



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I LINKÖPING**

**DOM**  
2010-12-16  
Meddelad i  
Linköping

Mål nr  
8324-10  
Rotel 5

**SÖKANDE**

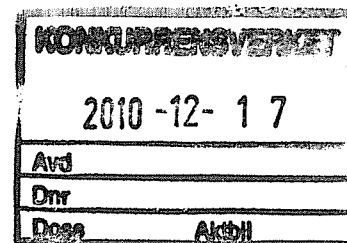
CANEA Partner Group AB, 556549-3268  
Packhusgatan 6  
411 13 Göteborg

**MOTPART**

Kriminalvården  
601 80 Norrköping

**SAKEN**

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



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår CANEA Partner Group AB:s ansökan om  
överprövning.

Dok.Id 30708

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 406	Brigadgatan 3	013-25 10 00	013-25 11 40	måndag – fredag
581 04 Linköping		<b>E-post:</b> forvaltningsratten@linkoping.dom.se		09:00-12:00 13:00-15:00

## BAKGRUND

Kriminalvården genomför en upphandling om konsulttjänst för processkartläggning av Kriminalvårdens verkställighetsplanering, diarienummer 2010-014527. Upphandlingen görs genom förenklat förfarande. I meddelande om tilldelningsbeslut den 30 september 2010 angavs att Kriminalvården beslutat att välja anbud lämnat av en annan anbudsgivare än CANEA Partner Group AB (bolaget). Av upphandlingsrapport samma dag framgår bl.a. att bolaget inte kvalificerat sig i kvalificeringsfasen på grund av att kraven för seniorkonsulterna inte varit uppfyllda.

## ANSÖKAN M.M.

Bolaget yrkar i sin ansökan om överprövning att upphandlingen görs om och anför till stöd för det bl.a. följande. Kriminalvården har diskvalificerat bolagets anbud på felaktiga grunder. Kriminalvården ansåg att bolaget inte uppfyllde de ställda kraven avseende seniorkonsulter. Kraven finns beskrivna i punkt 3.4 i anbudsformuläret. Formuleringen medger olika tolkningar av kraven. Bolaget uppfyller även den mest hårddragna tolkningen av kraven. Bolagets anbud borde därför ha gått vidare till nästa fas i utvärderingen. Upphandlingen har således inte utförts på ett korrekt sätt enligt LOU.

Kriminalvården motsätter sig bifall till bolagets ansökan och anför bl.a. följande. I anbudsinbjudan avsnitt 3.8 *Krav på konsulter* anges att anbudsgivaren till sitt anbud ska bifoga intyg och liknande enligt villkor i avsnitt 3.4 i *bilaga 1 Anbudsformulär*. I angivet avsnitt i anbudsformuläret anges bl.a. att varje seniorkonsult ska uppfylla kravet att som ansvarig projektledare ha genomfört fem jämförbara uppdrag hos minst tre olika uppdragsgivare, av vilka minst en ska vara politiskt styrd samt att dessa uppdragsgivare och referens ska anges. Av avsnitt 6 i anbudsformuläret framgår att ska-kraven på tjänsten framgår av ramavtalet som bifogats anbudsinbjudan. Av punkt 2.2 i ramavtalet framgår vad som är uppdragets innehåll. Bolaget har angett två offererade seniorkonsulter. Som referens 4 för den ene av seniorkonsulterna har bifogats vad som närmast liknar

ett reklamblad, i vilket anges att bolaget har utfört uppdrag för ett bolag. Vem som utfört uppdraget framgår dock inte. Inte heller finns några kontaktuppgifter för referenspersonen. Denna referens kan således ifrågasättas på rent formella grunder. Efterfrågandet av en referens självklart innefattar att kontaktuppgifter till den uppgivna referenspersonen lämnas, så att personen i fråga kan kontaktas utan vidare efterforskningar. Som referens 5 för ifrågavarande konsult har uppgetts införande av processorganisation för ett annat bolag, med det angivna resultatet "ett levande och än mer effektivt ledningssystem". Det är inte en tjänst jämförbar med den som Kriminalvården efterfrågar. Det finns likheter mellan referensuppdraget och den efterfrågade tjänsten. Dessa likheter är, utifrån beskrivningarna av tjänsterna i referensen respektive avtalet, inte tillräckliga för att uppdraget ska anses jämförbart. Som referens 5 för den andre av de offererade seniorkonsulterna har uppgetts processororientering och effektivisering för ett företag som sysslar med distanshandel inklusive webshop. Vid en processororientering och effektivisering av ett företag som sysslar med distansförsäljning via postorder och webshop torde det i huvudsak vara fråga om helt andra processer än de som är aktuella i Kriminalvårdens uppdrag. Kriminalvårdens VSP-process innefattar t.ex. att myndigheten fattar flera beslut, som grundas på bedömningar av vad som hittills framkommit under processen och att den berörda klientens medverkan i processen varierar. Kopplingarna mellan de olika momenten i processen är också mer komplexa än i en distansförsäljningsprocess som i en typsituation bör vara tämligen linjär, från ordermottagning via packning och leverans till fakturering. Om det skulle vara fråga om en mer komplicerad process framgår det inte av referensen. Även om uppdraget i och för sig kan innehålla vissa liknande komponenter kan det inte anses vara fråga om ett uppdrag som är jämförbart med det som Kriminalvården efterfrågar. De av bolaget offererade seniorkonsulterna har således inte genomfört sådana jämförbara uppdrag som är ett krav för att anbudet ska utvärderas, varför anbudet har förkastats. Grund för att vidta åtgärder enligt LOU saknas.

Bolaget genmäler bl.a. följande. Av Kriminalvårdens yttrande framgår att bolagets anbud diskvalificerats utifrån en bedömning att offererade seniorkonsulter inte genomfört jämförbara uppdrag enligt specifikationerna i upphandlings-

underlaget. Angående referens 4 för den förste seniorkonsulten har Kriminalvården rätt i att referensen inte har samma format som övriga referenser och att den faktiskt används som reklammaterial. Detta fråntar dock inte dess relevans som referens. Mot Kriminalvårdens påstående om att referensen kan ifrågasättas på rent formella grunder då det inte finns kontaktuppgifter till kontaktpersonen kan anföras att i punkt 3.4 i förfrågningsunderlaget anges endast att ”uppdrag samt uppdragsgivare och referens skall anges”. I referensen anges tydligt uppdraget, uppdragsgivaren och kontaktpersonen för uppdraget. Referens 5 för den förste seniorkonsulten visar bl.a. att denne har erfarenhet av avancerat processarbete i en stor organisation. Uppdraget täcker in flera av punkterna som nämns under punkt 2.2 i ramavtalet, bl.a. tekniskt systemstöd, administrativa beslutsprocesser, ansvar och befogenheter för olika delar av organisationen samt förslag på åtgärder för att förbättra processen. Denna referens visar tydligt att personen i fråga har tillräcklig kompetens för att genomföra ett processkartlägningsuppdrag för en organisation som Kriminalvården. Kriminalvården har åsidosatt bolagets möjlighet till en objektiv rättvis bedömning av anbudet genom att underkänna denna referens. Kriminalvården har trots funna likheter mellan referensuppdraget och efterfrågad tjänst inte bemödat sig med att kontakta referensen för ytterligare information och klarläggande av exakt vilka tjänster som ingått. Om det hade gjorts skulle det ha klarlagts att uppdraget mycket väl täcker den kompetens och erfarenhet man efterfrågar. Kriminalvården borde ha specificerat och styrt referensangivelseerna på ett bättre sätt, t.ex. genom tydlig styrd mall. Godkännande och underkännande av referenserna skulle då ha skett på mer tydliga och transparanta kriterier. Beträffande referens 5 för den andre seniorkonsulten förefaller det något långsökt att påstå att denna referens inte är jämförbar med den av Kriminalvården efterfrågade tjänsten. Referensen visar tydligt att personen i fråga har gedigen erfarenhet av processarbete och täcker bl.a. in följande punkter som nämns i uppdragsbeskrivningen under punkt 2.2 i ramavtalet, som tekniskt systemstöd, kartläggning av processer, identifiering av flaskhalsar och förslag på åtgärder för att förbättra processerna. Kriminalvården bagatelliserar uppdragets komplexitet på högst subjektiva grunder. Processkartläggningen i uppdraget i fråga innefattade en rad komplexa processer som t.ex. lagerhållning och logistik, framtagning och underhåll av katalog, val av leve-

rantörer etc. Alla som arbetar professionellt med processer vet att olika typer av processer ser olika ut och har olika grad av komplexitet. Det som är viktigast för att på ett framgångsrikt sätt kartlägga processer är beprövad metodik och stor erfarenhet av att hantera komplexitet. Kriminalvården har således inte gått på de urvalskriterier som står angivna i förfrågningsunderlaget. Kriminalvården har utvärderat uppdraget mot att de ska vara utförda i liknande verksamhet, vilket inte är angivet som ett utvärderingskriterium i förfrågningsunderlaget.

### SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Av 16 kap. 5 § LOU framgår följande. Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

I 1 kap. 9 § LOU sägs följande. Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

I anbudsinbjudan anges i avsnitt 3 *Kravspecifikation* under punkt 3.1 *Krav på att anbud innehåller efterfrågade uppgifter* bl.a. att anbud som inte uppfyller obligatoriska krav (ska-krav) inte kommer att utvärderas. Under punkt 3.8 *Krav på konsulter* sägs att anbudsgivaren till anbudet ska bifoga intyg och liknande enligt villkor i avsnitt 3.4 i *bilaga 1 Anbudsformulär*.

I *bilaga 1 Anbudsformulär* anges i avsnitt 3 *Krav på leverantören* under punkt 3.4 *Krav på konsulter* bl.a. följande. Anbudsgivaren ska avge två seniorkonsulter som båda, var för sig är fullt kapabla att leda och genomföra uppdraget. Varje seniorkonsult ska uppfylla följande krav: som ansvarig projektledare genomfört fem jämförbara uppdrag hos minst tre olika uppdragsgivare, av vilka minst en ska vara politiskt styrd. Dessa uppdrag samt uppdragsgivare och referens skall

anges. Bevis som ska bifogas anbudet: förteckning av tilltänkta konsulter med intyg, certifikat och liknande som bevisar att respektive konsult uppfyller ställda krav. – I anbudsförslaget avsnitt 6 *Krav på tjänsten* anges bl.a. att ska-kraven på tjänsten framgår av *bilaga 3 Ramavtal*.

I *bilaga 3 Avtal* anges i avsnitt 2 *Tjänstens utförande* under punkt 2.2 *Uppdraget* följande. Den uppgift som avses i denna upphandling är att göra en projektkartläggning över aktiviteter på central, regional och lokal nivå avseende arbete i och runt Verkställighetsplaneringen (VSP) inom Häkte, Anstalt, Frivård och i tillämpliga delar även Transporttjänsten. De fyra moment som tillsammans skapar ett underlag för fortsatt arbete att utveckla VSP är:

1. Processliknande omvärldsanalys;
2. Omvärldsanalys avseende annan Kriminalvårdsverksamhet;
3. Processkartläggning av egna processer runt VSP;
4. Utvärdering av nuvarande rutiner för VSP.

Dessa uppgifter är att betrakta som integrerade delar i en informationsinhämtning om nuläge och möjligheter avseende VSP. Detta avtal omfattar den tredje punkten ovan ”Processkartläggning av egna processer runt VSP”. Processkartläggningen omfattar bland annat:

- Nuvarande processer inom VSP i verksamhetsområdena;
- Centrala och regionala stödprocesser;
- Tekniskt systemstöd;
- Administrativa beslutsprocesser, ansvar och befogenheter för olika delar av organisationen;
- Faktiska beslutsprocesser, på vilka grunder tas besluten;
- Identifiering av ”flaskhalsar”, det vill säga faktorer i processerna som försenar fastställande av planerna och verkställande av dess innehåll;
- Förslag på åtgärder för att förbättra processen;
- Skriftlig rapport innehållande nuvarande process, såväl som den är tänkt att fungera som hur den rent praktiskt fungerar på olika platser i organisationen.

Rapporten skall även identifiera och lämna förslag på hur dessa elimineras.

Avtalat uppdrag omfattar en kartläggning där eventuell förbättringspotential identifieras.

Av referens 4 för den förste offererade seniorkonsulten framgår bl.a. följande. CANEA stödde oss i vårt arbete att se över vår vision, övergripande mål och kritiska framgångsfaktorer. Utifrån de kritiska framgångsfaktorena började arbetet med att ta fram och bryta ned våra affärskritiska processer. Varje process arbetade vi igenom för att hitta det effektivaste arbetssättet och fördela ansvar mellan olika roller i vår organisation.

I referens 5 för den förste offererade seniorkonsulten anges bl.a. följande. Syfte och omfattning av uppdraget. Införande av en processorganisation och återuppbyggande av ett processororienterat ledningssystem hos ett stort företag som verkar inom byggsektorn. Arbetet innefattade bl.a. utbildning av processägare och nyckelpersoner i ledningssystem och förbättringsarbete samt genomgång av så gott som alla bolagets processer.

Av referens 5 för den andre offererade seniorkonsulten framgår bl.a. följande. Referensföretaget arbetar inom distanshandel och tillhandahåller allt för arbetsplatsen genom ett sortiment på över 15 000 artiklar, som säljs genom en traditionell katalog i kombination med en webshop. CANEA har tillsammans med referensföretaget arbetat med en processororientering av företaget i kombination med en effektivisering och förenkling av verksamhetsledningssystemet, som är certifierat mot ISO 9001 och ISO 14001.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

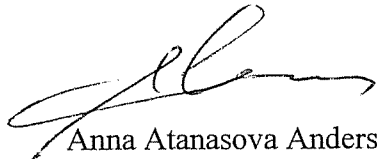
Förvaltningsrättens prövning av huruvida en leverantörs anbud uppfyller de i förfrågningsunderlaget ställda kraven sker utifrån hur anbudet var utformat vid anbudstidens utgång.

Frågan i målet är om Kriminalvården förfarit riktigt genom att utesluta bolaget från upphandlingen på den grunden att tre av referenserna för de offererade seniorkonsulterna inte är jämförbara med den efterfrågade tjänsten.

Den tjänst som efterfrågas genom upphandlingen avser processkartläggning av Kriminalvårdens verkställighetsplanering, däribland av de beslutsprocesser som ingår i verksamheten. I upphandlingens förfrågningsunderlag anges att offereerade seniorkonsulter ska ha varit ansvariga projektledare för ett visst antal jämförbara uppdrag och att anbudsgivarna ska uppge referenser för uppdragen. Förvaltningsrätten finner inte att det utifrån de beskrivningar som lämnats i de här aktuella referenserna om uppdragens innehåll kan anses att dessa uppdrag är jämförbara med den efterfrågade tjänsten. Någon skyldighet för den upphandlande myndigheten att begära förtydliganden eller kompletteringar avseende lämnade anbud föreligger inte enligt LOU. Kriminalvården har således haft fog för sitt beslut att utesluta bolaget från upphandlingen på den angivna grunden. Skäl för ingripande enligt LOU saknas. Bolagets ansökan om överprövning ska därför avslås.

---

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 1 (DV 3109/1D).



Anna Atanasova Andersson





# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Jönköping. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av beslutet. Tiden för överklagandet för offentligpart räknas emellertid från den dag beslutet meddelades.

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

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att prövningstillstånd meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut var till förvaltningsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

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

### **Skrivelsen med överklagande ska innehålla**

1. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,

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

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.

DV 3109/1D LOU