



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 32

DOM

2017-09-26

Meddelad i Stockholm

Mål nr

11322-17

SÖKANDE

Landborgen AB, 556551-4444

Box 3075

250 03 Helsingborg

MOTPART

Stockholms stads socialnämnd

Swedenborgsgatan 20

106 64 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2017-09-26	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 893067

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

BAKGRUND

Stockholms stads socialnämnd (socialnämnden) har genomfört upphandlingen "IT-stöd för tillståndsenheten" (dnr 2.11.2-806/2016) genom ett öppet förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Anbud inkom från två anbudsgivare. Båda anbudsgivarna klarade samtliga ställda krav i upphandlingen. SolarPlexus IT Strategi AB (Solarplexus) hade lägst anbudssumma och tilldelades kontraktet.

YRKANDEN M.M.

Landborgen AB (Landborgen) yrkar att förvaltningsrätten ska rätta det fattade tilldelningsbeslutet innebärande att Solarplexus anbud ska avvisas och att kontrakt istället ska skrivas med Landborgen. Landborgen anför bl.a. följande. Tilldelningsbeslutet grundar sig på felaktig information och strider mot flera av de krav som framgår av upphandlingsunderlaget. Solarplexus anbud uppfyller inte samtliga ställda krav. Anbudet brister avseende offereerat standardsystem, funktionella krav och redovisade tidigare uppdrag. Det finns även skäl att ifrågasätta Solarplexus onormalt låga anbud. Landborgen har heller inte inbjudits till system- och/eller anbudspresentation så som skulle ha skett enligt förfrågningsunderlaget. Landborgen har lidit eller kan komma att lida skada på grund av att upphandlingen strider mot LOU.

Socialnämnden bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande. Socialnämnden har inte brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU. Upphandlingen har genomförts på ett korrekt och transparent sätt i enlighet med LOU och förutsättningarna i förfrågningsunderlaget. Solarplexus uppfyller samtliga ställda krav och det finns heller inte skäl att ifrågasätta anbudspriset. Socialnämnden har inte varit skyldig att bjuda in Landborgen till systempresentation eller anbudspresentation.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET**Tillämplig lagstiftning och utgångspunkter för prövningen**

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, har den 1 januari 2017 upphävts och ersatts med lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Av övergångsbestämmelserna till den nya lagen framgår att den upphävda lagen gäller för sådan upphandling som påbörjats före ikraftträdandet.

Landborgen gör i målet gällande att den nya lagen ska tillämpas för upphandlingen. Enligt förhandsmeddelande daterat den 23 december 2016 i upphandlingsverktyget TED inleddes upphandlingen emellertid genom förhandsannonsering den 21 december 2016. Eftersom upphandlingsförfarandet påbörjades under 2016 är 2007 års lag, som i denna dom förkortas LOU, tillämplig.

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter 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.

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i LOU och detta medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten enligt 16 kap. 6 § samma lag besluta att upphandlingen ska göras om eller att den ska avslutas först sedan rättelse gjorts.

I mål om ingripande enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter talan grundas (se RÅ 2009 ref. 69).

Om Solarplexus anbuds kravuppfyllnad

Landborgen gör gällande att det system Solarplexus offererar inte utgör ett sådant *standardsystem* som krävs. Enligt Landborgen borde Solarplexus anbud även ha avvisats på grund av att den offererade lösningen rimligen inte uppfyller samtliga obligatoriska krav avseende funktionella verksamhetskrav. Landborgen anför bl.a. följande. Med ett standardsystem avses ett standardiserat verksamhetssystem utvecklat för att användas för det specifika ändamålet. För tillstånd och tillsyn avseende alkoholserving innebär det specifika funktioner för bl.a. restaurangrapportering, avgiftshantering, uppföljning och tillsynshantering. Solarplexus anbud avser inte ett standardsystem enligt definitionen ovan. Istället gäller det ett ärende- och dokumentationssystem som efter vidareutveckling kan fylla kraven på ett standardsystem. Ett standardsystem bör även vara utformat för att dra nytta av erfarenheter i andra kommuner och hantera verksamhetsfrågor på ett för branschen standardiserat sätt. Ett standardsystem bör rimligen också finnas i etablerad drift hos ett antal kommuner. Det finns i förfrågningsunderlaget en lång rad funktionella verksamhetskrav, i punkterna 2.5.1–6, 2.5.12–24, 2.7.1, 2.7.4, 2.7.5, 2.7.8, 2.7.10, 2.7.11, 2.9.1–3, som samtliga är skallkrav som ska vara uppfyllda på anbudsdagen. Det framgår inte om socialnämnden verkligen har prövat att kraven uppfyllts och i så fall hur prövningen har gått till. Enligt den systempresentation som Solarplexus har bifogat är systemet ett generellt ärende- och dokumenthanteringssystem med tilläggsmoduler. Någon specifik modul för hantering alkoholservingens ärende beskrivs inte.

Socialnämnden anser att Solarplexus anbud uppfyller samtliga krav och anför bl.a. följande. Vad som avses med ett standardsystem framgår av de krav som socialnämnden ställer på systemet i upphandlingen. Landborgens uppfattning om vilka krav som bör ställas på ett standardsystem saknar relevans. Det är upp till den upphandlande myndigheten att, inom ramen för bestämmelserna i LOU, bedöma och bestämma vilka krav som är relevanta och som ska ställas på anbudsgivarna i en upphandling. Solarplexus har

vidare accepterat kraven i Bilaga 5 ”Funktionell kravspecifikation” och i Bilaga 6 ”Icke funktionella krav”. Landborgens har inte angett på vilket sätt Solarplexus lösning inte skulle klara kraven. Socialnämnden har inte haft anledning att ifrågasätta att ställda krav är uppfyllda i anbudet. Solarplexus har dessutom, i enlighet med förfrågningsunderlagets punkt 6.4, bjudits in till en systempresentation och fått demonstrera och redovisa hur ställda krav uppfylls samt skriftligen besvara frågor gällande rapportfunktionen. Vid systempresentationen deltog upphandlaren, en IT-strateg från socialförvaltningen, en inhyrd IT-konsult som varit delaktig i kravställningen och fyra medarbetare samt chefen för tillståndsenheten. Systempresentationen och de skriftliga svaren visar att anbudet uppfyller ställda krav.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att benämningen standardsystem inte närmare definieras i upphandlingsunderlaget. I förfrågningsunderlaget omnämns standardsystem i tre punkter. ”Systemet ska vara ett standardsystem” anges i punkt 1.2.2. Att leveransen ska innehålla sju delar, bl.a. ”Standardsystem för hantering av serveringstillstånd”, underhåll och konsulttjänster framgår av punkt 3.1.1 och enligt punkt 3.2.1 ska anbudsgivaren utifrån ställda krav i förfrågningsunderlaget tillsammans med bilagor lämna en beskrivning av ”erbjudet standardsystem”. Socialnämnden har genom de krav som ställs i upphandlingen bestämt vilka funktioner som är relevanta och hur anbudsgivarna ska beskriva erbjudet standardsystem. En upphandlande myndighet har stort handlingsutrymme att bestämma föremålet för en upphandling och hur myndighetens behov ska täckas. Enligt förvaltningsrätten är det inte visat i målet att Solarplexus offererade standardsystem inte uppfyller uppställda funktionella kraven eller övriga krav. Det framgår inte att socialnämnden vid bedömningen av Solarplexus anbud har avvikit från de kriterier som uppställs i upphandlingsunderlaget. Vad Landborgens anför i denna del visar inte att upphandlingen har skett i strid med regelverket som LOU och dess principer utgör.

Tidigare uppdrag

I förfrågningsunderlaget punkt 2.6 "Tidigare uppdrag" anges bl.a. följande.

"Anbudsgivaren ska redovisa minst tre tidigare utförda uppdrag, i form av levererade IT-system med tillhörande tjänster, för att styrka uppfyllande av krav på yrkeskunnande, effektivitet, erfarenhet och tillförlitlighet."

"Uppdragen ska vara jämförbara till omfattning och innehåll i upphandlad tjänst. Med jämförbar avses att IT-stödet ska vara avsett för hantering av serveringstillstånd eller likvärdig ärendehantering som inkluderar inspektioner, tillståndsgivning med likvärdig prövningsprocess samt dokumenthantering. IT-stödet ska vara avsett för hantering gällande myndighetsutövning. Staden genererar ungefär 11 000 ärenden gällande serveringstillstånd årligen. Referensuppdragen ska vara jämförbara även avseende volymer och uppdragen ska därför omfatta motsvarande ärendevolymer."

"Minst två av uppdragen ska ha utförts hos kommun med minst 40 000 invånare."

Landborgen anför bl.a. följande i denna del. De tre tidigare utförda uppdrag som Solarplexus har redovisat gäller inte en likvärdig verksamhet och de går inte att jämföra omfattningsvis eller innehållsmässigt. Uppdragen avser mindre kommuner – Kungsbacka med 80 000 invånare, Örnsköldsvik med 55 000 invånare och Orust med 15 000 invånare. Ingen av kommunerna använder heller Solarplexus system för hantering av alkoholserveringsärenden, utan de använder Landborgens system som verksamhetssystem. Ett av de redovisade uppdragen gäller bygglov och de andra två livsmedelsärenden. Hantering av serveringstillstånd i en större kommun är en komplex och mångfasetterad verksamhet som kräver en hög grad av specialisering.

Socialnämnden anför bl.a. följande. Socialnämnden har ansett att bygglovs- och livsmedelshantering har likvärdig ärendehantering sett till ärendeprocesserna, vilket också är kravet enligt förfrågningsunderlaget. Båda hanteringarna utgör myndighetsutövning och har liksom serveringstillstånd en ärendehantering som inkluderar inspektioner, tillståndsgivning med likvärdig prövningsprocess samt dokumenthantering. Det uppställs heller inget krav på att kommunerna ska ha ett jämförbart antal invånare med Stockholm. Serveringstillståndshantering är ingen stor verksamhet ens i Stockholm och det skulle vara konkurrensbegränsande att ställa krav på att referensuppdragen ska vara jämförbara med avseende på antal invånare i kommunen. Antal invånare är heller inte avgörande för om systemet innehåller samtliga funktioner som efterfrågas. Det som är relevant är att volymerna hanteras i samma system som det som erbjuds i upphandlingen och att ärendevolymer i de tidigare uppdragen är jämförbara med stadens, vilket Solarplexus visat genom ingivna dokument. Samtliga referenser har även bekräftat att uppdragen tillräckligt väl uppfyller ställda krav.

Förvaltningsrätten anser inte att förfrågningsunderlaget uppställer krav på att anbudsgivaren ska redovisa tidigare uppdrag som omfattar IT-system och IT-stöd för just serveringstillstånd. Det anges inte att de totala ärendemängderna i kommunerna eller de volymer som hanteras behöver vara serveringstillståndsärenden. Enligt förvaltningsrätten har Landborggen inte visat att de uppdrag Solarplexus redovisat inte gäller en likvärdig verksamhet eller att de inte är jämförbara på så sett som anges. Två av de tre redovisade uppdragen har utförts hos kommun med minst 40 000 invånare. Landborggen har inte visat att det föreligger brister i Solarplexus anbud i dessa avseenden.

Kostnader

Landborggen anser att Solarplexus offererade avgift för systemunderhåll och support är orimlig låg och anför bl.a. följande. Solarplexus offererat avgift

om 75 000 kr per år motsvarar med offererade timpriser 75 timmars arbete per år. Det faller på sin egen orimlighet att underhålla ett system av den omfattning som anbudsfrågan gäller med den arbetsinsatsen. Utöver supportkostnaderna ska underhållsavgiften även täcka löpande systemuppdateringar, anpassningar m.m. En prövning av anbudets låga anbudspris i förhållande till föremålet för upphandlingen borde ha skett enligt 2016 års LOU. Med tanke på att upphandlingsmodellen hanterar underhållskostnader i ett 12-årsperspektiv blir den skeva prisbilden en högst påtaglig negativ faktor ur Landborgens perspektiv. I Landborgens underhållsavgift ingår kostnader för support enligt vad som anges i förfrågningsunderlaget.

Socialnämnden anför bl.a. följande i denna del. Av förfrågningsunderlagets punkt 3.5 ”*Support och underhåll*” framgår att support debiteras per timme om inte ärendet beror på ett fel i upphandlad tjänst, då åtgärder stället ska ingå i det fasta priset för support och underhåll. I ett standardsystem delar flera kunder på kostnaden för utveckling av systemet samt bemanning av supportfunktionen. Detta innebär att Landborgens beräkning inte är relevant. Upphandlingen har genomförts enligt 2007 års lag och något krav på att förkasta ett anbud på grund av att priset är onormalt långt finns inte. Det finns i vart fall inte skäl att ifrågasätta det av Solarplexus offererade priset. Att årlig avgift för underhåll och support för hela avtalstiden inkluderas i prisutvärderingen får anses vara helt korrekt i en systemupphandling med lång möjlig avtalstid. Det ingår även ett uppskattat antal timmar konsulttid för förvaltningsstödjande tjänster i utvärderingsmodellen.

Förvaltningsrätten delar socialnämndens inställning och anser inte att det finns anledning att närmare pröva det av Solarplexus offererade priset för systemunderhåll och support. Vad Landborgen gör gällande i denna del visar inte att upphandlingsförfarandet är i strid med LOU eller unionsrätten och att Landborgen därav lidit eller riskerat att lida skada.

Systempresentation

Landborgen gör gällande att socialnämnden har brutit mot vad som sägs i förfrågningsunderlaget då Landborgen inte har kallats till någon anbuds- eller systempresentation. Landborgen anför att förfarandet i huvudsak är icke-likabehandlande och till nackdel för Landborgen eftersom Landborgen inte getts möjlighet att kommentera eller svara på frågor gällande systemets utformning, behov av konsultinsatser, kostnader m.m.

I förfrågningsunderlaget punkt 6.4 "Systempresentation" anges bl.a. att:

"De anbudsgivare som har klarat kvalificeringen och gått vidare till anbudsutvärderingen kommer att kallas till en systempresentation.

Om antalet anbudsgivare som gått vidare till anbudsutvärderingen är många kommer de anbudsgivare som ligger bäst till för tilldelningen att kallas i turordning. Detta innebär att samtliga anbudsgivare som går vidare till anbudsutvärderingen inte kommer att kallas till systempresentation".

Av punkt 6.5 "Anbudspresentation" framgår vidare att socialnämnden kan komma att kalla till ett presentationsmöte innan tilldelningsbeslut fattas.

Socialnämnden anför bl.a. följande i denna del. Varken utformningen av punkt 6.4 eller 6.5 i förfrågningsunderlaget ger anbudsgivarna någon ovillkorlig rätt att bli kallade till system- respektive anbudspresentation. För det fall det faktum att Landborgen inte kallats till dessa presentationer skulle anses utgöra en brist i upphandlingen har bristen i vart fall inte påverkat utgången i upphandlingen eftersom Landborgens anbud med hänsyn till priset inte hade kunnat komma ifråga för tilldelning av kontrakt.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. Enligt upphandlingens tilldelningsbeslut fann att socialnämnden inte anledning att bjuda in även

Landborgen till systempresentation och/eller anbudspresentation då Landborgens anbudspris var mer än dubbelt så högt som Solarplexus anbudspris och Solarplexus klarade samtliga ställda krav. Förvaltningsrätten anser inte Landborgen förmått visa på vilket detta förvarande medfört skada eller risk för skada för Landborgen. Det saknas alltså skäl för ingripande mot upphandlingen även på denna grund.

Förvaltningsrättens samlade bedömning

Sammantaget anser förvaltningsrätten att Landborgen inte har visat att socialnämnden har agerat i strid med de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i LOU och att Landborgen därav skulle ha lidit eller kan komma att lida skada. Det saknas därmed skäl för förvaltningsrätten att besluta om ingripande mot upphandlingen. Landborgens ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Katerina Petkovska
Rådman

Katri Andersson har föredragit målet.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

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

Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

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

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

Prövningstillstånd i kammarrätten

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

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

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

Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

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

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

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

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

Forts. nästa sida

Avtal före laga kraft i vissa mål

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

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

I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

Ytterligare information

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