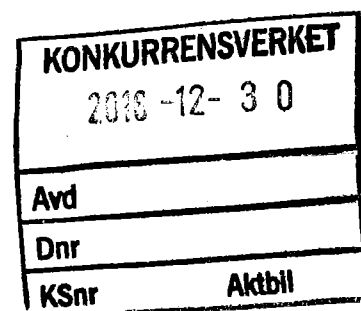




**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I JÖNKÖPING**

**DOM**  
2016-12-30  
Meddelad i Jönköping

Mål nr  
5126-16



**SÖKANDE**

Security Solution Scandinavia AB, 556754-1775  
Mölnsdalsvägen 93  
412 63 Göteborg

**MOTPART**

Regionen Jönköpings län  
Upphandlingsenheten  
Box 1024  
551 11 Jönköping

Ombud: Advokaten Thomas Svedberg  
Wesslau Söderqvist Advokatbyrå HB  
Box 684  
551 19 Jönköping

**SAKEN**

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

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

**BAKGRUND**

Region Jönköpings län (regionen) genomför en upphandling av GAP-analys av informationssäkerhet, RJL 2016/2722. Upphandlingen genomförs som ett förenklat förfarande. Utvärdering av anbudet sker enligt regeln om begränsad kontroll enligt LOU 15 kap. 13 §. Tilldelningsgrunden är det anbud som utifrån mervärdesmodellen är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Genom tilldelningsbeslut har annan leverantör än Security Solution Scandinavia AB (bolaget) antagits. Av regionens bedömning gällande arbetsmetod framgår att bolaget fått betyget *Ej godkänt*. Bolaget har nu ansökt om överprövning.

Dok.Id 214106

**Postadress**  
Box 2201  
550 02 Jönköping

**Besöksadress**  
Hamngatan 15

**Telefon**  
036-15 66 00  
**E-post:** forvaltningsrattenijonkoping@dom.se  
www.forvaltningsrattenijonkoping.domstol.se

**Telefax**  
036-15 66 55

**Expeditionstid**  
måndag–fredag  
08:00-16:00

Av de administrativa föreskrifterna (AF) i **förfrågningsunderlaget** inför upphandlingen framgår bl.a. följande.

*AF 1.1.1.1 Syfte och mål*

Region Jönköpings län, Högländets kommunalförbund och 13 kommuner i Jönköpings län genom E-rådet behöver hantera verksamhetens information på ett säkert sätt. Därför behövs en GAP-analys för att kunna värdera sitt skydd mot de risker som finns.

GAP-analysen ska ge:

- en uppfattning om kvaliteten på säkerhetsområdet
- information om styrkor och svagheter i skyddet.

*AF 1.1.1.5 Antagande av anbud*

Region Jönköpings län kommer att anta det anbud som utifrån mervärdesmodellen är det ekonomiskt mest fördelaktiga.

*AF 1.2.1.5 Utvärderingskriterier*

Region Jönköpings län kommer att utvärdera kvalificerade anbud utifrån följande utvärderingskriterier:

- Anbudspris
- Arbetsmetod avseende uppdragets utförande

Samtliga kvalitetskriterier kommer att bedömas utifrån svar från Anbudsgivaren, se utvärdering under respektive punkt.

*AF 1.2.1.6 Utvärderingsmodell mervärde*

Region Jönköpings län kommer som utvärderingsmodell att tillämpa mervärdesmodellen. Mervärdesmodellen innebär att de kvalitativa egenskaper

(utvärderingskriterier) som regionen värdesätter tillmäts ett värde i kronor, d.v.s. ett fiktivt prisavdrag. Prisavdragets storlek kan utläsas vid respektive utvärderingskriterie. De Anbudsgivare som efter utvärdering inom respektive delområde har de lägsta justerade priserna (utvärderingspris) kommer att antas som Leverantörer.

Samtliga angivna mervärden kan enligt LOU 2007:1091 12 kap. 2 §, vid utvärdering komma att justeras inom intervallet +/- 5 %.

De priser som Anbudsgivarna lämnat i anbuden (och inte de justerade priserna) är de som kommer att tillämpas vid köp/avrop.

#### *AF 2.3.2.7 Utvärdering av Arbetsmetod*

Det är av stor vikt för Region Jönköpings län att uppdraget genomförs av Leverantören på ett korrekt, kvalitetssäkrat och genom en för beställande enhet relevant metod.

Anbudsgivaren ska med utgångspunkt i ovanstående kortfattat beskriva hur dennes arbetsmetodik i ett uppdrag tillämpas för Beställande enhetens räkning. Beskrivningen ska kunna presenteras muntligen vid förfrågan från Region Jönköpings län.

**Beskrivningen ska innefatta hur Leverantören har tänkt att genomföra uppdraget för en medelstor kommun:**

- Inför analysen
- Under analysen
- Efter analysen

Beskrivningen ska även ta upp den information som Leverantören förväntar sig få från Beställande enhet.

Region Jönköpings län kommer att utvärdera anbudsgivarens beskrivning enligt nedanstående bedömningsgrunder:

- Hur väl arbetsmetodiken borgar för god kvalitet i form av korrekt och kvalitetsmässigt väl genomfört uppdrag
- Hur väl arbetsmetodiken kommer att fungera för Beställande enheters behov.

**Svaren kommer att bedömas på följande grunder:**

**Mycket bra, högt mervärde**

Beskrivningen uppfyller betydligt högre ställda krav än kravet för Godkänd.

- En konkret, beprövad och bevisad beskrivning av arbetsmetodik
- Beskrivningen är dessutom utförlig, väl styrkt och mycket trovärdig.
- Den beskrivna arbetsmetodiken kommer att uppfylla ställda krav.

**Godkänd**

- En konkret, uttänkt, god arbetsmetodik.
- Beskrivningen är dessutom utförlig, styrkt och trovärdig.
- Den beskrivna arbetsmetodiken kommer fungera väl för att uppfylla ställda krav.

**Godkänd, mindre kvalitetsbrister**

Svaret bedöms som tillfredsställande i de flesta delar, dock saknas tillfredsställande svar för samtliga punkter.

**Ej godkänd**

Svaret ej tillfredsställande.

**Ej svarat**

Svar saknas

Regionens bedömning gällande arbetsprov 300 000 kr

	100 % Mycket bra, högt mervärde
	75 % Godkänd
	50 % Godkänd, mindre kvalitetsbrister
Kravgräns	10 % Ej godkänd
	0 % Ej svar

**YRKANDEN M.M:**

Bolaget begär rättelse på så sätt att bolagets beskrivna arbetsmetod ska tilldelas betyget godkänt vid utvärderingen.

Regionen anser att ansökan ska avslås.

**VAD PARTERNA ANFÖR**

**Bolaget**

Bolaget blev inte godkänt avseende att det ej specificerat arbetsmetod. Bolaget anser att det med tydlighet beskrivit det som efterfrågas i upphandlingsunderlaget. Alla som arbetat, ansvarat och upphandlar informationssäkerhet eller GAP-analyser inom informationssäkerhet känner till Svensk Standard för Informationssäkerhet ISO 27002 och Myndigheten för Samhällsskydd och beredskaps regelverk för informationssäkerhet (BITS). Därför är det helt obegripligt att deras genomförandebeskrivning inte godkänts. Bolaget har i genomförandebeskrivningen tydliggjort hur arbetsmetoden är innan, under och efter samt att bolaget beskrivit vilket arbetssätt det tillämpar, vilka standards samt vilken myndighets arbetsmetod som analyserna ska genomföras via.

I bolagets svar anges bl.a. följande.

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB:s) checklista är för genomförande av gap-analysen är en sammanfattning av 27002 och ett bra dokument att utgå ifrån.
- Arbetet planeras tillsammans med kontaktperson och inleds med en genomgång av befintliga styrande och vägledande dokument såsom policy, regler, riktlinjer, rutiner, etc. Resultatet från tidigare revisioner/granskningar är också bra information vid dokumentgranskningen. Som jämförande underlag används de delar av MBS:s checklista som är tillämplig.

- Därefter följer kontroll av efterlevnaden av befintligt regelverk och kartläggning hur verksamheten arbetar i övrigt inom de områden som omfattas av gap-analysen dvs de 11 områden som finns angivna i 2.3.1.3.
- Det effektivaste arbetssättet brukar vara intervjuer med medarbetare som har kunskap inom respektive område men även sittningar med en större grupp kan komma ifråga beroende på hur beställande enhet ser ut. Även här används tillämpliga delar av MSB:s checklista.
- Arbetet genomförs på samma sätt på plats hos de kommuner som omfattas av gap-analysen; en inledande planering med kontaktperson på plats, genomgång av dokumentation, kontroll av efterlevnad av de områden som är tillämpliga. Alla kommuner har inte sin egen IT-avdelning t.ex.

Bolaget anser att det lidit skada då bolaget hade vunnit upphandlingen även vid bedömningen ”Godkänd – med mindre kvalitetsbrister som inneburit 50 poäng”.

### **Regionen**

Upphandlingen har genomförts i enlighet med LOU och de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna. Det saknas därför grund för ingripande enligt LOU.

### Skada

Bolagets påstående att om man bara hade fått ”ett steg” bättre betyg i utvärderingen, så hade man vunnit utvärderingen”, är inte korrekt. Av punkt 2.3.2.7 i förfrågningsunderlaget framgår att kriteriet Arbetsmetod utvärderas i en femgradig skala, vilket kan generera mellan 0 till 100 procent prisavdrag i den mervärdesmodell som Regionen tillämpat i upphandlingen (jfr. punkt 1.2.1.6 i förfrågningsunderlaget). Av resultatrapporten framgår att bolaget erhållit betyg Ej godkänt, vilket i sin tur lett till ett fiktivt prisavdrag

om 10 procent. Om bolaget hade erhållit ett betyg som var ”Godkänt-mindre kvalitetsbrister”- vilket regionen bestrider att det finns skäl till, hade bolaget istället erhållit ett fiktivt prisavdrag på 50 procent av det viktade priset 300 000 kr (se punkt 2.3.2.7 i förfrågningsunderlaget). Bolagets utvärderingspris hade då blivit precis detsamma som vinnande anbudsgivare har fått i utvärderingen. Regionen ifrågasätter därför om bolaget visat att man har lidit skada.

#### Omständigheter i sak

Av punkt 2.3.2.7 i förfrågningsunderlaget framgår att anbudsgivaren kortfattat ska beskriva hur dennes arbetsmetodik i ett uppdrag tillämpas för beställande enhets räkning. Det anges att som grund för utvärderingen ska beskrivningen innefatta hur leverantören har tänkt att genomföra uppdraget för en medelstor kommun,

- inför analysen,
- under analysen samt
- efter analysen.

Den beskrivning som bolaget lämnat innehåller ingenting av detta. Det finns ingen som helst beskrivning av arbetsmetodiken under de tre faser som regionen har efterfrågat enligt föregående stycke. Den beskrivning som lämnats innehåller endast en beskrivning av vad en GAP-analys är, vilket regionen redan känner till eftersom man valt att upphandla just en sådan analys. Under alla förhållanden innehåller bolagets beskrivning ingen av de delar som regionen efterfrågat, i vart fall inte så att det går att utläsa och bedöma.

Betygsättningen av bolagets anbud är korrekt och det saknas skäl för ingripande enligt LOU.

## SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

### *Gällande regler*

I 1 kap. 9 § LOU anges att 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 16 kap. 4 § LOU anges följande. Efter ansökan av en leverantör som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada får allmän förvaltningsdomstol överpröva

1. en upphandling, och
2. giltigheten av ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör.

Av 16 kap. 6 § LOU följer att 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.

### *Förvaltningsrättens bedömning*

Inledningsvis konstateras att det i mål om ingripande enligt LOU som huvudprincip gäller att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter han grundar sin talan och att domstolens prövning är begränsad till de grunder som parten har åberopat (se RÅ 2009 ref. 69).

De grundläggande principerna om likabehandling och transparens i 1 kap. 9 § LOU innefattar ett krav på att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen (RÅ 2002



ref. 50). Förfrågningsunderlaget ska vara utformat på ett sådant sätt att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla leverantörer kan tolka informationen på samma sätt (se mål C-19/00, SIAC Construction, p. 42). Den upphandlande enhetens krav ska ha angivits på ett sätt som är tillräckligt för att en leverantör med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud. Höga krav bör ställas på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av ett förfrågningsunderlag även om vissa brister och oklarheter får godtas.

Förvaltningsrätten konstaterar att det av regionens bedömning gällande arbetsprov står att det i bolagets underlag saknas en konkret specificerad arbetsmetod för hur företaget har tänkt genomföra analysen. I förfrågningsunderlaget står däremot endast att anbudsgivaren ska lämna en kortfattad beskrivning hur dennes arbetsmetodik i ett uppdrag tillämpas för Beställande enhetens räkning. Beskrivningen ska innefatta hur Leverantören har tänkt att genomföra uppdraget för en medelstor kommun inför analysen, under analysen och efter analysen. Bedömningsgrunderna ska vara hur väl arbetsmetodiken borgar för god kvalitet av genomfört uppdrag och hur väl arbetsmetodiken kommer att fungera för beställande enheters behov. Vad som ligger i detta och vad som egentligen avses med beskrivning av arbetsmetodik framgår inte och vad det egentligen är som kommer att ge bra betyg eller inte. Bolaget har beskrivit i sitt svar hur det ska arbeta utifrån checklistor, kontaktperson, intervjuer osv. Eftersom det inte står klart för en rimligt informerad leverantör vad som ska beskrivas för att få så bra betyg som möjligt för att få ett större prisavdrag, så anser förvaltningsrätten att mycket talar för att förfrågningsunderlaget inte har varit tillräckligt öppet formulerat i poängsättningen. Bolaget har emellertid inte som grund åberopat bristande formulering i förfrågningsunderlaget. Upphandlingen kan därför inte underkännas på denna grund (RÅ 2009 ref 69).

Bolaget har i sin ansökan anfört invändningar mot den aktuella upphandlingen vad gäller hur bolagets anbud har utvärderats.

Bolaget har av regionen vid utvärderingen av arbetsmetoden fått betyget *ej godkänt*. Bolaget har invänt att det är obegripligt hur bolaget inte blivit godkända, då bolaget i genomförandebeskrivningen tydliggjort hur arbetsmetoden är innan, under och efter samt att bolaget beskrivit vilket arbetssätt det tillämpar, vilka standards samt vilken myndighets arbetsmetod som analyserna ska genomföras via. Regionen å andra sidan anser att bolagets svar inte innehåller någonting av det som efterfrågats.

Med hänsyn till förfrågningsunderlagets utformning finns det utrymme för tolkning och ett bedömningsutrymme vid betygsättning av bolagets anbud. Mot bakgrund härav har bolaget inte gjort sannolikt att utvärderingen av bolagets anbud varit felaktig. Ansökan ska därför avslås.

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

Kjell Hammarborg

Rådmannen Kjell Hammarborg har avgjort målet. Föredragande jurist har varit Johanna Löfgren.



# 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. 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.

