



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 31

DOM
2016-10-18
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
12735-16

SÖKANDE

Ida Infront AB, 556316-2469
Box 576
581 07 Linköping

Ombud: Advokat Sara-Li Olovsson
Advokatfirman Delphi KB
Box 1432
111 84 Stockholm

MOTPARTER

Nacka kommun
131 81 Nacka

Värmdö kommun
134 81 Gustavsberg

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2016-10-18	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 751276

Postadress
115 76 Stockholm

Besöksadress
Tegeluddsvägen 1

Telefon
08-561 680 00

E-post:
forvaltningsrattenistockholm@dom.se
www.domstol.se/forvaltningsratt

Telefax
08-561 680 01

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

YRKANDEN M.M.

Nacka kommun och Värmdö kommun (härefter Kommunerna) genomför en förnyad konkurrensutsättning (diarienummer KFKS 2016/275) baserat på SKL Kommentus Inköpscentral AB:s ramavtal e-Arkiv 2013. Av tilldelningsbeslut daterat den 9 juni 2016 framgår att Kommunerna avser att tilldela R2B Software AB (härefter R2B) kontrakt.

Ida Infront AB (härefter Bolaget) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att den ska rättas på så sätt att R2B:s anbud förkastas. Till stöd för sin talan anför Bolaget bl.a. följande.

Kortfattade grunder

Kommunerna har brutit mot de grundläggande principerna om likabehandling och transparens som följer av 1 kap. 9 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) genom att utvärdera och anta anbudet från R2B trots att det inte uppfyller samtliga ska-krav i upphandlingen. Bolaget, som placerats på andra plats i utvärderingen, skulle ha tilldelats kontrakt om det inte vore för Kommunernas överträdelse av LOU. Bolaget har därmed lidit eller riskerat att lida skada. Eftersom bristerna är hänförliga till anbudsutvärderingen ska förvaltningsrätten besluta om rättelse.

Utveckling av talan

I avropsförfrågan anges bl.a. följande.

3.1.5 KRAV

Leverantören ska i avropssvaret bifoga en beskrivning av införandeprojektet med avseende på minst följande:

(...)

c) leverantörens resursåtgång

d) resursutgång som krävs av upphandlande myndighet
(...)

3.1.5.1 PRECISERING

Leverantören ska bifoga en övergripande beskrivning av införande- och pilotprojektet. Förslaget ska baseras på de förutsättningar som beskrivs i avsnitt 4. Förslaget ska innehålla samtliga punkter ovan a) till och med f).

Av kravet framgår således bl.a. att anbudsgivaren i sitt anbud ska beskriva den resursåtgång som kommer att krävas av Kommunerna samt anbudsgivaren.

R2B har i sitt anbud hänvisat till bilagan ”Projektplan”. R2B har dock inte beskrivit resursåtgång i sitt anbud, vare sig för upphandlande myndighet eller för R2B.

Beskrivningen av projektplanen innehåller endast följande information.

Organisation

Utöver projektledare bemannas införandeprojektet från leverantörens sida dels med teknisk kompetens bl.a. för konfigurering, anslutning till källan, exekvering och uppsättning av eventuella anpassade tillgänglighöranden, dels med utvecklarkompetens för modellering, framtagning av index och anpassning av visningsmallar och eventuell innehållsspecifik sökfunktionalitet och rapporter för portaler och dels med kompetens avseende offentlig verksamhet och arkivering.

Från kundens sida bemannas projektet med sådan personal som har kompetens om och befogenhet över de inblandade tekniska miljöerna samt sådan person som representerar kunden såsom beställare samt personer med kompetens om och befogenhet över det aktuella källsy-

stemet ur såväl tekniskt som verksamhetsmässigt perspektiv, t.ex. systemansvarig för systemet ifråga.

(...)

Resursåtgång

För kunden finns möjlighet att välja att låta R2B ansvara för och utföra en stor del av arbetet i projektets aktiviteter och därmed begränsa det egna deltagandet till frågor som rör kundens önskemål, förutsättningar och att ge tillgång till de miljöer och resurser som berörs. Alternativt kan kunden välja att låta den egna personalen ta ett större ansvar för genomförandet av projektets aktiviteter, såsom beskrivits ovan. Det senare ökar kravet på egna resurser men minskar beroendet av externa resurser och ökar organisationens långsiktiga kompetensuppbyggnad kring lösningen. Fördelningen av ansvar och utförande mellan kundens resurser och R2B är således till stor del kundens val.

I bilagan finns inte någon beskrivning av den faktiska resursåtgången, arbetsinsatsen, som kommer att krävas av de angivna rollerna och kompetenserna, varken i antal timmar eller på annat sätt. Det är det faktiska resursbehovet som måste specificeras, dvs. det är inte tillräckligt att bara ange ett antal kompetenser som ska ingå i projektet, utan det måste anges vilken åtgång som krävs från respektive kompetens för att resursåtgång ska anses beskriven. Någon sådan resursåtgång specificeras inte. Tvärtom anges i R2B:s projektplan att resursåtgången/fördelningen av ansvar och utförande mellan kundens resurser och R2B till stor del är kundens val. I anbudet anges att resursfördelningen i mångt och mycket kommer bestämmas senare, och det saknas uppgift om ens den ungefärliga resursåtgången för leverantören respektive myndigheten. Det Kommunerna hänvisar till angående R2B:s skrivningar om att projektet kommer bemannas av minst fem olika roller m.m. är inte beskrivningar av resursåtgången utan beskrivningar av vilka roller projektet kommer kräva. Vad gäller resursåtgången, anges istäl-

let i princip endast att det finns för- och nackdelar med olika alternativ. Det är snarare en analys av olika arbetssätt än en beskrivning av faktisk resursåtgång.

Det kan konstateras att samtliga anbudsgivare varit tvungna att beräkna vilka resurser som ska användas inom ramen för projektet för att kunna räkna ut vilket anbudspris som ska offereras. Det är mot den bakgrunden som kravet på resursåtgång ska ses – vad Kommunerna egentligen får för pengarna.

Kravet i den aktuella upphandlingen kan inte anses vara uppfyllt i och med anbudsgivarnas svar på kraven i förfrågningsunderlaget i ramavtalsupphandlingen. Vad som anges i förslaget till kontraktet saknar betydelse.

Kommunerna anser att förvaltningsrätten ska avslå ansökan om överprövning. Till stöd för sin inställning anför Kommunerna bl.a. följande.

Upphandlingen har skett i enlighet med LOU inklusive samtliga grundläggande principer i 1 kap. 9 § samma lag.

Det framgår inte någonstans av förfrågningsunderlaget att en viss mängd eller antal resurser ska anges i anbudet. Vad som framgår av krav 3.1.5 är att en övergripande beskrivning ska lämnas och förslaget ska innehålla punkterna a) – f) men det anges inte något krav på vad punkterna a) – f) ska innehålla, till exempel att de ska innehålla en faktisk resursåtgång och arbetsinsats. Krav på en övergripande beskrivning av leverantörens resursåtgång kan inte tolkas som att det är en viss mängd eller antal timmar som avses.

Av R2B:s anbud framgår att projektet kommer att bemannas av minst fem olika roller: projektledare, teknisk kompetens för installation och konfigurer-

ring av programvaran, utvecklar-kompetens för eventuell kundanpassning av lösningens ingående programvara, kompetens avseende offentlig verksamhet, arkiveringskompetens. Vidare beskrivs med vilken personal kunden bemannas: personal som har kompetens om och befogenhet över de inblandade tekniska miljöerna samt sådan person som representerar kunden som beställare. Senare, vid starten av projektet, fastställs bl.a. aktuella roller, aktiviteter, ansvarsområden och åtaganden samt tidplan. R2B har således översiktligt beskrivit punkterna a) – f) inklusive leverantörens resursåtgång samt resursåtgång som krävs av upphandlande myndighet.

Det saknas alltså skäl att förkasta anbudet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

Upphandlande myndigheter ska enligt 1 kap. 9 § LOU behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Som huvudprincip gäller att 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 myndigheten har agerat i strid med LOU (jfr RÅ 2009 ref. 69).

Kraven i upphandlingen

Av krav 3.1.5 och 3.1.5.1 i avropsförfrågan framgår att leverantören ska bifoga en beskrivning av införande- och pilotprojektet med avseende på bl.a. leverantörens och upphandlande myndighetens resursåtgång. Enligt 3.1.5.1, som är en precisering av 3.1.5, ska beskrivningen vara "övergripande".

R2B:s anbud

I R2B:s anbud anges bl.a. att projektet från leverantörens sida kommer att bemannas av projektledare, teknisk kompetens bl.a. för konfigurering, utvecklar-kompetens samt kompetens avseende offentlig verksamhet och arkivering.

Vidare anges bl.a. att projektet från kundens sida bemannas av personal som har kompetens om och befogenhet över de inblandade tekniska miljöerna, personal som representerar kunden som beställare samt personal med kompetens om det aktuella källsystemet.

I anbudet anges även att kunden har möjlighet att välja mellan att låta R2B ansvara för en stor del av arbetet, alternativt låta den egna personalen ta ett större ansvar.

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att kravet på beskrivning av projektet med avseende på bl.a. leverantörens och upphandlande myndighetens resursåtgång inte innehåller ett uttryckligt krav på att ange exempelvis antal arbetstimmar som kommer att krävas. Kravet på att beskriva resursåtgång kan enligt förvaltningsrättens bedömning inte heller i sig anses innehålla ett sådant krav.

Genom den beskrivning som R2B lämnat i sitt anbud framgår att personal med olika typer av kompetens kommer att bemanna projektet från dels leverantörens och dels myndighetens sida. Det framgår också att myndigheten har möjlighet att styra över ansvarsfördelningen mellan leverantör och myndighet. Enligt förvaltningsrättens bedömning har R2B därmed gett en över-

gripande beskrivning av projektet med avseende på bl.a. leverantörens och upphandlande myndighetens resursåtgång.

Förvaltningsrätten finner således att Bolaget inte har visat att Kommunerna har agerat i strid med LOU. Bolagets ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Charlotte Hedberg
Rådman

Daniel Ekwall 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.