



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I FALUN**

Handläggare: förvaltningsrätts-  
notarien Victor Lengquist

**DOM**

2010-07-16

Meddelad i  
Gävle

Mål nr  
3059-10 E  
Rotel 11

**SÖKANDE**

STQM Management AB, 556595-6199  
Box 21119  
100 31 Stockholm

Ombud: Advokaten Ola Betjemann  
ADN Law Advokatfirma AB  
Box 7641  
103 94 Stockholm

**MOTPART**

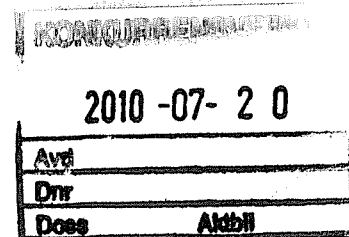
Kommunalförbundet Inköp Gävleborg, 222000-2311  
826 80 Söderhamn

**SAKEN**

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

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och beslutar att Inköp Gävleborgs upphandling avseende Programorganisation och nyttokalkyl för e-tjänster (2010-2829) inte får avslutas förrän rättelse har gjorts genom en ny utvärdering av kriteriet ”Referenser”.



### BAKGRUND

Kommunalförbundet Inköp Gävleborg (Inköp Gävleborg) har genomfört upphandling av "Programorganisation och nyttokalkyl för e-tjänster", ärendenummer 2010-2829. Efter tilldelningsbeslut den 12 februari 2010 ansökte STQM Management AB (nedan bolaget) om överprövning enligt LOU. Förvaltningsrätten biföll ansökan genom dom den 29 mars 2010, målnummer 2272-10, och förordnade att upphandlingen inte fick avslutas förrän rättelse gjorts på så sätt att bolagets anbud skulle utvärderas.

Av nytt tilldelningsbeslut daterat den 30 mars 2010 framgår att avtal kommer att tecknas med anbudsgivaren Deloitte AB.

Av utvärderingsprotokollet framgår att bolaget efter utvärdering av kriteriet **Kompetens** fått betyget 2 med följande kommentar: "Godkänd dock finns ingen generell CV-profil på konsulten. Svårt att se vilken exakt roll konsulten haft i respektive uppdrag. I anbud anges två konsulter men endast en finns presenterad. Referensuppdragen stämmer ej helt överens med konsultens referensuppdrag". Efter utvärdering av kriteriet **Referenser** har bolaget fått betyget 3 med följande kommentar: "Bra referenser, dock svårt att se att STQM med sin omsättning haft dessa uppdrag i sin helhet. Borde angetts. Även tidsperiod för projekten borde angetts". Bolaget har vid sammanräkning fått ett snittbetyg om 2,5 och därmed uteslutits.

### YRKANDEN M.M.

Bolaget ansöker om överprövning av den aktuella upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten i första hand ska besluta att upphandlingen ska rättas på så sätt att bolagets anbud utvärderas korrekt och i andra hand att den ska göras om. Till grund för sin ansökan anför bolaget följande. Inköp Gävleborg har vid utvärderingen av kompetens och referenser (steg tre i upphandlingen) lagt in för bolaget okända och oredovisade faktorer för att utvärdera anbuden. **Kompetens**: Bolaget har lämnat kompetensuppgifter på

begärt sätt och de anmärkningar som Inköp Gävleborg gjort vid utvärderingen – om krav på samtliga inblandades CV, samt att det ska finnas en exakt överensstämmelse mellan konsulternas referenser och referensuppdragen – är inte relevanta eftersom kraven inte angetts i förfrågan. Det framgår inte av förfrågan att individuella CV skulle upprättas, utan endast att redogörelse för kompetens och erfarenhet ska lämnas. Det finns inte heller något uttryckligt krav på att särskilt namngivna konsulter ska knytas till uppdraget. Bolaget har utgått från att kontroll av detta gjordes genom genomgång av bilagd information och/eller samtal med lämnade referenser. Det har från Inköp Gävleborgs sida noterats att det finns avvikelser mellan referensuppdragen beskrivna under punkten 3.1 respektive 3.2 i bilaga till anbudet. Det är i sig korrekt att Upplands Väsby inte tagits med bland referenserna under 3.2. Det är dock svårt att förstå varför detta läggs anbudsgivaren till last när ett begränsat antal referenser efterfrågats med preciseringen att de ska ha liknande omfattning och samma arbetssätt. Bolaget har i allmänna ordalag beskrivit vilken erfarenhet bolaget har av den aktuella typen av tjänster. Till detta har även utvecklats och framhållits den specialistkompetens som föreligger genom samarbetet med Johannes Helfrich. Bolaget har tydliggjort att konsulterna tillsammans har en omfattande expertkompetens och erfarenhet. Johan Helfrich har namngivits för att klargöra att en extern kompetens knutits till bolaget. **Referenser:** Bolaget har lämnat fyra referenser och samtliga uppfyller kravet på att samma arbetssätt har genomförts. Referenserna har utvärderats på ett irrelevant sätt eftersom Inköp Gävleborg inte har kontaktat de personer som angetts. Bolaget har vid kontroll med lämnade referenser kunnat konstatera att Inköp Gävleborg inte har kontaktat någon av dem. Utvärderingen har således enbart utgått från de skriftliga uppgifter som lämnats i anbudet, vilket inte är förenligt med begäran om referenser och kontaktuppgifter. Anbudsgivaren har rätt att anta att kontakt tas och detaljinformation inhämtas från referenserna. Mot bakgrund av detta är det svårt att förstå hur Inköp Gävleborg genomfört sin utvärdering. Det kan ju knappast vara avsikten att lämnade

referenser endast bedöms utifrån de skriftliga uppgifter som lämnas av anbudsgivaren. De tre av referenserna som kunnat nås har uppgett att de skulle ha lämnat mycket goda eller utmärkta omdömen. Det kan vidare konstateras att Inköp Gävleborg i sin utvärdering lagt in värderingar som inte kunnat förutsägas av anbudsgivare. Det har inte framgått att bolagets omsättning skulle komma att utvärderas för att avgöra om bolaget haft uppdrag i sin helhet. Bolaget har utgått från att i den mån annat inte anges så ska referensen avse ”uppdraget i sin helhet”. Inte heller har uppgift om tidsperiod efterfrågats i förfrågningsunderlaget. Bolaget har utgått från att upphandlande enhet inhämtar önskad information, utöver den kortfattade beskrivningen av uppdraget, från referenten. – Bolaget har fått betyg 2 i kompetensdelen och betyg 3 i referensdelen. Bolaget uppfyller de krav som kan ställas för att få ett snittbetyg avseende referenser och kompetens som minst uppgår till 3, varför bolaget lider skada om det beslut som fattats får kvarstå. Bolaget borde ha tilldelats uppdraget vilket kan ske om steg tre av upphandlingen görs om. Om detta inte är möjligt bör upphandlingen göras om i sin helhet.

Inköp Gävleborg bestrider bifall till ansökan och anför följande. Det framgår tydligt i förfrågningsunderlaget vilka kriterier som kommer att bedömas i steg tre. Leverantörer har under den tid som förfrågningsunderlaget annonserats haft möjlighet att ställa frågor gällande vilka kriterier som kommer att bedömas i utvärderingen. Detta för att underlaget ska vara transparent och proportionerligt mot marknaden. Då det inte inkommit några frågor avseende utvärderingen anses alla de som lämnat anbud ha accepterat de villkor som gäller för utvärderingen. De uppgifter som bolaget lämnat i sitt anbud har bedömts på samma sätt som övriga anbudsgivares uppgifter, dvs. både objektivt och professionellt. Bolaget fick 2 poäng avseende **kompetens** och en bidragande orsak till poängen är det som redovisats i utvärderingsprotokollet. Utvärderingen av kriteriet kompetens har gjorts utifrån varje enskilt företag gentemot bedömd kompetens för

uppdraget. Den beskrivning av kompetens som bolagets anbud innehöll var godkänd, men på grund av avsaknad av kompetensprofil genom eventuell CV kunde inte högre betyg styrkas. Det som angetts i anbudsformuläret under ”upphandlingserfarenheter” är undermåligt, vilket också föranlett den poängbedömning som skett på grund av bristande substans i beskrivningen. Då det gäller **referenser** har bedömningen gjorts av redovisade uppgifter i leverantörernas anbud. I denna upphandling har referenser endast bedömts utifrån vad leverantören själv har angivit. Det är ett normalt förfarande. Enligt den utvärdering som gjorts har det inte framkommit skäl för kontroll hos referenspersoner, varvid bedömningen enbart skett utifrån leverantörernas egna beskrivningar av uppdrag.

Bolaget har i yttrande anfört bl.a. följande. Det är korrekt att bolaget inte ställde frågor i anledning av upphandlingen. Det är Inköp Gävleborgs skyldighet, i egenskap av upphandlande enhet, att klargöra vilken information som efterfrågas på ett förståeligt sätt. Anbudsgivaren ska inte behöva göra en vidsträckt tolkning för att få med all den information som eventuellt kan innefattas i förfrågan. Inköp Gävleborg har inte begärt att den exakta rollen som individuella konsulter haft i uppdrag ska redovisas, att det ska finnas en korrelation mellan konsulternas redovisade uppdrag och referensuppdragen eller att Inköp Gävleborg ville erhålla individuella CV för konsulter som avsåg att utföra uppdraget. Av en sammanställning av delar av bolagets anbud där **kompetensen** behandlas framgår att det inte finns ”brist på substans i beskrivningen”. Inköp Gävleborgs uttalande angående bedömningen av referenser är förvånande, särskilt som det läggs stor vikt vid beskrivningen av referenser i kompetensdelen. Referenser lämnas – generellt – för att deras bedömning ska utgöra en del i utvärderingen. Har Inköp Gävleborg utvärderat anbudsgivarens egen presentation av referenserna? Det ifrågasätts varför kontaktuppgifter begärts om Inköp Gävleborg inte haft för avsikt att kontakta referenser annat än i undantagsfall. Om Inköp Gävleborg endast haft för avsikt att bedöma vad som fram-

kommer om referenser i anbudsbilagan borde den innehållit utrymme för att specificera de uppgifter som skulle läggas till grund för bedömningen, dvs. ”kvalitet på utfört arbete” och ”leverans enligt tidplan”. Istället skulle anbudsgivarna i formuläret ge ”beskrivning av uppdraget” och ”värde”. Den senare rubriken är illa vald dels eftersom den saknar relevans annat än för bedömning av referensuppdragets omfattning, dels eftersom Inköp Gävleborg bedömt bolagets omsättning i förhållande till denna. De valda utvärderingskriterierna är inte lämpliga att bedöma utifrån anbudsgivarens egen information och formulärets utformning ger fog för att anta att referenserna skulle kontaktas. En anbudsgivare torde inte redovisa eventuella brister i kvalitet, utan tvärtom framhålla att kvaliteten varit hög.

Inköp Gävleborg har i yttrande anfört följande. Bolaget har anfört att det inte lämnats särskilt utrymme för att specificera de uppgifter som skulle läggas till grund för bedömningen av referenser. Inköp Gävleborg menar att bolaget haft möjlighet till frågeställningar runt detta, men det har inte inkommit några. Formulären är statiska i vissa sammanhang, men det finns alltid möjlighet att hänvisa till bilagor som är relevant för efterfrågad uppgift. Inköp Gävleborg anser därav att transparensprincipen har följts.

Förvaltningsrätten har den 9 april 2010 beslutat att upphandlingen inte får avslutas innan något annat har beslutats.

## **DOMSKÄL**

### **Tillämpliga bestämmelser**

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

Av 16 kap. 2 § första stycket LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller nå-

gon 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 1 kap. 9 § LOU framgår att 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.

### **Utredningen i målet**

Av punkten 3.3 ”Utvärdering – steg 3” i aktuellt förfrågningsunderlag framgår att utvärdering ske enligt det ekonomiskt mest fördelaktiga med hänsyn till pris (50 procent), kompetens (30 procent) och referenser (20 procent). Vidare framgår att bedömningen av ”**Kompetens**” kommer att göras på anbudsgivarens beskrivning enligt anbudsformuläret 3.1. Under punkten ”**Referenser**” framgår att leverantören ska ange minst tre referenser där offererat arbetssätt genomförts, samt att Inköp Gävleborg tillsammans med referensgruppen kommer att värdera och bedöma följande där samtliga kriterier har samma vikt.

- Kvalitet på utfört arbete
- Leverans enligt tidsplan

Poängbedömningen kommer att ske från 1-5 inom respektive utvärderingskriterie och anbud med högst totalpoäng kommer att antas. Anbud där snittbetyget för kriterierna ”kompetens” och ”referenser” understiger 3 poäng kommer att uteslutas.

Av punkten 3.1 i anbudsformuläret framgår följande. Beskriv offererade konsulternas kompetens och erfarenhet avseende:

- Kommuners systemmiljö, processer och styrning.
- Att ta fram och förankra e-tjänster inom kommunal förvaltning
- e-förvaltning.

Av punkten 3.2 i anbudsformuläret framgår följande. Ange minst tre referenser från uppdrag med liknande omfattning inom offentlig verksamhet. Leverantören anger minst två referenser där offererat arbetssätt genomförts. Uppgifter om ”Kund”, ”Beskrivning av uppdrag”, ”Värde”, samt ”Kontaktuppgifter e-post och telefon” efterfrågas.

### **Förvaltningsrättens bedömning**

Förvaltningsrättens prövning i målet utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har anfört 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 myndigheten brutit mot LOU.

### *Kompetens*

Bolaget har anfört att de brister som Inköp Gävleborg riktat mot bolaget vid utvärderingen av kriteriet kompetens inte kan hänföras till vad som efterfrågats i förfrågningsunderlaget. Bolaget har härvid gjort gällande att krav på CV inte ställts i förfrågningsunderlaget och att det inte ställts krav på överensstämmelse mellan konsulternas referenser och referensuppdragen.

Av punkt 3.1 i anbudsformuläret framgår att anbudsgivare ska beskriva de offererade konsulternas kompetens och erfarenhet avseende tre efterfrågade områden. Enligt förvaltningsrättens bedömning har bolaget inte visat att de beaktanden som Inköp Gävleborg redovisat i utvärderingsprotokollet inte rymms inom det som ska utvärderas avseende kriteriet kompetens. Mot bakgrund av det anförda har det enligt förvaltningsrättens bedömning inte framkommit att Inköp Gävleborg brutit mot LOU. Vad bolaget anfört visar därför inte att det vid utvärderingen av kriteriet kompetens lidit eller kan komma att lida skada.

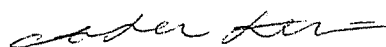


*Referenser*

Bolaget har gjort gällande att det mot bakgrund av förfrågningsunderlagets utformning har kunnat förvänta sig att Inköp Gävleborg skulle kontakta lämnade referenser vid utvärderingen. Bolaget har även anfört att Inköp Gävleborg beaktat omständigheter som inte kunnat utläsas av förfrågningsunderlaget.

Det är ostridigt att Inköp Gävleborgs utvärdering inte grundar sig på uppgifter från lämnade referenser. Enligt Inköp Gävleborg har det varit tillräckligt att bedöma referenserna utifrån anbudsgivarnas egna uppgifter under punkt 3.2 i anbudsformuläret. Förvaltningsrätten konstaterar att ”referenser” utgör ett kriterie för tilldelning, vilket innebär att det ska göras en kvalitativ värdering av referensuppgifterna. Med hänsyn till att det är fråga om utvärderingsfasen, att förfrågningsunderlaget anger att kvalitet på utfört arbete och leverans enligt tidsplan ska bedömas samt utformningen av punkten 3.2 i förfrågningsunderlaget finner förvaltningsrätten att Inköp Gävleborg brutit mot kraven på öppenhet och förutsägbarhet i LOU genom att inte kontakta lämnade referenser vid utvärderingen. Vidare synes bolaget ha fått poängavdrag då det inte redovisat tidsperiod för projekten och om det haft uppdragen i sin helhet, vilket inte efterfrågats i förfrågningsunderlaget. Mot bakgrund av det anförda finner förvaltningsrätten att bolaget lidit eller kan komma att lida skada på grund av Inköp Gävleborgs underlåtenhet att kontakta lämnade referenser. Då felaktigheten är hänförlig till utvärderingsfasen anser förvaltningsrätten att upphandlingen ska rättas på så sätt att utvärderingen av referenser ska göras om.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (Dv 3109/1c).



Anna-Sara Söderström  
förvaltningsrättsfiskal



# 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 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.

DV 3109/1C LOU