



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
 Allmänna avdelningen

DOM
 2011-12-05
 Meddelad i
 Stockholm

Mål nr
 19518-11
 Enhet 13

SÖKANDE

STT Condigi AB, 556135-1197
 Agnesfridsvägen 113A
 212 37 Malmö

Ombud: Peter Öhman

KONKURRENSVERKET	
2011-12-06	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

MOTPART

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning i Stockholms stad
 Box 490
 129 04 Hägersten

Ombud: Stadsadvokaten Eva Granbohm
 Stadsledningskontoret
 Juridiska avdelningen
 103 35 Stockholm

SAKEN

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och förordnar att Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltnings upphandling för Stockholms stad av system för automatiserad nyckelhantering ska rättas på så sätt att anbudet från STT Condigi AB inte förkastas utan tas med i utvärderingen.

Dok.Id 175592

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se		

BAKGRUND OCH YRKANDE

Stockholms stad genomför genom Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning en upphandling vilken omfattar samtliga fjorton stadsdelsförvaltningar samt även Äldreförvaltningen. Upphandlingen avser förvaltningarnas (staden) behov av system för automatiserad nyckelhantering. Som samlingsnamn för systemet används i förfrågningsunderlaget begreppet "Paralås". Upphandlingen avser slutande av ramavtal och genomförs enligt bestämmelserna för öppet förfarande omfattande A-tjänster. STT Condigi AB (bolaget) är en av tre leverantörer som har lämnat anbud.

Enligt tilldelningsbeslut den 20 september 2011 avser staden att ingå avtal med en annan leverantör än bolaget. I upphandlingsprotokoll anger staden bl.a. följande. I förfrågningsunderlaget har staden efterfrågat redovisning av några nyckelpersoner att genomföra projektet. De efterfrågade rollerna avser uppdragsledare och systemarkitekt. Den genomförda prövningen av redovisningen i anbudet visar att anbudsgivaren avseende avsnitt 3.7 i förfrågningsunderlaget, där krav på Uppdragsledare och Systemarkitekt ställts, har lämnat ofullständiga svar. Systemarkitektens uppgift är att omvandla ställda krav till ett underlag som kan användas av systemutvecklare och programmerare vid systemanpassningar och utveckling av systemfunktionalitet. Anbudsgivaren har i anbudet inte lämnat efterfrågad redovisning om krav på referensuppdrag för föreslagen Systemarkitekt. Med hänvisning till att samtliga ställda krav på leverantören inte är uppfyllda har anbudet lagts åt sidan.

Bolaget ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts vilken innebär att bolagets anbud ska gå vidare till utvärdering. Bolaget anger att det lider skada eftersom det utestängs från marknaden via upphandlingar som inte följer

gällande lagstiftning samt eftersom vinnande anbud otillbörligt har gynnats av att vara ensam anbudsgivare i utvärderingsfasen.

PARTERNAS UTVECKLING AV TALAN

Bolaget anför till stöd för sin talan bl.a. följande. Eftersom det inte har efterfrågats referensuppdrag gällande systemarkitekt kan bolagets anbud inte uteslutas från utvärdering. Vidare har bolaget, efter det att tilldelningsbeslutet publicerats, via e-post frågat ställt följande fråga till upphandlande enhet: ”Var i förfrågningsunderlaget finns texten; redovisning av referensuppdrag systemarkitekt?”. Staden har därvid svarat följande:

” Vi har nu konstaterat att den aktuella meningen har fått en mindre lyckad formulering vilket vi ber om ursäkt för. Näst sista meningen i andra stycket ska istället ha följande lydelse: Anbudsgivaren har i anbudet inte lämnat efterfrågad redovisning av erfarenhetsbakgrund för föreslagen Systemarkitekt.” Redovisningen i svarsrutan ”Redovisning av erfarenhetsbakgrund” visar därmed inte att personen har erfarenhet av att utföra uppgifter som systemarkitekt med den definition som kravet anger, dvs. omvandla ställda krav till ett underlag som kan användas av systemutvecklare och programmerare vid systemanpassningar och utveckling av systemfunktionalitet. Redovisningen beskriver istället att personen har det övergripande ansvaret för utvecklingsarbetet med möjlighet att tillsätta de resurser som krävs vilket utgör en annan dimension än den som kravet efterfrågar.”

Bolaget anser att dess svar i anbudet mycket väl uppfyller efterfrågade svar. Staden har efterfrågat utbildning, erfarenhet och kompetens gällande systemarkitekt. Detta har i bolagets anbud beskrivits enligt den mall som anbudsgivaren lämnat ut. I mallen anges att angiven systemarkitekt själv har den utbildning, kompetens och erfarenhet som efterfrågats samt att han har möjlighet att tillsätta de resurser som krävs för att leverera efterfrågad lösning. Genom anbudet skulle staden få tillgång till angiven systemarkitekts och bolagets utvecklingsavdelnings kompetens och erfarenhet vilken består av femton experter inom efterfrågat område. Bolaget har således svarat på stadens fråga gällande systemarkitekt. Oaktat detta kan frågan ställas om det ställda kravet är proportionellt till leveransen som helhet och huruvida en individ kan ha en så stor betydelse för staden. Vidare har bola-

get svarat Ja på fråga 3.6 *Kompetenser och resurser* samt i företagspresentationen beskrivit att bolaget tar totalansvar för sin del av införandet och påvisat att bolaget har de kompetenser och resurser som krävs för uppdraget. Staden har således funnit skäl att utesluta bolaget. Dessa skäl anges ej i förfrågningsunderlaget vilket inte är förenligt med LOU. Det kan också ifrågasättas varför man inte önskat ett förtydligande från samtliga aktörer gällande denna punkt om man anser den vara viktig. Upphandlingsförfarandet följer inte heller principerna i LOU när staden via e-post den 27 september 2011 ytterligare en gång kompletterar sitt utvärderingsprotokoll enligt följande:

”Staden har uppmärksammat att uträkningen av totalpris inte är rättvisande. I bifogad pdf-fil återfinns en korrigerad version av dokumentet. Det felaktigt angivna beloppet, som till stor del påverkades av en utebliven nolla, påverkar dock inte resultatet i anbudsutvärderingen eller det av Staden fattade tilldelningsbeslutet i upphandlingen.”

Däriigenom justeras utvärderingen via en tjänsteanteckning och det tidigare mest fördelaktiga anbudet får en utvärderingssumma på 15 582 880 SEK (tidigare 9 004 000 SEK) vilket bolaget ställer sig mycket kritiskt till.

Staden bestrider bifall till bolagets yrkande och anför till stöd för sin inställning bl.a. följande. Grunden för bestridandet är att staden inte har brutit mot någon bestämmelse i LOU. Förfrågningsunderlaget med angivna kvalificeringskrav har varit klart och tydligt. Kvalificeringen av leverantörer har genomförts i enlighet med de förutsättningar som anges i förfrågningsunderlaget och bedömningen av anbuderna har i övrigt genomförts likvärdigt. Förfarandet har i övrigt genomförts i enlighet med bestämmelserna i 1 kap. 9 § LOU och gemenskapsrättens krav på likabehandling, förutsebarhet, transparens och proportionalitet. Någon grund för beslut om att upphandlingen ska göras om föreligger därför inte. Handläggningen av inkomna anbud har genomförts i tre steg. Inledningsvis genomfördes en prövning av att anbudet uppfyllde samtliga ställda skall-krav på leverantören. Därefter genomfördes en prövning av att samtliga skall-krav på Para-

Lås med tillhörande tjänster, de kommersiella kraven samt att priser lämnats i enlighet med ställda förutsättningar. De anbud som visat att samtliga dessa krav var uppfyllda utvärderades slutligen enligt den på förhand fastställda utvärderingsmodellen. Utvärderingen syftar till att staden ska anta det ekonomiskt mest fördelaktiga anbud som uppfyller ställda krav. Ramavtal är avsett att ingås med en leverantör. I förfrågningsunderlaget redovisas på ett utförligt sätt de krav som ställs på leverantören. Kraven omfattar bl.a. krav på två nyckelpersoner som ska inneha rollerna som uppdragsledare och systemarkitekt. Dessa krav redovisas i punkt 3.7. Såsom framgår av förfrågningsunderlaget ska systemarkitekten ha adekvat utbildning, erfarenhet och kompetens för de i kravet specificerade arbetsuppgifterna. I bolagets anbud anges om aktuell systemarkitekt att han:

”har varit anställd sedan 2005 på STT Condigi och arbetar sedan tre år tillbaka som utvecklingschef. Han har det övergripande ansvaret för utvecklingsarbetet inom STT Condigi och kan därigenom både själv, och tillsätta de resurser som krävs, för att leverera efterfrågad lösning till Stockholm stad. Han har goda kunskaper i C#, Visual Basic, Asp.Net, SQL, IIS, Silver Light, etc.”

Som framgår av bolagets svar saknar redovisningen efterfrågade uppgifter om personens utbildning, erfarenhet och kompetens. Det är alltså inte möjligt att utläsa om den föreslagna systemarkitekten har den kompetens och erfarenhet som innefattas i rollen som systemarkitekt enligt den beskrivning denna roll har i förfrågningsunderlaget. Genom att bolaget inte har redovisat efterfrågade uppgifter har staden inte haft utrymme för annan tolkning än att utesluta bolaget från vidare prövning och utvärdering. Om staden skulle ha efterfrågat komplettering av de saknade redovisningarna avseende systemarkitekt skulle detta, enligt stadens uppfattning, leda till att anbudet tillfördes nya uppgifter vilket skulle strida mot likabehandlingsprincipen. Staden tillbakavisar att de krav som ställts på leverantören om att tillhandahålla namngivna nyckelpersoner med i förfrågningsunderlaget redovisad kompetens inte skulle stå i överensstämmelse med LOU och dess proportionalitetsprincip. Staden har endast efterfrågat två personer med konkretiserade och betydelsefulla uppgifter som är av avgörande be-

tydelse för uppdragets fullgörande. Kraven har utformats utifrån förutsättningarna för och komplexiteten i den upphandlade tjänsten, inte minst de säkerhetsmässiga. Kravet på utbildning och erfarenhet är funktionellt uttryckta och har ett direkt samband med upphandlingsföremålet. De aktuella rollerna kan inte ersättas med personer som utför andra uppgifter. Stadens krav är därmed utformade i enlighet med de hänsyn som ska tas vid bedömningen av om krav är proportionerliga i förhållande till berättigade behov som föreligger. Staden konstaterar vidare att det inte föreligger något förbud för den upphandlade myndigheten att med rättslig verkan meddela en rättelse av ett fattat tilldelningsbeslut eller ett beslut om ramavtal. En sådan åtgärd är snarare önskvärd om detta leder till minskad risk för missförstånd eller undanröjer att beslutet vilar på oriktiga grunder. Justeringen av upphandlingsprotokollet uppgift om pris utgör en redaktionell justering som inte förändrar beslutet. Bolagets anbud har inte påverkats av justeringen varför bolaget inte har lidit eller ens riskerat att lida skada. Bolagets anbud har inte heller varit föremål för anbudsutvärdering eftersom det inte uppfyllt kraven vad avser kvalificeringen av anbud.

Bolaget har anfört följande. Staden menar att informationen gällande personal inte är tillräcklig. Redovisningen i svarsrutan "Redovisning av erfarenhetsbakgrund" är ifylld och uppfyller mycket väl efterfrågade krav. Det står utom tvivel att bolaget kan leverera önskad lösning, att utvecklingschef har lämplig kompetens samt har resurser att tillsätta vid behov. Därmed uppfylls kravet. Det står att läsa i bolagets anbud att bolaget är en stor leverantör av denna typ av system för äldreomsorgen. Det finns således inte någon grund för att ifrågasätta utvecklingschefen. Oaktat stadens invändningar har bolaget svarat på stadens fråga gällande systemarkitekt och kan därmed inte uteslutas från utvärdering.

DOMSKÄL

Förfrågningsunderlaget

Bolagets svar anges i kursiv stil

Punkt 3.6 Kompetens och resurser

Leverantör och eventuella underleverantörer ska inneha dokumenterade resurser samt kompetens och erfarenhet erforderliga för att leverera, installera, driftsätta och anpassa it-system/applikationer som samverkar med annan separat utrustning samt har funktioner för överföring av information från och till andra berörda it-system/applikationer avsedda för att dokumentera utförd verksamhet inom offentlig verksamhet eller andra verksamheter med motsvarande organisation och storlek.

Leverantör ska inneha en servicedesk-funktion som samordnar service och support riktad till den som är förvaltare av det levererade systemet respektive svarar för driften av systemet inkluderande it-system.

Anbudsgivande Leverantörs bekräftelse och beskrivning

- A. Bekräftelse att anbudsgivande Leverantör uppfyller de krav på kompetens och resurser som ställts i denna punkt.

JA *X (kryss i ruta)*

- B. Kortfattad beskrivning av Leverantörs verksamhet som visar att kravet uppfylls.

"Se bifogad företagspresentation /.../"

Punkt 3.7 Personal

Leverantören ska tillhandahålla;
/.../

Systemarkitekt med adekvat utbildning, erfarenhet och kompetens för uppdraget. Med systemarkitekt avses person med uppgift att omsätta ställda krav till ett underlag som kan användas av systemutvecklare och programmerare vid systemanpassningar och, i förekommande fall, nyutveckling av systemfunktionalitet.

De personer som ska utföra ovanstående uppgifter ska redovisas i anbudet.
/.../

För ovan redovisad uppdragsledare och systemarkitekt ska Leverantören kunna tillhandahålla flera personer med likartad kompetens. Förlust av enskild person får i övrigt inte medföra att Leverantörens möjligheter att tillhandahålla avtalad kompetens eller resurser påverkas.

Anbudsgivande Leverantörs redovisning av personella resurser:

A. Bekräftelse att anbudsgivande Leverantör uppfyller kraven på tillhandahållande av personella resurser som ställts i denna punkt.

JA *X (kryss i ruta)*

B. Redovisning av att efterfrågade personella resurser kan tillhandahållas. Redovisningen lämnas enligt följande.

1. Redovisning av Uppdragsledare

/.../

2. Redovisning av Systemarkitekt

Namn:

//Namn anges//

Arbetsgivarens namn:

"STT Condigi AB"

Redovisning av utbildning:

"KY examen inom IT lösningar. I samband med anställningen på STT Condigi har han genomgått individuell managementkurs och projektledarutbildning för att nämna några"

Redovisning av erfarenhetsbakgrund:

"//Namn// har varit anställd sedan 2005 på STT Condigi och arbetar sedan tre år tillbaka som utvecklingschef. Han har det övergripande ansvaret för utvecklingsarbetet inom STT Condigi och kan därigenom både själv, och tillsätta de resurser som krävs, för att leverera efterfrågad lösning till Stockholms stad. Han har goda kunskaper i C#, Visual Basic, Asp.Net, SQL, ILS, Silver Light, etc."

Förvaltningsrättens bedömning

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

Stadens skäl för att utesluta bolaget från utvärderingen är, såsom det slutligen formulerats, att bolaget inte uppfyllt skall-kravet att redovisa den angivna systemarkitektens erfarenhetsbakgrund. Staden anger att bolaget inte har visat att den aktuella personen har erfarenhet av att utföra uppgifter som systemarkitekt med den definition som kravet anger, dvs. omvandla ställda krav till ett underlag som kan användas av systemutvecklare och programmerare vid systemanpassningar och utveckling av systemfunktionalitet.

Det kan konstateras att bolaget i sitt anbud under **Punkt 3.7 Personal** vid **A.** har kryssat i rutan vid Ja och därmed bekräftat att bolaget uppfyller de krav på tillhandahållande av personella resurser som ställts i denna punkt. Under punkten **Redovisning av erfarenhetsbakgrund** har inte i förfrågningsunderlaget närmare redovisats vad som åsyftas. Bolaget har under denna punkt redovisat vissa uppgifter om systemarkitektens erfarenheter.

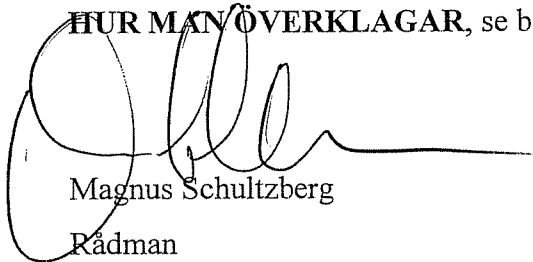
I dom av Kammarrätten i Sundsvall den 18 maj 2011 (mål nr 319—321-11) framhålls att det inte krävs att anbudsgivaren ordagrant bekräftar det som efterfrågas i ett skall-krav för att kravet ska anses uppfyllt. Stadens stränga tolkning av angiven systemarkitekts erfarenhetsbakgrund strider därför enligt förvaltningsrättens mot proportionalitetsprincipen, jfr Falk (2011), *Lag om offentlig upphandling – en kommentar*, 2:a uppl., sid. 66 f.

Vid det ställningstagandet saknas skäl att pröva om bolagets övriga invändningar innebär att upphandlingen skett i strid med 1 kap 9 § LOU.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att staden genom utesluta bolagets anbud från utvärdering har agerat i strid med proportionalitetsprincipen i 1 kap. 9 § LOU. Förvaltningsrätten finner vidare att bolaget har lidit skada i den mening som avses i 16 kap. 6 § LOU. Förutsättningar för åt-

gärder enligt LOU föreligger därmed varför ansökan ska bifallas. Förvaltningsrätten finner att ingripandet kan begränsas till att upphandlingen rättas och en ny utvärdering genomförs i vilken bolagets anbud ska beaktas.

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

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'M' followed by a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Magnus Schultzberg
Rådman

Handläggare har varit Anna Cederberg.



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. 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 vartill 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 uppgive 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 3109/1A LOU