



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 32

DOM

2018-01-29

Meddelad i Stockholm

Mål nr

19372-17

SÖKANDE

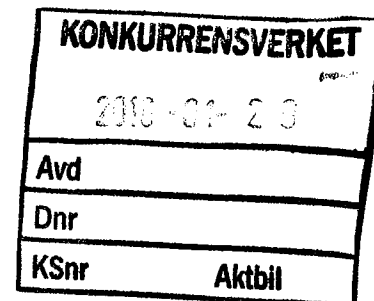
Mapsec KB, 969663-3586
Norrlandsgatan 11, 1tr
111 43 Stockholm

MOTPART

Regeringskansliet
Förvaltningsavdelningen
103 33 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Mapsec KB:s ansökan om överprövning.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut den 23 augusti 2017 upphör därmed att gälla.

Dok.Id 935764

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag–fredag 08:00–16:30
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se www.domstol.se/forvaltningsratt		

BAKGRUND

Regeringskansliet, RK, genomför en upphandling av konsulttjänster för utredningsuppdrag inom RK:s samtliga sakområden, ref FA2017/00973/JA. Upphandlingen genomförs genom selektivt förfarande enligt 4 kap. 1 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. De fem högst poängsatta anbudssökande bjuds in att delta i upphandlingens nästa steg (se ansökningsinbjudan 2.1).

Mapsec KB (Mapsec) har fått avslag på sin ansökan om att få delta i upphandlingen avseende anbudsområde 1 (Generella konsulttjänster, flera sakområden). Detta då Mapsec tilldelades fem av tio poäng avseende ett av tre selekteringskriterier – Kompetens och erfarenhet inom ett stort antal sakområden – och då fem andra anbudssökande fått högsta poäng.

Selekteringskriteriet innebär att anbudssökarna ska visa att de kan erbjuda konsulter med kompetens och erfarenhet inom sex områden (a-f). Mapsec tilldelades den lägre poängen med hänsyn till brister inom delområdet c: Kartläggning av en stats, kommuns eller landstings samlade välfärdsinköp på företags-, bransch- samt på aggregerad nivå. Till stöd för beslutet anfördes bl.a. att Mapsecs redovisning inte visade på erfarenhet av efterfrågad kartläggning av välfärdsinköp.

YRKANDEN M.M.

Mapsec yrkar att upphandlingen ska få avslutas först sedan upphandlingen rättats på så sätt att bolaget ges möjlighet att medverka i anbudsfasen. Mapsec anför bl.a. följande. RK:s bedömning och poängsättning är inte baserad på de kriterier – bedömningsgrund och poängskala – som framgår av ansökningsinbjudan. RK har därigenom brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU. Bolaget har för delområde c redovisat kompetens

och erfarenhet på ett sådant sätt att kraven i ansökningsinbjudan för full poäng måste anses vara uppfyllda. Poängtilldelningen för selekteringskriterium 1 är således felaktig vilket inneburit att bolaget inte gått vidare till steg 2 i upphandlingsprocessen. Detta skulle kunna leda till att bolaget lider allvarlig ekonomisk skada.

En kartläggning av offentliga aktörers välfärdsinköp förutsätter en förståelse för och analys av den statistik som fångar upp dessa inköp, dvs. nationalräkenskaperna. Dessa redovisar flödena mellan ekonomins alla sektorer, dvs. den privata- och den offentliga sektorns alla delar. Data samlas in på en detaljerad nivå – företag eller organisation – och transaktioner aggregeras efter behov, exempelvis mellan specifik bransch och kommunsektorn. Den huvudresurs som bolaget hänvisat till har varit chef för de svenska nationalräkenskaperna på Statistiska centralbyrån och har gedigna kunskaper samt lång erfarenhet av att utveckla, producera och analysera – dvs. kartlägga – alla dessa flöden, inklusive välfärdsinköp. Mapsec har i ansökan inte valt ordet *kartlägga* för att beskriva huvudresursens kompetens och erfarenhet, istället har *analys av statistiska data* använts. Dessa två begrepp är i det närmaste synonyma. Det har inte redovisas några relevanta konsultuppdrag såvitt avser huvudresursen eftersom hen har gjort efterfrågade kartläggningar löpande som en del av nationalräkenskaperna. För det fall efterfrågad kartläggning skulle ställa krav på närmare analys av exempelvis det specifika innehållet i inköp eller processer har bolaget som komplement erbjudit en grupp synnerligen kompetenta konsulter med praktisk erfarenhet från den offentliga sektorns alla delar.

Av bedömningsgrunden framgår att anbudssökandena förmåga att svara upp mot *kommande* utredningsuppdrag utvärderas. Bedömningsgrunden är således framåtblickande. Det må ha föresvävat myndigheten att det är genom att redovisa genomförda konsultuppdrag som en anbudsgivare redovisar kompetens och erfarenhet. Det framgår emellertid inte att detta är ett krav. Skall-

krav återfinns på andra ställen i ansökningsinbjudan (se avsnitt 3.1). De svar på frågor som ställts under upphandlingen är relevanta för det fall anbudssökande redovisar kompetens och erfarenhet genom redovisning av utförda uppdrag. För det fall RK ansåg att det fanns brister i bolagets redovisning hade man kunnat begära ett klagörande. Sådan möjlighet erbjuds enligt 9 kap. 8 § LOU.

RK bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande. Myndigheten har inte i någon del brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU. Att selektera med urvalskriterier i ett selektivt förfarande innebär i denna upphandling en bedömning av något som anbudssökarna redan har gjort, dvs. den erfarenhet som anbudssökarna förvärvat genom den verksamhet som anbudssökarna bedriver. Det framgår inte att någon av de av Mapsec uppräknade konsulterna har genomfört någon kartläggning av en stats, kommuns eller landstings samlade välfärdsinköp på företags-, bransch- samt på aggregerad nivå. Redan mot denna bakgrund har bolaget inte visat att man har denna erfarenhet. För varje sakområde framhålls att tillgång till konsulter som besitter kompetens och erfarenhet efterfrågas.

Att redovisning av tidigare uppdrag av tillgängliga konsulter efterfrågas framgår av selekteringskriteriet och bedömningsgrunden. Den sistnämnda måste läsas som en helhet och är inte framåtblickande. Det går inte att dra några slutsatser av förekomsten av enskilda ord som *kommande*. Termen används i en hänvisning till en bilaga där olika typer av utredningsuppdrag exemplifieras som kan komma att aktualiseras inom respektive anbudsområden. Av frågor som ställts under upphandlingen framgår uttryckligen att anbudssökande ska visa på genomförda utredningsuppdrag.

De skall-krav som Mapsec hänvisar till är kvalificeringskrav vilket innebär att de är obligatoriska för att gå vidare till selekteringen. Dessa påverkar inte poängsättningen. Utrymmet för att förtydliga en ansökan efter ansökningsti-

dens utgång är synnerligen begränsat. Det torde inte vara tillåtet i ett selektivt förfarande med hänsyn till likabehandlingsprincipen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter

Prövningen i förvaltningsrätten tar inte sikte på upphandlingens materiella resultat utan endast om myndigheten förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU (HFD 2013 ref. 5).

Principen om likabehandling och kravet på öppenhet innebär bl.a. att samtliga villkor och bestämmelser i förfrågningsunderlaget ska vara formulerade klart, precist och entydigt för att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare ska kunna förstå den exakta innebörden av dessa och tolka dem på samma sätt och för att den upphandlande myndigheten på ett effektivt sätt ska kunna kontrollera anbuderna (se exempelvis EU-domstolens dom den 2 juni 2016 i mål C-27/15, Pizzo, punkten 36).

Ansökningsinbjudan

Det aktuella selekteringskriteriet (1) efterfrågar kompetens och erfarenhet inom ett stort antal områden (3.2).

Det nu aktuella sakområdet (c) har formulerats enligt följande. Kartläggning av en stats, kommuns eller landstings samlade välfärdsinköp på företags-, bransch- samt på aggregerad nivå (3.2.1).

Bedömningen ska ske utifrån följande grund och poängskala (3.2.1.2). Den anbudssökande har på ett övertygande och tydligt sätt beskrivit att denna har

kompetens inom ett stort antal sakområden. Anbudssökande har exemplifierat ett stort antal kompetenser som denne har med en tydlig koppling till anbudsområdet. Dessa har även baserat sig på kommande utredningsuppdrag enligt Bilaga 1, och hur anbudssökande kommer att kunna svara upp mot kommande utredningsuppdrag, trots skild karaktär och frågeställning i det enskilda utredningsuppdraget, inom detta anbudsområde. Detta ger därmed ett stort mervärde för Regeringskansliets kommande utredningsuppdrag och har ett stort värde för Regeringskansliets utredningsarbete.

Bedömningsgrunden uppfylls i sin helhet eller i huvudsak genom att det av beskrivningen framgår att anbudssökande har tillgång till konsulter med kompetens och erfarenhet inom samtliga sex områden, a-f (10 p).

Förvaltningsrättens bedömning

RK har tilldelat Mapsec en lägre poäng än den högsta möjliga med hänsyn till brister avseende sakområde c. Detta har skett med hänvisning till att bolaget inte har redovisat att de erbjudna konsulterna genomfört relevanta kartläggningsuppdrag och därför inte har påvisat att konsulterna har tillräcklig erfarenhet för kvalificera bolaget för högsta poäng.

Det är ostridigt i målet att Mapsec inte har redovisat några sådana uppdrag för sin huvudresurs. Bolaget gör emellertid gällande att detta inte har varit något utläsbart krav och att bolagets redovisning borde ha föranlett högsta poäng.

Förvaltningsrätten konstaterar att myndigheten i selekteringskriteriet har angett att kompetens och *erfarenhet* av vissa sakområden efterfrågas. Sakområdet har angetts som kartläggning av vissa offentliga aktörers välfärdsinköp på vissa angivna nivåer.

Enligt förvaltningsrättens mening ligger det med utgångspunkt i dessa skrivningar närmast till hands att sluta sig till att redovisningar av genomförda kartläggningsuppdrag efterfrågas och kan komma att påverka poängsättningen. Denna uppfattning förstärks vidare av de svar som RK har gett under upphandlingen (fråga 7 och 16). Av dessa framgår uttryckligen att myndigheten med avseende på selekteringskriterium 1 efterfrågar redovisning av genomförda utredningsuppdrag. Kartläggningsuppdragets föremål får slutligen anses kommunicera en betydande avgränsning i förhållande till Mapsecs beskrivning av den erbjudna huvudresursens erfarenhet, dvs. analys av statistiska data.

Vid en samlad bedömning anser förvaltningsrätten att RK:s poängsättning har varit ett tillräckligt förutsebart utfall givet innehållet i ansökningsinbjudan och Mapsecs ansökan. Med hänsyn till detta och vad som i övrigt har framkommit anser inte förvaltningsrätten att RK:s utvärdering har skett i strid med de grundläggande principerna i LOU. Det har inte heller förelegat någon skyldighet för RK att begära ett klagorand. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (DV 3109/1A LOU).

Alexander Dettner
Förvaltningsrättsfiskal



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.** Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av avgörandet. Om avgörandet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när det kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag som avgörandet meddelades. För offentlig part räknas tiden för överklagande alltid från den dag avgörandet meddelades.

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

Prövningstillstånd i kammarrätten

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-post-adress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. uppgift om det avgörande som överklagas – förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för avgörandet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens avgörande som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Forts. nästa sida

Avtal före laga kraft i vissa mål

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens avgörande har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

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 fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

Ytterligare information

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.

