



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**

Avdelning 30

**DOM**  
2016-02-04  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
19202-15

**SÖKANDE**

Cornerstone Sweden AB, 556296-3438

Ombud: Advokat Pernilla Norman  
Lindskog Malmström Advokatbyrå KB  
Box 27707  
115 91 Stockholm

**MOTPART**

Kammarkollegiet  
Box 2218  
103 15 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2016-02-05	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 667760

**Postadress**

115 76 Stockholm

**Besöksadress**

Tegeluddsvägen 1

**Telefon**

08-561 680 00

**E-post:**

forvaltningsrattenistockholm@dom.se

**Telefax**

08-561 680 01

**Expeditionstid**

måndag – fredag

08:00-16:30

**YRKANDEN M.M.**

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet (Kammarkollegiet) genomför en upphandling av ramavtal avseende IT-utbildning för stat, kommun och landsting (dnr 96-119-2014). Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Av ett tilldelningsbeslut den 28 augusti 2015 framgår att Kammarkollegiet har beslutat att anta anbud från andra anbudsgivare än Cornerstone Sweden AB (Cornerstone eller bolaget).

**Cornerstone** ansöker om överprövning av upphandlingen. Cornerstone yrkar i första hand att förvaltningsrätten förordnar att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse vidtagits på så sätt att bolagets anbud kvalificeras och tas med till utvärdering samt att tre andra anbudsgivare därvid diskvalificeras från utvärderingen. I andra hand yrkas att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin ansökan anför Cornerstone i huvudsak följande. De beskrivningar som Cornerstone har lämnat i anbudet uppfyller de krav som uppställs i förfrågningsunderlaget. Vidare uppfyller inte anbuderna från Service Management Portalen i Sverige AB, Learning Tree International AB och Kompetensnavet AB samtliga i förfrågningsunderlaget uppställda krav. Kammarkollegiet har också tillämpat ett förfrågningsunderlag som är så otydligt utformat att det bl.a. inte på förhand varit möjligt att utläsa hur utbildningarna skulle anges i anbuderna för att uppfylla kraven, såsom de tolkats av Kammarkollegiet. Cornerstone riskerar att lida skada till följd av detta.

**Kammarkollegiet** bestrider Cornerstones yrkanden och anför i huvudsak följande. Upphandlingen har genomförts i enlighet med LOU och Kammarkollegiet har i övrigt agerat korrekt i enlighet med de unionsrättsliga grundläggande principerna. Grund för ingripande enligt LOU saknas.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Utgångspunkter för prövningen

Av 1 kap. 9 § LOU framgår att upphandlande myndigheter eller enheter 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. En upphandling ska kännetecknas av förutsebarhet och öppenhet. För att anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar för anbudsgivning måste förfrågningsunderlaget vara tydligt och innehålla samtliga krav vad gäller det som upphandlas. Uppställda krav får inte frångås och utvärderingen av inkomna anbud ska ske i enlighet med vad som anges i förfrågningsunderlaget. Prövningen i förvaltningsrätten, som grundas på vad sökanden har framfört i målet, utgör en kontroll av om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna och om det därför finns grund för åtgärder enligt 16 kap. 6 § LOU.

### Syftet och ändamålet med upphandlingen

**Cornerstone** gör gällande att upphandlingens syfte och ändamål inte uppnås genom tilldelningsbeslutet och anför i huvudsak följande. Schemalagda utbildningar kan inte erbjudas avseende utbildningsinnehåll och omfattning som motsvarar avropsberättigade myndigheters behov varför försörjningen av IT-utbildning inte underlättas. Vidare kan inte utbildningar avseende Microsoft inom området ”Infrastruktur” tillhandahållas avseende utbildningsinnehåll och omfattning som motsvarar avropsberättigade myndigheters behov. Endast tolv av 105 möjliga utbildningar avser Microsoft varför försörjningen av IT-utbildning inte underlättas. Utbildningar i Microsoft inom området ”Infrastruktur” erbjuds endast av två av sju ramavtalsleverantörer. Dessa båda leverantörer erbjuder därtill i viss mån olika Microsoftutbildningar. Någon konkurrens uppnås därmed inte i upphandlingen och bästa möjliga villkor för anskaffningen uppnås inte

heller. Kammarkollegiet har antagit samtliga kvalificerade anbudsgivare utan att utvärdera ekonomiska och övriga villkor. Någon konkurrens uppnås därmed inte i upphandlingen och bästa möjliga villkor för anskaffningen uppnås inte heller. Kammarkollegiet har valt att på ett transparent och förutsebart sätt ange och beskriva upphandlingens syfte i förfrågningsunderlaget. Dessa syften utgör omständigheter vilka har legat till grund för hur anbudsgivarna har utformat sina anbud. De angivna syftena är instruktioner till anbudsgivaren på samma sätt som förfrågningsunderlaget i övrigt. Exempelvis är krav på geografisk spridning, bredd på kursutbud med mera grundläggande för att syftena uppnås. Genom att frånga upphandlingens syfte och fatta tilldelningsbeslut där de i förfrågningsunderlaget angivna syftena inte tillgodoses har Kammarkollegiet handlat i strid med LOU och särskilt de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna om förutsebarhet, transparens och öppenhet.

**Kammarkollegiet** bestrider Cornerstones påståenden om att upphandlingen inte tillgodoser avropsberättigades behov och att ingen konkurrens uppnås i upphandlingen.

**Förvaltningsrätten** gör följande bedömning. Av punkten 1.3.1 i förfrågningsunderlaget framgår att syftet med upphandlingen är att underlätta försörjningen av IT-utbildning samt att uppnå bästa möjliga villkor för anskaffning. Förvaltningsrätten anser inte att Cornerstone, utifrån vad bolaget har anfört, har visat att Kammarkollegiet har frångått syftet med upphandlingen. Inte heller är det visat att konkurrens inte uppnås i upphandlingen då fler än en anbudsgivare erbjuder utbildningar inom till exempel Microsoft. Vad Cornerstone i övrigt har anfört medför ingen annan bedömning. Förvaltningsrätten anser sammantaget att annat inte är visat än att syftet och ändamålet med upphandlingen uppnås. Skäl för ingripande med stöd av LOU saknas därför i denna del.

Krav på referensuppdrag

**Cornerstone** gör gällande att de krav Kammarkollegiet har uppställt i upphandlingen går utöver vad som anges i 11 kap. 11 § p 2 LOU och att Kammarkollegiet har sammanblandat leverantörskvalificeringen med kraven på upphandlingsföremålet. **Cornerstone** anför i huvudsak följande. Kammarkollegiet har ställt långtgående krav på angivande av referenser inom leverantörskvalificeringen. Krav på angivande av referensuppdrag får ställas med de begränsningar som föreskrivs i 11 kap. 11 § p 2 LOU. Som framgår av punkterna 3.2.5.2–3.2.5.4 i förfrågningsunderlaget efterfrågas även beskrivning av utbildningen, angivande av lärarens namn, antal utbildningsdagar, utbildningens omfattning samt innehåll. Dessa uppgifter ryms inte inom de uppgifter som enligt bestämmelsen får efterfrågas.

Aktuell referens ska styrka leverantörens kompetens och erfarenhet att leverera IT-utbildningar samt utbildningar inom ”Ledning och styrning”. Det är inte förenligt med 11 kap. 11 § LOU att ställa krav på att leverantören ska åberopa en referens för exakt den utbildning som upphandlas utan referensuppdrag får avse liknande art. Inte heller den hänvisning som Kammarkollegiet gör till en dom från Kammarrätten i Stockholm är korrekt beskriven. Rätteligen var de krav på uppgifter avseende åberopade referenser varom var fråga i det målet av annan karaktär än de Kammarkollegiet har uppställt i upphandlingen. 11 kap. 11 § LOU är uttömmande och det finns inte någon möjlighet för Kammarkollegiet eller domstolen att tolkningsvis utvidga detta genom någon form av funktions-/ändamålsmässig tolkning.

Eftersom krav har ställts på att namn, telefonnummer och e-postadress till kontaktperson hos referensen ska anges i anbudet har Kammarkollegiet påtagit sig en skyldighet att kontrollera referensen innan den förkastas. Genom att diskvalificera anbudet för bristande kravuppfyllelse utan att först hantera den information som angivits i anbudet, i förevarande fall genom att

kontakta i anbudet angiven person, innebär att krav som uppställts i förfrågningsunderlaget har bortsetts ifrån.

Bilagan ”Avropsregler” beskriver förutsättningarna för avropande myndighet att i ett senare skede, efter ramavtal har trätt i kraft, avropa från ramavtal. Bilagan riktar sig uteslutande till avropande myndigheter. Det finns inte någon möjlighet att en bilaga som riktar sig till och beskriver förfarandeprocesser för en framtida avropande myndighet, kan definiera ramavtalsupphandlingens föremål. Det är inte förenligt med principerna om transparens och öppenhet. Cornerstone har accepterat att avrop ska ske på sätt som beskrivs i bilagan. Att dessa instruktioner för avrop påstås innebära en begränsning av upphandlingsföremålet är emellertid något helt annat, vilket Cornerstone inte accepterat och faktiskt inte ens förstått eller reflekterat över.

Det är enligt EU-domstolen en tydlig skillnad mellan de krav som hanteras i 11 kap. LOU och kraven på upphandlingsföremålet (exempelvis mål 31/87 Beentjes och mål C-532/06 Lianakis). Dokumentet ”Avropsregler” hänför sig till en fas som ligger efter det att ramavtal har trätt i kraft. Att åberopa detta dokument för bedömningen av leverantörskvalificeringen utgör självständigt bevis för den sammanblandning som Kammarkollegiet har gjort. De regler som gäller för avropande myndigheter vid kommande avrop har inte något att göra med huruvida en leverantör är kvalificerad i ramavtalsupphandlingen. Även den omständigheten att Kammarkollegiet i bedömningen av referenser i kvalificeringsfasen utgår från att dessa ska överensstämma med upphandlingsföremålet visar på sammanblandningen. Den upphandlande myndighetens definition och beskrivning av det som ska upphandlas är normalt inte avgörande för huruvida en leverantör har kompetens och erfarenhet av att leverera det som efterfrågas. Istället är det leverantörens kompetens och erfarenhet att leverera inom samma område som är avgörande i kvalificeringsfasen. Den sammanblandning

Kammarkollegiet gör mellan leverantörskvalificeringen och krav på upphandlingsföremålet innebär att Kammarkollegiet har hanterat och bedömt leverantörskvalificeringen på ett sätt som strider mot LOU.

**Kammarkollegiet** gör gällande att kravet om att beskriva kundanpassade utbildningars omfattning och innehåll inte står i strid med 11 kap. 11 § p 2 LOU och att någon sammanblandning av leverantörskvalificeringen och kraven på upphandlingsföremålet inte har skett. Kammarkollegiet anför i huvudsak följande. Kammarkollegiet har ställt krav på att anbudsgivarna ska beskriva kundanpassade utbildningars omfattning och innehåll för att kunna försäkra sig om att tidigare utförda tjänster visar att anbudsgivaren har erfarenhet som är relevant för att anbudsgivaren ska anses vara kvalificerad att lämna anbud i upphandlingen. Det måste vara möjligt att ta in en beskrivning av de kundanpassade utbildningarna för detta syfte. Motsvarande krav har tidigare godkänts av Förvaltningsrätten i Stockholm i mål nr 26741-12 och Kammarrätten i Stockholm i mål nr 5687-13.

Cornerstones anbud har förkastats på grund av att tre kundanpassade utbildningar inte har redovisats i enlighet med kvalificeringskrav 3.2.5.1 då kundanpassad utbildning i punkten 3.2.5.4 varken ryms inom utbildningsområdet ”Ledning och styrning” eller något annat utbildningsområde i upphandlingen. Anbudet har förkastats för att Cornerstone har redovisat en generell utbildning i ledarskap vilken uttryckligen är undantagen i upphandlingen.

Beskrivningen av upphandlingens omfattning framgår tydligt av punkten 1.4.1.1 i förfrågningsunderlaget och i beskrivningen hänvisas det till bilagan ”Avropsregler”. Syftet med punkten 1.4.1.1 i förfrågningsunderlaget och punkten 5.3.3 i bilagan ”Avropsregler” är dels att anbudsgivarna i upphandlingen ska få en tydlig hänvisning till vilken

storts utbildningar som ingår i upphandlingen och vilka sorters närliggande utbildningar som inte ingår i upphandlingen, dels att avropande myndigheter ska få samma tydliga hänvisning. Cornerstone har även accepterat villkoren i bilagan och måste därför anses ha varit införstådd med vad som avsågs med upphandlingens omfattning.

Syftet med leverantörskvalificeringen är att verifiera att de anbudsgivare som erhåller ramavtal bl.a. har teknisk kapacitet för att fullgöra de åtaganden som följer av ramavtalet. För att uppfylla kravet om teknisk kapacitet ska anbudsgivaren redovisa tre kundanpassade utbildningar för att styrka att denne har förmåga att tillhandahålla utbildning och konsulttjänst som omfattas av upphandlingen. Omfattningen av den utbildning och de konsulttjänster, dvs. upphandlingsföremålet, som omfattas av upphandlingen framgår tydligt. Cornerstone har inte visat någon sammanblandning av leverantörskvalificering och kraven på upphandlingsföremålet.

**Förvaltningsrätten** gör följande bedömning. Av 11 kap. 11 § LOU följer att en upphandlande myndighet ska ange på vilket sätt en leverantör ska styrka sin tekniska kapacitet och att den tekniska kapaciteten får styrkas endast genom något av de sätt som uppräknas i den aktuella bestämmelsen. LOU innehåller inte några materiella regler om vilka krav som får ställas. Förvaltningsrätten anser att upphandlande myndighet måste kunna ställa frågor om exempelvis innehållet i de tjänster som anges som referenser för att kunna försäkra sig om att aktuella tjänster visar att anbudsgivaren har erfarenhet som är relevant för att anbudsgivaren ska anses vara kvalificerad att lämna anbud. Mot denna bakgrund står inte de uppgifter Kammarkollegiet har begärt att Cornerstone ska redovisa i punkterna 3.2.5.2–3.2.5.4 i förfrågningsunderlaget i strid med bestämmelserna i 11 kap. 11 § LOU om på vilka sätt en leverantör får styrka sin tekniska kapacitet (jfr Kammarrätten i Stockholms avgörande i mål nr 5687-13).



I punkten 3.2.5.1 i förfrågningsunderlaget framgår att Kammarkollegiet kan komma att kontrollera att leveranserna har utförts. Skrivningen i förfrågningsunderlaget innebär inte att Kammarkollegiet påtagit sig en skyldighet att kontakta angivna referenser i anbudet. Kammarkollegiet har således inte bortsett från något krav i förfrågningsunderlaget genom att inte kontakta kontaktpersonen för redovisad kundanpassad utbildning 3.

Vidare anser förvaltningsrätten att det i punkten 1.4.1.1 i förfrågningsunderlaget med tillräcklig tydlighet framgår vad som omfattas av upphandlingen, dvs. utbildningar inom IT. Att Kammarkollegiet även i aktuell punkt hänvisat till bilagan ”Avropsregler” punkten 5.3.3, där det bl.a. framgår att generella utbildningar inte får avropas, strider inte mot principerna om öppenhet och transparens på sätt som Cornerstone gjort gällande. Av punkten 1.1 i förfrågningsunderlaget framgår också uttryckligen att förfrågningsunderlaget bland annat består av bilagan ”Avropsregler”. Förvaltningsrätten anser inte heller att någon sammanblandning av leverantörskvalificeringen och kraven på upphandlingsföremålet har skett på sätt som Cornerstone anför. Sammantaget saknas skäl för ingripande med stöd av LOU även i denna del.

#### Leverantörskvalificering – Teknisk kapacitet

**Cornerstone** gör gällande att referensuppdraget för utbildning 3 omfattas av utbildningsområdet ”Ledning och styrning” och anför i huvudsak följande. Av Cornerstones beskrivning framgår att referensutbildningen avser ledarskapsutbildning, det vill säga ligger inom området ”Ledning och styrning”. Av anbudet framgår att utbildning 3 är en praktisk kurs i hur man organiserar, leder och utvecklar människor. Av beskrivningen framgår explicit att utbildningen avser ledning och styrning. I anbudet har på ett översiktligt sätt beskrivits hur utbildningen avser chefers förmåga att stötta och leda, samt genom konkreta verktyg kunna hantera förändringar inom den egna organisationen. Förändringar och svårigheter för chefer och ledare

att hantera förändringar inom IT-avdelningar och IT-organisationer är stora frågor som IT-avdelningar kontinuerligt ställs inför till följd av den särskilda karaktär och snabba utveckling som råder inom IT-området. Att ge utbildning och verktyg för chefer inom IT-organisationer att hantera dessa ständiga förändringar är en grundläggande del av utbildningsområdet för ”Ledning och styrning” som ingår i upphandlingen. Det är en självklarhet att ”Ledning och styrning” innefattar olika former av ledarskapsutbildning, förhandling och ledning i rollen som chef, medarbetare och projektledare etc., och hade det varit så att Kammarkollegiet avsåg att exkludera något område som normalt faller inom ramen för detta, så hade Kammarkollegiet varit tvungen att explicit ange det i förfrågningsunderlaget. I aktuellt förfrågningsunderlag står uttryckligen närmast tvärtom, nämligen att upphandlingen avser IT-utbildning, samt att utbildningsområdet ”Ledning och styrning” avser utbildning ”med inriktning på ledning och styrning av kundens IT-avdelning”. Att ledarskapsutbildningar faller inom området för ”Ledning och styrning” och därmed omfattas av upphandlingen framgår dessutom av Kammarkollegiets bedömning av anbudet från Learning Tree.

Eftersom hela det samlade upphandlingsföremålet avser IT-utbildningar har Cornerstone endast åberopat referensuppdrag vilka avser just IT-området såsom i detta fall utbildning för IT-avdelningar. Det ska särskilt noteras att förfrågningsunderlaget inte innehåller något krav på att anbudsgivaren ska ange vilket utbildningsområde respektive referens samt angiven utbildning hänförs till. Inom parantes kan sägas att utbildningar inom området för ”Ledning och styrning” generellt inte skiljer sig nämnvärt för IT-verksamheter jämfört med andra verksamheter.

Av fastlagd praxis framgår att det i de flesta fall är tillfyllest att anbudsgivaren anger att de krav som uppställs i förfrågningsunderlaget uppfylls. Någon allmän skyldighet för anbudsgivaren att i sitt anbud visa detta föreligger inte enligt gällande upphandlingsrätt. Det finns inte någon

skrivning i förfrågningsunderlaget som ger vid handen att det skulle åligga anbudsgivaren någon särskild bevisskyldighet på ett allmänt plan i upphandlingen. I stället framgår av punkterna 3.2.5.2–3.2.5.4 i förfrågningsunderlaget att anbudsgivaren i sitt anbud ska lämna uppgift om vilken kund åberopad referens avser, kontaktuppgifter, eventuell underleverantör, samt en kort beskrivning innefattande fakta såsom lärarens namn, antal utbildningsdagar etc. Något krav på att anbudsgivaren ska visa detta genom att i anbudet förete någon form av bevisning förekommer inte i upphandlingen.

Kammarkollegiet har i strid med likabehandlingsprincipen varit olika ”sträng” i bedömningen av de olika anbuden och har för andra anbudsgivare accepterat utbildning motsvarande den Cornerstone diskvalificerats för. Vid genomgång av anbuden framgår tydligt att Kammarkollegiet inte har haft en tydligt ”måttstock” efter vilken man bedömt samtliga, utan individuella bedömningar har gjorts vilka kraftigt skiljer sig åt mellan anbuden. Detta gäller såväl generellt för samtliga krav som för enskilda krav. Det sätt på vilket Kammarkollegiets bedömningar svajar och inte håller en tydlig genomgående linje öppnar för möjlighet till godtycke och ovidkommande hänsyn, vilket strider mot de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna. Anbudsgivarna Redpill Linpro AB (Redpill), Datacentralen i Södra Sverige AB (DC), IT-utbildning i Stockholm AB (ITIS), Service Management Portalen AB (SMP), Nfi Comptence AB (NFI) samt Learning Tree International Aktiefbolag (Learning Tree) har åberopat och beskrivit referenser på ett sätt som varken i sak, omfattning eller form nämnvärt skiljer sig åt från vad Cornerstone har gjort i anbudet.

Det finns betydligt fler likheter än skillnader mellan kraven på anbudsgivarna (dvs. kvalificeringskraven) och kraven på utbildningarna (dvs. kraven i kravspecifikationen). För det första är det i båda dessa fall fråga om krav som anbudsgivaren ska uppfylla för att kunna tilldelas

ramavtal. För det andra är det fråga om krav för vilka anbudsgivarna ska göra en beskrivning. För det tredje är det i båda fallen fråga om krav för vilka anbudsgivarna genom sina beskrivningar ska styrka vissa saker. För det fjärde är det så att båda kraven innebär att det är just utbildningar som ska beskrivas. Kammarkollegiet har inte kunnat påvisa någon i sammanhanget relevant skillnad mellan dessa krav, utan påstår enbart att kvalificeringskravet i punkten 3.2.5.1 ställer större krav på tydlighet då anbudsgivaren själv äger rätt att fritt välja referensuppdrag inom tre av fyra utbildningsområden. Det Kammarkollegiet anför är dessutom ett felaktigt påstående, eftersom anbudsgivarna i båda dessa typer av krav har fått samma valfrihet genom att ha fått möjlighet att fritt välja vilka olika utbildningar som ska redovisas.

Enbart det faktum att SMP nämnt att utbildningen, generiskt beskriven, innefattar kravsificering och kravhantering kan rimligen inte medföra att den passar bättre in i området ”Systemutveckling” än vad Cornerstones utbildning i ledarskap gör inom området ”Ledning och styrning”. Dessutom bör framhållas att orden kravsificering och kravhantering är allt annat än IT-specifika ord. Enbart användningen av dessa ord kan därför inte anses visa att det är fråga om en utbildning inom IT.

**Kammarkollegiet** gör gällande att Cornerstones redovisade utbildning är en generell utbildning och därmed inte ryms inom utbildningsområdet ”Ledning och styrning” och anför i huvudsak följande. Vid bedömningen av anbud får endast beaktas uppgifter som framgår av förfrågningsunderlaget och anbudet. Det är av yttersta vikt att anbudsgivaren tydligt verifierar hur respektive krav i upphandlingen uppfylls. Av Cornerstones redovisade kundanpassade utbildning 3 i punkten 3.2.5.4 i anbudet framgår det inte att utbildningen avser en ledarskapsutbildning för Sandviks IT-avdelning då den är beskriven i generella ordalag för chefer i stort inom Sandvik. Då generella ledarskapsutbildningar inte omfattas av upphandlingen ryms inte

Cornerstones beskrivning av utbildningen inom området för ”Ledning och styrning” eller något annat utbildningsområde i upphandlingen.

Cornerstone jämför vidare uppfyllelsen av krav dels i leverantörskvalificeringen, dels i kravspecifikationen vars förutsättningar av naturliga skäl skiljer sig åt. Exempelvis ställer kvalificeringskravet i punkten 3.2.5.1 större krav på tydlighet då anbudsgivaren själv äger rätt att fritt välja referensuppdrag inom tre av fyra utbildningsområden. Eftersom uppfyllelsen av kraven i de olika delarna av förfrågningsunderlaget skiljer sig åt är det endast relevant att jämföra Cornerstones beskrivning med SMP:s beskrivning av kundanpassad utbildning 3 i kvalificeringskrav 3.2.5.4. Av SMP:s beskrivning framgår tydligt att utbildningen omfattar bland annat kravspecificering och kravhantering, vilket innefattas av utbildningsområdet ”Systemutveckling” enligt punkten 1.4.1.1 i förfrågningsunderlaget till skillnad från Cornerstones anbud där en generell ledarskapsutbildning har beskrivits. Cornerstone har inte redovisat tre kundanpassade utbildningar i enlighet med kvalificeringskravet 3.2.5.1 och anbudet har rätteligen förkastats på denna grund.

**Förvaltningsrätten** gör följande bedömning. Förvaltningsrätten har ovan funnit att generella upphandlingar inte ryms inom de olika utbildningsområdena i upphandlingen. Utifrån vad Cornerstone har angett i sitt anbudssvar kan inte bolagets redovisade kundanpassade utbildning 3 anses som en IT-utbildning. Även om det inte kan anses nödvändigt att anbudsgivaren, för att uppfylla det aktuella kravet i punkten 3.2.5.4 i förfrågningsunderlaget, använder exempelvis ordet IT i sin beskrivning måste det enligt förvaltningsrättens mening dock av svaret framgå att redovisad genomförd utbildning faktiskt avsett utbildning inom IT. Av Cornerstones beskrivning kan inte detta utläsas. Mot denna bakgrund har Kammarkollegiet haft fog för sin bedömning att Cornerstone har redovisat

en generell ledarskapsutbildning vilken inte ryms inom utbildningsområdet ”Ledning och styrning”.

Med hänsyn till hur Kammarkollegiet formulerat kraven i punkterna 3.2.5.2–3.2.5.4 i förfrågningsunderlaget anser förvaltningsrätten inte att det är tillräckligt att endast, som Cornerstone bl.a. anfört, jakande ange att ska-kraven är uppfyllda. Bedömningen om Cornerstone uppfyller aktuella krav ska således grunda sig på vad bolaget har angett i sitt anbud, i enlighet med punkten 2.2.2 i förfrågningsunderlaget.

Cornerstone har gjort gällande att bolagets redovisade kundanpassade utbildning 3 i vart fall är lika tydlig som beskrivningarna i anbuden från Redpill punkten 4.1.1.3, DC punkten 4.1.1.2, ITIS punkten 4.1.1.3, NFI punkten 4.1.1.3, SMP punkten 3.2.5.4 och Learning Tree punkten 4.1.1.3. Förvaltningsrätten anser inte att den bedömning Kammarkollegiet har gjort beträffande jämförelsen av ska-krav i de olika delarna, dvs. leverantörskvalificeringen respektive kravspecifikationen, står i strid med LOU eller de för upphandling grundläggande principerna och att en jämförelse med SMP:s beskrivning därför endast är relevant i sammanhanget. Förvaltningsrätten anser inte, vid en jämförelse, att Cornerstones beskrivning är lika tydlig som SMP:s beskrivning av redovisad kundanpassad utbildning 3. Grund för ingripande med stöd av LOU finns inte i denna del.

#### Kravspecifikation – Ledning och styrning

**Cornerstone** gör gällande att erbjudna utbildningar 3 och 4 omfattas av utbildningsområdet ”Ledning och styrning” och anför i huvudsak följande. Av anbudet framgår att båda utbildningarna är utbildningar inom ledarskap och förhandling, vilka riktar sig till IT-verksamheter och också i praktiken är väldigt efterfrågade av IT-verksamheter inte minst inom offentlig sektor. Av anbudet framgår att utbildning 3 är en praktisk kurs i hur man

organiserar, leder och utvecklar människor och utbildning 4 är en kurs i förhandlingsteknik där man bl.a. lär sig driva frågor utan att skada relationer och hitta konstruktiva lösningar på låsta situationer, förhandla resurser i projekt etc. Av beskrivningen framgår explicit att utbildningen avser ledning och styrning. De utbildningar som angetts avser just utbildningar som har stor betydelse och är riktade till IT-området. Kammarkollegiet har godkänt en ledarskapsutbildning under området ”Ledning och styrning”. Kursen är liknande de utbildningar Cornerstone har återoppat men som Kammarkollegiet diskvalificerat. Av detta framgår att Cornerstones återopade utbildningar visst faller inom området för ”Ledning och styrning” och bolagets anbud ska rätteligen godtas. Den enda skillnaden mellan dessa utbildningar är att Learning Tree använt ordet IT. Det strider mot de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna om transparens, förutsebarhet och likabehandling.

**Kammarkollegiet** gör gällande att Cornerstones erbjudna utbildningar 3 och 4 är generella och därmed inte ryms inom utbildningsområdet ”Ledning och styrning” och anför i huvudsak följande. Cornerstone har i sitt anbud redovisat en praktisk kurs i hur man organiserar, leder, utvecklar människor och anpassar sitt ledarskap för att nå resultat och en kurs i förhandlingsteknik som ger verktyg för att nå bra resultat i förhandlingar i vardagliga situationer. Generella utbildningar i t.ex. ledarskap omfattas inte av upphandlingen och av Cornerstones beskrivning i anbudet framgår det inte om utbildningen är en IT-utbildning eller en utbildning av annan art. Cornerstones beskrivning motsvarar inte Learning Trees beskrivning. Av Learning Trees beskrivning framgår klart och tydligt av namnet, ”Ledarskap i en IT-organisation”, och av beskrivningen att utbildningen avser en utbildning i ledarskap i en IT-organisation till skillnad från Cornerstones beskrivningar av ”Vinnande ledarskap” och ”Praktisk förhandlingsteknik”. Det bestrids att den enda skillnaden skulle vara att Learning Tree använt ordet IT. Cornerstone har inte redovisat minst fyra utbildningar inom

utbildningsområdet ”Ledning och styrning” i enlighet med det obligatoriska kravet 4.1.1.3 och har rätteligen förkastats på denna grund.

**Förvaltningsrätten** gör följande bedömning. Bedömningen av om aktuellt krav är uppfyllt ska grunda sig på vad Cornerstone har angett i sitt anbud. I sitt anbudssvar har Cornerstone uppgett att bolaget erbjuder utbildningarna ”Vinnande ledarskap” och ”Praktisk förhandlingsteknik”. Cornerstone beskriver utbildning 3 på så sätt att ”Kursen lär dig att organisera, leda och utveckla människor samt hur du kan anpassa ditt ledarskap för att nå resultat. Kursens praktiska inriktning ger dig verktygen för att kommunicera bättre och förstärker din förmåga att motivera, engagera och inspirera människor att prestera”. Cornerstone beskriver utbildning 4 på så sätt att ”Du ska till exempel kunna driva dina frågor utan att skada relationer och hitta konstruktiva lösningar på låsta situationer. Den här kursen ger dig verktyg för att nå bra resultat i förhandlingar för vardagliga situationer. Det kan vara att förhandla om resurser i projekt, om villkor med en leverantör eller rentav om lön med din chef. Kursen hjälper dig att bli en effektiv förhandlare genom att finna din egen förhandlingsstil och träna på att få ut maximal nytta av den”.

Utifrån Cornerstones beskrivningar av erbjudna utbildningar instämmer förvaltningsrätten i Kammarkollegiets bedömning att aktuella utbildningar inte kan anses vara omfattade av utbildningsområdet ”Ledning och styrning” i upphandlingen. Grund för ingripande med stöd av LOU saknas därför även i denna del.

#### Kravspecifikation - Färdigpaketerad självstudieutbildning

**Cornerstone** gör gällande att bolaget såväl namngivit som beskrivit en självstudieutbildnings omfattning och anför i huvudsak följande. Den självstudieutbildning som har angetts i anbudet heter ”Addskills Online” och är uppdelad i olika moduler, så kallade e-kurser. Att namnet är



”Addskills Online” är en omständighet som Kammarkollegiet inte kan påverka. Det förefaller därtill helt orimligt och strider mot proportionalitetsprincipen att Kammarkollegiet skulle diskvalificera en anbudsgivare till följd av hur namngivning av viss utbildning gjorts. Det exakta sättet på vilket anbudsgivaren ska beskriva den självstudieutbildning som erbjuds, utgör inte ska-krav i upphandlingen. Det uppställs inte något ska-krav avseende utformningen av beskrivningen. Teoretiskt skulle det därmed kunna vara möjligt för en anbudsgivare att verifiera ska-kravsuppfyllelsen på annat sätt, exempelvis genom att i anbudet ange länk till sådan utbildning. Av ordalydelsen i förfrågningsunderlaget framgår att det är själva verifieringen som är syftet och därmed det väsentliga, inte hur verifieringen gått till. Det är således inte ett självändamål att en självstudieutbildning namnges och beskrivs, utan ett sätt på vilket den upphandlande myndigheten kan förlita sig på att självstudieutbildning verkligen tillhandahålls. Ordet ”en” är inte väsentligt i texten. Att Kammarkollegiet diskvalificerar anbudsgivare på grund av att man inte namngett och verifierat att man tillhandahåller mer än vad Kammarkollegiet anser utgöra ”en” utbildning strider mot proportionalitetsprincipen. Hade det varit så att det var viktigt att det var just en utbildning som skulle beskrivas så hade det rimligen formulerats på ett tydligare sätt, exempelvis ”en enda”, ”en utvald” eller likande.

Cornerstones beskrivning är i vart fall lika tydlig som de av Kammarkollegiet godkända beskrivningar som har gjorts av flertalet av de antagna anbudsgivarna. Detta gäller exempelvis anbud som Redpill, SMP, NFI och Learning Tree lämnat. Vidare är beskrivningen i vart fall lika tydlig som de mycket knapphändiga beskrivningar som ITIS redovisat i sitt anbud, i synnerhet för de kundanpassade utbildningarna under punkterna 3.1.5.3 och 3.1.5.4.

**Kammarkollegiet** gör gällande att Cornerstone inte har namngett och beskrivit omfattningen av en självstudieutbildning och anför i huvudsak följande. Cornerstone har i anbudet redovisat att bolaget använder sig av "Addskills Online". Av anbudet framgår att "Addskills Online är e-learning med ett pedagogiskt innehåll och med en lärplattform som är anpassad till användning i både dator, platta och mobil" samt "Addskills består av e-kurser som på ett enkelt och roligt sätt stödjer din inläring". Cornerstone har således namngett en "lärplattform" där olika "e-kurser" tillhandahålls. Vad gäller omfattning beskriver Cornerstone generellt bolagets metodik och hur e-kurser i Addskills Online är uppdelade. Cornerstones anbud har inte förkastats på grund av att bolaget har beskrivit för mycket. Av det aktuella kravet följer att anbudsgivarna ska verifiera kravet genom att namnge en självstudieutbildning och den namngivna utbildningens omfattning. Att godta Cornerstones anbud trots att verifiering inte har skett i enlighet med förfrågningsunderlaget skulle strida mot likabehandlings- och transparensprincipen. Cornerstones anbud har rätteligen förkastats på denna grund.

Av Learning Trees anbud framgår det att merparten av kurserna kan genomföras via konceptet "Anytime" där kunden på egen hand genomför utbildningen via en internetuppkoppling. Learning Tree exemplifierar därefter en självstudieutbildning som kan genomföras i konceptet "Anytime" genom den angivna utbildningen i Javaprogrammering och dess omfattning. Learning Tree uppfyller således det obligatoriska kravet.

Det är klart och tydligt att Cornerstones beskrivning inte är lika tydlig som NFI:s, Redpills eller SMP:s beskrivningar. NFI har i sitt anbud angett självstudieutbildningen "Molninfrastruktur och SDC" och utbildningens omfattning. Redpill har i sitt anbud angett självstudieutbildningen "Red Hat System Administration i Online" och utbildningens omfattning. SMP har i sitt anbud angett självstudieutbildningen

”Windows Azure Architect” och utbildningens omfattning. Vad Cornerstone gör gällande om ITIS:s beskrivningar i kvalificeringskraven i punkterna 3.2.5.3 och 3.2.5.4 saknar relevans då bolaget jämför uppfyllelsen av olika kravställningar. Kammarkollegiet har inte brutit mot likabehandlings- och transparensprincipen vid förkastande av Cornerstones anbud.

**Förvaltningsrätten** gör följande bedömning. Kammarkollegiet har i punkten 4.1.4.1 i förfrågningsunderlaget angett att anbudsgivarna ”ska erbjuda självstudieutbildning dvs. färdigpaketerad utbildning via Internet eller på något lagringsmedia. Om kravet är uppfyllt, verifiera detta genom att namnge och beskriv en självstudieutbildnings omfattning samt om anbudsgivaren eller anbudsgivarens underleverantör erbjuder denna utbildning”.

Av förfrågningsunderlaget kan det utläsas att en verifiering är kopplad till ska-kravet. Cornerstone har i sitt anbud uppgett att den färdigpaketerade utbildningen som erbjuds är ”Addskills Online”. Vidare beskrivs utbildningen på så sätt att ”Addskills Online är e-learning med ett pedagogiskt innehåll och med en lärplattform som är anpassad till användning i både dator, platta och mobil. E-kurserna i Addskills Online har ett attraktivt format och bygger på en metodik som håller användarens intresse uppe. Addskills Online är ett enkelt, roligt och effektivt sätt att lära sig nya saker, repetera och få hjälp. Addskills Online är e-learning som fyller tre syften; Inläring, Repetition och Support”. Vidare uppger Cornerstone bland annat att ”Addskills Online består av e-kurser som på ett enkelt och roligt sätt stödjer din inläring”.

Förvaltningsrätten instämmer i Kammarkollegiets bedömning att Cornerstone i sitt anbud har beskrivit sin lärplattform ”Addskills Online” där olika e-kurser tillhandahålls. Cornerstone har inte angett vilken färdigpaketerad utbildning, e-kurs, som erbjuds via denna lärplattform utan

har endast angett att e-kurser erbjuds. Av den verifiering Cornerstone har gjort kan det således inte utläsas att ska-kravet är uppfyllt. Cornerstone har inte heller på annat sätt i anbudet visat att aktuellt ska-krav är uppfyllt. Förvaltningsrätten anser vidare att det i förfrågningsunderlaget är tydligt att Kammarkollegiet efterfrågar beskrivning av en självstudieutbildning. Mot denna bakgrund har Kammarkollegiet haft fog för sin bedömning att Cornerstone inte uppfyllt aktuellt ska-krav. Vad Cornerstone i övrigt har anfört medför ingen annan bedömning. Sammantaget saknas det grund för ingripande med stöd av LOU också i denna del.

#### Vinnande anbud

**Cornerstone** gör gällande att anbuderna från SMP, Learning Tree och Kompetensnavet AB (Kompetensnavet) ska diskvalificeras på grund av bristande ska-kravsuppfyllnad och anför i huvudsak följande. Punkten 4.1 i förfrågningsunderlaget innehåller bl.a. krav på att anbudsgivaren ska erbjuda minst ett angivet antal utbildningar för varje utbildningsområde. Vid bedömningen av ska-kravsuppfyllnad har Kammarkollegiet frångått dessa krav och godtagit utbildningar, vad gäller anbuderna från SMP och Learning Tree, som inte faller inom de respektive utbildningsområdena utan avser andra områden.

SMP erbjuder inte 15 stycken utbildningar avseende utbildningsområdet ”Programvara” enligt de krav som uppställs i förfrågningsunderlaget och anbudet ska därför diskvalificeras. Utbildning 5 är en teknisk kurs för databasadministratörer/databasutvecklare med inriktning mot certifiering 70-461. Kursen riktar sig till teknisk personal i form av databasadministratörer och inte till användare. Således kan den inte anses ingå under användarutbildning. Det ska i sammanhanget noteras att ”användare” är en vedertagen term inom IT som avser person ute i verksamheten som använder den aktuella programvaran, dvs. inte administratörer, super-användare och andra särskilt kvalificerade personer.

Vidare är utbildning 11 en kurs för erfarna UNIX-administratörer om hur man installerar, anpassar, administrerar ett operativsystem. Inte heller denna utbildning kan klassas som användarutbildning. Utbildning 13 är också en kurs som lär deltagarna installera, konfigurera, driva och underhålla produkten. Det är således inte fråga om en kurs för användare. Även den kurs som anges under utbildning 15 är en kurs som tar upp hur man installerar och konfigurerar.

Learning Tree erbjuder inte heller 15 stycken utbildningar avseende "Programvara". Utbildningarna 3 och 8 faller inte inom utbildningsområdet "Programvara" utan i stället inom området "Infrastruktur" varför ska-kraven inte uppfylls. Utbildningarna 3 och 8 är tekniska kurser som inte riktar sig till användarna, utan till IT-tekniker. Det ska uppmärksammas att det är själva utbildningen som styr klassificeringen, inte kursdeltagarna. Att Kammarkollegiet trots bristande ska-kravsuppfyllelse har godtagit anbudet och tilldelat dem ramavtal strider mot principerna om transparens, förutsebarhet och likabehandling.

I punkten 3.2.7 i förfrågningsunderlaget uppställs krav på att anbudsgivare ska redovisa eventuella underleverantörer och särskilda blanketter finns för ändamålet. Kompetensnavet har angett att underleverantörer inte används. Trots detta och trots att anbudsgivaren endast har och har haft två anställda, anger Kompetensnavet i sina åberopade referensuppdrag tre olika lärare. Vidare har Kompetensnavet de senaste åren haft en omsättning på mellan en och två MSEK. Punkten 3.2.5.1 i förfrågningsunderlaget innehåller krav om att "anbudsgivaren ska därför ha resurser, kapacitet och förmåga att tillhandahålla utbildning och konsulttjänster till kunder i hela Sverige". För att kunna erbjuda de 54 utbildningar som Kompetensnavet har angett i sitt anbud, fordras antingen att underleverantörer anlitas eller att en massiv nyrekrytering görs. Att antalet anställda skulle kunna ökas med många hundra procent som en direkt följd av ramavtalsstilldelning bär inte

sannolikhetens prägel. Att genomföra de i anbudet 54 angivna utbildningarna skulle dessutom öka Kompetensnavets omsättning med många hundra procent. Att Kammarkollegiet inte har diskvalificerat Kompetensnavet för bristande ekonomisk ställning och teknisk kompetens innebär att Kammarkollegiet avvikit från de krav som uppställts i förfrågningsunderlaget. Härtill kommer att Kammarkollegiet har gjort en ”inkluderande” och osedvanligt generös bedömning av Kompetensnavets anbud, samtidigt som Kammarkollegiet varit felaktigt ”sträng” i bedömningen av Cornerstones anbud, vilket strider mot likabehandlingsprincipen.

**Kammarkollegiet** gör gällande att det saknas grund att förkasta anbuden från SMP, Learning Tree och Kompetensnavet och anför i huvudsak följande. Av punkten 1.4.1.1 i förfrågningsunderlaget följer att utbildningsområdet ”Programvara” avser ”... utbildningar under vilka användare lär sig programvaror. Programvarorna kan rikta sig till alla typer av användare i kunds verksamhet”. Cornerstones påståenden om att anbudsgivare inte skulle kunna erbjuda programvara som vanligtvis eller endast används av ”administratörer, super-användare och särskilt kvalificerade personer” är inte förenliga med förfrågningsunderlaget. Cornerstones tolkning är helt orimlig då detta skulle innebära att IT-utbildning inom vissa områden inte skulle kunna avropas på kommande ramavtal. Cornerstones tolkning och påståenden om vad som är en ”vedertagen term inom IT” saknar därmed relevans. SMP:s och Learning Trees aktuella utbildningar ryms därför inom utbildningsområdet ”Programvara”. SMP och Learning Tree uppfyller kravet om att ange minst 15 utbildningar inom utbildningsområdet ”Programvara” i punkten 4.1.1.1 och det saknas grund att förkasta anbuden.

Det ställs kvalificeringskrav på anbudsgivarnas ekonomiska ställning. Anbudsgivarna ska minst ha ett kreditomdöme om 40 enligt Creditsafe

alternativt annat kreditvärderingsföretags intyg som bevisar att kravet uppfylls på motsvarande sätt. Det ställs inte något krav på en viss omsättning. Inte heller ställs krav på antal anställda. Det saknas grund för att förkasta Kompetensnavets anbud på grund av ekonomisk ställning och teknisk kapacitet.

**Förvaltningsrätten** gör följande bedömning. Av förfrågningsunderlaget kan det inte utläsas någon definition av användare likt den Cornerstone gjort gällande varför denna definition inte kan tillmätas någon betydelse. I punkten 1.4.1.1 i förfrågningsunderlaget framgår vidare att ”programvarorna kan rikta sig till alla typer av användare i kunds verksamhet”. Enligt förvaltningsrätten innebär det att även kurser som potentiellt vänder sig till särskilt kvalificerade personer också omfattas av upphandlingen. Kammarkollegiet har mot denna bakgrund haft fog för sin bedömning att SMP och Learning Tree uppfyller kravet i punkten 4.1.1.1 i förfrågningsunderlaget.

Annat är inte visat än att Kompetensnavet uppfyller kravet på ekonomisk ställning som det uppställs i förfrågningsunderlaget. Det är inte heller visat att Kompetensnavet inte skulle uppfylla kravet i punkten 3.2.5.1 i förfrågningsunderlaget om att ha resurser, kapacitet och förmåga att tillhandahålla utbildning och konsulttjänst till kunder i hela Sverige. Skäl att förkasta Kompetensnavets anbud på sätt som Cornerstone gjort gällande saknas därmed. Skäl för ingripande med stöd av LOU finns inte heller i denna del.

#### Otydligt förfrågningsunderlag

**Cornerstone** gör gällande att förfrågningsunderlaget är otydligt på så sätt att det inte tydligt framgår hur beskrivningarna av de olika offererade utbildningarna ska utformas för att motsvara Kammarkollegiets krav och att det vidare är otydligt om de utbildningar Cornerstone åberopat inte skulle

vara godtagbara. Vid en korrekt tillämpning av indelningen i utbildningsområdena ”Programvara” och ”Infrastruktur” på det sätt som föreskrivs i förfrågningsunderlaget uppfyller inte SMP och Learning Tree uppställda krav i förfrågningsunderlaget. Cornerstone anför i huvudsak följande. Det krävs hög grad av konkretisering av informationen i förfrågningsunderlaget, både i fråga om innebörden av informationen och hur bedömningen ska ske. För det fall ska-kraven i upphandlingen inte ska tolkas på det sätt Cornerstone gjort, och att bolagets anbud därför inte uppfyller samtliga ska-krav, beror det på att Kammarkollegiet brutit mot likabehandlings- och transparensprincipen och därmed 1 kap. 9 § LOU. Exempelvis har det inte framgått att förekomsten av enstaka ord, såsom ”IT”, skulle innebära att ett anbud förkastats, trots att det av informationen i övrigt och av sammanhanget klart framgår att det är fråga om IT-utbildning. Dessutom kan det konstateras att Kammarkollegiet själv uppenbarligen haft svårt att tillämpa kraven konsekvent och enhetligt på samtliga anbud. Som framgått finns det flera exempel på att till synes likvärdiga beskrivningar bedöms helt olika av Kammarkollegiet, med resultatet att vissa anbud antagits medan andra förkastats på ett sätt som framstår som godtyckligt. Någon metod för val av ”tolkningsmodell” framgår inte i förfrågningsunderlaget eller av dokumentationen i övrigt. Kammarkollegiet förefaller ha gjort detta ad hoc. Det finns inte någon förutsebarhet, transparens eller öppenhet i Kammarkollegiets agerande. Det har varit förhållandevis enkelt för Kammarkollegiet att utforma förfrågningsunderlaget på ett tydligare sätt, för att därigenom ge anbudsgivarna tillräcklig vägledning. Exempelvis hade Kammarkollegiet kunnat ange en tydlig miniminivå för vad respektive utbildningsbeskrivning skulle innehålla för att anses uppfylla kraven. I stället har Kammarkollegiet, på ett direkt vilseledande sätt, i frågor och svar tonat ned betydelsen av utbildningsbeskrivningarna.



Uppdelningen mellan utbildningsområdena "Programvara" och "Infrastruktur" är transparent och förutsebar i förfrågningsunderlaget. Dessutom stämmer den uppdelningen som görs i förfrågningsunderlaget med vad som är gängse på IT-området. Om Kammarkollegiet i stället menar att uppdelningen skulle vara någon annan och att utbildningar som tydligt och tveklöst enligt förfrågningsunderlaget hör till området "Infrastruktur" skulle kunna "tryckas in" i området "Programvara", innebär det ett avsteg från vad som föreskrivs i förfrågningsunderlaget och förfrågningsunderlaget är så otydligt att det inte går att förlita sig på det.

Kammarkollegiet påstår också att sju av nio anbudsgivare uppfyllde samtliga obligatoriska krav. Detta är rent felaktigt och ett direkt vilseledande påstående. Det verkliga förhållandet är i stället att hela sju av 13 anbudsgivare inte ansetts uppfylla samtliga obligatoriska krav i upphandlingen. Detta om något visar hur otydligt och bristfälligt utformat Kammarkollegiets förfrågningsunderlag varit.

Den omständigheten att inte de största aktörerna på marknaden, dvs. Cornerstone och Informator Utbildning Svenska AB, ansetts uppfylla kraven och att detsamma gäller ytterligare fyra anbudsgivare, talar för att kraven i upphandlingen varit så otydliga att inte ens rimligt omsorgsfulla och normalt informerade anbudsgivare kunnat bilda sig en rättvisande bild av hur Kammarkollegiet skulle komma att tolka kraven.

**Kammarkollegiet** anser inte att förfrågningsunderlaget är otydligt på sätt som Cornerstone gör gällande och anför i huvudsak följande. Av förfrågningsunderlaget framgår det klart och tydligt vad som krävs av anbudsgivarna för att uppfylla de aktuella kraven. Av kvalificeringskravet 3.2.5.1 framgår det att de tre redovisade kundanpassade utbildningarna ska tillhöra tre olika utbildningsområden och att anbudsgivaren ska beskriva utbildningarnas omfattning och innehåll. Av det

obligatoriska kravet i punkten 4.1.1.3 framgår det att anbudsgivaren ska erbjuda minst fyra olika utbildningar inom utbildningsområdet ”Ledning och styrning” och att anbudsgivaren bl.a. ska beskriva utbildningarnas omfattning. Av det obligatoriska kravet 4.1.4.1 framgår det att anbudsgivaren bl.a. ska namnge och beskriva en självstudieutbildnings omfattning. Anbudsgivarna måste därför ha fått en god bild av vad Kammarkollegiet har krävt för kravuppfyllelse. Samtliga anbudsgivare har konsekvent likabehandlats. Förfrågningsunderlaget kan vidare inte anses vara otydligt och oklart endast av den anledningen att Cornerstone och fem andra anbudsgivare förkastades. Av nio anbudsgivare som kvalificerades uppfyllde sju anbudsgivare samtliga obligatoriska krav och tilldelades ramavtal. Detta framgår tydligt av tilldelningsbeslutet. Kammarkollegiet har inte brutit mot likabehandlings- och transparensprincipen i 1 kap. 9 § LOU genom utformningen av förfrågningsunderlaget.

**Förvaltningsrätten** gör följande bedömning. Av RÅ 2002 ref. 50 framgår att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. Detta följer också av EU-rättens krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens. De skiftande förhållandena som förekommer i det ekonomiska livet gör emellertid att även förfrågningsunderlag som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och EU-rätten inte träds för när.

Förvaltningsrätten anser att det med tillräcklig tydlighet framgår av förfrågningsunderlaget med tillhörande handlingar att de utbildningar som redovisas i anbudssvaret ska ha en koppling till upphandlingsföremålet, dvs. att utbildningarna inte får vara av generellt slag. Att Kammarkollegiet inte specificerat en så kallad miniminivå för vad respektive utbildningsbeskrivning ska innehålla för att bli godkänd är inte en brist av

sådan dignitet att principerna enligt LOU kan anses ha trätts för när. Sammantaget är det inte visat att förfrågningsunderlaget är behäftat med sådana allvarliga brister att det inte kan godtas. Grund för ingripande med stöd av LOU finns inte heller i denna del.

#### Skada

**Cornerstone** gör gällande att bolaget riskerar att lida skada med anledning av Kammarkollegiets handlande och anför i huvudsak följande. Cornerstone riskerar att gå miste om möjligheten till försäljning, vilket uppgår till omfattande belopp. Eftersom skadan är en direkt följd av Kammarkollegiets handlande i strid med LOU och upphandlingsrätten i övrigt föreligger ett kausalt samband mellan Cornerstones riskerade skada och brotten mot LOU.

**Kammarkollegiet** gör gällande att Cornerstone inte har riskerat eller kan komma att lida skada i upphandlingen och anför i huvudsak följande. Cornerstones anbud har förkastats på grund av att tre kundanpassade utbildningar inte har redovisats i enlighet med kvalificeringskrav 3.2.5.1 då kundanpassad utbildning i punkten 3.2.5.4 varken ryms inom utbildningsområdet ”Ledning och styrning” eller något annat utbildningsområde i upphandlingen. Cornerstones anbud har inte förkastats på grund av att den redovisade kundanpassade utbildningen inte uppfyller kravet på varaktighet. Cornerstones anbud har inte heller förkastats för att uppgifterna om lärarens namn, antal utbildningsdagar, utbildningens omfattning och innehåll saknas. Cornerstones anbud har förkastats för att bolaget har redovisat en generell utbildning i ledarskap vilken uttryckligen är undantagen i upphandlingen.

**Förvaltningsrätten** gör följande bedömning. Mot bakgrund av vad förvaltningsrätten ovan kommit fram till, avseende de av Cornerstone

åberopade grunderna för ansökan, står det klart att bolaget inte lider eller kan komma att lida sådan skada på sätt som krävs.

#### Slutsats

Förvaltningsrätten finner vid en sammantagen bedömning att Cornerstone inte har visat att Kammarkollegiet vid upphandlingen brutit mot bestämmelserna i LOU eller tillämpliga grundläggande principer. Det saknas därmed skäl att besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts. Ansökan om överprövning ska därmed avslås.

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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

Göran Wickström

Rådman

Anna Brantberger har föredragit målet.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## 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. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas 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

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 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. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress

där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

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

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut 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, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

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.