



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen

DOM
2012-10-01
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
18319-12
Enhet 17

SÖKANDE
Eduki AB, 556811-0281
Yxlö 28
760 18 Yxlan

MOTPART
Arbetsförmedlingen, Juridiska avdelningen
113 99 Stockholm

SAKEN
Ansökan om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig
upphandling – LOU

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår Eduki AB:s ansökan.

KONKURRENSVERKET	
2012-11-07	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

Dok.Id 277862

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
09:00-15:00

BAKGRUND, YRKANDEN, M.M.

Arbetsförmedlingen genomför en upphandling benämnd ”Småmaskinsutbildning på anstalten Gävle AF 2012/121249”. Upphandlingen sker genom förenklat förfarande enligt 15 kap. LOU. I tilldelningsbeslutet som offentliggjordes den 28 augusti 2012 har Arbetsförmedlingen meddelat att upphandlingen resulterat i att träffa avtal med annan leverantör än Eduki AB (Eduki).

Eduki ansöker om överprövning av upphandlingen och anför följande. Arbetsförmedlingen har i upphandlingsprotokollet felbedömt Edukis anbud i följande avsnitt.

Referensuppdrag

Arbetsförmedlingens första anmärkning hänvisar till punkten 1.3.5 i förfrågningsunderlaget och kallar den för ”referensuppdrag”. Denna punkt ska vara 1.3.6 och där finns svar på de synpunkter som framförts.

Personella resurser

Det av Eduki föreslagna lärarna har den utbildning och erfarenhet som efterfrågas. Vid anbudstillfället hade Eduki inte tillgång till vikarier men sådana kommer att anställas vid behov och i samarbete med anstalten och Arbetsförmedlingen. Utformningen av meningen i förfrågningsunderlaget tyder på att detta inte är ett skall-krav.

Kvalitetsstyrning av verksamheten

I förfrågningsunderlaget anger Eduki ”Vid planering och genomförandet av utbildningar följer vi branschens kvalitetsregler” vilket täcker de synpunkter Arbetsförmedlingen har på detta avsnitt. I förfrågningsunderlaget påpekas att anbudsgivaren ska skriva kortfattat vilket Eduki följt.

Kvalitetssäkring av utbildningen

Under avsnittet "Kvalitetssäkring av utbildningen" finns ett helt stycke om hanteringen av kundklagomål. Dessutom finns det med hur Eduki arbetar med kursdeltagarna.

Mot bakgrund av det anförda anser Eduki att Arbetsförmedlingen inte har varit seriösa i bedömningen av deras anbud och bedömningen av det vinnande anbudet. Den vinnande anbudsgivarens ekonomiska resultatrapport visar att företagets förhållanden, löner samt inbetalda skatter och sociala avgifter är oklara.

Arbetsförmedlingen bestrider bifall till Eduki:s ansökan om överprövning och anför bl.a. följande. Som Eduki:s ansökan får förstås anser Eduki att man uppfyller samtliga skall-krav och därför är kvalificerad för utvärdering. Eduki uppfyller inte ett antal av de uppställda skall-kraven.

Referensuppdrag

Vid kvalificeringen av ett anbud har den upphandlande myndigheten att ta ställning till vad som framgår av anbudet under respektive punkt i förfrågningsunderlaget. Vad som eventuellt framkommer på andra sätt eller på andra ställen i förfrågningsunderlaget ska inte ligga till grund för kvalificeringen. Den upphandlande myndigheten ska således inte behöva leta i anbudet efter information och upplysningar hänförliga till en viss punkt i förfrågningsunderlaget. I upphandlingsprotokollet har fel avsnitt avseende referensuppdraget åtsyftats och det är riktigt att detta avsnitt är 1.3.6. Det ändrar inte att den efterfrågade informationen i 1.3.6 a inte finns på rätt plats. Detta skall-krav är därför inte uppfyllt.

Personella resurser

Det framgår klart och tydligt av förfrågningsunderlaget att även vikarier ska redovisas ("Anbudet ska innehålla uppgift om vilka huvudlärare samt tilltänkta vikarier som kommer att användas avseende inriktning"). Kravet är relevant och proportionerligt i förhållande till upphandlingsföremålet – utbildning för kriminalvårdsanstalt. Alla personer som ska bedriva verksamhet inne på en anstalt måste kunna kontrolleras i förväg av kriminalvården. Att först när behovet uppstår anställa vikarier innebär en oacceptabel försening/uppehåll i leveransen under den tid personalkontroll genomförs. Eftersom Eduki saknar uppgift om tilltänkta vikarier är skall-kravet på denna punkt inte uppfyllt.

Kvalitetsstyrning av verksamheten

I det aktuella avsnittet ska flera frågor besvaras *hur* anbudsgivaren arbetar med efterfrågade uppgifter. Detta besvaras inte genom att svara att Eduki följer en viss standard eller vissa riktlinjer. Eduki:s anbud är inte komplett under detta avsnitt. Det saknas beskrivning avseende rekrytering av medarbetare och underleverantörer och beskrivningen avseende strukturen på företaget samt medarbetares roller och ansvar. Skall-kravet är därmed inte uppfyllt.

Kvalitetssäkring av utbildningen

Eduki:s svar under detta avsnitt är ofullständigt och innehåller inte information om "*hur anbudsgivaren jobbar med säkerställande av riktlinjer och hur medarbetarnas kunskaper hålls uppdaterade*". Skall-kravet på denna punkt är därmed inte uppfyllt.

Kvalificeringen av anbudet har genomförts korrekt och i enlighet med förfrågningsunderlagets uppställda skall-krav och med iakttagande av de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna om likabehandling,

proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande. Beslutet att förkasta Edukis anbud var korrekt.

Eduki har beretts tillfälle att yttra sig över Arbetsförmedlingens bestridande. Något yttrande har inte kommit in till förvaltningsrätten inom den utsatta tiden.

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.

Av 16 kap. 6 § LOU framgår bl.a. 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 lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

I aktuellt förfrågningsunderlag framgår bl.a. följande.

1.3.6 Referensuppdrag

Anbudet ska innehålla en kortfattad beskrivning av ett (1) utbildningsuppdrag med likartad inriktning och omfattning. Syftet med referensuppdraget är att styrka anbudsgivarens förmåga att genomföra aktuella uppdraget. Det krävs att anbudsgivaren har erfarenhet av att genomföra liknande uppdrag som det nu aktuella. Observera skrivningen *beskrivning*, det räcker således inte att nämna eller referera till ett uppdrag. Av beskrivningen ska framgå:

- a) Uppdragets innehåll och upplägg
- b) Uppdragets målgrupp och omfattning. Med omfattning avses uppdragets volym och längd.
- c) Anbudsgivaren ska även lämna namn och telefonnummer till en person som representerar uppdragsgivaren för referensuppdraget. Det förutsätts att kontaktperson är vidtalad.
- d) Referensuppdraget ska vara utfört inom den senaste 3-årsperioden räknat från sista anbudsdagen.

Vid behov, om företaget inte utfört något likartat uppdrag, kan som alternativ lämnas ett likartat referensuppdrag som företagets företrädare eller person so avses vara huvudansvarig för utbildningen varit huvudansvarig för.

1.3.7 Personella resurser

Anbudsgivaren ska, själv eller med hjälp av underleverantör, ha personella resurser att klara av att leverera efterfrågad volym under hela avtalstiden. Det förutsätts att leverantören har ingående kännedom om och erfarenhet av den aktuella branschen. Aktuella lärare ska ha adekvat utbildning avseende de aktuella ämnena. Personerna som ska arbeta som lärare ha minst ett års erfarenhet att arbeta som lärare mot vuxna och ha pedagogisk utbildning på ett år.

Under hela utbildningen ska finnas minst två lärare på plats.

Anbudet ska innehålla uppgift om vilka huvudlärare samt tilltänkta vikarier som kommer att användas avseende inriktning. Vid ett eventuellt kommande lärarbyte får de i anbudet angivna lärarna endast ersättas med likvärdig eller högre kompetens och först efter godkännande av Arbetsföremedlingen.

1.3.9 Kvalitetsstyrning av verksamheten

För att säkerställa efterfrågad kvalitet i uppdraget ska leverantören ha dokumenterade rutiner för kvalitetsstyrning av sin verksamhet. Kvalitetsstyrning av en verksamhet innebär att leverantören har ett dokumenterat system för kvalitetsstyrning som omfattar företagets organisatoriska strukturer, roller och ansvar, processer och rutiner för områdena som t ex rekrytering av medarbetare och underleverantörer, kompetensutveckling av medarbetare, avvikelserapportering, hantering av klagomål, uppföljning av kvaliteten på levererade tjänster. Leverantören måste inte vara "certifierad" utan kan ha byggt upp och använda sig av ett eget system.

1.3.10 Kvalitetssäkring av utbildning

Anbudsgivaren ska även ha dokumenterade rutiner för kvalitetssäkring för utbildningen. Beskrivningen ska minst omfatta följande innehåll:

- Hur innehåll och genomförande säkerställs av utbildningen så de följer de branschspecifika myndighetsriktlinjer och föreskrifter som reglerar utbildningsområdet.
- Rutiner för att företagets och medarbetarnas yrkeskunskap och bransch-kännedom hålls aktuell och uppdateras kontinuerligt.
- Hur uppföljning och utvärdering av utbildningen genomförs både individuellt för varje deltagare och hela utbildningsupplägget samt hur resultatet av detta tas tillvara.
- Hur klagomål eller avvikelser gällande avtalad utbildning hanteras både i förhållande till deltagarna, Arbetsförmedlingen, anstalten

men även internt i företaget samt hur detta dokumenteras och hanteras i syfte att förbättra verksamheten.

Förvaltningsrättens bedömning

Eduki har i sin ansökan om överprövning anfört att bolaget uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget samt att svaren utformats enligt Arbetsförmedlingens instruktioner. I mål om ingripande enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter talan grundas (RÅ 2009 ref. 69). Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grund av vad sökanden har framfört finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU.

Referensuppdrag

Det är ostridigt att Arbetsförmedlingen i upphandlingsprotokollet felaktigt har hänvisat till att avsnitt "Referensuppdrag" skulle vara avsnitt 1.3.5. Detta avsnitt i förfrågningsunderlaget är 1.3.6. Enligt förvaltningsrätten är det dock tydligt i upphandlingsprotokollet vilket avsnitt som åsyftas, framförallt eftersom rubriken "Referensuppdrag" har använts.

Arbetsförmedlingen har i upphandlingsprotokollet framfört på vilket sätt myndigheten anser att Eduki:s anbud inte kvalificerar sig. Eduki har i ansökan om överprövning anfört att svaren på synpunkterna finns i avsnitt 1.3.6. I förfrågningsunderlaget avsnitt 1.3.6 a efterfrågas information om innehåll och upplägg. Enligt förvaltningsrätten återfinns inte sådan information under punkten 1.3.6. i Eduki:s anbud. Att informationen eventuellt framkommer på annat ställe innebär inte att Eduki har uppfyllt kravet på ett tydligt och fullständigt sätt. Eduki kan inte anses ha lämnat efterfrågad information i enlighet med förfrågningsunderlaget.

Personella resurser

Eduki anmärker att de i anbudet föreslagna lärarna har den utbildning och erfarenhet som krävs. Enligt förvaltningsrätten saknas flera av de upplistade kvalifikationerna hos läraren såsom ett års erfarenhet av att ha arbetat som lärare mot vuxna och pedagogisk utbildning på ett år. Eduki har inte närmare utvecklat på vilket sätt anbudet skulle vara felbedömt i denna fråga och förvaltningsrätten ser därför ingen anledning att ifrågasätta Arbetsförmedlingens bedömning. Eduki har även anmärkt att kravet på vikarier bör anses vara uppfyllt eftersom dessa kommer att anställas vid behov och att såsom frågan är utformad är detta inte heller ett skall-krav. Enligt förvaltningsrätten framgår det tydligt av meningens utformning, ”Anbudet ska innehålla uppgift om vilka huvudlärare samt tilltänkta vikarier som kommer att användas avseende inriktning”, att det är fråga om ett skall-krav. Avsnittet är även utmärkt med en symbol som i inledningen av upphandlingen förklaras innebära att det är fråga om ett krav som *måste uppfyllas*. Det framgår därmed tydligt att det är fråga om ett skall-krav. Eftersom vikarier inte anges i anbudet kan Eduki inte anses ha visat att kravet är uppfyllt.

Kvalitetsstyrning av verksamheten

I upphandlingsprotokollet pekar Arbetsförmedlingen på ett antal beskrivningar som saknas i det aktuella avsnittet. Det gäller beskrivning avseende rekrytering av medarbetare och underleverantörer, strukturen på företaget och deras roller och ansvar samt medarbetarnas kompetensutveckling. Eduki har i sin ansökan anfört att ”Vid planering och genomförandet av utbildningar följer vi branschens kvalitetsregler” täcker in Arbetsförmedlingens synpunkter. Enligt förvaltningsrättens bedömning kan detta inte anses uppfylla de uppställda kraven. Precis som Arbetsförmedlingen anfört besvaras inte *hur* Eduki arbetar med efterfrågade uppgifter.

Kvalitetssäkring av utbildningen

I upphandlingsprotokollet framgår att Arbetsförmedlingen inte anser att Eduki har uppfyllt de ställda kraven då det saknas information om hur Eduki jobbar med säkerställande av riktlinjer och hur medarbetarnas kunskaper hålls uppdaterade och även att det saknas beskrivning om hur klagomål och avvikelser hanteras mellan leverantören, Arbetsförmedlingen och anstalten samt hur detta leder till förbättring av verksamheten. Eduki har i sin ansökan anfört att det i avsnittet finns ett stycke om hur kundklagomål hanteras och att det även framgår hur Eduki arbetar med kursdeltagarna. Arbetsförmedlingen anför i yttrande att det inte framgår *hur* Eduki arbetar med vissa saker. Förvaltningsrätten konstaterar att de av Eduki i ansökan anförda invändningar inte visar att kraven är uppfyllda.

Eduki har sammanfattningsvis inte visat att Arbetsförmedlingen i aktuell upphandling brutit mot de principer som bär upp LOU eller mot någon bestämmelse i LOU. Grund för ingripande enligt LOU föreligger således inte. Ansökan ska därför avslås.

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

Maria Ek Oldsjö

Rådman

Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarien Åsa Ullsåker.



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 uppgive 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