



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen
Enhet 14

DOM
2014-06-05
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
30516-13

SÖKANDE

Primona AB, 556583-2374
Kungsgatan 35
111 56 Stockholm

MOTPARTER

1. Socialstyrelsen
106 30 Stockholm

2. Inspektionen för vård och omsorg

Ombud för 2:

Magnus Moström
Socialstyrelsen
106 30 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 483048

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		

YRKANDEN M.M.

Socialstyrelsen genomför en upphandling av upphandlingsstöd och avtalsdatabas, dnr 2.7-6318/2013. Upphandlingen, som är en samordnad upphandling mellan Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO), genomförs som ett öppet förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Av tilldelningsbeslut daterat den 10 december 2013 framgår att anbud från annan anbudsgivare än **Primona AB (Primona)** kommer att antas som leverantör i upphandlingen för både Socialstyrelsen och IVO.

Primona ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att bolagets anbud ska anses uppfylla krav 2.5, 2.1 b) och 2.2 a) i förfrågningsunderlaget och att Primona ska tilldelas kontrakt med Socialstyrelsen och IVO. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande.

Av tilldelningsbeslutet framgår att Primonas anbud diskvalificerats på grund av att Socialstyrelsen ansett att det inte uppfyller krav 2.5, 2.1 b) och 2.2 a) i förfrågningsunderlaget. Anbudet uppfyller dock samtliga dessa krav.

Krav 2.5 – Acceptans av avtalsvillkor

Socialstyrelsen har i utvärderingsmatrisen angett att Primona inte har accepterat avtalsvillkoren. Av Primonas svar på krav 2.5 i förfrågningsunderlaget framgår dock tydligt att bolaget har accepterat ställda villkor. Socialstyrelsen har efter att tilldelningsbeslut meddelats kontaktat Primona och framfört att bolaget har diskvalificerats på grund av att bolaget bifogat bilaga 8 (Allmänna villkor tjänsten Kommers) och bilaga 9 (SLA Kommers som tjänst). Primona bifogade dessa bilagor på grund av att

Socialstyrelsen i kravspecifikationen efterfrågat säkerhetsrutiner och säkerhetskopiering. Detta följer av 2.1 m) i förfrågningsunderlaget.

Primona har på detta krav svarat och bl.a. hänvisat till tidigare nämnda bilagor. Syftet med bilaga 8 och 9 var att förklara det vidare ansvar som Primona tar utöver kraven som efterfrågats i förfrågningsunderlaget och vilka standardrutiner Primona använder för ärendehantering. Dessa bilagor står inte i konflikt med underlagen eller avtalsvillkoren. Oavsett vad som bifogats anbudet har avtalsvillkoren accepterats och de har företräde. Något förbehåll har inte gjorts. Avtalsvillkoren som finns i bifogade handlingar är inte heller direkt motstridiga med de som anges i förfrågningsunderlaget. Av 2 § i avtalsvillkoren i förfrågningsunderlaget framgår tydligt att anbudet har underordnad betydelse i avtalet.

Krav 2.1 b) och 2.2 a) i kravspecifikationen

Av krav 2.1 b) och 2.2 a) i kravspecifikationen framgår att anbudsgivaren i bilaga ska redogöra för upphandlingssystemets uppbyggnad och struktur. I kraven anges även att det av redogörelserna tydligt ska framgå de begränsningar som gäller för funktionalitet och användning av systemet. Det framgår inte hur detaljerad denna redogörelse ska vara. Det finns inte heller något fält för att kommentera eller hänvisa till bilaga i formuläret. Primona har hanterat detta genom att bifoga bilaga 10, som ger en övergripande redovisning av systemets uppbyggnad och struktur. Dessutom har referensmanualer bifogats för systemet där funktionalitet kan läsas i detalj (bilaga 11 och bilaga 12). I dessa pdf-filer kan både överblick och detaljer snabbt nås via hyperlänkar från innehållsförteckningen och i övriga dokument. Med hänsyn till att en översiktlig beskrivning har funnits i bilaga 10 och med omtanke om miljön bifogades endast ett utdrag av manualerna (bilaga 11 och 12) i det skriftliga anbudet. I förbrevet till

anbudet förklarades också att dokumenten fanns i sin helhet på den inlämnade CD-skivan.

Primona anser att kraven mer än väl uppfyllts genom att en specifik översiktlig bilaga för systemet har bifogats i papper i sin helhet (bilaga 10) och hela referensmanualen skickats med på fil och ett utdrag skrivits ut. Socialstyrelsen har haft möjlighet att begära in kompletterande information från Primona om Socialstyrelsen ansett att Primonas svar på krav 2.1 b) eller krav 2.2 a) inte var tillräckligt detaljerade eller uttömmande. Primona har genom att bifoga manualer i bilaga 11 och 12 erbjudit Socialstyrelsen ytterligare möjligheter att sätta sig in i Primonas system. Manualerna är mycket omfattande i utskrivet format och betydligt lättare att läsa i elektronisk form då möjlighet finns att använda hyperlänkar i pdf-filen.

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

Inlämnande av anbud

Av punkt 2.8 i förfrågningsunderlaget framgår att anbudet ska lämnas i ett (1) original och en (1) kopia på CD eller USB-minne. Primonas skriftliga anbud innehåller 79 sidor. Primonas underlag som finns på CD innehåller 310 sidor. Primonas underlag som finns på CD avviker från det skriftliga originalet. Primonas anbud uppfyller därför inte kravet i punkt 2.8 i förfrågningsunderlaget.

Avtalsvillkor

I punkt 2.5 i förfrågningsunderlaget har bl.a. angetts att om anbudet innehåller villkor som strider mot Socialstyrelsens och IVO:s villkor kommer anbudet att förkastas.

Primona har till sitt anbud bifogat bolagets ”Allmänna villkor tjänsten Kommers”. Socialstyrelsen anser att Socialstyrelsens/IVO:s villkor och Primonas villkor är motstridiga bl.a. avseende avtalstid, prisjustering samt beträffande fakturering och betalning. Eftersom Primonas anbud innehåller villkor som strider mot Socialstyrelsens och IVO:s villkor ska anbudet i enlighet med punkt 2.5 i förfrågningsunderlaget förkastas.

Efterfrågade beskrivningar i kravspecifikationen

Enligt Socialstyrelsens bedömning innehåller det elektroniska materialet en beskrivning av upphandlingssystemet och upphandlingsfunktionen. Socialstyrelsen har dock att ta hänsyn till den skriftliga versionen och i denna saknas efterfrågade beskrivningar.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser

1 kap. 9 § LOU har följande lydelse. 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.

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

Socialstyrelsen har ansett att det anbud som Primona lämnat i upphandlingen inte uppfyllt det krav som uppställts i upphandlingen avseende acceptans av avtalsvillkor. Socialstyrelsen har vidare ansett att anbudet inte innehåller de beskrivningar som efterfrågats i punkt 2.1 b) och 2.2 a) i kravspecifikationen. Primona menar däremot att Socialstyrelsens

bedömning är felaktig och att bolagets anbud uppfyller kraven.

Förvaltningsrätten gör följande bedömningar i frågan om Primonas anbud uppfyller ställda krav.

Krav 2.1 b) och 2.2 a) i kravspecifikationen

Av kraven 2.1 b) och 2.2 a) i kravspecifikationen framgår att anbudsgivaren i bilaga till anbudet ska redogöra för upphandlingssystemets respektive upphandlingsfunktionens uppbyggnad och struktur. Vidare framgår att det av redogörelserna tydligt ska framgå de begränsningar som gäller för funktionalitet och användning av upphandlingssystemet samt upphandlingsfunktionen. Av punkt 2.8 i förfrågningsunderlaget framgår att anbudet ska lämnas i ett original och en kopia på CD-skiva eller USB-minne samt att det skriftliga anbudet gäller vid eventuella skiljaktigheter mellan det skriftliga anbudet och det digitalt erhållna underlaget.

Primona har för att visa att anbudet uppfyller de aktuella kraven bifogat bilaga 10, där en översiktlig redogörelse för det offererade systemet har lämnats. Bolaget har även bifogat detaljerade referensmanualer för systemet (bilagorna 11 och 12). Bilaga 10 har lämnats in i utskrivet format medan bilagorna 11 och 12 i sin helhet endast ingetts i form av pdf-filer. Enbart ett kortare utdrag av dessa dokument har lämnats in tillsammans med det skriftliga anbudet i original. Eftersom det i förfrågningsunderlaget angetts att den skriftliga versionen äger företräde vid eventuella skiljaktigheter mellan det skriftliga anbudet och det digitalt erhållna underlaget anser förvaltningsrätten att Socialstyrelsen inte har agerat felaktigt som inte beaktat bilagorna 11 och 12 i sin helhet vid sin bedömning av om Primonas anbud uppfyller de krav som uppställts i 2.1 b) och 2.2 a) i kravspecifikationen. Det har således varit korrekt att enbart beakta de utdrag som getts in.

Förvaltningsrätten gör vidare samma bedömning som Socialstyrelsen att det material som Primona inlämnat i utskrivet format tillsammans med anbudet i original inte innehåller samtliga de uppgifter som efterfrågats i krav 2.1 b) och 2.2 a) i kravspecifikationen. Det saknas bl.a. en redogörelse av de begränsningar som gäller för funktionalitet och användning av upphandlingssystemet och upphandlingsfunktionen. Förvaltningsrätten anser därför att anbudet inte uppfyller aktuella krav i kravspecifikationen.

Acceptans av avtalsvillkor

I punkt 2.5 i förfrågningsunderlaget anges följande.

Avtal avses att tecknas i enlighet med avsnitt 6, avtalsvillkor. Villkoren **ska** accepteras. Om inte annat anges förutsätter Socialstyrelsen att leverantören accepterar samtliga avtalsvillkor.

Om anbudet innehåller villkor som strider mot Socialstyrelsens/IVO:s villkor kommer anbudet att förkastas.

Tillkommande avtalsvillkor från leverantören, vilka inte strider mot Socialstyrelsens/IVO:s villkor, gäller först efter att Socialstyrelsen/IVO skriftligen godkänt dessa genom avtalstecknande.

Bekräftelse att kravet uppfylls: Ja <input type="checkbox"/>
--

Primona har i sitt anbud bekräftat att det aktuella kravet är uppfyllt genom att kryssa i rutan för ”ja”. Mot bakgrund av att Primona till sitt anbud även bifogat standardvillkor för den offererade produkten, som på flera punkter innehåller villkor som inte överensstämmer med de villkor som framgår av förfrågningsunderlaget och som är avsedda att tillämpas mellan Socialstyrelsen respektive IVO och vinnande leverantör, gör förvaltningsrätten dock bedömningen att Primona inte på ett entydigt sätt visat att bolaget accepterar Socialstyrelsens och IVO:s villkor. Primona uppfyller därmed inte aktuellt skall-krav. Socialstyrelsen kan således inte anses ha agerat felaktigt som inte utvärderat anbudet från Primona med

anledning av att anbudet innehåller villkor som strider mot Socialstyrelsens och IVO:s villkor.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten anser, sammanfattningsvis, att Primona i sitt anbud inte visat att bolaget uppfyller krav 2.5, 2.1 b) och 2.2 a) i förfrågningsunderlaget. Socialstyrelsen har därmed inte agerat felaktigt som inte utvärderat anbudet. Ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Sophia Häggmark Svensson
Förvaltningsrättsfiskal

Carina Westin har varit föredragande.