



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 31

DOM
2016-09-05
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
6520-16

SÖKANDE

Scanworld AB, 556301-4579
Löfströms allé 6A
172 66 Sundbyberg

MOTPART

Skolverket

Ombud:

Advokat Johan Stern och jur.kand. Björn Bergström
Ramberg Advokater KB
Box 3137
103 62 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2016-09-06 →	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 749748

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		

YRKANDEN M.M.

Skolverket genomför en upphandling av resebyrå- och mötestjänster, dnr 2015:1227. Upphandlingen genomförs som ett förenklat förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Av tilldelningsbeslut daterat den 21 mars 2016 framgår att Skolverket har för avsikt att i upphandlingen anta anbud från Reachem AB (Reachem).

Scanworld AB (Scanworld) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att en ny utvärdering genomförs, varvid anbud som inte uppfyller uppställda skall-krav inte ska tas i beaktande. I andra hand yrkar bolaget att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin talan anför bolaget i huvudsak följande.

Vinnande anbudsgivare uppfyller inte krav om angivande av underleverantör

Av förfrågningsunderlagets punkt 3.1.7 framgår att anbudet ska innehålla uppgift om vilka underleverantörer (namn och organisationsnummer) som anbudsgivaren har för avsikt att anlita samt vilka tjänster underleverantören kommer att utföra. Det vinnande bolaget, Reachem, har inte i sitt anbud angett samtliga leverantörer som ska användas vid uppdragets genomförande. I anbudet har endast den underleverantör som kommer användas för resebyråtjänsterna under kontorstid angetts (Lingmerths Resebyrå AB). Av upphandlingsunderlagets avsnitt 4.2.6 framgår emellertid också att vissa minimikrav har uppställts avseende service och s.k. SLA (Service Level Agreement). Av denna bestämmelse framgår att offererat SLA ska uppfylla vissa angivna minimikrav. Ett av dessa krav utgör tillgänglighet i form av öppettider och bemanning, enligt vilket 24-timmarsservice ska tillhandahållas ”24 timmar, 7 dagar i veckan, 365 dagar per år via telefon”.

Den leverantör som i praktiken kan komma att erbjuda 24 timmarsservice inom ramen för Reachems anbud har inte angetts i anbudet, varför skallkravet avseende specificering av underleverantörer inte är uppfyllt. Denne underleverantör har dessutom inte kvalitetssäkrats, vilket också i sig utgör ett brott mot uttryckligt skall-krav.

Brister i utvärderingen av system och dess framgångsfaktorer

I anbudsgivningen har det ingått ett moment där anbudsgivarna ska presentera sina anbud och sina offererade system på plats hos Skolverket. Anbudspresentationen har utgjort en väsentlig del i Skolverkets mervärdesmodell, eftersom den legat till grund för bedömning och utvärdering av bl.a. anbudsgivarens system för deltagaradministration, system för självbokning samt det enligt förfrågningsunderlaget specificerade kravet på s.k. fiktiv konferens. Utgången av presentationen och poängsättningen spelar därmed en betydande roll vid bedömningen av vilket anbud som ska anses utgöra det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

När det gäller frågan om utvärdering av system för administration ska tydliggöras att både Reachem och Scanworld använder sig av samma system och därmed av samma systemleverantör, nämligen bolaget Delegia AB (Delegia. Delegia finns också angiven som underleverantör i Scanworlds anbud, men har inte angetts som underleverantör i Reachems anbud.)

Reachems och Scanworlds anbud har, trots att bolagen använder sig av samma system, på flera punkter tilldelats olika poäng. På bedömningsgrund 5.1.7 c ges Reachem 150 000 poäng medan Scanworld får 100 000 poäng av samma domare. Under 5.1.7 d, som avser ren funktionalitet i systemet och alltså inte torde kunna förväxlas med presentationen i sig eller andra framställningstekniska färdigheter, har Reachem givits 150 000 poäng av samtliga domare medan Scanworld för identiska funktioner givits 100 000 poäng

av samtliga domare. Under punkt 5.1.7 f, som också avser funktionalitet, har Reachem tilldelats 150 000 poäng av samtliga domare medan Scanworld endast för identiska funktioner tilldelats 150 000 poäng av en domare och 100 000 poäng av de två andra. Detsamma gäller även för bedömningsgrunderna 5.1.8 a och 5.1.8 b.

Av de väsentliga skillnaderna i antalet poäng för samma funktioner i samma system finns ingen annan förklaring än att omständigheter som inte specificerats i förfrågningsunderlaget har legat till grund för eller påverkat poängsättningen. Scanworld kan därmed inte se att utvärderingen skett i enlighet med de i underlaget uppställda kriterierna eller upphandlingsrättens grundläggande principer; främst principerna om likabehandling och transparens.

Vidare kan Scanworld notera att viss oklarhet och otydlighet också råder beträffande utvärderingen av den s.k. fiktiva konferensserien. Främst avser detta bedömningsgrunderna av bör-krav avseende metod och arbetssätt där eventuella risker och framgångsfaktorer bör anges. Vinnande anbud har erhållit full poäng i bedömningen i denna del utan att det i anbudet har angetts omständigheter som berör framgångsfaktorer och risker. Även om dessa endast utgör s.k. bör-krav för den fiktiva konferensserien är de ändå specificerade, varvid förslag till lösning som inte innehåller dessa inte borde kunna tillerkännas full poäng.

Skolverket bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande.

Frågan om vinnande anbudsgivare uppfyller obligatoriska krav

Skolverket har i förfrågningsunderlaget ställt krav på att anbudsgivare ska redovisa underleverantörer. Reachem har i sitt anbud under punkten 3.1.7 angett Lingmerths Resebyrå AB som underleverantör för resebyråtjänsterna i upphandlingen. Som framgår av kravet i 4.2.6 ska bemanningen för rese-

byråservice tillhandahållas 24 timmar, 7 dagar i veckan, 365 dagar per år via telefon. Reachem har i sitt anbud besvarat detta krav som uppfyllt. Redan genom att ange en underleverantör som ansvarig för resebyråtjänsterna och bekräfta kravet om tillgänglighet har Reachem uppfyllt ställda krav. I punkten 14 på sid 11 i Reachems anbud anges att Lingmerths Resebyrå AB tillhandahåller en telefontjänst i enlighet med kraven i upphandlingen, dvs. som är öppen 24 timmar per dygn, sju dagar per vecka, året runt. Kravet är därmed otvetydigt uppfyllt. Reachem har i sitt anbud hänvisat till "Lingmerths 24-timmars-service" och inte till en annan organisation. Det centrala är dock att även om Lingmerths Resebyrå AB använder sig av någon annan för att sköta denna del har Skolverket inte ställt krav på att en underleverantör i sin tur ska redovisa sina underleverantörer. Reachem har därmed uppfyllt ställda krav.

Såvitt Scanworlds begäran om överprövning får förstås har Scanworld även synpunkter på att Delegia inte angetts som underleverantör. Reachem köper dock endast ett system från Delegia, vilket innebär att Delegia inte är underleverantör i upphandlingens bemärkelse.

Frågan om utvärderingskriterierna och deras tillämpning

Scanworld har hävdad att det faktum att både Scanworld och Reachem använder samma system innebär att de ska erhålla samma poäng. Det är dock en skillnad mellan att ha samma system och att ha likadana system. Det är dessutom en skillnad mellan vad ett system innehåller och vad en anbudsgivare visar i sitt anbud eller sin anbudspresentation.

Det Skolverket bedömer i sin utvärdering av offererade system är upplevd funktionalitet och användarvänlighet utifrån de kriterier som angetts i utvärderingsmodellen. Ett system består av flera delar. För en användare är det bl.a. gränssnitt, uppbyggnad av flöden och liknande delar som är viktiga.

För varje system av mer komplex natur har den leverantör som tillhandahåller systemet ett antal möjligheter att göra egna anpassningar. Om en leverantör gör sådana anpassningar som leder till att systemet i praktiken får en sämre, alternativt bättre funktionalitet än en annan leverantör, spelar det ingen roll att systemet i grunden är detsamma.

I det här fallet har Scanworlds offererade och beskrivna system, såvitt framgår av anbudet, brister i gränssnitt, registrering, rangordning och anmälningsordning och anmälningslistor, vilket leder till en sämre funktionalitet för Skolverket utifrån vad som ska bedömas enligt förfrågningsunderlaget. Det är denna faktiska funktionalitet som, enligt förfrågningsunderlaget ska bedömas, inte Scanworlds teoretiska möjligheter att erbjuda samma funktionalitet som Reachem. En anbudsgivare som inte förmår att anpassa sitt system och beskriva detta för Skolverket, oavsett om tekniken baseras på samma system, ska inte erhålla samma poäng som en anbudsgivare som gjort det.

Av Reachems respektive Scanworlds anbud framgår att informationen som lämnats i anbudet gällande 5.1.7 skiljer sig åt. När man jämför tydligheten i informationen blir det uppenbart att Reachem har lämnat information som är avsevärt mer lättfattlig och som på ett mycket tydligare sätt visar på de olika bedömningspunkterna. Att det är fråga om samma system blir därmed en sekundär fråga. Utvärderingen har inte rört systemet, utan de scenarion som beskrivits i upphandlingen. Scanworld har, givet att de efterfrågade funktionerna finns, haft möjlighet att visa på detta på samma sätt som Reachem har gjort. Utöver det skriftliga anbudet har anbudsgivarna presenterat anbudet. Vid denna presentation har Skolverket konstaterat att Scanworld inte heller här har lyckats visa på de delar som omfattas av 5.1.7 på sätt som gör att full poäng kan erhållas. Det har således funnits sakliga skäl att bedöma anbudet olika.

Skolverket har genomfört bedömningen av punkt 5.1.8 i enlighet med förutsättningarna i upphandlingen. Skolverket har härvid konstaterat att Reachem har lämnat ett anbud som har mycket hög relevans för Skolverkets behov vad gäller projektledarens planering, upplägg och arbetssätt och även projektledarens tolkning och förståelse för det fiktiva uppdragets komplexitet och förmåga att identifiera framgångsfaktorer och risker. Detta har beskrivits i bilaga 8 i Reachems anbud och även bekräftats på ett mycket bra sätt vid den muntliga presentationen. När det gäller Scanworlds anbud har det, gällande 5.1.8, innehållit brister framför allt i presentationen. Det är därför naturligt att Reachem har fått en högre poäng, då man lyckats med just detta.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

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.

Av 16 kap. 6 § LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU 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 gjorts.

Förvaltningsrättens bedömning

Scanworld har gjort gällande att anbudet från den vinnande anbudsgivaren (Reachem) inte uppfyllt samtliga krav som uppställts i upphandlingen och att det därför inte borde ha gått vidare till utvärdering. För det fall Reachems anbud uppfyller kraven i upphandlingen menar Scanworld att utvärderingen av anbuderna inte skett i enlighet med vad som angetts i förfrågningsunderla-

get och att Skolverket därmed agerat i strid med upphandlingsrättens grundläggande principer; främst principerna om likabehandling och transparens.

Har Skolverket agerat felaktigt som utvärderat anbudet från Reachem?

I upphandlingen har det uppställts ett krav på att anbudsgivare ska redovisa underleverantörer för det fall anbudsgivaren kommer att anlita sådana för uppdragets genomförande (punkt 3.1.7 i förfrågningsunderlaget). I upphandlingen har även uppställts ett krav på att anbudsgivaren ska kunna tillhandahålla 24-timmars reseservice (punkt 4.2.6 i förfrågningsunderlaget).

Scanworld har gjort gällande att den underleverantör som Reachem åberopat för resebyråttjänster (Lingmerths Resebyrå AB) inte på egen hand uppfyller det i upphandlingen uppställda kravet på att tillhandahålla 24-timmars reseservice. Enligt Scanworld har den leverantör som i praktiken kommer att tillhandahålla reseservice utanför kontorstid inte angetts i anbudet, varför skall-kravet avseende angivande av underleverantörer inte är uppfyllt.

Enligt förvaltningsrättens mening går det inte av förfrågningsunderlaget att utläsa något krav på att en åberopad underleverantör ska redovisa sina eventuella underleverantörer. Även om den av Reachem åberopade underleverantören (Lingmerths Resebyrå AB) uppfyller uppställda krav gällande tillgänglighet genom anlitan av en underleverantör anser förvaltningsrätten därför att det inte har funnits någon skyldighet att redovisa detta i anbudet. Reachem kan därmed inte anses ha brustit i kravuppfyllnad genom att inte ange Lingmerths Resebyrå AB:s eventuella underleverantör i sitt anbud.

I målet har inte framkommit att det bolag som levererar det system som Reachem offererat i upphandlingen (Delegia) kommer att utföra någon del av uppdraget. Med hänsyn härtill anser förvaltningsrätten att Reachem inte haft någon skyldighet att i sitt anbud redovisa detta bolag som underleverantör. Det har därför inte framkommit att anbudet från Reachem inte uppfyller de i

målet aktuella kraven, varför skäl saknas för ingripande enligt LOU med anledning av vad Scanworld anfört i denna del.

Har utvärderingen av anbuden skett på ett korrekt sätt?

Av förfrågningsunderlaget framgår att anbuden kommer att utvärderas enligt principen ekonomiskt mest fördelaktiga med hänsyn till utvärderingskriterierna kvalitet och pris. Vidare framgår att en bedömningsgrupp bestående av tre personer kommer att utvärdera tjänstens kvalitet och att detta görs med hjälp av en anbudspresentation.

Av utredningen i målet framgår att Scanworld har erhållit lägre poäng än Reachem för utvärderingskriteriet *system för deltagar- och anmälningsadministration*. Scanworld har även erhållit lägre poäng för utvärderingskriteriet *fiktiv konferensserie*. Scanworld har anfört att båda bolagen har offererat samma system och att det inte går att avgöra varför bolagen tilldelats olika poäng.

Skolverket har i målet anfört att ett system kan anpassas på olika sätt, varigenom funktionaliteten i ett och samma system kan skilja sig åt. Förvaltningsrätten finner inte skäl att betvivla att så kan vara fallet. Mot bakgrund härav anser förvaltningsrätten att det förhållandet att två leverantörer har offererat samma system inte nödvändigtvis behöver innebära att systemen vid en utvärdering ska tilldelas samma poäng.

Förvaltningsrätten konstaterar härefter att Reachem genom sitt anbud och sin anbudspresentation har övertygat Skolverket om att det system som Reachem offererat i upphandlingen har hög kvalitet och att systemet därför tilldelats ett mycket högt mervärde vad gäller bedömningsgrunden *system för deltagar- och anmälningsadministration*. Av utredningen i målet framgår vidare att Skolverket har bedömt att Reachem har lämnat ett anbud som har mycket hög relevans för de behov som Skolverket har och att bolaget

därför tilldelats en hög poäng avseende utvärderingskriteriet *fiktiv konferensserie*. I målet har vidare framkommit att Skolverket ansett att Scanworlds offererade och beskrivna system haft vissa brister vad gäller funktionalitet och att anbudet därför har tilldelats lägre poäng för bedömningsgrunden *system för deltagar- och anmälningsadministration*. Skolverket har vidare vad gäller utvärderinggrunden *fiktiv konferensserie* uppgett att Scanworlds presentation i denna del haft brister.

Förvaltningsrätten kan inte finna att Skolverket vid sin bedömning av anbudet från Scanworld och Reachem har avvikit från vad som angetts i förfrågningsunderlaget eller att myndigheten tagit ovidkommande hänsyn vid tilldelningen av poäng beträffande de i målet aktuella bedömningsgrunderna. Förvaltningsrätten anser således att utredningen i målet inte ger stöd för bedömningen att utvärderingen skett i strid med vad som angetts i förfrågningsunderlaget. Förvaltningsrätten finner inte heller att det framkommit att tillämpningen av utvärderingsmodellen skett i strid med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna som kommer till uttryck i 1 kap. 9 § LOU. Det saknas därför grund för ingripande med anledning av vad som framförts i denna del.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten anser sammanfattningsvis att det inte är visat att upphandlingen genomförts i strid med LOU. Ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Anneli Berglund Creutz

Rådman

Carina Westin har varit föredragande.



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.