



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM
2012-03-26
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
26127-11
Enhet 15

SÖKANDE

Cybercom Group AB, 556544-6522
Box 7574
103 93 Stockholm

Ombud: Advokaten Jonas Forzelius och jur.kand. Pontus Lenke
Time advokatbyrå KB
Kungsgatan 48, 4 tr
111 35 Stockholm

MOTPART

Arbetsförmedlingen
Juridiska enheten
113 99 Stockholm

SAKEN

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår Cybercom Group AB:s ansökan om ingripande enligt LOU.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut från den 30 december 2011 upphör därmed att gälla.

Dok.Id 220928

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

BAKGRUND

Arbetsförmedlingen har genomfört avrop genom förnyad konkurrensutsättning inom området "E förvaltningsstödjande tjänster". Avropet avsåg upphandling av ett dokumenthanteringssystem för bl.a. diareföring, hantering av styrande dokument/handläggarstöd och sökfunktioner. Avropet utgick från Kammarkollegiets ramavtal "E-förvaltningsstödjande tjänster 2010", dnr 93-69-09. Samtliga sex ramavtalsleverantörer har inom området har erhållit avropsförfrågan och fyra leverantörer har inkommit med svar. Arbetsförmedlingen har i tilldelningsmeddelande den 20 december 2011 meddelat att endast en leverantör, Logica Sverige AB (hädanefter Logica), kvalificerade sig för utvärdering. Arbetsförmedlingen har beslutat att teckna leveransavtal med Logica.

Förvaltningsrätten har den 30 december 2011 förordnat att Arbetsförmedlingen tillsvidare inte får ingå avtal.

YRKANDEN

CYBERCOM GROUP AB (hädanefter Cybercom) har ansökt om överprövning av den förnyade konkurrensutsättningen och yrkat enligt följande; **I första hand** att förvaltningsrätten ska besluta att avropsprocessen får avslutas först efter att rättelse skett på så sätt att förnyad utvärdering av anbud skett varvid Cybercoms anbud ska beaktas och Logicas anbud inte ska beaktas. **I andra hand** att förvaltningsrätten ska besluta att avropsprocessen får avslutas först efter att rättelse skett på så sätt att förnyad utvärdering skett varvid Cybercoms anbud ska beaktas. **I tredje hand** att förvaltningsrätten ska besluta att avropet ska göras om genom förnyad konkurrensutsättning.

Arbetsförmedlingen har bestritt bifall till bolagets ansökan om överprövning.

GRUNDER OCH PARTERNAS UTVECKLING AV TALAN

Cybercom har utvecklat grunderna för sin talan och anfört i huvudsak följande. Arbetsförmedlingen har genom att kvalificera Logica respektive diskvalificera Cybercom brutit mot såväl de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU som villkoren i ramavtalet och därmed mot 5 kap. 7 § LOU. Arbetsförmedlingens brott mot LOU och ramavtalsvillkoren har medfört att Cybercom har lidit eller kan komma att lida skada.

Arbetsförmedlingen har felaktigt kvalificerat Logica för utvärdering

Logica har använt sig av underleverantör som inte är godkänd enligt ramavtalet

Förutsättning för leverans under ramavtalet är att godkända underleverantörer används. Ramavtalsleverantörerna har listat sina respektive godkända underleverantörer i bilaga 13 till ramavtalet. Tillägg eller byte av underleverantör som utför en väsentlig del av ramavtalsåtagandet får endast ske efter godkännande av Kammarkollegiet. Logica har valt en underleverantör som inte finns upptagen på listan av godkända underleverantörer till ramavtalet och har därför brutit mot villkoren i ramavtalet. Logicas underleverantörs tjänster och produkter är helt avgörande för Logicas möjligheter att klara leveransen utifrån Arbetsförmedlingens krav. Kammarkollegiet använder sig av begreppet "underleverantör som utför väsentlig del av ramavtalsåtagandet" som grund för när godkännande krävs för att använda sig av underleverantören ifråga. Det är därför irrelevant om underleverantören står för en väsentlig del av ramavtalsåtagandet i form av en levererad plattformprodukt eller en väsentlig del av stödjande tjänster. Det finns ingen logik i att skyldigheten att förteckna underleverantörer enbart ska omfatta underleverantörer av stödtjänster i form av konsulttjänster, det saknas stöd för en sådan tolkning

i ramavtalet utifrån hur Kammarkollegiet har förklarat begreppet "tjänst" och den tolkning som Arbetsförmedlingen gör stämmer inte heller överens med hur bland annat Logica och Cybercom har tillämpat skyldigheten att lista underleverantörer. Vidare, även om Arbetsförmedlingen skulle ha rätt i att "rena" produktleverantörer inte ska listas i ramavtalet, tillför OpenText väsentliga tjänstelement i leveransen som innebär att bolaget skulle ha listats som underleverantör. Eftersom OpenText inte finns listad i bilaga 13 till ramavtalet skulle Arbetsförmedlingen rätteligen ha diskvalificerat Logica.

Arbetsförmedlingens brott mot ramavtalet innebär också ett brott mot likabehandlingsprincipen och transparensprincipen i 1 kap 9 § LOU. Om Arbetsförmedlingens tillämpat villkoren i ramavtalet korrekt skulle Logica inte ha uppfyllt kriterierna för kvalificering enligt steg ett eller två i granskningen.

Logica har inte följt relevant prissättningsmodell enligt ramavtalet

Av punkt 12.4 i ramavtalet följer att enbart de tjänster som finns i tjänstekatalogen eller är sammansatta av hela eller delar av en eller flera tjänster i tjänstekatalogen kan erbjudas vid avrop. Logica har inte genomgående tillämpat prissättningsregeln i ramavtalets punkt 12.4. Prissättningen på de tjänster som Logica offererar avviker från kravet i ramavtalet. Detta följer redan av Logicas rubrik "priser utöver ramavtalet". Enligt Cybercoms uppfattning måste samtliga offererade priser vara grundade på ID i respektive leverantörs tjänstekatalog och dess pris. Eftersom delkomponenterna är prissatta som takpriser innebär, det faktum att Logica för varje tjänst inte genomgående tillämpat sammansättningen av enskilda delkomponenttjänster, att Logica kunnat avvika från de takpriser för varje enskild delkomponenttjänst som framgår ur tjänstekatalogen. Logicas prissättning strider således mot ramavtalet.

Arbetsförmedlingens acceptans innebär överträdelse av likabehandlingsprincipen och transparensprincipen i 1 kap. 9 § LOU och överträdelse av 5 kap. 7 § LOU.

Extradebiteringen rörande ID 1-5 synes inte vara föranledda av förhöjda kravnivåer utan av att de avropsvolymerna som Arbetsförmedlingen begärt offert på underskrider volymerna i de typfall som ramavtalsleverantörerna har lämnat anbud på. Skrivningen i Logicas ramavtal är därför inte tillämplig. Något utrymme för att offerera andra priser än de som framgår av ramavtalet till följd av lägre avropsbara volymer än typfallen återfinns inte i ramavtalet och varken Logica eller Arbetsförmedlingen har framställt någon grund för avvikelser från takpriserna i ramavtalet baserad på låga volymer. Arbetsförmedlingens tolkning strider mot ramavtalet, förfrågningsunderlaget och grundläggande principer i LOU om hur ramavtal får tillämpas. Utrymmet för undantaget för extra prissättning ”för utökade tjänster kan extra kostnader tillkomma” måste vara mycket begränsat. Arbetsförmedlingen anger att kravställning gått utanför ”basnivån” i ramavtalet vilket ger Logica rätt till extradebitering för höjda krav. Begreppet basnivå tar emellertid sikte endast på servicenivåer, vilka angetts som N respektive Ö. Dessa nivåer har särskilt prissatts. Begreppet basnivå kan inte användas för kravställning i ramavtalet generellt och generellt förhöjda krav i leveransen kan inte ge rätt till ytterligare ersättning av redan prissatta tjänstelement, utan dessa ska debiteras genom kostnaden för de införandestödjande tjänsterna.

Arbetsförmedlingen anger att de tillkommande avgifterna i Logicas offert avser förhöjda nivåer på leverans av tjänster enligt tjänstekatalogen. Det begrepp som används är emellertid ”förhöjda servicenivåer”, vilket återigen tar sikte på servicenivåerna N respektive Ö, inte generella krav på leveransen. Om undantaget ska kunna tillämpas måste myndigheten utifrån transparensprincipen, redan i avropsförfrågan klargöra att ytterligare funktionalitet, inom ramarna för vad som får avropas, efterfrågas och att

anbudsgivarna för sådan funktionalitet förväntas offerera särskilda priser. Om Logica anses tillämpa en korrekt prissättning gör Cybercom gällande att Arbetsförmedlingen brustit i transparensprincipen rörande krav på prissättning alternativt genom sin kravställning med förhöjda krav brutit mot ramavtalsvillkoren.

Arbetsförmedlingen har felaktigt diskvalificerat Cybercom från utvärderingen

Arbetsförmedlingen har missförstått Cybercoms tjänster rörande behörighetsadministration eller av andra skäl felaktigt kommit fram till att Cybercom inte uppfyller de aktuella skall-kraven. Arbetsförmedlingen har endast bett leverantörerna att utveckla ett av skall-kraven, nämligen krav 3780. Beträffande övriga aktuella skall-krav har Arbetsförmedlingen i avropsförfrågan endast begärt bekräftelse från leverantören att de uppfyller kraven. Cybercom har bekräftat att bolaget uppfyller de fyra skall-kraven.

Arbetsförmedlingen har i strid med likabehandlingsprincipen utformat skall-kraven rörande behörighetsstyrning på ett sätt som varit skräddarsytt för Logica och upphandlingen ska göras om även på den grunden. Att de övriga leverantörerna brustit i uppfyllande av exakt samma skall-krav ger ytterligare stöd för den slutsatsen.

Kompletterande dokumentation efterfrågas i bilaga 1 i anslutning till krav 3780 men inte till krav 3590, 3600 eller 3790. Arbetsförmedlingen har alltså gett anbudsgivarna en valmöjlighet att bifoga eller inte bifoga ytterligare dokumentation. Arbetsförmedlingen bryter mot principerna om likabehandling och öppenhet när den anser att avsaknaden av kompletterande dokumentation väcker frågor om leverantören inser att det finns allvarliga brister i lösningen som den väljer att tona ner.

Arbetsförmedlingen har uppgett att efter tilldelningsbeslut fattats kommer den med vald anbudsgivare att med prioritet genomföra en proof of

concept för att säkerställa att kraven uppfylls. Avropsförfrågan innehåller inte något krav på att anbudsgivaren före PoC:en ska förse Arbetsförmedlingen med bevis för att deras lösningar uppfyller de i detta mål omtvistade skall-kraven. Arbetsförmedlingen bryter mot principerna om likabehandling och öppenhet när den grundar slutsatsen att Cybercom inte uppfyller skall-kraven på att Cybercom inte före tilldelningsbeslutet visat hur skall-kraven ska uppfyllas.

Arbetsförmedlingens avsikt med skall-kraven framgår inte av avropsförfrågan vilket talar för att avsikterna är efterhandskonstruktioner. Även om Arbetsförmedlingen haft dessa avsikter framgår de inte och har därför inte varit synbara för samtliga anbudsgivare och ska inte tillmätas någon betydelse. Då Arbetsförmedlingen inte utvärderat anbudet mot skall-kraven utan mot de avsikter som de uppger sig ha med skall-kraven har Arbetsförmedlingen åsidosatt de grundläggande principerna om öppenhet och likabehandling.

Krav 3590

Cybercoms lösning innebär att behörigheter kopplas på attribut. Huruvida attributen rent grafiskt sätts på en flik, som också är ett attribut, för koppling eller inte till ett annat attribut är helt irrelevant för funktionalitet och användning och innebär istället för en begränsning en förenkling för Arbetsförmedlingens administration. Skall-kravet är uppfyllt. Om skall-kravet inte anses uppfyllt är kravet oproportionerligt och oförutsägbart enligt 1 kap. 9 § LOU eftersom funktionaliteten blir minst densamma och endast syftar till att ge kunden en mer förvaltningsbar och bättre hanterbar lösning inom ramen för skall-kravets ordalydelse.

Cybercoms lösning har möjlighet att koppla behörigheter på attribut, i vart fall om med attribut avses metadata. Med flikar avses i Cybercoms lösning attribut/metadata kopplat till objekt/resurser (dvs. attribut/metadata i form av flikar) i sin tur kopplas till ytterligare attribut/metadata. Om Cybercom

vid mötet den 16 december uttalat att behörigheter inte kan kopplas på enskilda attribut har med detta avsetts att behörigheter kan kopplas till ett attribut (betecknat som flik) som i sin tur kan kopplas till ett annat attribut (som i ett sådant uttalande har betecknats som ett "enskilt attribut) eller till flera andra attribut. Arbetsförmedlingen har inte ställt upp ett skall-krav som förbjuder flikar eller växling mellan flikar.

Krav 3600

Cybercoms lösning uppfyller skall-kravet både som det framgår av ordalydelsen och som det framgår av Arbetsförmedlingens utvidgade krav. Arbetsförmedlingens motivering går utöver vad som krävs enligt skall-kravets ordalydelse. Enligt ordalydelsen ska behörigheter kunna sättas utifrån olika attribut som exempelvis organisation, roll, tjänstekortsidentitet och skyddsvärdesnivå. Arbetsförmedlingens motivering är att Cybercoms lösning inte uppfyller det av Arbetsförmedlingen vidareutvecklade kraven på bl.a. tidsbegränsad åtkomst som inte framgår av skall-kravets ordalydelse. Detta strider mot kraven på transparens och likabehandling enligt 1 kap. 9 § LOU. Bilaga 8p till avropsförfrågan innehåller inte några kompletterande skall-krav.

Krav 3780 och 3790

Kravet 3780 uppfyller inte kravet på transparens då det medger i princip en fri och skönsmässig bedömning av anbudsgivarnas anbud i strid mot 1 kap. 9 § LOU. Arbetsförmedlingen utgår inte från ordalydelsen i krav 3790 utan har utökat skall-kravets innebörd. Arbetsförmedlingens motivering motsäger inte att Cybercom uppfyller kravet. Arbetsförmedlingen utvärdering strider mot likabehandlingsprincipen och transparensprincipen. Även med Arbetsförmedlingen extensiva tolkning uppfyller Cybercom skall-kraven. Arbetsförmedlingens motiv är direkt felaktiga och strider mot vad Cybercom redogjort för angående kraven. Vid mötet den 16 december 2011 presenterade Arbetsförmedlingen ett antal olika specifika händelser i systemet. Syftet med Cybercoms presentation vid detta möte var att påvisa

att även vid avvikande situationer kan systemet på ett flexibelt och enhetligt sätt hantera detta. Arbetsförmedlingen har missförstått detta och blandat ihop frågan om verktyget för att hantera specifika sårfall med den centrala behörighetsadministrationen som redan presenterats. Hade Arbetsförmedlingen tillställt Cybercom ett skriftligt protokoll från mötet hade missförstånd kunnat undvikas. Arbetsförmedlingen har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU om likabehandling och transparens.

Det framgår inte av avropsförfrågan eller kravspecifikationen att all behörighetsstyrning ska vara baserad på attribut. Dessa krav handlar generellt om behörighetsadministration. Vad som avses med ett "enhetligt sätt" framgår inte av kravet och inte heller av avropsförfrågan i övrigt. Något krav på Arbetsförmedlingen på egen hand ska kunna ombesörja administrationen av behörigheter på ett enhetligt sätt för alla tjänster finns inte krav 3780. Det framgår inte av krav 3790 om Arbetsförmedlingen ska kunna administrera dessa åtgärder helt på egen hand eller om det räcker att Arbetsförmedlingen kan administrera detta med stöd av leverantören. Något krav på enhetlighet finns inte i krav 3790. Även om lösningen skulle ha krävt löpande anpassningar innebär inte detta att administrationen av behörigheter inte kan ske på ett enhetligt sätt och lösningen skulle även då ha uppfyllt krav 3780. Arbetsförmedlingen menar att krav 3790 ska tolkas som att Arbetsförmedlingen på egen hand ska kunna hantera allt som har med behörighetsadministration att göra. Cybercom bestrider denna innebörd. Omfattningen av kravet ska tolkas mot bakgrund av rubriken i kravet dvs. behörighetsadministration. Endast tilldelning av behörigheter till tjänsterna som Arbetsförmedlingen själv ska kunna administrera. Cybercom uppfyller dock båda tolkningarna. Kravet innebär inte att det måste vara enkelt att göra detta.

Övrigt

Arbetsförmedlingen bryter mot likabehandlingsprincipen genom att ställa sig välvilligt till Logicas förklaringar och ifrågasätta Cybercoms förklaringar.

Cybercom känner inte igen sig i samtliga citat från möten och ifrågasätter att Arbetsförmedlingen påståenden om vad som sagts vid mötena är alltigenom korrekta. Arbetsförmedlingens förfarande att inte upprätta protokoll vid mötena och därmed möjliggöra för Cybercom att kontrollera att Arbetsförmedlingen uppfattat de muntliga uppgifterna korrekt, samt att kontrollera vad Logica påstått strider mot principen om öppenhet.

Arbetsförmedlingen har emellertid - enligt vad som alltså framgår av EU-domstolens rättspraxis även brutit mot såväl likabehandlingsprincipen som transparensprincipen genom att inte fullgöra sin skyldighet att lämna sådan insyn att det kan kontrolleras att likabehandlingsprincipen iakttagits. För ett ingripande enligt LOU är det alltså att förvaltningsrätten konstaterar att Arbetsförmedlingen har brutit i sin skyldighet att lämna insyn.

Redan den omständigheten att Arbetsförmedlingen inte har upprättat eller i vart fall inte låtit Cybercom ta del av protokoll eller andra anteckningar med frågor och svar från mötena den 15 - 16 december 2011, då Arbetsförmedlingen uppger sig ha fått kompletteringar som gjort det möjligt att slutligt utvärdera leverantörernas kravuppfyllnad, innebär enligt Cybercom att Arbetsförmedlingen inte har fullgjort sin skyldighet att lämna sådan insyn att det kan kontrolleras att likabehandlingsprincipen har iakttagits.

Bestämmelserna i 5 kap. 7 § LOU tillämpas om ramavtal har ingåtts med flera leverantörer och om inte alla villkor är angivna i ramavtalet. Enligt 5 kap. 7 § LOU gäller att parterna till ramavtalet ska inbjudas att på nytt lämna anbud i enlighet med de villkor som anges i ramavtalet. Vidare

framgår att dessa villkor om det är nödvändigt får preciseras och vid behov kompletteras med andra villkor som angetts i förfrågningsunderlaget till ramavtalet. De sex ramavtalen bygger på det utkast till ramavtal som ingick i Kammarkollegiets förfrågningsunderlag. De innehåller snarlika, men inte helt identiska, villkor. Cybercom ifrågasätter att det är förenligt med bestämmelserna om ramavtal i LOU att, såsom Arbetsförmedlingen har gjort, tillämpa 5 kap. 7 § LOU trots att ett och samma ramavtal inte ingåtts både med Cybercom och Logica och trots att villkoren i Cybercoms respektive Logicas anbud inte har varit identiska.

De omkring 600 krav som Arbetsförmedlingen har ställt upp framgår inte av förfrågningsunderlaget till ramavtalet. De fyra skall-krav som Arbetsförmedlingen har ansett att enbart Logica har uppfyllt återfinns inte som skall-krav i förfrågningsunderlaget till ramavtalet. Det har redan av detta skäl inte varit möjligt för Arbetsförmedlingen att med stöd av 5 kap. 7 § LOU komplettera villkoren i ramavtalet med dessa ytterligare villkor. Kraven utgör heller inte enbart preciseringar av villkor i ramavtalet. Arbetsförmedlingen har uppställt nya villkor, som ersätter villkoren i ramavtalet. Arbetsförmedlingen har på ett otillåtet sätt ändrat och bytt ut kraven på tjänsterna som ramavtalet omfattar mot sina egna krav. Arbetsförmedlingen har ersatt bör-krav i ramavtalet med skall-krav. Cybercom menar att Arbetsförmedlingen har gått utöver att precisera de villkor som framgår av ramavtalet eller komplettera sådana villkor med andra villkor som framgår av förfrågningsunderlaget till ramavtalet och därmed brutit mot 5 kap. 7 § LOU.

Enligt 5 kap. 7 § 2 andra stycket 1 LOU ska vid tillämpning av första stycket den upphandlande myndigheten för varje kontrakt som ska tilldelas skriftligen samråda med de leverantörer som kan genomföra kontraktet. Att det i direktivet anges att samrådet ska vara skriftlig innebär sannolikt att muntligt samråd inte är tillåtet. Cybercom menar att Arbetsförmedlingen brutit mot denna bestämmelse genom att muntligt samråda med

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

leverantörerna den 10-14 november 2011 och den 15-16 december 2011. I vart fall har Arbetsförmedlingen brutit mot bestämmelsen genom att inte skriftligen dokumentera innehållet i de muntliga samråden och låta Cybercom ta del av sådan skriftlig dokumentation.

Arbetsförmedlingen har anfört i huvudsak följande. Ett omfattande förfrågningsunderlag skickades ut till samtliga ramavtalsleverantörer den 28 oktober 2011. Samtliga ramavtalsleverantörer bjöds mellan den 15-18 november 2011 in till individuella informationsmöten på Arbetsförmedlingen rörande kravställningen inom området behörighetsstyrning. Sista anbudsdag var den 27 november 2011. Vid prövning av skall-kraven kom projektgruppen fram till att anbuderna inte innehöll tillräcklig med information för att kunna göra en korrekt bedömning om leverantörernas lösningar uppfyllde kraven. Som en del av anbudsprövningen/utvärderingen begärde Arbetsförmedlingen in ett skriftligt förtydligande från anbudslämnande leverantörer den 12 december 2011. Vid analys av inlämnade förtydligande kvarstod oklarheter och Arbetsförmedlingen bjöd därför in anbudslämnande leverantörer till individuella möten den 15-16 december 2011 för att gå igenom inlämnade underlag och ge leverantörerna möjlighet att närmare beskriva hur deras lösning kan tillämpas på olika behörighetsscenario som Arbetsförmedlingen förberett. Arbetsförmedlingen hade också förberett ett antal frågor till leverantörerna. Arbetsförmedlingens tekniska experter analyserade underlaget och kom fram till att enbart Logicas lösning uppfyller samtliga skall-krav fullt ut. Efter tilldelningsbeslutet hölls individuella informationsmöten och flera av leverantörerna begärde också att få detaljerad skriftlig information om på vilka grunder Arbetsförmedlingen bedömt kravuppfyllnad avseende de aktuella skall-kraven.

Fråga om tjänsteleverantör eller produktleverantör

Cybercom har antingen missförstått ramavtalsvillkoren eller har felaktig information rörande leverantören OpenTexts roll i Logicas tjänsteleverans. Tjänsterna under ramavtalet ska leverera funktioner. Tjänsterna bygger på olika produkter såsom hård- och mjukvara. Produktleverantörerna ska inte vara uppräknade i ramavtalet så länge dessa inte ansvarar för någon del av tjänsteleveransen. Enligt Logica har Logica själva egen kompetens på produkten Case360 från OpenText och hanterar samtliga delar av tjänsteleveransen. OpenText har alltså ingen roll som underleverantör i Logicas tjänsteleverans.

Fråga om prissättningsmodell

Arbetsförmedlingens verksamhet ställer särskilda krav på IT-stöd inom det aktuella området vilket har medfört att kravställning gått utöver basnivån i ramavtalet. Arbetsförmedlingen anser att Logica erbjuder tjänster enligt tjänstekatalogen och har använt de i ramavtalet angivna priserna för alla de krav som ställts i enlighet med tjänstenivån i ramavtalet. För de preciseringar som Arbetsförmedlingen krävställt, kopplat till avropbara tjänster, har Logica satt separata priser, "priser utöver ramavtalet". Logicas ramavtal med Kammarkollegiet innehåller följande skrivningar vilket ger stöd för Arbetsförmedlingens möjlighet att avropa en högre tjänstenivå och för Logica möjlighet att ta ut en extra avgift för sådan tjänsteleverans. "För utökade tjänster kan extra kostnader tillkomma, Angivna priser är högstapriser och avser servicenivå N enligt ramavtalets bilaga SLA. För servicenivå Ö tillkommer en kostnad med 10 % av angivet månadspris. Högre servicenivåer kan betinga en ytterligare kostnad". Arbetsförmedlingen anser att det av Logicas prislista, priser utöver ramavtal, framgår att tillkommande avgifter avser förhöjda nivåer på leverans av tjänster enligt tjänstekatalog. Cybercom har inte visat att det finns skäl att rätta upphandlingen på något av de sätt som yrkats vad gäller Logicas anbud.

Motivering till varför Cybercom diskvalificerats från utvärdering
Arbetsförmedlingen bestrider att den felaktigt diskvalificerat Cybercom från utvärderingen. Vidare bestrider den påståendet att den har missförstått Cybercoms tjänster eller att den av andra skäl felaktigt kommit fram till att Cybercom inte uppfyller de aktuella skall-kraven. Arbetsförmedlingen har en klar förståelse av Cybercoms lösning och att denna lösning tyvärr inte uppfyller skall-kraven 3590, 3600, 3780 och 3790. Arbetsförmedlingen har förbehållit sig rätten att kontrollera om Cybercoms svar är korrekta.

Krav 3590

Baserat på inskickat material och muntliga förtydligande kan inte Arbetsförmedlingen dra någon annan slutsats än att Cybercoms lösning saknar möjligheten att kunna koppla behörigheter på enskilda attribut, vilket krav 3590 tydligt anger. Lösningen kan endast koppla behörigheter till objektstyper, som akter och dokument och flikar. Cybercoms beskrivning adresserar varken hur man kan koppla behörigheter på attribut eller flikar. Arbetsförmedlingen har vid möte med Cybercom den 16 december 2011 frågat var som menas med resurser varpå Cybercom svarat att resurser kan vara dossier, ärenden och dokument, men inte attribut. Arbetsförmedlingen frågade också om behörigheter kan kopplas på enskilda attribut för resurser och olika attribut på olika behörigheter varpå Cybercom svarade att behörigheter inte kan kopplas på enskilda attribut.

Krav 3600

Baserat på inskickat material och muntliga förtydligande kan inte Arbetsförmedlingen dra någon annan slutsats än att Cybercoms lösning saknar möjligheten att sätta behörigheter utifrån attribut enligt kravbeskrivningen och kompletterande bilaga 8p i avropsförfrågan. Cybercom verkar inte ha förstått att kravet även avser attribut som tillhör objekt och attribut som tillhör kontext, dvs. sammanhanget vid åtkomsten. Detta framgår av bilaga 8p i avropsförfrågan, som kompletterar kravsammanfattningen i bilaga 1. Arbetsförmedlingen bestrider att de utvidgat ordalydelsen i krav 3600. Krav 3600 beskrivs både av

kravsammanfattningen i bilaga 1 samt av bilaga 8p i avropsförfrågan, där bl.a. behörighetsfall med tidsbegränsad åtkomst är angiven.

Krav 3780 och 3790

Baserat på inskickat material och muntliga förtydligande kan inte

Arbetsförmedlingen dra någon annan slutsats än att

behörighetsadministration inte kan ske på ett enhetligt sätt av

Arbetsförmedlingen enligt kraven. Cybercom undviker att belysa hur

behörighetsadministration relaterat till attribut ska gå till.

Sammanfattningsvis framkommer att behörigheter relaterat till attribut måste hanteras genom löpande anpassningar av inloggningsmodulen, vilket innebär konfiguration och driftsättning, löpande anpassningar baserat på utveckling av sekvenser, dvs. lagrade procedurer. Det är

Arbetsförmedlingens bedömning att behörighetsadministration inte kan ske på ett enhetligt sätt av Arbetsförmedlingen, utan kräver löpande

anpassningar enligt ovan. Utveckling/anpassning måste utföras av

leverantören, enligt leverantörens förtydligande vid mötet den 16 december

2011. Arbetsförmedlingen bestrider Cybercoms påstående att den

underlåtit att utgå från skall-kravet 3790:s ordalydelse och i efterhand

utökat skall-kravets innebörd. Arbetsförmedlingen anser att "tilldelning av

behörigheter till tjänster och information för användare" som kravet 3790

anger innefattar administration av all behörighetsstyrande information som

Cybercoms lösning fattar behörighetsbesluten på. Arbetsförmedlingen

anser att motiven till att kraven inte är uppfyllda är helt korrekta och strider

inte mot vad Cybercom redogjort för relaterat dessa krav.

Arbetsförmedlingen anser sig inte heller ha missförstått något i Cybercoms

lösning. Cybercom påstår felaktigt att de scenarios som presenterades vid

mötet den 16 december 2011 skulle vara specifika särfall. Cybercom

verkar felaktigt uppfattat att behörighetsadministration endast handlar om

användarhantering. I avsnitt 3.4 och 4.1 i beskrivningen ELDA

framkommer tydligt nyttjandet av sekvenser för att hantera behörigheter

styrda av attribut. Dessa sekvenser, som kommer att innehålla

Arbetsförmedlingens behörighetsregler måste då hanteras, utvecklas och förvaltas, som en del av behörighetsadministrationen. Detta anser AF resulterar i att Cybercoms lösning inte uppfyller kraven i 3780 och 3790. Arbetsförmedlingen har gjort en noggrann och objektiv bedömning utifrån av Cybercom inskickat material och givna muntliga förtydliganden. Den har varken varit fri eller skönsmässig.

Övrigt

Arbetsförmedlingen bestrider Cybercoms övriga invändningar.

DOMSKÄL

Av 1 kap. 9 § LOU framgår följande. 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.

Den 1 november 2011 ändrades lydelsen av bestämmelser i 16 kap. LOU. Av övergångsbestämmelser framgår dock att äldre lydelse ska tillämpas för upphandlingar som påbörjats före ikraftträdandet.

Av 16 kap. 5 § LOU i dess lydelse före den 15 juli 2010 framgår följande. 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 har gjorts.

För ingripande enligt LOU räcker alltså att den leverantör som söker överprövning kan komma att lida skada. Därmed behöver det inte vara säkert att sökande leverantör skulle ha fått kontraktet om angripna brister

inte förelegat, utan det räcker att sökanden skulle ha haft möjlighet att tilldelas kontraktet (jfr t.ex. dom av Kammarrätten i Sundsvall den 8 november 2010, mål 2086-10).

Upphandlingsprocessen ska kännetecknas av förutsebarhet, transparens och likabehandling. Ett förfrågningsunderlag ska vara så pass tydligt att samtliga anbudsgivare ges insikt i hur bedömningen av deras anbud kommer göras. Den upphandlande myndigheten får inte göra prövningen mot andra kriterier än dem som funnits i underlaget och har därför en skyldighet att från utvärderingen utesluta leverantörer vars anbud inte uppfyller ett eller flera s.k. skall-krav. Förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får dock godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och EU-rätten inte träds för när (jfr RÅ 2002 ref. 50).

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Ramavtal och underleverantör

Cybercom har anfört att förutsättning för leverans är att godkända underleverantörer används och att Arbetsförmedlingen rätteligen bort diskvalificerat Logica eftersom bolaget tillför en underleverantör, som inte listats i ramavtalet, väsentliga tjänstelement. Arbetsförmedlingen har anfört att Open Text inte har någon roll som underleverantör i Logicas tjänsteleverans.

I ramavtalet under punkt 9, Underleverantörer, punkt 9.5, tillägg eller byte av underleverantör anges följande.

"Tillägg eller byte av underleverantör som utför väsentlig del av ramavtalsåtagandet får endast ske efter godkännande av Kammarkollegiet. Tillägg eller byte av underleverantör skall ske genom Tilläggsavtal".

I bilaga 13 till ramavtalet, Underleverantörer, punkt 1 inledning, anges följande.

"Av denna bilaga framgår vilka underleverantörer som ingår i tjänsternas tillhandahållande, samt deras respektive ansvarsroll".

Ramavtalet som ligger till grund för det i förevarande mål aktuella avropet avser E-förvaltningsstödjande tjänster. I målet är ostridigt att Logicas underleverantör, OpenText, tillhandahållit den plattform som Logica bygger sin tjänsteleverans på samt att OpenText inte finns listad i bilaga 13 till ramavtalet. Cybercom har anfört att då OpenText inte finns listad som godkänd underleverantör till Logica borde Logicas anbud ha uteslutits. Av bilaga 13 till ramavtalet framgår att bilagan anger vilka underleverantörer som ingår i tjänsternas tillhandahållande. Arbetsförmedlingen har anfört att tjänsterna under ramavtalet ska leverera funktioner. Tjänsterna bygger på olika produkter såsom hård- och mjukvara. Produktleverantörerna ska inte vara uppräknade i ramavtalet så länge dessa inte ansvarar för någon del av tjänsteleveransen. OpenText har alltså ingen roll som underleverantör i Logicas tjänsteleverans. Då ramavtalet reglerar leverans av tjänster och då det av bilaga 13 framgår att det är underleverantörer som ingår i tjänsternas leverans som ska anges finner förvaltningsrätten att en produktleverantör inte måste uppges som underleverantör. Frågan är därmed om Logicas underleverantör, OpenText, ska ses som en produktleverantör eller en underleverantör som ingår i tjänsternas leverans. Förvaltningsrätten anser inte att Cybercom visat att OpenText är en sådan underleverantör som ingår i tjänsternas leverans. Arbetsförmedlingen har därmed inte brutit mot ramavtalet eller mot likabehandlingsprincipen och transparensprincipen i 1 kap. 9 § LOU. Cybercoms ansökan om att rättelse ska ske på så sätt att Logicas anbud ska uteslutas kan således inte bifallas på denna grund.

Prissättningsmodell

Cybercom har anfört att Logica inte genomgående har tillämpat prissättningsregeln i ramavtalets punkt 12.4 och att Logicas prissättning på de tjänster som offereras avviker från kravet i ramavtalet.

Arbetsförmedlingen har invänt att Logica erbjuder tjänster enligt tjänstekatalogen och att de har använt priser enligt ramavtalet för alla de krav som ställts i enlighet med tjänstenivån i ramavtalet.

Arbetsförmedlingen anser att det av Logicas prislista, priser utöver ramavtalet, framgår tillkommande avgifter för förhöjda nivåer på leverans av tjänster enligt tjänstekatalog.

I Logicas ramavtal när det gäller prissättning framgår att bolaget kan ta ut andra priser vid vissa förhållanden. Förvaltningsrätten anser mot bakgrund av vad Arbetsförmedlingen angett angående Logicas prissättning att vad Cybercom anfört inte visar att Logicas anbud inte följer modellen för prissättning. Cybercom har således inte visat att det skulle vara fråga om något brott mot grundläggande principer eller brott mot ramavtalet i denna del. Skäl för ingripande med stöd av LOU i denna del föreligger därför inte.

Cybercoms uppfyllande av skall-krav

Cybercom har uppgett att bolaget uppfyller skall-krav 3590, 3600, 3780 och 3790.

I bilaga 1, Kravsammanställning, till avropsförfrågan, kravnummer för avropet anges följande.

- Gällande 3590

”Det skall gå att koppla behörigheter till akter, dokument, specifika versioner av ett dokument, filer, funktioner och på attribut (metadata)”.

- Gällande 3600

”behörigheter sätts utifrån olika attribut som exempelvis organisation, roll, tjänstekortsidentitet och skyddsvärdesnivå”.

I bilaga 1, Kravsammanställning till avropsförfrågan, kolumn E. Referens till kompletterande kravdokument anges följande. Bilaga 8, Bilaga 8p.

- *Gällande 3780 och 3790*

”Behörighetsadministration – enhetlighet. Administration av behörighet skall kunna ske på ett enhetligt sätt för att anbudsgivarnas samtliga tjänster (som detta avrop omfattar). Ange hur kravet uppfylls”.

”Behörighetsadministration – Behörighetstilldelning av användare och dess roller samt användarregistrering. Rutiner för registrering och avregistrering av användare hos avropande myndigheter samt tilldelning av behörighet till tjänster och behörigheter till tjänster och information för användare av anbudsgivarens tjänster skall kunna administreras av avropande myndigheter”.

Frågan är om Cybercoms anbud visar att deras lösning innebär att behörigheter kan kopplas på attribut.

Förvaltningsrätten konstaterar att de av Arbetsförmedlingen uppställda kvalificeringskraven, kravnummer 3590, 3600, 3780 och 3790, är klart och tydligt formulerade. De uppställda kraven har en objektiv utformning och diskriminerar ingen leverantör. De framstår inte heller som oförutsägbara eller oproportionerliga. När det gäller krav 3590 beaktas särskilt att Arbetsförmedlingen vid ett flertal tillfällen haft möten med anbudsgivarna för att klargöra vilka krav som ställs samt begärt skriftliga förtydligande av samtliga anbudslämnare avseende kravuppfyllnad för behörighetsstyrning. Av Cybercoms anbud framgår att det markerat rutan för kravuppfyllnad med ett Ja. Arbetsförmedlingen har i avropsförfrågan punkt 6.1 angett att den kan komma att kontrollera av anbudsgivaren lämnade uppgifter. Förvaltningsrätten finner därför att Arbetsförmedling haft rätt att kontrollera anbudsgivarnas uppfyllnad av skall-kraven oaktat att Cybercom själva uppgett att det uppfyller kravet (jfr KRNS 981-11).

Cybercom har i målet inte genom sin argumentering visat att deras anbud levt upp till det i avropsförfrågan uppställda skall-kravet 3590, att behörigheter ska kunna kopplas på attribut. Det var därför riktigt av Arbetsförmedlingen att inte låta Cybercom gå vidare till utvärdering till följd av bedömningen att bolaget inte uppfyllde skall-kravet 3590.

När det gäller skall-krav 3600 noterar förvaltningsrätten att i kravdokumentet anges att kompletterande kravdokument finns i bilaga 8 och bilaga 8p. I bilaga 8p är bl.a. behörighetsfall med tidsbegränsad åtkomst är angiven. Förvaltningsrätten finner därför att Arbetsförmedling inte kan anses ha utvidgat kraven för uppfyllnad av krav 3600. Cybercom har i målet inte lyckats visa att deras anbud levt upp till det i avropsförfrågan uppställda skall-kravet 3600 med tillhörande kravdokument. Det var därför riktigt av Arbetsförmedlingen att inte låta Cybercom gå vidare till utvärdering utifrån bedömningen att bolaget inte uppfyllde skall-krav 3600.

Cybercom har i målet inte genom vad bolaget anfört visat att deras anbud levt upp till det i avropsförfrågan uppställda skall-kraven 3780 och 3790. Skäl att frångå Arbetsförmedlingens bedömning att Cybercom inte skulle gå vidare till utvärdering föreligger inte.

Cybercom har således inte visat att Arbetsförmedlingens beslut att inte utvärdera bolaget är fel. Skäl för ingripande enligt LOU till följd av Arbetsförmedlingens bedömning av Cybercoms uppfyllande av skall-kraven föreligger därför inte.

Övriga grunder

Cybercom har anfört att Arbetsförmedlingen har varit välvilligt inställd mot Logica och därmed brutit mot likabehandlingsprincipen. Förvaltningsrätten anser inte att Cybercom anfört några omständigheter som ger stöd för ett ingripande enligt LOU med detta som grund.

Cybercom har också invänt att Arbetsförmedlingen brutit mot principen om öppenhet genom att inte upprätta protokoll och anteckningar vid möten. Förvaltningsrätten anser inte att vad Cybercom anfört i dessa delar har visat att Arbetsförmedlingens förfarande står i strid med någon

bestämmelse i LOU. Inte heller denna grund och vad som anförts i denna del utgör således anledning för ett ingripande enligt LOU enligt förvaltningsrätten.

Vad Cybercom anfört angående att ramavtalen skiljer sig åt och att komplettering av villkoren utöver ramavtalet är enligt förvaltningsrätten inte tillräckligt för att anse att Arbetsförmedlingens förfarande i dessa delar skulle strida mot bestämmelserna i 5 kap. 7 § LOU.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten således att de av Cybercom angivna omständigheterna i målet inte ger stöd för ingripande enligt LOU. Bolagets ansökan ska därför avslås.

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


Susanne Bagge

Rådman

Handläggare har varit Maja Löfgren.



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. 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 vartill 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
3. om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
4. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
5. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
6. 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.

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

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.

DV 3109/1A LOU