilaga (bilaga 4.1) som bifogats ansökningsinbudan. För att referensuppdragen ska anses vara godkända ska referensbilagan (bilaga 4.1) för varje referensuppdrag vara komplett och korrekt ifylld och uppdragets genomförande, innehåll och omfattning ska beskrivas i uppdragsbeskrivningen. Vidare ska referensuppdragen tydligt visa på att efterfrågade skall-krav är uppfyllda. Detta framgår uttryckligen av referensbilagan 4.1. I referensuppdragen har två väsentliga delar granskats, dels efterfrågade tjänster som återfinns i bilaga 4. p. 2.1, och som beskriver de olika tjänster som myndigheterna kan avropa från ramavtalet har utförts, dels att de av Kammarkollegiet ställda skall-kraven varit uppfyllda. Vad gäller ställda skall-krav så skiljer sig dessa från de olika tjänster som omfattas av anbudsområde C. Tjänsterna är således inte desamma som skall-kraven i ansökningsinbudan med avseende på att det räcker att bara ange tjänstebenenämningen i referensuppdraget för att ett visst skall-krav ska vara uppfyllt. Skall-kraven har tagits fram för att tydliggöra betydelsen av att leverantören har utfört vissa av de efterfrågade tjänsterna som Kammarkollegiet har ansett vara mest väsentliga inom anbudsområde C på det sätt som angivits i skall-kraven. Av vikt vid granskningen av referensuppdragen har således varit att uppdragsbeskrivningen faktiskt på ett tydligt sätt har visat på de tjänster och skall-krav som har efterfrågats. Detta för att rätt leverantör ska kvalificeras in till rätt anbudsområde. I bilagan för referensuppdrag finns det ett antal kryss- och ifyllnadsrutor som indikerar vad det aktuella referensuppdraget omfattar. Avsikten med dessa kryssrutor och övriga ifyllnadsrutor har varit att ge Kammarkollegiet

en översikt och indikation på vad som borde återfinnas i uppdragsbeskrivningen. Det är dock uppdragsbeskrivningen som har legat till grund för granskningen. Som exempel kan anges: anbudssökande har inte kunnat tillgodoräkna sig vissa tjänster endast genom att med ett kryss markera tjänsteområdet på referensuppdraget. Om anbudssökande vill tillgodoräkna sig en viss tjänst så krävs det att tjänsten framgår av uppdragsbeskrivningen. Kryssen utesluter inte heller att anbudssökande ska beskriva uppdragets genomförande, innehåll och omfattning. Samma tolkning har gjorts avseende uppställda skall-krav i 4.1.1.1 samt 4.1.1.2. Att anbudssökande exempelvis har fyllt i ett kryss för omvärldsbevakning, best practice, innebär inte att kravet i 4.1.1.2. p.5 per automatik kan anses vara uppfyllt om inte leverantören angett att referensuppdragen omfattade just detta. I referensbilagan 4.1 har vikten av att det tydligt ska framgå att uppdraget motsvarar de uppställda skall-kraven i 4.1.1.1. samt 4.1.1.2 explicit poängterats. Detta för att undvika missförstånd och felaktiga tolkningar. På motsvarande sätt finns det ett skall-krav i bilaga 4, punkt 2.1.1.3 som anger att tjänstbenämningarna i punkten 2.1 i samma bilaga ska användas i uppdragsbeskrivningarna. Kammarkollegiet har inte kunnat finna att Capacent AB uppfyller samtliga ställda skall-krav på det sätt som ovan anges. Samtliga anbudssökande har likabehandlats och endast de skall-krav där det i uppdragsbeskrivningarna har framgått att skall-kraven är uppfyllda har godtagits. Kammarkollegiet har inte kunnat utläsa att minst två referensuppdrag har omfattat utredningar som anbudssökande/underleverantör har ansvarat för och som har resulterat i ett beslutsunderlag för uppdragsgivaren. Kammarkollegiet har inte heller kunnat utläsa att minst ett referensuppdrag har omfattat omvärldsbevakning i syfte att utveckla någon del av uppdragsgivarens verksamhet enligt ”best practice”.

*Skall-kravet "Omvärldsbevakning (Best practice)"*

Capacent AB har endast i två av sina uppdragsbeskrivningar, referensuppdrag nr 1 och 8, använt den fullständiga tjänstebenenämningen omvärldsbevakning (best practice). I referensuppdrag nr 1 har det inte gått att utläsa huruvida Capacent AB avser endast tjänsten eller om en omvärldsbevakning har gjorts för att finna "best practice". I referensuppdrag nr 8 framgår det inte om omvärldsbevakning i syftet att finna "best practice" har genomförts som en aktivitet i uppdraget. Det medges att gränsdragningen av Capacent AB:s kravuppfyllnad av skallkravet 4.1.1.2 p.5 är svår. Capacent AB kan dock inte anses ha visat på kravets uppfyllnad varken uttryckligen i ord eller genom uppdragets beskrivning av omfattning, genomförande och innehåll. Skallkravet är således inte uppfyllt.

*Skall-kravet "Beslutsunderlag för uppdragsgivaren"*

Capacent menar att Kammarkollegiet borde ha förstått att Capacent AB uppfyllde skallkrav 4.1.1.2. p.3 genom att de, i referensuppdragsbilagorna, dels använt tjänstebenenämningarna "Utredningar/Analyser av verksamheten", "Rådgivning i strategiska frågor", "Scenarioarbete, Bygga business cases" och dels kryssat för tjänsteområdet "Analyser/Utredningar/Bygga cases till underlag för beslut. Någon sådan tolkning av skallkravet 4.1.1.2 p.3 kan inte göras. Uppdragets genomförande, innehåll och omfattning ska beskrivas samt på ett tydligt sätt framgå ur uppdragsbeskrivningen att samtliga skallkrav i 4.1.1.2 och 4.1.1.1 är uppfyllda. Ifyllda kryss har endast varit en indikation på vilka tjänster som kan återfinnas i uppdragsbeskrivningarna och återspeglar inte skallkravens uppfyllnad. Det kan tilläggas att Capacent har kryssat i samtliga tjänsteområden i samtliga referensuppdrag utom ett, dock utan att i uppdragsbeskrivningen alltid beskrivit vad ifyllda kryss avsett. Inte i

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

**DOM**

någon av de åtta bifogade referensuppdragen har Capacent AB uttryckligen angett att de ansvarat för en utredning som resulterat i ett beslutsunderlag för uppdragsgivaren. I skall-kravet 4.1.1.2 p. 3 ska två parametrar beaktas, dels att det ska omfatta en utredning som anbudssökande ansvarat för, dels att utredningen resulterat i ett beslutsunderlag för uppdragsgivaren. Skallkravet kan således inte anses vara uppfyllt.

**Capacent** har genmält genom att anföra i korthet följande. Den explicita poängteringen i referensbilaga 4.1 som Kammarkollegiet åsyftar lyder enligt följande: "För att uppdraget ska uppfylla kraven för ett godkänt referensuppdrag ska det tydligt framgå att uppdraget motsvarar de krav som beskrivs i bilaga 4, punkt 4.1.1.2. Även kravet i punkten 4.1.1.1 ska vara uppfyllda." I punkt 4.1.1.2 står endast att de bifogade referensuppdragen ska omfatta de därefter uppräknade skall-kraven. Ingenstans står det att dessa för den skull ska nämnas i själva uppdragsbeskrivningen. Läsaren kan lika gärna tolka det som att det är kryss- och ifyllnadsrutorna som åsyftas, då dessa i annat fall inte skulle fylla någon funktion överhuvudtaget. Således går det inte, tvärtemot vad Kammarkollegiet påstår, att varken i referensbilagan 4.1 eller i punkt 4.1.1.2 utläsa att skall-kravet 4.1.1.1 och 4.1.1.2 explicit ska användas i uppdragsbeskrivningarna. Att uppdraget "motsvarar de krav som beskrivs i bilaga 4, punkt 4.1.1.2" framgår tydligt av kryss- och ifyllnadsrutorna och det kan orimligen vara ett absolut krav att skall-kraven ordagrant ska nämnas i uppdragsbeskrivningarna när detta inte någonstans går att utläsa för sökanden. Uppdragsbeskrivningarna finns däremot explicit i punkt 4.1.1.3 där det står följande: "För att kraven ovan (skall-kraven Capacent AB:s anmärkning) ska kunna kontrolleras ska de benämningar på de olika tjänsterna som återfinns i punkten 2.1 ovan användas i uppdragsbeskrivningarna." Vilket är vad Capacent AB har gjort i sin ansökan. Helt i linje med de krav som Kammarkollegiet ställer har benämningarna på tjänsterna i punkten 2.1 använts i



uppdragsbeskrivningarna. Detta för att skall-kraven ska kunna kontrolleras. När det inte någonstans i underlaget till denna upphandling nämns att sökanden ordagrant måste skriva ut själva skall-kraven i uppdragbeskrivningarna (utan endast tjänsterna i punkt 2.1) är det märkligt felaktigt att använda detta som skäl till att Capacent AB inte uppfyller skall-kraven.

#### UTREDNINGEN I MÅLET

I ansökningsinbjudan, Bilaga 4, Kvalificeringskrav för anbudsområde C anges i **punkten 4.1.1.1**, Generellt referensuppdrag, att samtliga referensuppdrag skall uppfylla sju angivna generella krav. Att dessa krav är uppfylla/inte uppfyllda ska anges med kryss i en ruta.

I **punkten 4.1.1.2** anges, såvitt nu är av intresse, följande:

3. Minst två (2) referensuppdrag **skall** omfatta utredningar som anbudssökande/underleverantör har ansvarat för och som har resulterat i ett beslutsunderlag för uppdragsgivaren.
5. Minst ett (1) referensuppdrag **skall** omfatta omvärldsbevakning i syfte att utveckla någon del av uppdragsgivarens verksamhet enligt ”best practice” (ange verksamhetsområde).

I **punkten 4.1.1.3** anges:

För att kraven ovan ska kunna kontrolleras **skall** de benämningar på de olika tjänsterna som återfinns i punkten 2.1 ovan användas i uppdragsbeskrivningarna.

I **punkten 2.1** anges:

Analys omfattar utförliga analyser/utredningar av verksamheten eller delar av verksamheten, samt rådgivning i strategiska frågor.

Exempel på tjänster inom området:

- Utredningar/analyser av verksamheten som helhet eller delar av verksamheten
- Rådgivning i strategiska frågor
- Omvärldsbevakning (”Best practice”)
- Benchmarking (Utvärdering av verksamheten/delar av verksamheten i förhållande till 1) andra enheter inom myndigheten och 2) externa aktörer inom offentlig och privat sektor)
- Scenarioarbete, bygga business cases

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**

**DOM**

Allmänna avdelningen

- Tracking change – utvärdera och analysera förändringsarbeten inom hela eller delar av organisation (följa upp och dokumentera en förändringsprocess, följa upp om efterfrågade resultat uppnåtts, effektutvärdering etc.)

Området innefattar inte implementeringar av lösningar.

I Bilaga 4 **Referensuppdrag anbudsområde C** efterfrågas, såvitt nu aktuellt, följande uppgifter:

Vilka tjänsteområden omfattades av uppdraget? Dvs. inom vilka tjänsteområden tillförde leverantören konsulter och kompetens?

Analys/utredningar/bygga cases till underlag för beslut

Rådgivning i strategiska frågor

Benchmarking (externt och internt)

Omvärldsbevakning – Best practice

.....

Beskriv uppdragets utförande, innehåll och omfattning

(Plats för löpande text)

För att uppdraget ska uppfylla kravet för ett godkänt referensuppdrag ska det tydligt framgå att uppdraget motsvarar de krav som beskrivs i bilaga 4, punkt 4.1.1.2. Även kraven i punkten 4.1.1.1 ska vara uppfyllda.

**DOMSKÄL**

Förvaltningsrättens prövning enligt LOU utgör en kontroll av om det på grundval av vad som framförts av sökanden i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 2 § LOU. För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs också att sökanden kan visa att han lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande enheten brutit mot LOU.

Regeringsrätten har i RÅ 2002 ref. 50 uttalat att de skiftande förhållandena som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte träds för när.

Capacent har gjort gällande att bolaget felaktigt har selekterats från att kvalificera sig till anbudsinbjudan på den grunden att de inte uppfyller

samtliga skall-krav i förfrågningsunderlaget. Vidare gör Capacent gällande att Kammarkollegiet har brutit mot 1 kap. 9 § LOU i vilken anges att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Capacent anger att följden av att bolaget inte kvalificerar för vidare utvärdering i upphandlingen innebär kan komma att lida stor ekonomisk skada.

Frågan i målet är om Capacent har uppfyllt skall-kraven i förfrågningsunderlaget för anbudsområde C gällande referenser, punkt 4.1.1.2 Bilaga 4, nämligen att minst två referensuppdrag ska omfatta utredningar som anbudssökande/underleverantör har ansvarat för och som har resulterat i ett beslutsunderlag för uppdragsgivare samt att minst ett referensuppdrag ska omfatta omvärldsbevakning i syfte att utveckla någon del av uppdragsgivarens verksamhet enligt ”best practice”.

Capacent har anfört att bolaget i uppdragsbeskrivningarna explicit och mycket tydligt har beskrivit hur respektive uppdrag uppfyller skall-kraven, samt att de även använt de benämningar på olika tjänster som exemplifieras i punkten 2.1. Capacent har vidare anfört att det tydligt framgår av kryss- och ifyllnadsrutorna att redovisade uppdrag motsvarar de krav som beskrivs i bilaga 4, punkten 4.1.1.2 samt att orimligen kan vara ett absolut krav att skall-kraven ordagrant ska nämnas i uppdragsbeskrivningarna när detta inte någonstans går att utläsa för sökanden. Av ansökningsinbjudan gällande den beskrivning av referensuppdragets genomförande, innehåll och omfattning som efterfrågas, i direkt anslutning till den plats där denna beskrivning ska antecknas, framkommer att det för att uppdraget ska uppfylla kraven för ett godkänt referensuppdrag tydligt ska framgå att uppdraget motsvarar de skall-krav som beskrivits i bilaga 4, punkten 4.1.1.2. Enligt domstolens mening får det därmed anses vara tillräckligt tydligt angivet dels vilka krav som ställs på de efterfrågade beskrivningarna dels att tidigare

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

**DOM**

kryssangivelser gällande vilka tjänsteområden som omfattats av referensuppdraget inte är tillräckligt för att angivna skall-krav ska kunna anses vara uppfyllda.

Domstolen, som har tagit del av samtliga Capacents i upphandlingen bifogade referensuppdrag, gör gällert skall-kravet omvärldsbevakning (Best Practice) – oaktat den omständigheten att Kammarkollegiet i och för sig har medgett att gränsdragningen av Capacents kravuppfyllnad av skall-kravet avseende punkten 4.1.1.2 p. 5 är svår – följande överväganden.

Förvaltningsrätten instämmer i Kammarkollegiets bedömning om att Capacent enbart i två av de åtta i upphandlingen inlämnade uppdragsbeskrivningarna har använt den fullständiga tjänstebemämningen *omvärldsbevakning ("best practice")* i dess exakta lydelse. Enligt förvaltningsrättens mening kan exempelvis lokutionen, som lämnas i ett av uppdragsbeskrivningarna, "bolag som anses vara 'bäst i klassen' (best practice) inte kan anses motsvara lokutionen *omvärldsbevakning ("best practice")*. Vidare kan inte heller avgöras huruvida Capacent faktiskt har genomfört omvärldsbevakning för att finna "best practice" eller om tjänsten enbart har avsetts. Sammanfattningsvis konstaterar förvaltningsrätten att Capacent inte har uppfyllt det aktuella skall-kravet 4.1.1.2 p. 5.

Vad gäller skall-kravet "Beslutsunderlag för uppdragsgivaren" 4.1.1.2. p 3 konstaterar domstolen att det är ostridigt att Capacent inte alltid har beskrivit vad ifyllda kryss har avsett. Vidare har Capacent inte i ett enda av de inlämnade referensuppdragen angett att bolaget har ansvarat för en utredning som resulterat i beslutsunderlag för uppdragsgivaren.

Eftersom Capacent inte har redovisat minst två referensuppdrag enligt vad som anges i förfrågningsunderlaget 4.1.1.2 p. 3 eller minst ett

referensuppdrag enligt vad som anges i 4.1.1.2 p. 5 vilka uppfyllt angivna krav för ett godkänt referensuppdrag så har bolaget inte inkommit med en ansökan som uppfyller ställda skall-krav. Capacent har med hänsyn härtill inte kvalificerat sig för att inbjudas till anbudsprövning.

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis att de omständigheter Capacent har anfört inte ger stöd för att den aktuella upphandlingen sker i strid med någon de gemenskapsrättsliga principerna eller bestämmelserna i LOU. Capacents ansökan om ingripande enligt LOU ska följaktligen avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se domsbilaga 1 (DV 3109/1a)  
Skriftligt överklagande ställs till Kammarrätten i Stockholm men ges in till förvaltningsrätten tre veckor efter delfående av denna dom. För offentlig part tre veckor efter domens dag. Prövningstillstånd krävs.



Szilárd Rado  
fiskal

Föredragande har varit Cederberg.





## 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.

