



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
 Allmänna avdelningen

**DOM**  
 2011-04-27  
 Meddelad i  
 Stockholm

Mål nr	
<b>KONKURRENSVERKET</b>	
Enhet 12	<b>2011-04-29</b>
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

**SÖKANDE**

Visma ITSirius AB, 556117-7543  
 164 87 Kista

Ombud: Advokat Kristian Pedersen och jur. kand. Erik Olsson  
 Advokatfirman Delphi KB  
 Box 1432  
 111 84 Stockholm

**MOTPART**

Riksdagsförvaltningen, 202100-2627  
 100 12 Stockholm

**SAKEN**

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

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om ingripande enligt LOU.

Dok.Id 118553

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

**BAKGRUND, YRKANDEN M.M.**

Riksdagsförvaltningen genomför genom ett förenklat förfarande en upphandling avseende ett dokumenthanteringssystem, dnr. 253-937-2010/11. Enligt tilldelningsbeslut den 8 mars 2011 beslutade Riksdagsförvaltningen att anta anbudet från EssVision AB då detta uppfyller samtliga ska-krav och är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med hänsyn till resultatet av anbudsutvärderingen.

**Visma ITSirius AB (bolaget)** ansöker om överprövning och yrkar att förvaltningsrätten ska upphäva Riksdagsförvaltningens tilldelningsbeslut samt besluta att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande. Den av Riksdagsförvaltningen tillämpade utvärderingsmodellen brister i förutsebarhet och transparens. Dessutom är den oförenlig med den tilldelningsgrund som tillämpats i upphandlingen, dvs. att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska antas. Riksdagsförvaltningen har använt en prisutvärderingsmodell som innebär att vissa kostnader utvärderas som om de bara uppkommer under ett år medan andra kostnader utvärderas som om de uppkommer varje år, och detta trots att samtliga de aktuella kostnaderna uppkommer varje år under hela avtals-tiden. Detta innebär att viktningen inte återspeglar den faktiska storleken av vissa kostnader (de kostnader som utvärderas endast för ett år) och att utvärderingsmodellen inte ger ett rättvisande resultat med avseende på de faktiska kostnaderna. Enkelt uttryckt innebär modellen att en krona i support- och underhållskostnader inte tillmäts lika stor betydelse som en krona i licenskostnad, trots att båda kronorna naturligtvis innebär en lika stor utgift för Riksdagsförvaltningen. Utvärderingsmodellen är således felkonstruerad och öppnar upp för missbruk såtillvida att en anbudsgivare kan välja att ange en kostnad som rätteligen hör hemma i en annan ruta enbart i syfte att kostnaden ska få litet genomslag i utvärderingen trots att den de facto kommer att vara betydligt högre.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**

Vidare har Riksdagsförvaltningen använt sig av ett prisformulär som är mycket otydligt med avseende på vilka kostnader som ska rymmas i vilken ruta i formuläret. De anbud som inkommit och den stora variationen med avseende på hur anbudsgivarna fyllt i formuläret visar att det varit mycket svårt för anbudsgivarna att på förhand bedöma hur anbudspriser skulle lämnas. Det har också varit svårt, för att inte säga omöjligt, för anbudsgivarna att på förhand förstå att Riksdagsförvaltningen inte ansåg det vara viktigt var i prisformuläret en uppgift lämnades. Detta har varken framgått av förfrågningsunderlaget eller prisformuläret.

Punkterna 1, 4, 5, 6 och 7 i prisutvärderingsformuläret är av särskilt intresse för ansökan om överprövning. Av punkt 1 framgår exempelvis inte om däri ska ingå priset för licensen eller om priset för licensen ska anges i punkt 7. Ytterligare en möjlighet är att ange priset för licensen i punkt 4, support och underhåll. Punkterna 4-5 avser pris per månad för support och underhåll, vilket närmare avses regleras i ett till förfrågningsunderlaget fogat Support- och underhållsavtal. Av punkt 5.1 i detta avtal framgår att i begreppet underhåll ingår bl.a. uppgradering av systemprogramvara. En första oklarhet utgörs av om med systemprogramvara avses detsamma som mjukvara i punkt 1 i prisutvärderingsformuläret eller om det är fråga om någon annan programvara. Av prisutvärderingsformulärets punkt 7 bibringas anbudsgivare uppfattningen att denne måste offerera en löpande licensavgift varje år under hela avtalstiden om åtta år, detta även om underhållet till övervägande del skulle inbegripa uppdatering/uppgradering och/eller ny version. En annan oklarhet är således om pris för detta ska anges i punkt 7, eller om priset ska anges i punkt 4 och 5. I punkt 5 ska anbudsgivare ange pris per månad för support och underhåll. Detta månadsbelopp har sedan multiplicerats med 12 för att erhålla priset för ett år, vilket egentligen är avtalets år 2 (priset för support och underhåll under avtalets år 1 ska anges i punkt 4). I utvärderingen ingår således inte något pris avseende support och underhåll under avtalets sista sex år (år 3-8), vilket i betydande utsträckning öppnar upp för s.k. taktisk prissättning. Det får således betydelse för resultatet om anbudsgivare subjektivt bedömer om viss åtgärd

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**

avser underhåll, och därmed ska anges i punkt 5, eller om åtgärden bedöms som licens, och därmed ska anges för varje år 3-8 i punkt 7. Av Support- och underhållsavtalet framgår att leverantören har rätt till ersättning med "ett fast pris per månad". Utifrån detta framstår det som oklart vad som avses med prisutvärderingsformulärets punkt 6 om timarvode för support och underhåll. Gissningsvis avses någon slags support och underhåll utöver det som avses i prisutvärderingsformulärets punkt 4 och 5, men det är oklart vad detta är. De anbud som kommit in visar också att anbudsgivare uppfattat eller tolkat Riksdagsförvaltningens anbudsformulär olika.

Det faktum att den utvärderingsmodell som Riksdagsförvaltningen tillämpat medför att likvärdiga kostnader tillmäts olika stor betydelse innebär, i kombination med att prisformuläret varit mycket otydligt utformat, att det i upphandlingen inte blivit det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet som antagits utan istället ett anbud från en anbudsgivare som utnyttjat bristerna i utvärderingsmodellen. Om bolaget på förhand känt till att Riksdagsförvaltningen inte ansåg det vara viktigt var i prisformuläret en uppgift lämna- des skulle bolaget, i likhet med den vinnande anbudsgivaren, ha kunnat dölja eller i vart fall minska betydelsen av en del av de kostnader som Riksdagsförvaltningen kommer att få bära genom att ange dem i fel ruta i prisformuläret. Riskdagsförvaltningens agerande har således inneburit att bolaget fått väsentligt försämrade möjligheter till framgång i upphandlingen. Bolaget har således lidit, eller riskerar i vart fall att lida skada, till följd av Riskdagsförvaltningens agerande i strid med LOU.

**Riksdagsförvaltningen** bestrider bifall till ansökan och anför till stöd för bestridandet bl.a. följande. Den tillämpade prisutvärderingsmodellen är transparent och medför likabehandling av anbudsgivarna. Det står en upphandlande myndigheten fritt att välja utvärderingsmodell förutsatt att kraven på likabehandling, förutsebarhet och transparens är uppfyllda. Den valda utvärderingsmodellen har tillämpats i enlighet med vad som framgår av förfrågningsunderlaget. Prisutvärderingsformuläret m.m. är tydligt utformat. De anbudspriser som har offererats stämmer väl överens med de

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**

verkliga kostnader som ett kommande kontrakt innebär för Riksdagsförvaltningen. Utvärderingsmodellen är därför förenlig med avsikten att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska antas. I sammanhanget ska även framhållas att förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de inte strider mot de krav och de principer som uppställs enligt LOU och gemenskapsrätten (jfr RÅ 2002 ref. 50).

Av det formulär i vilket anbudsgivarna angivit sina priser framgår tydligt att utvärderingspriset utgörs av summan av ett antal delpriser, posterna 1-7. I syfte att möjliggöra för anbud med olika affärsmodeller har en anbudsgivare kunnat ange licenspris fördelat på hela avtalstiden med förlängningar, alternativt att offerera dokumenthanteringssystemet till en högre engångskostnad. Modellen ger sålunda anbudsgivaren möjlighet att välja om licenskostnaden för systemet ska ingå i posten 1, dvs. i priset för mjukvaran inklusive samtliga offererade funktioner, anpassningar samt dokumentation, eller om licenskostnaden ska fördelas under den sammanlagda avtalstiden med förlängningar om åtta år i posten 7. Så länge samtliga delpriser som ska utvärderas är inkluderade i utvärderingsmodellens totalpris finns utrymme för ett visst mått av prisstrategiska ställningstaganden hur de olika individuella prisuppgifterna ska fördelas. Olika anbudsgivares olika prissättningsmetoder måste dock accepteras så länge som de likställs. Då det är totalsumman som utvärderas är det således irrelevant under vilken av dessa poster anbudsgivaren anger licenspriset. Det har därför varit möjligt för en anbudsgivare att ange licenspriset 0 kr. Ett obligatoriskt krav att lämna specificerade prisuppgifter utgör inget hinder för en anbudsgivare att för ett eller flera delpriser ange ett mycket lågt pris eller 0 kr. Alla anbudsgivare har haft samma möjligheter att prissätta sin produkt och anbudens priser har utvärderats på samma sätt, dvs. genom summering av posterna 1-7.

Mot bakgrund av vad som framgår av förutsättningarna för upphandlingen borde det framstå som uppenbart att med begreppet mjukvara i posten 1 i

prisutvärderingsformuläret likställs begreppet systemprogramvara i Support- och underhållsavtalets punkt 5.1. Riksdagsförvaltningen kan dock hålla med om att det hade varit att föredra att samma begrepp använts i de två olika dokumenten.

I prisutvärderingsformuläret har i posten 5 efterfrågats en fast månadskostnad för support och underhåll för tiden efter att leverantörens garantiansvar löpt ut. För att ta fram pris per år för support och underhåll har månadspriset multiplicerats med 12. Det framgår av Support- och underhållsavtalet punkt 10 att priset ska vara fast under hela avtalsperioden. Det är den årliga fasta kostnaden för support och underhåll som här ingår i utvärderingen. I prisutvärderingsformuläret har i posten 6 också efterfrågats ett timarvode för support och underhåll m.m. Härmed avses, vilket framgår av kravspecifikationen punkt 16.3, pris per timme för tjänster som inte ingår i det fasta priset per månad för support och underhåll, t.ex. ändringar av Riksdagsförvaltningens skräddarsydda applikation. Sammanfattningsvis har Riksdagsförvaltningen inte brutit mot LOU eller några EU-rättsliga bestämmelser och principer. I vart fall har Riksdagsförvaltningens handlande inte medfört att bolaget har lidit eller kan komma att lida skada.

## **DOMSKÄL**

### *Tillämpliga bestämmelser*

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.

I 12 kap. 1 § LOU anges följande. En upphandlande myndighet ska anta antingen

1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten, eller
2. det anbud som innehåller det lägsta priset.

Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, ska myndigheten ta hänsyn till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans- eller genomförandetid,

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen**DOM**

miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd. En upphandlande myndighet ska i annonsen om upphandlingen eller i förfrågningsunderlaget ange vilken grund för tilldelning av kontraktet som kommer att tillämpas.

Av 16 kap. 5 § LOU framgår följande. Om den upphandlande myndigheten 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 besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

*Utredningen i målet*

I förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande.

Punkt 4.1 – Anbudsutvärdering

De anbud som uppfyller förfrågningsunderlagets samt kravspecifikationens samtliga ska-krav går vidare till anbudsutvärdering. Anbudena utvärderas enligt nedan angivna kriterier. Varje position bedöms enligt en skala på 1-10. Poängen multipliceras med respektive viktningstal och summeras.

Punkt 4.2 – Utvärderingskriterier

Följande utvärderingskriterier kommer att utvärderas och viktas enligt nedan, se figur 1.

Figur 1.

<u>Utvärderingskriterium</u>	<u>Viktning</u>
Funktion (uppfyllande av börkrav)	50
Pris	30
Beskrivningar av systemet (se kravspecifikationen punkt 16.6)	10
Användarvänlighet	10
<b>S:A</b>	<b>100%</b>

Det för Riksdagsförvaltningen ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med hänsyn till ovanstående kriterier kommer att antas. Metod för poängsättning redovisas separat för respektive utvärderingskriterium.

Punkt 4.4 – Poängsättning av pris

Vid utvärdering av kriteriet pris kommer anbud med lägsta totalpris få 10 poäng, och övriga anbud får poäng i relation till lägsta pris enligt följande formel:

$$\frac{A}{B} \times 10 \text{ poäng} = \text{erhållen poäng}$$

(A= Lägsta anbudspris B= Anbudsgivarens lämnade anbudspris)

Därefter viktas poängen i enlighet med respektive viktningstal.

I förfrågningsunderlaget Bilaga 1 Kravspecifikation anges bl.a. följande.

<b>16</b>	<b>Övriga krav</b>
16.1	Anbudsgivaren ska lämna specificerade prisuppgifter för systemleveransen i enlighet med prisformuläret, bilaga 2.
16.2	Anbudsgivaren ska ange fast pris per månad för support och underhåll för <ul style="list-style-type: none"> <li>• tiden för leverantörens garantiansvar, samt</li> <li>• efter att leverantörens garantiansvar enligt löpt ut.</li> </ul> i enlighet med prisformuläret, se bilaga 2, se även support- och underhållsavtalet.
16.3	Anbudsgivaren ska ange pris per timme för tjänster som inte ingår i det fasta priset per månad för support och underhåll, t.ex. ändringar av Riksdagsförvaltningens skräddarsydda applikation.
16.4	Anbudsgivaren ska godkänna de för denna upphandling bifogade kommersiella villkoren, villkoren i support- och underhållsavtalet samt villkoren i säkerhets-skyddsavtalet.
16.5	Anbudsgivaren ska lämna förslag på vad det skulle kosta att importera samtliga uppgifter från riksdagens nuvarande diarieföringssystem (RiksDia) till det nya systemet, så att uppgifterna är sökbara (se bilaga 12). Denna prisuppgift är en option och ingår inte i anbudsutvärderingen (se prisutvärderingsformuläret, bilaga 2).

I förfrågningsunderlaget Bilaga 2 finns följande prisutvärderingsformulär.

1. Totalpris för mjukvaran inkl. samtliga offererade funktioner, anpassningar samt dokumentation.		SEK
2. Totalpris för installation.		SEK
3. Pris för utbildning enligt kravspecifikationen punkt 13.2.		SEK
4. Pris per månad för support och underhåll (exklusive felavhjälpling) under tiden för leverantörens garantiansvar enligt leveransavtalet punkt 5.10.	SEK/månad	SEK 1) Månadspris x 12
5. Pris per månad för support och underhåll efter att leverantörens garantiansvar enligt leveransavtalet punkt 5.10 löpt ut.	SEK/månad	SEK 1) Månadspris x 12
6. Timarvode för support och underhåll m.m.	SEK/timme	SEK 2) Timpris x 50
7. Pris för licens		
År 1:	SEK	
År 2:	SEK	
År 3:	SEK	
År 4:	SEK	
År 5:	SEK	
År 6:	SEK	
År 7:	SEK	
År 8:	SEK	
Totalpris (utvärderingspris) för dokumenthanteringssystemet (ifylles av Riksdagsförvaltningen) (Summan av posterna 1, 2, 3, 4, 5, 6 och posten 7).		SEK
Pris för option (ingår inte i prisutvärderingen)		
Pris för import av samtliga uppgifter från riksdagens nuvarande diarieföringssystem RiksDia till det nya systemet i enlighet med kravspecifikationen punkt 16.5.		SEK



*Förvaltningsrättens bedömning*

Frågan i målet är huruvida utvärderingen i Riksdagsförvaltningens upphandling, så som bolaget anfört, utförts i strid med LOU och de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna om förutsebarhet och transparens.

Regelverket på upphandlingens område innehåller inte några närmare formregler för hur en anbudsutvärdering ska gå till (se Konkurrensverkets yttrande i Kammarrättens i Stockholm mål nr 3014-09 den 9 juni 2009, diarienummer 319/2009). Den upphandlande myndigheten har generellt sett givits en stor frihet att värdera de anbud som kvalificerats till anbudsutvärderingen. Det följer dock av 1 kap. 9 § LOU att den upphandlande myndigheten under hela upphandlingsprocessen ska iaktta EU-rättens principer om likabehandling, icke-diskriminering, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 2002 ref. 50 uttalat bl.a. följande. Ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen och en utvärderingsmodell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, dvs. att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas. Detta följer också av gemenskapsrättens krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens. De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte träds för när.

Det är den upphandlande myndigheten som utför anbudsutvärderingen. Domstolen har därefter, för det fall att upphandlingen klandras genom ansökan om överprövning, att pröva huruvida upphandlingen utförts i strid med LOU och gemenskapsrätten. Det ankommer inte på domstolen att utföra en individuell utvärdering.

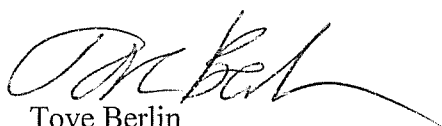
**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**

Av förfrågningsunderlaget framgår att anbuden utvärderas och viktas efter kriterierna funktion (50 procent), pris (30 procent), beskrivningar av systemet (10 procent) samt användarvänlighet (10 procent). Vad avser pris ska anbudsgivarna enligt kravspecifikationen fylla i ett särskilt prisformulär varefter Riksdagsförvaltningen summerar de olika delposterna och använder totalpriset i utvärderingen. Enligt förvaltningsrättens mening är varken förfrågningsunderlaget, kravspecifikationen eller prisutvärderingsformuläret otydligt i sådan grad att upphandlingen bör göras om. Vad utvärderingen baseras på måste anses ha varit förutsebart för anbudsgivarna. Utifrån vad bolaget har anfört är det inte heller visat att utvärderingsmodellen leder till att ett annat anbud än det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas. Det har således inte framkommit att Riksdagsförvaltningens utvärdering har utförts i strid med förfrågningsunderlaget, LOU eller de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna.

Förvaltningsrätten finner att vad bolaget har anfört inte bör föranleda ett ingripande med stöd av LOU. Ansökan ska därför avslås.

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



Tove Berlin

förvaltningsrättsfiskal

Föredragande har varit Anna Bergman.



## 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 var till 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 om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. 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 uppge sitt namn, adress och telefonnummer.