



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I MALMÖ
 Avdelning 1

DOM
 2016-06-17
 Meddelad i
 Malmö

Mål nr
 3550-16

SÖKANDE

R2B Software AB, 556722-6526
 Celsiushuset
 Svartbäcksgatan 7
 753 20 Uppsala

MOTPART

Helsingborgs stad
 251 89 Helsingborg

SAKEN

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

KONKURRENSVERKET	
2016-06-17	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår R2B Software AB:s ansökan om ingripande enligt LOU.

Dok.Id 320560

Postadress
 Box 4522
 203 20 Malmö

Besöksadress
 Kalendegatan 6

Telefon
 040-35 35 00
E-post: kansli1.fina@dom.se
 www.forvaltningsrattentalmo.domstol.se

Telefax
 040-97 24 90

Expeditionstid
 måndag – fredag
 08:00-16:00

BAKGRUND

Helsingborgs stad (staden) genomför en upphandling i form av en förnyad konkurrensutsättning från SKL Kommentus Inköpscentral AB:s ramavtal "E-arkiv 2013", dnr 353/15. Enligt tilldelningsbeslut har Ida Infront AB (Infront) tilldelats kontraktet.

Anbudet från R2B Software AB (R2B) har förkastats med följande motivering. (1) Leverantörens beskrivning av införandeprojektet i punkten 1.5 följer inte den leverans- och betalningsmodell som beskrivs i förfrågningsunderlaget. (2) Leverantörens anbud saknar en konkret projektplan, aktivitetsplan, tidplan och en beskrivning av resursåtgång hos leverantören och beställaren vilket efterfrågas i preciseringen av skall-kravet i punkten 1.5.

YRKANDE OCH INSTÄLLNING

R2B ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att tilldelningsbeslutet ska upphävas. Som grund för sin talan anför R2B bl.a. följande.

Leverans- och betalningsmodellen

Staden har informerat om att det är dess beskrivna leverans- och betalningsmodell som ska gälla. Dock kan R2B inte se att deras anbud i något avseende skulle vara i konflikt med denna modell. R2B kan inte heller se att det någonstans i det åberopade kravet i punkt 1.5 finns något krav avseende på vilket sätt, i vad mån eller ens alls, den efterfrågade beskrivningen av införandeprojektet måste utgå ifrån stadens leverans- och betalningsmodell. Då detta avser ett avrop inom SKL Kommentus Inköpscentral AB:s ramavtal "E-arkiv 2013" är det inte heller tillåtet att ändra eller påföra nya krav utan endast precisera ramavtalets ställda krav.

Införandeprojektet

I punkten 1.5 anges bl.a. att införandeprojektet ska bestå av en konkret projektplan (inklusive installation av produkten i Helsingborgs Stads IT-plattform samt grundkonfiguration och kompetensöverföring av e-arkivsystemet), aktivitetsplan, tidplan inklusive resursåtgång hos leverantören och upphandlande myndighet. I införandeprojektet ingår anslutning av Pilot 1. Införandeprojektet ska vara avslutat senast tre månader efter avtals-tecknandet. Införandeprojektet ska innefatta en beskrivning av ovan.

R2B kan inte se att den till anbudet bifogade projektplanen inte skulle uppfylla kravet. R2B:s projektbeskrivning är konkret. Staden gör en bedömning baserad på uttalade önskemål och/eller förväntningar snarare än faktiskt ställda krav. I det åberopade kravet i punkten 1.5 finns inte någon närmare precisering av hur konkret eller detaljerat något visst i planen ska beskrivas. R2B har därför valt att konkret beskriva vilka resurser och roller som krävs respektive kan vara önskvärda, vilka aktiviteter som krävs och hur dessa är relaterade samt en konkret tidplan där de ingående aktiviteterna fördelas veckovis inom de maximala tre månaderna. Då graden av konkretisering och detaljering inte preciserats har R2B valt att utgå ifrån dels en bedömning av stadens faktiska krav, dels R2B:s erfarenhet från motsvarande projekt och därigenom förvärvat insikt om vilken grad av möjlighet till påverkan från den beställande organisationen som är effektivast för att uppnå önskat resultat inom givna förutsättningar. Det faktum att R2B erbjuder staden möjligheten att påverka eller välja något från stadens sida betyder på intet sätt att staden måste. R2B anser således inte att lämnandet till staden av en extra möjlighet till påverkan gör att planen inte är konkret.

I avsnittet syfte önskar R2B förmedla en förståelse för helheten inklusive vad staden kan välja att påverka. Därutöver sägs även tydligt att totalprojektet i det aktuella fallet utgörs av de delprojekt som benämns införandeprojekt och därpå följande anslutningsprojekt vilket motsvarar den aktuella

piloten. Pilotens källsystem namnges dessutom specifikt i tidplanen så något tvivel om att det är den som avses kan knappast anses råda.

Ytterligare anledning till att R2B utöver den konkreta planen beskriver att stadens möjligheter till påverkan och val och att R2B använder beskrivningar såsom "enligt överenskommelse" eller "fastställs vid projektstart" är att kravet att lämna en konkret plan inte är liktydigt med att det faktiska projekt som genomförs beskrivs eller överensstämmer till fullo med planen. Staden kan självfallet överenskomma om variationer och anpassningar utifrån denna plan. Om så inte vore fallet skulle staden inte heller kunna anta det anbud som antagits då även det använder sig av uppskattningar avseende resurser och exemplifieringar avseende tidplan så till den grad att den inte kan genomföras enligt beskrivning då flera datum redan passerats.

Helsingborgs stad bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande.

Leverans- och betalningsmodellen

I avropsförfrågan anges att leverans- och betalningsmodellen framgår av bilaga 3 *Leverans- och betalningsmodell* till avropsförfrågan. I punkterna 4, 4.1 och 4.2 framgår att ramavtalsleverantören (anbudsgivaren) ska acceptera den av Staden angivna leverans- och betalningsmodellen.

Staden har i förfrågningsunderlaget ställt krav på att anbudsgivaren ska följa en bestämd leverans- och betalningsmodell. R2B har inte följt den angivna leverans- och betalningsmodellen vid beskrivningen av införandeprojektet i sitt anbud. R2B har lämnat ett anbud som inte uppfyller de obligatoriska kraven som uppställts i förfrågningsunderlaget.

Införandeprojektet

I förfrågningsunderlaget beskrivs vad som ska ingå i införandeprojektet och vad installationstesterna ska omfatta (se punkterna 1 i avropsförfrågan och 1.5 i avropspreciseringen samt leverans- och betalningsmodellen). I punkten 1.5 i avropspreciseringen finns obligatoriska krav uppställda och där anges att anbudsgivaren ska beskriva ett införandeprojekt med avseende på vissa faktorer. Det framgår klart och tydligt av förfrågningsunderlaget att anbudsgivare ska presentera en konkretiserad projektplan för införandeprojektet med en aktivitetsplan, tidplan med en beskrivning över resursåtgång hos leverantören och staden. Projektplanen ska inkludera installation med anslutning av Pilot 1 som installationstest, grundkonfiguration och kompetensöverföring.

Staden har i förfrågningsunderlaget ställt krav på att anbudsgivare ska beskriva ett införandeprojekt. R2B har inte presenterat någon konkret projektplan i sitt anbud. R2B anger i bilaga 1.5 *Projektplan* i sitt anbud under rubriken *Syfte* följande:

”Beskrivningen syftar till att ge en förståelse för hur införandet kan se ut och hur det kan komma att beröra och beröras av kunden. Projektomfattning, krav och genomförande varierar mellan införandeprojekt, beroende bl.a. på kundens önskemål och förutsättningar och framförallt den aktuella lösningens omfattning. Det faktiska projektets upplägg och omfattning beslutas därför alltid i samråd med kund. Det beskrivna projektet syftar till ett komplett införande av den aktuella e-arkivlösningen så att förutsättningar finns för kommande anslutningar av källsystem”.

Det framgår redan av beskrivningen att projektplanen inte är anpassad efter de förutsättningar som angivits i förfrågningsunderlaget. Syftet med dokumentet är enligt R2B i stället att ge en förståelse för hur införandet kan komma att se ut men att upplägg och omfattning bestäms i ett senare skede. Av kravet i förfrågningsunderlaget framgår emellertid att en beskrivning av projektet ska lämnas i dessa delar i anbudet. R2B har enligt sitt anbud valt att översiktligt beskriva insatserna vid införande av ett e-arkiv.

Under rubriken *1 Projektstart* anges att roller, aktiviteter, ansvarsområden, åtaganden samt tidsplan fastställs vid projektets start. Vidare anges under rubriken *4 Installation och konfiguration* följande.

”Nästa aktivitet består i att kunden sätter upp arkivlösningen i den uppsatta miljön, enligt anvisningar från och med stöd av R2B alternativt att R2B sätter upp lösningen i kundens miljö utifrån vad som överenskommit.”

Även här framgår att projektplanen inte uppfyller de krav som ställts i förfrågningsunderlaget. R2B anger under samma rubrik även ett antal delaktiviteter utan att specificera resursåtgång hos vare sig R2B eller staden. Under rubriken *5 Kontroll och test* beskriver R2B att testfasen kan vara mer eller mindre omfattande i stället för att specificera aktiviteter, tidsåtgång och resurser för att kunna genomföra testerna på det sätt som beskrivs i förfrågningsunderlaget.

Förutsatt att det R2B kallar anslutningsprojekt i sin projektplan är att jämföra med anslutning av Pilot 1 i enlighet med förfrågningsunderlaget saknas helt en konkretiserad beskrivning av hur anslutningen av detta avställda diarium ska ske. Det finns ingen beskrivning av vilka aktiviteter var och en av staden eller R2B ska vidta före, under och efter anslutningen och det finns därmed inte heller någon beskrivning av tidsåtgång och resursåtgång för att genomföra aktiviteterna. Under rubriken *1 Projektstart* anges t.ex. för anslutningsprojektet att vid starten av projektet fastställs bl.a. aktuella roller, aktiviteter, ansvarsområden och åtaganden samt tidplan. Även under rubriken *Resursåtgång* anges att fördelning av ansvar och utförande ska fastställas i ett senare skede. Under rubriken *Tidplan* anges följande:

”Som beskrivits varierar behovet av resurser från såväl kunden som R2B med omfattningen av den önskade lösningen och uppdelningen av aktiviteterna mellan parterna”.

Det är tydligt av anbudet att fördelningen av roller, ansvar och utförande ska fastställas i ett senare skede och att aktiviteter och resursåtgång hos staden

och R2B inte är beskrivna på det sätt som efterfrågats i förfrågningsunderlaget. R2B uppfyller inte samtliga obligatoriska krav som ställts i förfrågningsunderlaget och staden har därmed haft skäl att förkasta R2B:s anbud.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Bestämmelser m.m.

Enligt 16 kap. 4 och 6 §§ LOU kan rätten pröva om en upphandlande myndighet har brutit mot någon bestämmelse i lagen och, på talan av en leverantör som lidit eller kan komma att lida skada, besluta att en upphandling ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. Därvid gäller att rätten endast prövar de särskilt angivna frågor som sökanden tar upp.

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Härvid gäller att en upphandlande myndighet inte får anta ett anbud som inte uppfyller kraven enligt förfrågningsunderlaget.

I bilaga 1 till avropsförfrågan anges i punkt 1.5 bl.a. följande.

Anbudsgivaren ska beskriva ett införandeprojekt med avseende på minst följande:

- a) aktiviteter och dess inbördes beroenden
- b) roller hos leverantören och hos upphandlande myndighet
- c) leverantörens resursåtgång
- d) resursåtgång som krävs av upphandlande myndighet
- e) kompetenskrav på upphandlande myndighet
- f) övriga kritiska framgångsfaktorer

Precisering av krav:

Införandeprojektet ska bestå av en konkret projektplan (inklusive installation av produkten i Helsingborgs Stads IT-plattform samt grundkonfiguration och kompetensöverföring av e-arkivsystemet), aktivitetsplan, tidplan inklusive resursåtgång hos leverantören och upphandlande myndighet. I införandeprojektet ingår anslutning av Pilot 1, ett avställt diarium från Tekniska nämnden i syste-

met Visma Ciceron (import/export funktion finns). Införandeprojektet ska vara avslutat senast tre månader efter avtalstecknandet.

Införandeprojektet ska innefatta en beskrivning av ovan.

Förvaltningsrättens bedömning

Förutsättningen för varje upphandling fastställs i förfrågningsunderlaget. I förevarande upphandling är förfrågningsunderlaget utformat på sådant sätt att staden väljer det anbud som har lägst pris under förutsättning att anbudsgivaren uppfyller samtliga obligatoriska krav s.k. skall-krav. I enlighet med likabehandlingsprincipen får den upphandlande myndigheten inte efterge eller bortse från de skall-krav som uppställts i upphandlingen.

Att anbudsgivaren ska beskriva ett införandeprojekt med avseende på vissa angivna faktorer såsom t.ex. aktiviteter, roller, resursåtgång hos leverantören och upphandlande myndighet utgör s.k. skall-krav. Att det förhåller sig på detta sätt framgår klart och tydligt av förfrågningsunderlaget dels då rubriken på kravet är *1.5 Skall-krav*, dels då det anges att *anbudsgivaren ska beskriva ett införandeprojekt*. I preciseringen av skall-kravet anges även klart och tydligt att införandeprojektet ska bestå av en konkret projektplan (innefattande installation i stadens IT-plattform, grundkonfiguration och kompetensöverföring av e-arkivsystemet), aktivitetsplan, tidplan inklusive resursåtgång hos leverantören och upphandlande myndighet.

Staden har förkastat R2B:s anbud dels med hänsyn till att R2B:s anbud saknar en konkret projektplan, aktivitetsplan, tidplan och en beskrivning av resursåtgång hos leverantören och beställaren, dels med hänsyn till att beskrivningen av införandeprojektet inte följer stadens leverans- och betalningsmodell.

Av den projektplan som R2B bifogat till sitt anbud framgår på flera ställen att roller, aktiviteter, ansvarsområden, åtaganden samt tidplan fastställs vid

projektets start. R2B har i projektplanen inte beskrivit resursåtgången hos varken leverantören eller staden samt har inte heller beskrivit någon konkret tidplan eller aktivitetsplan. Med hänsyn härtill anser förvaltningsrätten att R2B inte uppfyller skall-kravet avseende att presentera en konkret projektplan i enlighet med punkten 1.5 i bilaga 1 till avropsförfrågan. Vidare anser förvaltningsrätten att R2B inte förmått visa att R2B:s beskrivning av införandeprojektet följer stadens leverans- och betalningsmodell. Inte heller har R2B förmått visa att Infront inte uppfyller de uppställda kraven.

Sammanfattning

Mot bakgrund av det anförda finner förvaltningsrätten att R2B inte förmått visa att Helsingborgs stad har brutit mot bestämmelserna i LOU. Det finns därmed inte skäl för ingripande enligt 16 kap. 4 och 6 §§ LOU. R2B:s ansökan härom ska därför avslås.

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



Louise af Klint

Maria Persson har föredragit målet.



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg.

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 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.