



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
 Allmänna avdelningen
 Enhet 14

DOM
 2014-05-14
 Meddelad i
 Stockholm

Mål nr
 30448-13

KONKURRENSVERKET	
2014 -05- 15	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

SÖKANDE

Resurs för resor och turism i Norden AB, 556454-4210
 Kungsgatan 44
 111 35 Stockholm

MOTPART

Tillväxtverket
 Box 4044
 102 61 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 484307

Postadress

115 76 Stockholm

Besöksadress

Tegeluddsvägen 1

Telefon

08-561 680 00

E-post:

forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Telefax

08-561 680 01

Expeditionstid

måndag – fredag

08:00-16:30

YRKANDEN M.M.

Tillväxtverket genomför en upphandling benämnd *Ramavtal för Konsumentundersökningsdata om svenskars resande* (dnr 2.4.3-2013-3694). Upphandlingen genomförs genom ett öppet förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Av upphandlingsrapport framgår att Tillväxtverket avser att teckna avtal med HUI Research AB (HUI).

Resurs för resor och turism i Norden AB (Resurs) ansöker om överprövning av upphandlingen och anför bl.a. följande.

I upphandlingen har det funnits tre utvärderingskriterier; *pris, metodik och konfidensintervall*. Utvärderingskriterierna metodik och konfidensintervall har kunnat ge mervärden enligt följande.

- 0 poäng: Inget mervärde mer än godtagbart
- 3 poäng: Gott mervärde
- 6 poäng: Högt mervärde
- 12 poäng: Mycket högt mervärde

Metodik har viktats till 20 procent, medan konfidensintervall och pris har viktats till 40 procent vardera. För utvärderingskriteriet metodik har Resurs fått tre poäng, medan HUI har fått noll poäng och för utvärderingskriteriet konfidensintervall har HUI fått sex poäng, medan Resurs har fått tre poäng. Tillväxtverket har missgynnat Resurs genom att i poängsättningen av de två angivna utvärderingskriterierna (metodik och konfidensintervall) ha tilldelat Resurs för låga poäng och HUI för höga poäng.

Resurs borde, med hänsyn till sin offererade methods historik samt de granskningar som gjorts av bolagets databas, ha fått sex eller tolv poäng i mervärde avseende tilldelningskriteriet metodik. Vidare borde HUI (som

offererat en webbpanelundersökning) inte ha tilldelats sex poäng för utvärderingskriteriet konfidensintervall, eftersom konfidensintervall inte kan anges för webbpanelundersökningar. Att konfidensintervall inte kan anges för webbpanelundersökningar framgår bl.a. av en rapport från Webbpanelkommittén, som bolaget bifogat till sitt anbud. Kvaliteten kan däremot anges i andra variabler, men det är inte vad som efterfrågats.

HUI:s anbud borde dessutom ha uteslutits, eftersom skall-kraven (punkt 4.2 b, c och d i förfrågningsunderlaget) avseende leveranser till Statistiska centralbyrån (SCB)/Eurostat och SCB/Nationalräkenskaper sannolikt inte uppfyllts. Resurs har varit i kontakt med SCB och fått besked om att SCB aldrig använt webbpanelundersökningar, eftersom dessa ofta innehåller stora felmarginaler. Då HUI inte förmår att leva upp till skall-kraven vad avser konfidensintervall uppfyller anbudet inte heller skall-krav beträffande metodologi om att material ska produceras enligt god statistisk sed. Slutsatsen blir att HUI:s anbud borde ha förkastats alternativt fått noll poäng för konfidensintervall.

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

Resurs har gjort gällande att Tillväxtverket har värderat utvärderingskriteriet metodik felaktigt då Resurs har tilldelats tre poäng. Tillväxtverket har gjort bedömningen att den av Resurs redovisade metodologin är traditionell, vedertagen och används av många. Metodologin i sig lämnar inget särskilt mervärde utöver det förväntade. Resurs har mot denna bakgrund tilldelats tre poäng (Gott mervärde).

Resurs har vidare invändningar mot att den vinnande anbudsgivaren HUI, som offererat en webbpanelundersökning, har fått värde sex trots att konfidensintervall inte kan anges för webbpanelundersökningar. Detta stämmer inte.

Konfidensintervall är en matematisk metod för att beräkna och visa spridningen i insamlat data oavsett insamlingsmetod. Ett annat sätt att uttrycka det är att konfidensintervall inom matematisk statistik är en skattning av osäkerheten associerad med skattningar av populationsparametrar som har tagits fram med hjälp av stickprovsdata. Av denna orsak valdes konfidensintervall som kvalitetsmått, för att just få en uppfattning om hur spridningen i insamlat data såg ut. Under upphandlingen korrigerades detta krav till att förtydliga att detta avsåg beräkningar på rubriknivå.

Resurs har hänvisat till en rapport från Webbpanelkommittén, i vilken det bl.a. anges att man avråder från mätning av konfidensintervall med hänvisning till det stora bortfallet. Tillväxtverket är medvetet om att webbpanelundersökningar är föremål för diskussion avseende kvalitetsfrågor och detta föranledde att metodologin gavs noll poäng (godtagbar).

Av förfrågningsunderlagets punkt 5.3 framgår att anbudsgivaren ska ange konfidensintervall och redovisa vilka parametrar denna grundar sig på. Det är ett utvärderingskriterium som är mycket klart och tydligt. Tillväxtverket har gjort bedömningen att anbudet från HUI har en omfattande, noggrann och pedagogisk sammanställning av beräkningar av konfidensintervall på just rubriknivå. HUI har tydliggjort hur man hanterar problemet kring bortfall samt på ett tydligt sätt även visat att deras undersökning väl matchar den officiella statistiken. Resurs har lämnat en mer kortfattad sammanställning med färre exempel. Tillväxtverket anser att utvärderingen och poängsättningen av anbudet har skett på ett korrekt sätt utifrån förfrågningsunderlagets beskrivning av tilldelningskriterierna.

Resurs menar även att HUI:s anbud borde ha uteslutits med hänvisning till att det sannolikt inte uppfyller skall-kraven i förfrågningsunderlagets punkt

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

4.2 b, c och d. Under punkten 4 i förfrågningsunderlaget framgår vilka leveranser och uppgifter som ska ske till Tillväxtverket respektive SCB. HUI har i anbudet bekräftat att HUI har kapacitet att leverera dessa data och att skall-kravet därmed är uppfyllt. Resurs har inte visat på vilken grund HUI inte uppfyller skall-kravet.

Resurs gör även gällande att HUI:s anbud inte uppfyller ett skall-krav beträffande metodologi. Det är oklart vad Resurs hänvisar till för punkt i förfrågningsunderlaget. Texten synes vara hämtad från punkten 5.2 som är ett utvärderingskriterium och inte ett skall-krav. Resurs gör även avseende utvärderingskriteriet konfidensintervall gällande att Tillväxtverkets utvärdering skulle strida mot ett skall-krav. Något sådant skall-krav finns inte, då även detta är ett utvärderingskriterium. Tillväxtverket har i förfrågningsunderlaget specifikt angett att någon metod för datainsamling inte kommer att föreskrivas, utan att varje leverantör får ta ansvar för att levererade data håller önskad kvalitet, vilket i anbud specificeras med avseende på konfidensintervall. HUI:s anbud uppfyller samtliga ställda skall-krav och redovisar kvalitet i sitt anbud i enlighet med det som Tillväxtverket har begärt.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Aktuella 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 12 kap. 1 § LOU första och andra styckena 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, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd.

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

Resurs har gjort gällande att anbudet från vinnande anbudsgivare, HUI, inte uppfyllt samtliga krav som uppställts i upphandlingen och därför inte borde ha gått vidare till utvärdering. För det fall HUI:s anbud uppfyller kraven i upphandlingen menar Resurs att anbudet har tilldelats för höga poäng avseende utvärderingskriteriet konfidensintervall. Resurs anser vidare att det anbud som Resurs lämnat har tilldelats för låga poäng. Förvaltningsrätten gör i dessa frågor följande bedömningar.

Har Tillväxtverket agerat felaktigt som utvärderat anbudet från HUI?

Enligt vad Resurs framfört i målet går det inte att ange konfidensintervall för den metod som HUI offererat (webbpanelundersökning) och Resurs anser därför att HUI:s anbud inte borde ha tagits upp till utvärdering. Resurs menar vidare att den metod som HUI offererat inte uppfyller de krav som ställts i förfrågningsunderlagets punkt 4.2 b, c och d, där det anges vilka leveranser som ska ske till Tillväxtverket respektive SCB samt Eurostat. Resurs gör även gällande att metoden inte uppfyller vad som angetts i förfrågningsunderlaget om att material ska produceras enligt god statistisk sed.

Kontroll av anbudsgivarnas lämplighet och tilldelning av kontrakt är två skilda moment. Kriterier som huvudsakligen avser bedömningen av anbudsgivarnas förmåga att utföra det aktuella kontraktet utgör så kallade kvalificeringskriterier (skall-krav), medan utvärderingskriterierna istället syftar till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och tilldela kontraktet.

Förvaltningsrätten anser att det av förfrågningsunderlaget inte går att utläsa att det inte varit tillåtet att offerera en webbpanelundersökning i upphandlingen. Av förfrågningsunderlaget framgår istället att Tillväxtverket inte kommer att föreskriva en metod för datainsamling, utan att varje leverantör får ta ansvar för att levererade data håller önskad kvalitet, vilket ska specificeras med avseende på konfidensintervall (se avsnitt 2 i förfrågningsunderlaget). Enligt förvaltningsrättens mening har det därmed inte funnits skäl för Tillväxtverket att utesluta anbudet från HUI på grund av att bolaget offererat en metod med webbpanelundersökningar.

Vidare anser förvaltningsrätten, vad gäller Resurs invändning om att konfidensintervall inte kan anges för en webbpanelundersökning, att det som föreskrivs i förfrågningsunderlaget avseende angivande av konfidensintervall, syftar till att fastställa det mest fördelaktiga anbudet och tilldela kontrakt. Angivande av konfidensintervall syftar inte till att bedöma en anbudsgivares förmåga att genomföra det aktuella kontraktet. Ett anbud ska därmed inte förkastas för det fall ett konfidensintervall inte skulle anges. En sådan omständighet får istället inverkan på den efterföljande utvärderingen. Vidare anser förvaltningsrätten att det i förfrågningsunderlaget inte ställs upp något skall-krav avseende produktion enligt god statistisk metod. Även detta är något som istället ska beaktas när anbuden utvärderas.

Vad gäller Resurs invändning om att HUI inte skulle kunna klara av att leverera i enlighet med de krav som uppställs i förfrågningsunderlagets punkt 4.2 b, c och d noterar förvaltningsrätten att Tillväxtverket anfört att HUI i anbudet har bekräftat att HUI har kapacitet att leverera den data som efterfrågas. Resurs har, enligt förvaltningsrättens mening, inte visat på vilket sätt HUI inte skulle klara av att leverera i enlighet med de krav som uppställs i förfrågningsunderlaget.

Förvaltningsrätten anser sammanfattningsvis att Resurs inte har visat att Tillväxtverket agerat felaktigt som låtit anbudet från HUI gå vidare till utvärdering. Skäl för ingripande enligt LOU saknas därför med anledning av vad Resurs anfört i denna del.

Har anbudet utvärderats på ett korrekt sätt?

HUI har erhållit noll poäng för utvärderingskriteriet metodik, men sex poäng för utvärderingskriteriet konfidensintervall. Resurs har däremot tilldelats tre poäng för respektive utvärderingskriterium.

Resurs har anfört att HUI:s anbud borde ha tilldelats noll poäng avseende kriteriet konfidensintervall, på grund av att konfidensintervall, enligt Resurs mening, inte kan anges för den metod som HUI offererat (webbpanelundersökningar). Tillväxtverket menar däremot att konfidensintervall kan anges för en webbpanelundersökning.

För att en domstol ska förordna om rättelse måste en klagande leverantör klart visa att den upphandlande myndigheten har missbedömt ett anbud eller tagit ovidkommande hänsyn. När det är fråga om påståenden som till sin natur är sådana att det inte går att bedöma tillförlitligheten i dem utan teknisk eller annan särskild sakkunskap är det leverantörens ansvar att

genom sakkunnigbevisning eller på annat sätt styrka sina påståenden (se Kammarrättens i Göteborg dom den 4 april 2014 i mål nr 6092-13).

Resurs har gett in ett antal olika rapporter och undersökningar till styrkande av att konfidensintervall inte kan anges för en webbpanelundersökning. Resurs har även åberopat e-postkorrespondens från olika personer, bl.a. en statistiker. Förvaltningsrätten anser att utredningen i målet ger visst stöd för att det kan vara förenat med svårigheter att mäta konfidensintervall med den metod som offererats av HUI (webbpanelundersökningar). Däremot anser förvaltningsrätten att det inte är visat att det inte skulle vara möjligt att ange konfidensintervall vid tillämpning av den angivna metoden. Förvaltningsrätten anser att Tillväxtverket inte har agerat felaktigt genom att tilldela HUI poäng i denna del.

Resurs har vidare anfört att Resurs anbud har tilldelats för låga utvärderingspoäng, medan HUI har tilldelats för höga utvärderingspoäng.

Förvaltningsrätten anser att en upphandlande myndighet måste ges visst utrymme vid bedömningen och utvärderingen av anbuden under förutsättning att det sker på objektiva grunder och inom ramen för förfrågningsunderlaget. Endast om det framgår att den upphandlande myndigheten tagit ovidkommande hänsyn eller påtagligt avvikit från de kriterier som angetts i förfrågningsunderlaget kan det bli aktuellt med ingripande enligt LOU.

Tillväxtverket har i målet anfört att myndigheten är medveten om att webbpanelundersökningar är föremål för diskussion avseende kvalitetsfrågor och HUI har därför fått noll poäng avseende val av metod. Däremot har Tillväxtverket bedömt att HUI har gjort en omfattande, noggrann och pedagogisk sammanställning av beräkningar av

konfidensintervall på rubriknivå, vilket efterfrågats. HUI har även tydliggjort hur man hanterat problemet kring bortfall och på ett tydligt sätt visat att deras undersökning väl matchar den officiella statistiken. Därför har HUI fått ett högre mervärde avseende konfidensintervall och tilldelats sex poäng.

Förvaltningsrätten konstaterar att den presentation som HUI gjort av konfidensintervall i sitt anbud har övertygat Tillväxtverket om att den metod som HUI offererar har hög kvalitet och att metoden bör tilldelas ett högt mervärde vad gäller konfidensintervall. Förvaltningsrätten kan inte finna att Tillväxtverket vid sin bedömning i detta avseende avvikit från vad som angetts i förfrågningsunderlaget eller att myndigheten tagit ovidkommande hänsyn vid tilldelningen av poäng i fråga om konfidensintervall. Enligt förvaltningsrättens mening har det inte heller framkommit att poängsättningen av Resurs anbud skett i strid med vad som angetts i förfrågningsunderlaget eller att några ovidkommande hänsyn beaktats. Förvaltningsrätten anser således att utredningen i målet inte ger stöd för bedömningen att utvärderingen skett i strid med vad som angetts i förfrågningsunderlaget eller att bedömningen i övrigt strider mot bestämmelserna i LOU. Det saknas därför grund för ingripande med anledning av vad som framförts i denna del.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten anser sammanfattningsvis att det inte är visat att upphandlingen genomförts i strid med LOU. 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.



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. 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.