



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**

Avdelning 31

**DOM**  
2020-02-06  
Meddelad i Stockholm

Sida 1 (24)

Mål nr  
15737-19

**SÖKANDE**

Daresay AB, 556770-3573

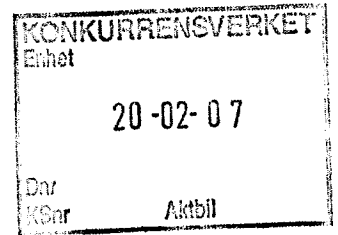
Ombud: Advokat Jon Dal  
CERTA Advokatbyrå KB  
Grev Turegatan 13 B  
114 46 Stockholm

**MOTPART**

Försäkringskassan  
Huvudkontoret, Juridikstaben  
103 51 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 1149591

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: <a href="mailto:avd31.fst@dom.se">avd31.fst@dom.se</a> <a href="http://www.domstol.se/forvaltningsratt">www.domstol.se/forvaltningsratt</a>	08-561 680 01	måndag–fredag 08:00–16:00

## BAKGRUND

**Försäkringskassan** genomför upphandling av tjänster inom webbutveckling ”Insiktsdriven tjänstedesign”, dnr 004441-2019. Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. För utvärdering av anbuden tillämpas bästa förhållande mellan pris och kvalitet. Enligt upphandlingsprotokollet förkastas Daresay AB:s (Daresay) anbud med motiveringen att erfarenhet i tid ej framgår i CV avseende en resurs så att det framgår att kravet uppfylls. Enligt tilldelningsbeslutet kommer Försäkringskassan att ingå ramavtal med bolagen Antrop AB (Antrop), Acando Consulting AB/Itch (Acando) och Evry Sweden AB (Evry).

## YRKANDEN

**Daresay** yrkar att förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har gjorts på så sätt att en ny anbudsutvärdering genomförs där Daresays anbud utvärderas. Daresay yrkar i andra hand att förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen ska göras om.

**Försäkringskassan** bestrider bifall till Daresays yrkanden och yrkar att förvaltningsrätten ska avslå ansökan om överprövning.

## GRUNDER

Daresay anför bl.a. följande till stöd för sin talan. Det aktuella CV:t uppfyller kraven för CV för Interaktionsdesigner och Daresays anbud skulle ha utvärderats. Vid en korrekt utvärdering hade anbudet placerat sig bland de tre ekonomiskt mest fördelaktiga anbuden och Daresay hade utsetts till en av tre vinnande anbudsgivare. Avrop av uppdrag skulle ha skett från Daresay under ramavtalet. Genom att inte utvärdera och anta Daresays

anbud har Försäkringskassan brutit mot likabehandlingsprincipen och principen om öppenhet i LOU. Daresay har lidit skada eller riskerar att lida skada av Försäkringskassans brott mot LOU. Grund föreligger härmed att besluta att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har gjorts på så sätt att en ny anbudsutvärdering genomförs där Daresays anbud utvärderas.

Nio anbud inkom i upphandlingen, varav fyra förkastades med hänvisning till att ett eller flera inlämnade CV:n inte uppfyllde de obligatoriska kraven. Inget av de anbud som gick vidare till utvärdering uppfyller emellertid samtliga obligatoriska krav avseende utformningen av avtal med underleverantörer och konsulter erfarenhet. Anbudet skulle rätteligen ha förkastats och Försäkringskassan skulle ha beslutat att göra om upphandlingen. Trots bristerna utvärderade Försäkringskassan anbudet och beslöt att teckna ramavtal med tre anbudsgivare. Genom att inte upprätthålla de obligatoriska kraven har Försäkringskassan agerat i strid med bestämmelserna om likabehandling och öppenhet i LOU. Daresay har lidit skada av detta. Om Försäkringskassan beslutat att göra om upphandlingen hade Daresay fått en ny möjlighet att lämna in ett konkurrenskraftigt anbud, med goda chanser att tilldelas ramavtal. Daresay har förtagits den chansen och får nu vänta några år på nästa upphandling. Grund föreligger härmed för förvaltningsrätten att besluta att upphandlingen ska göras om.

I vart fall ska upphandlingen göras om då Daresay inte har fått tillräckligt lång tid på sig att lämna anbud.

**Försäkringskassan** anför bl.a. följande till stöd för sin inställning. Upphandlingen har genomförts i enlighet med LOU och gemenskapsrättens principer. Daresay har inte visat att upphandlingen är behäftad med upphandlingsrättsliga fel som kan föranleda domstolsingripande. Daresay har inte heller lidit eller riskerat att lida skada eftersom deras anbud inte uppfyller samtliga obligatoriska ska-krav och bolaget har rätteligen uteslutits

från att gå vidare till utvärdering i upphandlingen. Grund för påståenden om felaktig bedömning av CV och att ändring av krav i CV är att anse som en väsentlig förändring saknas. Daresay har därför inte heller lidit eller kan komma att lida skada på grund av den omständigheten.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### **Utgångspunkter för prövningen**

Enligt 4 kap. 1 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har anfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 20 kap. 6 § LOU. Det är den som ansöker om överprövning som på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter talan grundas på och visa att den upphandlande enheten har agerat i strid med upphandlingsreglerna (jfr RÅ 2009 ref. 69). 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 har brutit mot LOU.

### **Upphandlingsdokumenten**

Av upphandlingsdokumentet punkten 3.5.4 framgår bl.a. följande. Leverantörerna ska till anbudet bifoga CV för konsulter som samtliga var för sig uppfyller de kompetenser och erfarenheter som eftersöks under detta avsnitt. Kompetenserna i respektive CV ska presenteras tydligt och kunna kopplas direkt till de efterfrågade kompetenserna. Om Försäkringskassan inte kan

identifiera de efterfrågade kompetenserna/erfarenheterna kommer Försäkringskassan att betrakta detta som att kravet avseende kompetenserna/erfarenheterna inte uppfylls. CV för samtliga resurser som krävs ska bifogas anbudet. Endast de anbud där samtliga konsulter uppfyller ovan ställda krav kommer att kvalificeras och gå vidare till utvärdering.

Av punkten 3.5.4 framgår bl.a. även följande avseende de kompetenser som efterfrågas och de krav som ställs på konsulterna inom respektive område:

- a) Tjänstedesigner (TD). Personen ska ha minst tre års erfarenhet under de senaste fem åren inom området tjänstedesign, konceptutveckling och UX-design. TD ska ha kompetens och kapacitet att kunna ta affärsmässig ställning till krav inom utvecklingsprojekt. Fem resurser efterfrågas där CV ska bifogas för samtliga resurser.
- b) Interaktionsdesigner (ID). Personen ska ha minst tre års erfarenhet under det senaste fem åren inom området. Den seniora ID:n ska ha kompetens och kapacitet att agera som s.k. product owner (enligt scrum eller motsvarande metod) i utvecklingsprojekt och kunna ta ställning till affärsmässig prioritering av krav inom pågående agila projekt. Fem resurser efterfrågas där CV ska bifogas för samtliga resurser.
- c) Grafisk designer/AD - senior (GD/AD). Personen ska ha minst ett (3) års erfarenhet under det senaste fem åren inom området. Tre (3) resurser efterfrågas där CV ska bifogas för samtliga resurser.
- d) Projektledare (PL). Personen ska ha minst två års erfarenhet under de senaste tre åren inom området. Tre resurser efterfrågas där CV ska bifogas för samtliga resurser.
- e) UX-copy med kompetens inom UX writing, UX-copy och innehållsstrategi, informationsarkitektur.

Av frågor och svar framgår att Försäkringskassan den 4 juni 2019 har uppgett att rollen som Product owner ska ligga på PL och att det blivit en felskrivning i underlaget. Efter ändringen utformades kompetenskravet på

ID enligt följande. Personen ska ha minst tre (3) års erfarenhet under det senaste fem (5) åren inom området. Fem (5) resurser efterfrågas där CV ska bifogas för samtliga resurser. Efter ändringen var kravet på PL utformat på följande sätt. Personen ska ha minst två (2) års erfarenhet under de senaste tre (3) åren inom området. PL ska ha kompetens och kapacitet att agera som s.k. product owner (enligt scrum eller motsvarande metod) i utvecklingsprojekt och kunna ta ställning till affärsmässig prioritering av krav inom pågående agila projekt. Tre (3) resurser efterfrågas där CV ska bifogas för samtliga resurser.

Av upphandlingsdokumentet punkten 2.1.3. framgår bl.a. följande avseende underleverantörer. Leverantör har möjlighet att åberopa underleverantörs kapacitet för uppfyllande av krav i upphandlingsdokumentet, under förutsättning att sådan underleverantör redovisas i anbudet enligt de anvisningar som lämnas nedan. Om leverantören åberopar underleverantörs kapacitet, ska leverantören i sitt anbud bifoga samarbetsavtal, skriftligt åtagande eller liknande handling som visar att underleverantören med bindande verkan åtar sig att ställa kapacitet till leverantörens förfogande för fullgörande av uppdrag. När den åberopade kapaciteten gäller sådana utbildnings- och yrkeskvalifikationer som avses i 15 kap. 11 § 7 LOU får dock leverantören endast åberopa underleverantörs kapacitet om det företaget också kommer att utföra den tjänst för vilken kapaciteten krävs. Detta ska framgå av samarbetsavtalet skriftligt åtagande eller liknande handling enligt ovan. (Observera att avsiktsförklaring, s.k. "letter of intent", inte godtas). Handlingen ska vara undertecknad av behörig företrädare för underleverantören.

### Uteslutning av Daresay

#### *Daresay anför i huvudsak följande*

Försäkringskassan förkastade Daresays anbud med hänvisning till att Daresay inte visat att de uppfyller kraven på personella resurser. Beslutet motiverades med att erfarenhet i tid inte framgår i CV för en namngiven resurs på så sätt att det framgår att kravet uppfylls. Av CV:t framgår emellertid att personen har fyra års erfarenhet av IT-branschen arbetande med digitalisering, utveckling av digitala tjänster, rapid prototyping, interaktionsdesign, effektkartläggning, digital produktutveckling och andra tjänster inom området interaktionsdesign. Av CV:t framgår vidare att personen avslutade sin utbildning 2014 och hennes arbetserfarenhet avser således de senaste fem åren. Försäkringskassan har inte utvärderat CV:t korrekt. Erfarenhet i tid framgår av CV:t och CV:t uppfyller de obligatoriska kraven.

#### *Försäkringskassan anför i huvudsak följande*

Av upphandlingsdokumentet framgår att det måste gå att utläsa den efterfrågade kompetensen och att endast de anbud där samtliga konsulter uppfyller ställda krav kommer att kvalificeras och gå vidare till utvärdering. Beskrivningen klargör vikten för anbudsgivare att tydligt presentera kompetenser i CV. Ska-kravet tillämpades objektivt och enhetligt på samtliga anbudsgivare. De resurser som på ett uppenbart sätt inte uppfyllde kraven gick inte vidare för någon av anbudsgivarna.

Försäkringskassan ifrågasätter inte att den aktuella personen kan ha den allmänna erfarenheten från IT-branschen om fyra år. Däremot identifieras inte ska-kravet om minst tre års erfarenhet av interaktionsdesign under de

senaste fem åren utifrån beskrivna kompetenser i CV:t. Tre arbetslivserfarenheter framförs. En erfarenhet som TD om en tidsperiod om maximalt fyra månader och två erfarenheter som ID om tillsammans maximalt nio månader. Därutöver åberopas "kompetenser" och "utbildningar" utan förklaring till hur de ensamt eller sammanvägt motsvarar kravet på tre års erfarenhet. Daresays anbud uppfyllde därför inte ska-kraven och kvalificerade sig inte för att gå vidare till utvärdering. Anbudet har därför rätteligen förkastats. Om anbudet, trots kända omständigheter, hade utvärderats och antagits skulle Försäkringskassan ha brutit mot likabehandlingsprincipen. Detta eftersom det skulle medföra ett sänkt kvalificeringskrav jämfört med det som ställts i upphandlingen och innebära ett otillåtet gynnande av Daresay.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Av upphandlingsdokumentet framgår att en ID ska ha minst tre års erfarenhet under de senaste fem åren. I det aktuella CV som Daresay har åberopat till stöd för erfarenhet som ID anges att den offererade personen har fyra års erfarenhet av IT-branschen. Under rubriken erfarenheter anges att personen arbetade som TD mellan januari och april 2019, som TD/ID mellan oktober och december 2018 och som ID/UX mellan februari och juni 2017. Enligt förvaltningsrättens mening uppfyller inte CV:t det i upphandlingen uppställda kravet avseende tre års erfarenhet som ID under den senaste femårsperioden. Förvaltningsrätten instämmer vidare i Försäkringskassans bedömning att övriga redovisade kompetenser och utbildningar inte heller direkt kan kopplas till den i upphandlingsdokumentet efterfrågade kompetensen och därför inte visar att det aktuella kravet uppfylls. Av upphandlingsdokumentet framgår att endast anbud där samtliga konsulter uppfyller de ställda kraven kommer att kvalificeras. Det var därför riktigt av Försäkringskassan att inte kvalificera Daresays anbud.



**Brister i kvalificerade anbud avseende inlämnade CV**

*Daresay anför i huvudsak följande*

Av upphandlingsdokumentet framgår att kompetenserna i respektive CV ska presenteras tydligt och kunna kopplas direkt till de efterfrågade kompetenserna. Det finns härmed inte utrymme för Försäkringskassan att godkänna tid i CV som avser erfarenheter inom ett annat kompetensområde. Att godkänna tid i CV som avser erfarenhet inom ett annat kompetensområde innebär att de obligatoriska kraven i upphandlingsdokumentet inte upprätthålls, vilket står i strid med LOU. Försäkringskassan har efterfrågat konsulter med spetskompetens inom respektive kompetensområde, de har inte efterfrågat konsulter med bred kompetens. Utvärderingen av anbuden ska ske utifrån hur kraven på de olika specialistkompetenserna är framställda i upphandlingsdokumentet, inte utifrån hur anbudsgivarna formulerat sina anbud.

Kvalificerande tid för en konsult kan enbart vara tid som konsulten arbetat inom det område för vilket konsulten åberopas. Försäkringskassan har emellertid felaktigt i utvärderingen av anbuden accepterat tid som en konsult arbetat inom ett kompetensområde som kvalificerande för ett annat kompetensområde. Om ett CV anger att en konsult under en viss period arbetat som AD/GD och ID går det inte att fastställa hur stor del av denna period som avser arbete som AD/GD. Konsulten kan ha arbetat som AD/GD och ID parallellt under hela perioden eller som AD/GD respektive ID i separata perioder. Eftersom det inte går att säkerställa under vilken tid konsulten arbetat som AD/GD kan inte någon del av perioden räknas som kvalificerande. Detta ska jämföras med de skrivningar som framgår av upphandlingsdokumentet angående identifiering av de efterfrågade kompetenserna och att endast de anbud där samtliga konsulter uppfyller kraven kommer att kvalificeras och gå vidare till utvärdering.

UX-designer är inte den engelska titeln på ID. Det är fråga om två separata specialistområden där interaktionsdesign är ett delområde inom UX-design och UX-design även omfattar visuell design, användbarhet, ergonomi, informationsarkitektur m.m. UX-design (som hör till tjänstedesign) är således ett betydligt bredare område än interaktionsdesign och de båda områdena är inte utbytbara. Detta framgår även av till domstolen inlämnat intyg från professor vid Göteborgs universitet. Det skiljer såväl i utbildning som arbetsuppgifter mellan en UX-designer och ID. Att Försäkringskassan gör skillnad mellan UX-designer och ID framgår av upphandlingsdokumentet där UX-design är en kompetens som efterfrågas av en TD men inte av en ID. För en konsult som åberopas som ID är endast tjänstgöring som ID kvalificerande och tid som konsulten arbetat som UX-designer är inte kvalificerande. På samma sätt är tid som en UX-designer arbetat som ID inte kvalificerande för en TD (UX-designer).

Den tid som konsulten arbetat inom relevant område måste enligt upphandlingsdokumentet tydligt framgå av respektive CV. Detta innebär att ett CV som anger år för start och slut på ett uppdrag men inte månad inte kvalificerar med 24 månader eftersom det inte framgår om anställningen/uppdraget pågått under hela eller enbart delar av året. Det innebär också att ett CV som anger att konsulten under en tidsperiod arbetat inom olika discipliner men utan angivelse av under vilken del av tidsperioden konsulten arbetat inom den disciplin som CV åberopas för, inte kan vara kvalificerande för någon del av tidsperioden då det inte av CV framgår under vilken del av tidsperioden som konsulten arbetat inom det område som CV åberopas för. Att Försäkringskassan uppgett att man godkänt tid som helår om det av sammanhanget framgår att det är en rimlig bedömning bekräftar att kassan inte upprätthållit det obligatoriska kravet att "Om Försäkringskassan inte kan identifiera de efterfrågade kompetenserna/erfarenheterna kommer Försäkringskassan att betrakta detta som att kravet avseende kompetenserna/erfarenheterna inte uppfylls".

En anbudsgivare har lämnat in 18 st. CV. I upphandlingsdokumentet anges hur många kompetenser som efterfrågas inom respektive kompetensområde och att CV ska lämnas in för de resurser som krävs. Anbudsgivare har inte möjlighet att säkra uppfyllande av kravet på 17 korrekta CV genom att lämna in fler än 17 CV. Sannolikheten att en leverantör ska uppfylla kravet på 17 korrekta CV är större om en leverantör tillåts lämna in 18 CV.

Att ingen av anbudsgivarna har inkommit med 17 CV som uppfyller kraven som uppställts i upphandlingsdokumentet beror inte på att kraven är otydligt formulerade. Det beror på att ingen av anbudsgivarna har haft tillgång till så många specialiserade konsulter som Försäkringskassan efterfrågar. Ingen av anbudsgivarna uppfyller därmed de obligatoriska kraven i upphandlingsdokumentet. De hårda krav som uppställts på renodlad specialistkompetens har vidare sannolikt inneburit att flera potentiella leverantörer valt att inte medverka i upphandlingen då man inte kunnat uppfylla kraven.

Till stöd för att brister föreligger i de kvalificerade anbuden har Daresay lämnat in ett flertal CV:n till domstolen.

*Försäkringskassan anför i huvudsak följande*

Daresay har invänt mot att erfarenheter har godtagits där beskrivningar använts med alternativa ordval istället för de efterfrågade. I dessa fall har Försäkringskassan bedömt om beskrivningarna passar in i den yrkesroll som erfarenheten avser. Om beskrivningarna är rimliga för den erfarenhet som resursen har förvärvat har CV godtagits. Ingen av de erfarenheter som efterfrågas har en skyddad beteckning motsvarande yrkestitel och ordvalet för beskrivningarna av aktuella kompetenser kan därför skifta något.

Daresay påstår att kravet på erfarenhet som ID inte uppfylls när erfarenhet som t.ex. UX-designer angivits. Det är dock den engelska termen för samma

yrkesroll. I båda dessa roller ingår att omvandla verksamhetens behov till en digital leverans med god användarupplevelse och god tillgänglighet. UX-designer kan anses vara en mer övergripande benämning än ID men distinktionen mellan benämningarna är inte tydlig. De används omväxlande av de som innehar yrkesrollerna och rekryterare och termerna används omväxlande i CV på ett sätt som medför att de utifrån anbudsgivarnas beskrivningar kan likställas. Även om det ursprungligen kan ha funnits en tydligare distinktion använder i realiteten många båda benämningarna utbytbart. Ingen inlämnad CV har underkänts på grund av att termen UX-designer har använts. Därför kan ingen anbudsgivare, inbegripet Daresay, anses ha lidit skada eller kunna komma att lida skada på grund av det.

Det åligger vidare Försäkringskassan att utvärdera den åberopade erfarenheten. Försäkringskassan har bedömt huruvida de beskrivna erfarenheterna inrymts i den efterfrågade kompetensen. Bedömningarna har skett på ett likabehandlande sätt och enligt LOU av en grupp bestående av upphandlare och specialister inom IT för att säkerställa korrekt bedömning.

Daresay har flera invändningar mot CV:n där fler erfarenheter än enbart den efterfrågade beskrivs. Det är vanligt förekommande att en person har en huvudinriktning med flera sidosvar. Att en konsult ska ha erfarenhet från ett visst område under en viss tid innebär inte att konsulten under den tiden uteslutande ska ha arbetat inom det avgränsade området. Det har i upphandlingen inte heller ställts krav på att konsulter uteslutande ska ha arbetat med en arbetsuppgift och kompetens. Ett sådant synsätt är inte förenligt med hur krav på erfarenhet i upphandlingar, sedvanliga tjänstetillsättningar m.m. normalt förstås och tillämpas. Det normala är att en person, även högre specialister, arbetar inom flera områden parallellt. Försäkringskassan har därför bedömt det som fullt rimligt att en person som arbetar som TD också tar rollen som PL eller leveransansvarig eller också arbetar med inslag av ID. De olika rollernas uppkomst i olika projekt kan ha flera orsaker och

utgör inte skäl i sig för att underkänna erfarenheten. Försäkringskassan har emellertid inte accepterat tid som en konsult arbetat inom ett kompetensområde som kvalificerande för ett annat kompetensområde. Försäkringskassan har bedömt erfarenheter i CV för den kompetens som åberopas.

Ett flertal CV:n saknade angivelse av år och månad för erfarenheter förvärvade inom de efterfrågade rollerna trots att en CV-mall med instruktion om att ange från respektive till år och månad tillhandahölls från Försäkringskassan. Försäkringskassan har godkänt tid som helår om det av sammanhanget framgår att det är en rimlig bedömning. Det innebär att om en anställning/erfarenhet anges som avslutad ett år och påbörjad nästa har Försäkringskassan bedömt att personen inte har en längre periods tidslucka mellan de olika erfarenheterna. Med detta sätt att bedöma CV fanns det ändå så stora brister i beskrivningarna i tre av anbuden att de inte gick att bedöma.

Det finns ingen begränsning i upphandlingsdokumentet avseende hur många CV:n som kunnat lämnats in. Sannolikheten för tilldelning av kontrakt påverkas inte. Daresay har haft samma möjlighet att ge in fler CV:n än 17 st.

Sammantaget uppfyller alla kvalificerade bolags CV:n ställda krav utifrån de omständigheter som redovisats ovan. Det vill säga närliggande ord har använts istället för exakt dem som använts i upphandlingsdokumentet, vissa erfarenheter har redovisats med engelskspråkig terminologi, erfarenheter framgår i CV även om inte alla har återgetts med en helt exakt terminologi etc. Daresay har generellt en för formalistisk syn på hur erfarenheterna måste presenteras. Vidare tillbakavisar Försäkringskassan Daresays påstående om att kraven påverkat antalet anbudsgivare. Nio anbudsgivare har deltagit i upphandlingen. Av samma anledning är det ogrundat att dra slutsatsen att aktuella krav vid utvärderingen av anbuden inneburit överträdelser av LOU beträffande likabehandling och öppenhet.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Förvaltningsrätten kan inledningsvis konstatera att det är ostridigt att de aktuella kraven är utformade som ska-krav som måste uppfyllas för att anbudena ska kvalificeras. Förvaltningsrätten anser vidare att de förevarande kraven är så klart och tydligt utformade att en leverantör har kunnat avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. Det får anses ha framgått för alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla leverantörer vad ett CV ska innehålla i denna del (jfr RÅ 2002 ref. 50).

I upphandlingsdokumentet anges att kompetenserna i respektive CV ska presenteras tydligt och kunna kopplas direkt till de efterfrågade kompetenserna. Vidare anges att om Försäkringskassan inte kan identifiera de efterfrågade kompetenserna/erfarenheterna kommer Försäkringskassan att betrakta detta som att kravet avseende kompetenserna/erfarenheterna inte uppfylls.

Parterna har fört långa resonemang kring definitionen av ID respektive UX-designer och sammanblandning av roller. Förvaltningsrätten konstaterar att det inte är fråga om skyddade titlar. Avgörande måste istället vara huruvida den åberopade resursen har de kvalifikationer som krävs för den aktuella tjänsten. På samma sätt anser förvaltningsrätten att Försäkringskassans förklaring att de bedömt huruvida beskrivningarna i CV passat in i den yrkesroll som erfarenheten avser är förenlig med upphandlingsdokumentets krav, även om alternativa ordval använts än vad som står i upphandlingsdokumentet. I den mån Försäkringskassan har godkänt CV:n med alternativa ordval föreligger således inte skäl för ingripande enligt LOU.

Daresay har lämnat ett flertal exempel på CV:n där bolaget anser att Försäkringskassan felaktigt kvalificerat anbud då en resurs har arbetat i flera roller under en tid. Förvaltningsrätten anser att kompetenser kan presenteras

tydligt och kopplas till efterfrågade kompetenser även om en person har arbetat i olika roller under en period. Det framgår inte heller uttryckligen av upphandlingsdokumentet att de offererade kompetenserna måste vara renodlade. Förvaltningsrätten finner inte heller skäl att ifrågasätta Försäkringskassans påstående om att de i bedömningen utgått från de kompetenser och erfarenheter som framgått av inlämnade CV:n. Vad Daresay har anfört i denna del medför således inte att Försäkringskassan har agerat i strid med upphandlingsdokumentet då de godkänt CV:n där den offererade personen arbetat i flera roller under samma period. Det är Försäkringskassan som ska kunna identifiera de olika erfarenheterna i CV och koppla dem till efterfrågade erfarenheter. I den mån så har kunnat ske har det varit korrekt av Försäkringskassan att godkänna CV.

Daresay har anfört att det i många fall varit otydligt när uppdrag har inletts och avslutats. Förvaltningsrätten kan konstatera att den förtryckta blanketten för CV som tillhandahållits av Försäkringskassan anger både år och månad. Detta tyder på att Försäkringskassan vid utformningen av upphandlingsdokumenten avsett att erfarenhet i tid skulle preciseras med angivande av tid och månad. Det har emellertid inte framkommit att det varit ett krav att använda den förtryckta blanketten. Det avgörande måste istället vara att Försäkringskassan har kunnat identifiera relevant erfarenhet och att den motsvarar kraven i upphandlingsdokumentet, även avseende tid. Mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten inte anledning att ifrågasätta Försäkringskassans agerande att bedöma tid som helår i de fall en sådan bedömning framstått som rimlig. Annat har inte heller framkommit än att alla anbudsgivare behandlats lika i denna del.

Daresay har anfört att en anbudsgivare borde ha diskvalificerats då de lämnade in 18 st. CV istället för 17 st. Förvaltningsrätten konstaterar härvid att det av upphandlingsdokumentet punkten 3.5.4 framgår för varje konsultkategori hur många resurser som efterfrågas samt att CV ska lämnas in för

samtliga resurser. Av det följer emellertid inget förbud mot att lämna in fler CV än vad som efterfrågats. Enligt förvaltningsrättens mening var det därför inte fel av Försäkringskassan att kvalificera det aktuella anbudet trots att de lämnat in fler CV:n än vad som efterfrågats i upphandlingsdokumentet.

Mot bakgrund ovanstående bedömningar finner förvaltningsrätten, efter en genomgång av till domstolen inlämnade CV:n, att det var riktigt av Försäkringskassan att kvalificera anbuden från Acando, Evry och Sogeti Sverige AB (Sogeti). Enligt förvaltningsrättens mening uppfyller de CV:n som domstolen tagit del av avseende dessa bolag de krav som uppställts i upphandlingen.

Oaktat bedömningen ovan avseende att Försäkringskassan haft rätt att bedöma tid som helår i de fall en sådan bedömning framstått som rimlig konstaterar förvaltningsrätten att det avseende övriga kvalificerade anbudsgivare förekommer vissa brister avseende den tid resursen enligt upphandlingsdokumentet ska ha arbetat inom ett visst område. Dessa anbud skulle således inte ha kvalificerats. Genom att utvärdera anbuden trots att dessa inte uppfyller samtliga obligatoriska krav i upphandlingen har Försäkringskassan brutit mot likabehandlingsprincipen och därigenom agerat i strid med 4 kap. 1 § LOU.

#### **Brister i kvalificerade anbud avseende samarbetsavtal**

*Daresay anför följande*

För att ett samarbetsavtal eller åtagande ska vara bindande för underleverantören krävs att underleverantören oåterkallelig, dvs. utan möjlighet för underleverantören att säga upp avtalet eller att avbryta tillhandahållandet av tjänsterna (såvida det inte föreligger väsentligt avtalsbrott från motparten)



och under hela den tid som avtalet mellan anbudsgivaren och Försäkringskassan varar (inkl. förlängningsperioder) ställer aktuell och relevant kapacitet till anbudsgivarens förfogande. De samarbetsavtal, intyg m.m. som åberopas av Acando, Antrop, Evry och Sogeti uppfyller inte kraven på bindande åtaganden från underleverantören. I vissa fall föreligger inte någon ensidig rätt för anbudsgivaren att förlänga avtalet utöver den inledande perioden, utan en förlängning förutsätter att parterna kommer överens härom. I vissa fall saknas angivande av avtalstid eller uppsägningstid vilket innebär att avtalet är uppsägningsbart med 3-6 månaders varsel. I andra fall rör det sig om rena avsiktsförklaringar.

Det framgår heller inte vilka resurser underleverantörerna ska ställa till anbudsgivarnas förfogande eller vilka tjänster som underleverantörerna ska utföra. Detta strider mot kravet på att det ska framgå av samarbetsavtalet att underkonsulten ska utföra de uppdrag för vilka utbildnings- och yrkeskvalifikationer enligt 15 kap. 11 § 7 LOU åberopas.

Ett samarbetsavtal som innebär ett åtagande att tillhandahålla resurser under en lång tid kräver normalt att en firmatecknare för underleverantören undertecknar avtalet för att det ska bli bindande. Avtalen som åberopats av Evry och Sogeti är inte undertecknade av behöriga företrädare.

*Försäkringskassan anför i huvudsak följande*

Aktuella samarbetsavtal eller motsvarande handlingar uppfyller generellt de krav som har ställts i upphandlingsdokumentet. Daresay ställer alltför långtgående och formalistiska krav, bl.a. på hur starkt en underleverantör ska vara knuten till sin leverantör. Försäkringskassan har bedömt att leverantörerna har uppfyllt de aktuella kraven eftersom de bifogat samarbetsavtal

där underleverantörerna med bindande verkan ställer sin kapacitet till leverantörens förfogande för fullgörande av uppdrag och kommer att utföra den tjänst för vilken kapaciteten krävs.

Krav på att firmatecknare ska underteckna samarbetsavtalet, såsom Daresay anför, finns inte. Förfrågningsunderlaget ställer krav på att det ska vara en behörig företrädare för underleverantören. Det saknas skäl att ifrågasätta att Sogeti och Evry samt deras underleverantörer inte har använt sig av behöriga företrädare vid tecknande av samarbetsavtalen. De aktuella personerna får anses i vart fall ha ställningsfullmakt. Inga omständigheter har talat för att en närmare utredning av behörighetsförhållandena har varit nödvändig.

Beträffande det som anförs kring 15 kap. 11 § 7 LOU innebär skrivningen i upphandlingsdokumentet inte ett sådant krav som Daresay gör gällande. I det nämnda lagrummet anges inga specifika utbildningar eller yrkeskvalifikationer. Ingivna och godkända dokument uppfyller alla i upphandlingsdokumentet ställda krav.

CV har bifogats för såväl huvudleverantör som underleverantör vari det framgår vilka konsulter som ställs till anbudsgivarens förfoganden utöver det som redan angetts i samarbetsavtalen. Syftet med kvalificeringen i upphandling av ett ramavtal är inte att binda namngivna resurser till leveranser under hela avtalstiden. Syftet med kvalificeringen är att anbudsgivaren ska visa att den har den efterfrågade kapaciteten att leverera vid tidpunkten för fullgörande av kontrakt för att gå vidare till utvärdering.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

Daresay har gjort gällande att de samarbetsavtal, intyg m.m. som åberopas av fyra av de kvalificerade anbudsgivarna inte uppfyller kraven på bindande åtaganden från underleverantören.

Av 14 kap. 6 § LOU framgår att en leverantör för ett visst kontrakt får åberopa andra företags kapacitet för att uppfylla krav som avser bl.a. yrkesmässig kapacitet. När kapaciteten gäller sådana utbildnings- och yrkeskvalifikationer som avses i 15 kap. 11 § 7 LOU får leverantören dock endast åberopa ett annat företags kapacitet om det företaget också kommer att utföra den tjänst för vilken kapaciteten krävs. Vidare framgår av paragrafens andra stycke att detta gäller oavsett den rättsliga arten av förbindelserna mellan leverantören och företagen. Det är leverantören som ska visa att den kommer att kunna förfoga över de nödvändiga resurserna när kontraktet ska fullgöras.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det i LOU inte uppställs något krav på att ett kapacitetsåtagande från ett annat företag ska ha en viss utformning för att en leverantör genom åtagandet ska kunna uppfylla kvalificeringskravet. Ramen för vad en upphandlande myndighet kan godta för dokumentation i detta avseende får därför anses vara tämligen vid. Försäkringskassan har i upphandlingsdokumentet bl.a. ställt följande krav avseende underleverantörs kapacitet i punkten 2.1.3. Om leverantören åberopar underleverantörs kapacitet, ska leverantören i sitt anbud bifoga samarbetsavtal, skriftligt åtagande eller liknande handling som visar att underleverantören med bindande verkan åtar sig att ställa kapacitet till leverantörens förfogande för fullgörande av uppdrag. Vidare anges att det av handlingen ska framgå att underleverantören kommer att utföra den tjänst för vilken kapaciteten krävs. Det anges också att avsiktsförklaring, s.k. "letter of intent", inte godtas.

Enligt förvaltningsrättens mening innebär detta inte ett krav på att det i samarbetsavtalet specifikt ska anges vilka resurser som underleverantören ska ställa till anbudsgivarnas förfogande eller vilka tjänster som underleverantörerna ska utföra.

Av förfrågningsunderlaget punkten 2.1.3 framgår vidare att handlingen ska vara undertecknad av behörig företrädare för underleverantören. Det finns således inget krav på att handlingen ska vara undertecknad av firmatecknare. Inte heller uppställs något krav på att leverantören till anbudet ska foga handlingar som visar att den som undertecknat åtagandet har erforderlig behörighet. Försäkringskassan har anfört att det inte förelegat omständigheter som har talat för att en närmare utredning av behörighetsförhållandena har varit nödvändig. Daresay har inte heller anfört något som i övrigt ger anledning att anta att de aktuella samarbetsavtalen inte skulle vara undertecknade av behöriga företrädare för underleverantören.

Förvaltningsrätten har tagit del av de aktuella samarbetsavtalen och konstaterar att de skiljer sig mycket åt i omfattning mellan de olika anbudsgivarna. Enligt förvaltningsrätten förekommer brister i det samarbetsavtal som lämnats in av Evry. I detta samarbetsavtal anges att underleverantören avser att ställa sin kapacitet till anbudsgivarens förfogande för fullgörande av uppdrag ”Insiktsdriven tjänstedesign” samt ”tillämpad UX- och tjänstedesign”. Detta samarbetsavtal har närmast utformats som en avsiktsförklaring och uppfyller således inte kraven som framgår av upphandlingsdokumentet punkten 2.1.3. Anbudet från Evry skulle således inte ha kvalificerats. Genom att utvärdera anbudet trots att det inte uppfyller samtliga obligatoriska krav i upphandlingen har Försäkringskassan brutit mot likabehandlingsprincipen och därigenom agerat i strid med 4 kap. 1 § LOU.

Vad avser samarbetsavtalen från Acando, Antrop och Sogeti finner förvaltningsrätten att de omständigheter som Daresay har åberopat avseende brister i samarbetsavtalen inte visar att Försäkringskassan har brutit mot bestämmelserna i LOU eller de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna.

### Väsentlig ändring av upphandlingsdokumenten

*Daresay anför i huvudsak följande*

Ändringen av kraven för ID och PL utgör en väsentlig ändring av upphandlingsdokumenten. Förändringen av upphandlingsunderlaget har inneburit nya och förändrade krav för två av fem roller och omfattar åtta av sjutton efterfrågade konsulter. Det innebar mycket arbete för Daresay att anpassa sitt anbud till de nya förutsättningarna i form av identifiering av PL och ID som uppfyller de nya och ändrade kraven, framtagande av nya CV:n m.m. Den brist som Försäkringskassan menar föreligger i Daresays anbud gäller också ett CV för en av de berörda konsultkategorierna.

Ändringen genomfördes endast åtta dagar innan anbudet skulle lämnas in. Vid väsentliga ändringar ska anbudstidens förlängas enligt 11 kap. 8 § LOU. Så skedde dock inte. Försäkringskassan har agerat i strid med denna bestämmelse och bestämmelserna om likabehandling och öppenhet då Försäkringskassan inte förlängde anbudstiden. Försäkringskassans brott mot LOU har medfört att Daresay inte har fått tillräckligt lång tid på sig att lämna anbud. Med tillräcklig tid att lämna in anbud hade Daresays lämnat in ett anbud som uppfyller alla obligatoriska krav.

*Försäkringskassan anför i huvudsak följande*

Försäkringskassan underrättades inte av någon anbudsgivare att ändringen var besvärande. Försäkringskassan utgick från att det i praktiken medförde en lättnad i kravet på rollen som ID och ett kortare tillägg för PL.

Product owner-rollen i sig är inte oberoende utan ingår som en naturlig del i rollen som PL med utgångspunkt i det strategiska ansvaret över leveransområdet. Försäkringskassan har utgått från att det anses vara en vedertagen

uppfattning inom projekt att affärsmässiga beslut av detta slag inte ingår i yrkesrollen ID. Detta med anledning av att ID:n arbetar operativt med framtagning av design med utgångspunkt av redan fattade beslut på högre nivå. Att product owner-rollen från början stod på fel resurs får därför anses vara ett uppenbart fel. En anbudsgivare noterade även i "fråga och svar" att produktägarkompetens vanligtvis är krav på PL.

Försäkringskassan anser därför att det inte uppstod något merarbete att hitta ID som redan uppfyllt kraven utöver product owner-kompetens. Inte heller fanns det för Försäkringskassans några negativa konsekvenser att motverka i samband med ändringen. Eftersom ändringen inte anses vara väsentlig saknades skäl för förlängning av anbudstiden.

Ändringens karaktär har en liten betydelse i upphandlingen. Att det är fråga om en ändring i ett ska-krav medför inte automatiskt att ändringen är att anse som väsentlig. I grunden får den aktuella ändringen inte heller anses förändra förutsättningarna för upphandlingen. Försäkringskassan utgick från att den kompletterande informationen saknade betydelse för utarbetandet av väl underbyggda anbud, se prop. 2015/16:195 s. 1064. Ändringen kommunicerades inom en skälig tid, åtta dagar, för Daresay att korrigera CV för de tre PL som påverkades av ändringen. Ingen av anbudsgivarna inbegripet Daresay invände mot ändringen. Hade Daresay meddelat Försäkringskassan att de ansåg att ändringen var en för dem besvärande förändring hade Försäkringskassan kunnat beakta detta i förhållande till erforderliga åtgärder vid den tidpunkten.

Syftet med kvalificeringen i upphandling av ett ramavtal är inte att binda namngivna resurser till leveranser under hela avtalstiden. Syftet med kvalificeringen är att anbudsgivaren ska visa att den har den efterfrågade kapaciteten av att leverera vid tidpunkten för fullgörande av kontrakt för att gå vidare till utvärdering. Försäkringskassan anser inte att ändringen i fråga

är väsentlig, oproportionerlig eller att den strider mot likabehandlingsprincipen eller icke-diskrimineringsprincipen.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Av 11 kap. 8 § 2 LOU framgår att tidsfristen för att komma in med anbud ska förlängas så att alla leverantörer ska kunna få kännedom om all den information som behövs för att kunna utarbeta ett anbud, om väsentliga ändringar görs i upphandlingsdokumenten.

Av prop. 2015/16:195 s. 1064 framgår att den upphandlande myndigheten inte behöver förlänga tidsfristen om den kompletterande information som lämnats ut i tid saknar betydelse för utarbetandet av väl underbyggda anbud.

Förvaltningsrätten kan konstatera att de ändringar som företagits av upphandlingsdokumentet avseende kraven på ID har inneburit ett förenklat krav för anbudsgivarna. Förvaltningsrätten finner inte heller anledning att ifrågasätta vad Försäkringskassan uppgett om att rollen som product-owner normalt ankommer på PL, något som även stöds av att en anbudsgivare gjort påpekanden av motsvarande slag under frågor och svarsfunktionen i upphandlingen. Enligt förvaltningsrättens mening har de aktuella ändringarna varit av begränsad omfattning och saknat betydelse för utarbetandet av väl underbyggda anbud. Vidare har ändringarna meddelats via "Frågor och svar" till samtliga anbudsgivare vid samma tillfälle, åtta dagar innan anbudstiden gick ut. Ändringarna kan mot bakgrund av det anförda enligt förvaltningsrättens mening inte betraktas som väsentliga eller i övrigt anses stå i strid med principerna om likabehandling och transparens. Detta medför att det enligt LOU inte föreligger något krav på förlängning av anbudstiden.

### **Sammanfattande slutsats**

Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att Försäkringskassan agerat i strid med 4 kap. 1 § LOU. Frågan är då om Daresay har visat att bolaget lider eller riskerar att lida skada på grund av detta.

Förvaltningsrätten har gjort bedömningen att det var korrekt av Försäkringskassan att förkasta Daresays anbud på grund av brister i CV. En anbudsgivare vars anbud rätteligen har förkastats riskerar normalt inte att lida skada av att den upphandlande enheten inte har beaktat att även annan anbudsgivares anbud borde ha förkastats. Om samtliga kvarvarande anbud borde ha förkastats kan anbudsgivaren dock riskera att lida skada eftersom respektive anbudsgivare i en sådan situation skulle kunna delta i ett nytt anbudsförfarande och därigenom tilldelas kontraktet (se Kammarrätten i Stockholms avgörande den 16 oktober 2019 i mål nr 2197-19 med hänvisning till EU domstolens avgöranden i C-100/12 Fastweb SpA och C-689/13 Puligienica Facility Esco SpA). I den aktuella upphandlingen har förvaltningsrätten emellertid gjort bedömningen att de kvalificerade anbudsgivarna Acando och Sogeti har uppfyllt kraven avseende inlämnade CV:n och samarbetsavtal. Daresay kan därför inte anses riskera att lida skada av de brister som förelegat i upphandlingen. Därmed saknas förutsättningar för ett ingripande enligt LOU och ansökan om överprövning ska därmed avslås.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).

Terese Danielsson  
Rådman

Erica Malmgren har föredragit målet.





## Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

### Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
  
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

### Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

### Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.