



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I FALUN
 Enhet 2
 Ann-Louise Jonsson

DOM
 2015-02-19
 Meddelad i
 Falun

Mål nr
 5449-14

SÖKANDE

AR Internetplatsen AB, 556326-5346
 Drottninggatan 1 B, 2 tr
 753 10 Uppsala

MOTPART

Falu kommun
 791 83 Falun

Ombud: UpphandlingsCenter i Ludvika kommun
 771 82 Ludvika

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2015-02-20	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbl

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår AR Internetplatsen AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 129318

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 45	Kullen 4	023-383 00 00	023-383 00 80	måndag – fredag
S-791 21 Falun		E-post: forvaltningsrattenifalun@dom.se		08:00-12:00 13:00-16:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan genomför, genom upphandlingscenter i Ludvika, en upphandling av ”Verksamhetssystem för arbetsmarknadsåtgärder Falun” (GNU 2014/99) för Falu kommun. Upphandlingen genomförs genom ett förenklat förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Genom tilldelningsbeslut den 7 november 2014 antogs anbudet från 2BRA System AB (2BRA) utifrån tilldelningsgrunden ekonomiskt mest fördelaktiga anbud.

AR Internetplatsen AB (Bolaget) ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse vidtagits, i första hand på så sätt att 2BRA:s anbud diskvalificeras från utvärderingen på grund av bristande uppfyllelse av vissa i ansökan närmare angivna skall-krav, och i andra hand på så sätt att Bolagets anbud utvärderas på nytt i de delar där poängsättning skett och att en ny visning av offererat system genomförs. Bolaget yrkar vidare att 2BRA:s anbud ska utvärderas på nytt med justerad poäng i enlighet med vad som närmare anförs i ansökan. Bolaget anför till grund för sin ansökan i korthet att Falu kommun vid bedömningen och utvärderingen av anbudet har frångått vad som anges i förfrågningsunderlaget och att förfarandet strider mot 1 kap. 9 § LOU.

Falu kommun bestrider bifall till ansökan och anför till stöd för sin inställning i korthet att 2BRA uppfyller samtliga skall-krav och att utvärderingen och poängsättningen har genomförts i enlighet med de grundläggande principerna och LOU.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning

I mål om överprövning enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart och tydligt sätt anger vilka omständigheter han grundar sin talan på (RÅ 2009 ref. 69).

Förvaltningsrätten har således att pröva om det på grundval av vad Bolaget anfört är visat att Falu kommun har brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU och att detta medfört att Bolaget lidit eller kan komma att lida skada (16 kap. 6 § LOU). De grundläggande principerna innebär att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet (1 kap. 9 § LOU).

2BRA:s uppfyllelse av obligatoriska krav

Bolaget gör gällande att 2BRA inte uppfyller skall-kraven enligt 6.3, 6.4, 8.1 och 9.1 och framför bl.a. följande. Av utvärderingsrapporten (punkten 1.1.11) framgår att 2BRA:s system endast tillåter pdf. Det går inte att läsa pdf-dokument i Microsoft Office 2010, utan det krävs standardiserade word-dokument. Med anledning av vad som anges i punkten 1.1.12 i utvärderingsrapporten finns det vidare anledning att tro att efterfrågade dokument såsom t.ex. brev och etiketter hanteras helt och hållet via pdf-dokument i 2BRA:s system. Eftersom pdf-dokument inte fungerar i Microsoft Office 2010 ska 2BRA:s anbud förkastas då kraven i 6.3, 6.4 och 8.1 inte är uppfyllda. Mot bakgrund av att Falu kommun i utvärderingsrapporten (punkten 1.1.13) angett att det är ”lite omständigt med överföring till excel men det går”, finns det vidare anledning att tro att det inte finns någon exportfunktion till excel i systemet, vilket krävs enligt kravet i 9.1. Falu kommun borde således kontrollera detta.

Falu kommun har mot detta fört fram att 2BRA:s klientversion av offererat system uppfyller kraven i 6.3 och 6.4 eftersom systemet fungerar i operativsystemet Microsoft Windows 7 och klarar Microsoft Office 2010. Kravet i 6.4 har ställts upp för att undvika systemkonflikter i de fall då systemet kräver stöd i Microsoft Office eller likvärdiga program. Vid användandet av 2BRA:s system uppstår emellertid inga systemkonflikter med Microsoft

Office. Eftersom det i 2BRA:s system går att bifoga pdf-filer, är också kravet i 8.1 är uppfyllt. 2BRA:s system medger också att data exporteras till Excel i enlighet med vad som anges kravet i 9.1, visserligen i två steg, vilket föranlett en lägre poängsättning vid den senare utvärderingen.

I förfrågningsunderlaget (Skallkrav) föreskrivs bl.a. följande:

Krav 6.3

Systemet ska fungera på windows 7 plattform (OS) och följa Ms standard under avtalstiden.

Krav 6.4

Systemet ska klara Ms Office 2010 och senare versioner.

Krav 8.1

Systemet ska tillhandahålla möjligheten att:

[...] Kunna Bifoga exempelvis pdf.filer och/eller worddokument kopplat till person [...]

Krav 9.1

Systemet ska inom ramen för funktioner eller stödfunktioner kunna tillhandahålla möjligheten att:

[...] Det ska vara möjligt att exportera till excel.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Förvaltningsrätten konstaterar att det i upphandlingsrapporten anges att 2BRA i sitt anbud har dokumenterat att det uppfyller alla ställda krav och att det därmed godkänts för vidare anbudsutvärdering. Bolagets argumentation om bristande skallkravsuppfyllelse utgår huvudsakligen ifrån vad som anges i den kommentar som har lämnats av kommunens referensgrupp i samband med att gruppen testat 2BRA:s system för att bedöma hur användarvänligt det är att bifoga dokument och hur hanteringen kring detta är. Falu kommun har i målet uppgett att 2BRA:s offererade system fungerar i Microsoft Windows 7, att det klarar Microsoft Office 2010 och att det obligatoriska kravet i 6.4 har ställts upp i syfte att undvika systemkonflikter i de fall där offererade system kräver stöd i Microsoft Office eller likvärdiga program, eftersom kommunens IT-miljö svårligen kan bytas ut för

att möjliggöra införandet av ett förhållandevis litet system. Falu kommun har vidare uppgett att några sådana systemkonflikter inte uppstår då 2BRA:s system används och att kravet därigenom anses vara uppfyllt.

Förvaltningsrätten anser inte att kraven i 6.3 och 6.4 kan ges en så långtgående tolkning som att offererat system måste ha full funktionalitet gentemot Microsoft Office 2010. Kravet i 8.1 om att systemet ska tillhandahålla möjlighet att bifoga ”exempelvis pdf.filer och/eller worddokument”, synes även det tala emot en sådan tolkning. 2BRA:s anbud får mot den bakgrunden anses uppfylla de aktuella kraven i 6.3 och 6.4, trots vad som framförts om att offererat system endast tillåter att pdf-dokument bifogas. Förvaltningsrätten finner slutligen inte att Bolaget i någon mån har förmått visa på vilket sätt 2BRA:s system inte uppfyller kraven i 8.1 och 9.1. Förvaltningsrätten gör således, utifrån vad som anförts i målet, bedömningen att det inte funnits skäl för Falu kommun att förkasta anbudet från 2BRA på grund av bristande uppfyllelse av obligatoriska krav.

Brister i anbudsutvärderingen?

Bolaget gör gällande att Falu kommun inte har genomfört utvärderingen på ett objektivt, öppet och likvärdigt sätt och menar att utvärderingen av såväl Bolagets anbud som 2BRA:s anbud är behäftad med ett flertal brister. Bolaget framför bl.a. följande. De tekniska förhållandena var undermåliga vid visningstillfället av Bolagets system varför en ny visning måste genomföras. De poäng som Bolaget tilldelats kan inte ligga till grund för utvärderingen. Trots att Falu kommun inte ställde några frågor sattes poängen ned på grund av att det förevisade systemet inte ansågs fullgott. Inte heller av visningsprotokollet framgår att poängsättningar skulle bli aktuella, annat än gällande punkterna 1.1.6 och 1.1.12. Bedömningsprocessen kan inte anses ha skett på ett öppet och icke diskriminerande sätt. Falu kommun har missförstått punkten 1.1.6 gällande skyddade personuppgifter. Bolaget beskrev vid visningen att skyddande av personuppgifter sker på omvänt

sätt, dvs. genom att man bestämmer vilken data varje roll (systemadministratör/handläggare, förvaltningsrättens anmärkning) ska få se och för vem det gäller. Behörighet att se förutbestämd data styrs således av olika roller. Det är anmärkningsvärt att Bolaget erhållit 0 poäng för detta kriterium, dvs. att bedömningen är ”inte användarvänligt, upplevs krångligt”. Utvärderingen av denna punkt måste således göras om. Punkten 1.1.12 har utvärderats på felaktig grund och måste även den göras om. Bolaget har, utifrån vad som framgår av kravet i 6.4, utgått från att bedömningen skulle ske utifrån hur användarvänligt det är att göra egna mallar i Microsoft Office (Word) och inte färdiga mallar i systemet. Falu kommuns bedömning och poängsättning är därmed felaktig och 2BRA har på motsvarande sätt tilldelats för höga poäng vid utvärderingen av punkten 1.1.12. Vad gäller punkterna 1.1.2, 1.1.4 och 1.1.15 har poängsättningen inte skett på ett objektivt sätt eftersom 2BRA har gynnats i förhållande till Bolaget.

Falu kommun har mot detta invänt att Bolaget system, i enlighet med vad som anges i förfrågningsunderlaget (Krav 5.1 Skallkrav), har utvärderats med utgångspunkt från den offererade testmiljön/demoversionen och att Bolaget har erhållit rättvisande poäng utifrån den information som fanns i anbudet/testmiljön. Falu kommun har vidare framfört bl.a. följande. Det framgår klart och tydligt vad som avses med egna mallar i punkten 1.1.12 och den omständigheten att det i 2BRA:s anbud finns färdiga funktioner för t.ex. checklistor, schema, handlingsplaner och slutrapporter – utöver möjligheten att använda egna utformade Word-mallar – har ansetts som mer användarvänligt och därmed genererat högre poäng vid utvärderingen. Den efterföljande visningen av systemet företogs enbart i klargörande syfte för att säkerställa att poängsättningen i testversionen/demomiljön var riktig och en eventuell ny visning skulle inte medföra någon ändrad bedömning. Samtliga visningar har dessutom haft identiska tekniska förutsättningar.

Bolaget har i genmäle anfört bl.a. följande. Ett demosystem som inte innehåller testexempel har ett mycket begränsat värde för en utvärdering och det är märkligt att låta en egenhändigt skapad testsituation avgöra poängsättningen. Falu kommun har inte heller beskrivit några testexempel eller hur blindtestningen skulle gå till. Det har dessutom visat sig att Falu kommun inte har loggat in i rollen som handläggare, vilket är nödvändigt för att bedöma hur Bolagets system fungerar i den rollen. Av förfrågningsunderlaget framgår inte att Falu kommun skulle utvärdera och tilldela poäng redan med hjälp av de inloggningsuppgifter som man begärt i förväg, dvs. innan kommunen fått någon information från Bolaget om hur systemet fungerar och vilka funktioner som löses på respektive webbsida. Om Bolaget haft kännedom om att poäng skulle tilldelas på det sätt som skett, hade Bolaget lagt in mer utförliga hjälptexter och eventuellt också rubriksatt sidorna annorlunda. Falu kommun har således överhuvudtaget inte kunnat göra de tester och utvärderingar som hela utvärderingsmodellen bygger på och som har varit avgörande för poängsättning och tilldelning i upphandlingen.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Det är Bolaget som ska visa att Falu kommun har utfört anbudsutvärderingen på ett felaktigt sätt. Vid en överprövning måste förvaltningsrätten utgå ifrån att den upphandlande myndigheten själv har bäst förutsättningar att utvärdera anbuden. Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att överprövningen inte tar sikte på upphandlingens materiella resultat utan endast på om myndigheten förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU (HFD 2013 ref. 5). Endast om den upphandlade myndigheten tagit ovidkommande hänsyn eller påtagligt avvikit från de kriterier som angivits i förfrågningsunderlaget kan det således bli aktuellt att ingripa mot en upphandling på denna grund.

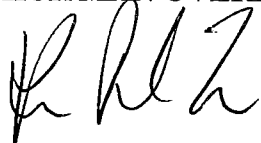
Bolaget synes numera vara av uppfattningen att den utvärderingspoäng som Bolaget åsatts vid utvärderingen enligt punkterna 1.1.1 – 1.1.15 har sin förklaring i att Falu kommun inte har loggat in i testmiljön i rollen som handläggare, vilket Bolaget menar är en förutsättning för att ens kunna bedöma hur dess system fungerar i den rollen. Falu kommun vitsordar att inloggning i testmiljön har skett som systemadministratör och inte som handläggare, men menar att denna omständighet saknar betydelse eftersom det för att utföra arbetsuppgifter inte i någon mån kan anses användarvänligt att enbart vissa funktioner går att utföra som systemadministratör.

Förvaltningsrätten konstaterar att det i förfrågningsunderlaget (Krav 5.1 Skallkrav) bl.a. anges att anbudsgivaren ska ge Falu kommun möjlighet att utvärdera tjänsten genom att erbjuda en demoversion, länk till testmiljö eller liknande och att kravet ligger till grund för utvärdering av användarvänligheten i systemet, punkt 1.1.1 – 1.1.15 i Utvärderingsmodell. I förfrågningsunderlaget (Utvärderingsmodell, 1.0) anges vidare bl.a. att bedömningar enligt 1.1.1 – 1.1.15 besvaras av beställarens referensgrupp under utvärderingen och att referensgruppen består av personer som kommer att jobba med systemet i sin yrkesroll. I korthet kan vidare nämnas att det av utvärderingsmodellen framgår att referensgruppen kommer att bedöma och poängsätta de olika kriterierna enligt en 5-gradig skala där 5 poäng inte medför något procentuellt påslag på anbudspriset samt att utvärderingen av kriterierna i 1.1.5 – 1.1.14 innebär att systemet testas utifrån användarvänlighet.

Förvaltningsrätten anser att informationen i detta hänseende är tillräckligt tydlig och det för Bolaget bör ha framgått att utvärderingen av systemets användarvänlighet i första hand kommer att bedömas utifrån den demoversion eller länkade testmiljö som ska lämnas in med anbudet. Det har enligt förvaltningsrättens mening ålegat Bolaget att se till att erbjuden demoversion eller testmiljö är komplett och innehåller erforderlig informat-

ion om systemet och dess funktioner. Den omständigheten att utvärderingen av användarvänlighet och efterföljande poängsättning för Bolagets delmånader har påverkats av att Falu kommun varit inloggad i testmiljön i rollen som systemadministratör och inte som handläggare, kan mot den bakgrunden inte läggas Falu kommun till last. Förvaltningsrätten finner sammantaget inte att Bolaget har förmått visa att dess anbud har erhållit för låg poäng vid anbudsutvärderingen i förhållande till den information som lämnats i anbudet. Förvaltningsrätten finner inte heller visat att Falu kommun har tilldelat 2BRA för höga poäng eller på annat sätt utvärderat anbudet på ett sätt som står i strid med de grundläggande principerna och LOU. Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis att Bolaget inte har visat att det föreligger skäl för ingripande enligt LOU varför ansökan om överprövning ska avslås.

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



Karin Forslund Johansson

Rådman