



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 30

DOM
2016-02-04
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
19077-15

SÖKANDE

Training Management Scandinavia AB, 556941-2132
Västergatan 18 b
211 23 Malmö

MOTPART

Kammarkollegiet
Box 2218
103 15 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2016-02-05	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 653484

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se	08-561 680 01	måndag – fredag 08:00-16:30

YRKANDEN M.M.

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet (Kammarkollegiet) genomför en upphandling av ramavtal avseende IT-utbildning för stat, kommun och landsting (dnr 96-119-2014). Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Av ett tilldelningsbeslut den 28 augusti 2015 framgår att Kammarkollegiet har beslutat att anta anbud från andra anbudsgivare än Training Management Scandinavia AB (Training Management eller bolaget).

Training Management ansöker om överprövning av upphandlingen. Training Management yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att bolagets offererade kurs UGL ska rymmas under kategorin ”Ledning och Styrning”, att bolaget inte ska uteslutas från tilldelning och att avtal ska tecknas. I andra hand yrkas att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin ansökan anför Training Management i huvudsak följande.

Kursen UGL (Utbildning Grupp Ledare) motsvarar väl de angivna kraven. UGL är en utbildning framtagen av Försvarsmakten och förvaltas och utvecklas i dag av grundarna. År 2008 respektive 2012 lanserades en ny version av utbildningen med ett större fokus på processledning samt coachning. Denna kurs motsvarar de behov som finns avseende styrning och ledning av en IT-avdelning. För att styrka detta bifogas artiklar där IT-chefer berättar om erfarenheterna av UGL som kompetensutveckling av en IT-avdelnings ledning.

Training Management har inte valt att namnge samtliga kurser inom samtliga segment med tillägget ”för IT”. Orsaken till detta är att det är självklart och underförstått att syftet med upphandlingen är kompetenser avseende IT. Aktuell kurs finns i många versioner från ett stort antal

leverantörer och har förändrats under de 30 år och 80 000 deltagare som genomfört kurser. Samtliga deltagare arbetar inom IT och kursinnehållet möter specifikt de problemställningar som finns inom IT-projektledning och styrning.

Kammarkollegiet har utgått från fel version av UGL. Den bristande insikten om vad som får anses vara relevant marknadsinformation står i motsats till representanter från ledande aktörer inom IT. UGL är i vissa andra sammanhang en generell kurs, när den levereras från andra leverantörer, men det kan inte sägas gälla för den UGL Training Management erbjuder. Kammarkollegiet har inte heller tydligt klargjort en avvikande uppfattning om vad som avses med ledning och styrning för de målgrupper som upphandlingen avser. En generell uppfattning om UGL bör vara ledande vid bedömning av kursens relevans. Vad avser punkterna i kravspecifikationen täcks de in av de övriga kurser Training Management valt att offerera. Syftet med valet av UGL var att den är mer generell än de andra kurserna Training Management offererat i urvalsgruppen ”Ledning och styrning”. Kammarkollegiet hade vid tveksamhet haft möjlighet att be om förklarande komplettering av kursvalet eller innehåll, vilket inte gjorts. Att inte tillåta Training Management att förtydliga att utbildningen är relevant i sig är ett brott mot likabehandlingsprincipen. Kammarkollegiet borde inse att kurserna enbart riktar sig mot IT-verksamheter i en upphandling som uteslutande avser IT och att det inte utgör grund för diskvalificering av en leverantör. Att konsekvenserna av en annorlunda tolkning av en kurs än Training Managements leder till diskvalificering i upphandlingen är orimligt och oproportionerligt. Rubriksättningen ställs på sin spets om andra kurser sätts i samma kontext. Exempelvis Cisco för IT, Microsoft för IT, Google för IT, Outlook för IT och Sociala medier för IT. Kammarkollegiet anser sig ha tolkningsföreträde vad avser om offererad kurs är att anse som en IT-utbildning eller inte, dock utan att ange kriterier eller urvalsmetod för detta vare sig i upphandlingsunderlag eller i tilldelningsbeslut. Detta omöjliggör

för anbudsgivaren att bedöma beskrivningsnivå på kursens innehåll eller rubrik och strider mot LOU.

I anbudsunderlaget hänvisas också till en förstudie. Förstudien anger inte i något avseende begränsningar för vilka kurser som ska ingå i anbudet. Då det i upphandlingsunderlaget hänvisas till förstudien utgör denna en formell del av upphandlingsunderlaget och där anges inte begränsning av kursinnehållet avseende "Ledning och styrning".

Kammarkollegiet bestrider Training Managements yrkanden och anför i huvudsak följande.

Av förstudien framgår att projektgruppen har uppfattningen att det kommande ramavtalet bör ha ett brett utbud av IT-utbildningar. Det framgår även av förstudien att samtliga rekommendationer kan komma att prövas på nytt, ändras eller anpassas i kommande upphandling där förutsättningarna ändras med tiden. De intentioner som kommer till uttryck i en förstudie saknar rättslig verkan för den kommande upphandlingen (EU-domstolen C-26/03 Stadt Halle).

Upphandlingen omfattar utbildning inom IT och omfattar fyra olika utbildningsområden; "Programvara", "Systemutveckling", "Ledning och styrning" samt "Infrastruktur". Med utbildningsområdet "Ledning och styrning" avses i upphandlingen utbildning med inriktning på ledning och styrning av kundens IT-avdelning, olika typer av IT-projekt och inriktning på IT-lösningar i verksamheten till exempel IT-projektledning, Riskhantering i IT-projekt, Kvalitetssäkring i IT-projekt, Informationssäkerhet, ITIL, Grön IT och Sociala medier. Anbudsgivaren har möjlighet att erbjuda utbildningar utöver de exempel som anges om de rymms inom utbildningsområdet. Kammarkollegiet har tolkningsföreträde huruvida en utbildning passar inom utbildningsområdet och om det är en IT-

utbildning eller en utbildning av annan art. Vidare görs det en hänvisning till punkten 5.3.3 i förfrågningsunderlagets bilaga "Avropsregler" för att förtydliga att upphandlingen avser IT-utbildning. Av bilagan "Avropsregler" framgår att avrop av utbildning ska avse utbildning inom IT och att det inte är tillåtet att avropa generella utbildningar i projektledning, presentationsteknik, ledarskap eller organisationsutveckling.

Anbudsgivarna ska, för att uppfylla det obligatoriska kravet i punkten 4.1.1.3, erbjuda minst fyra olika utbildningar inom utbildningsområdet "Ledning och styrning". För att verifiera kravet ska anbudsgivaren namnge och beskriva respektive utbildnings omfattning samt om anbudsgivaren eller anbudsgivarens underleverantör erbjuder respektive utbildning. Det åligger anbudsgivaren att i sitt anbud visa att de krav som ställs i förfrågningsunderlaget uppfylls. Anbudsgivaren uppmanas vidare att följa anvisningarna i förfrågningsunderlaget och säkerställa att anbudet innehåller samtliga efterfrågade uppgifter då möjligheten att efter anbudstidens utgång få förtydliga eller komplettera uppgifter är begränsad.

Training Management har i sitt anbud under utbildning 4 angivit "Utveckling av grupp och ledare UGL". Utbildningen har beskrivits som en ledarskapsutbildning som vänder sig till dem som vill förstå ledarskap och medarbetarskap i grupper och i dessa hitta sin egen roll. Generella utbildningar i ledarskap och medarbetarskap omfattas inte av upphandlingen och av Training Managements beskrivning framgår inte att UGL är en IT-utbildning. Angiven utbildning ryms därmed inte inom aktuellt utbildningsområde eller något av de tre andra utbildningsområdena som omfattas av upphandlingen. De citat Training Management anger i sin ansökan om överprövning vittnesordar tydligt Kammarkollegiets bedömning då det på inget sätt framgår att den erbjudna utbildningen syftar till ledning och styrning inom IT. Training Management uppfyller därmed inte kravet i punkten 4.1.1.3 och anbudet har rätteligen förkastats.

Möjligheten att tillåta förtydliganden och kompletteringar av anbuden är mycket begränsad. Kammarkollegiet bedömer att en komplettering, av det slag som Training Management föreslår, skulle strida mot likabehandlings- och transparensprincipen. Bestämmelsen är vidare fakultativ och komplettering får endast göras på initiativ av den upphandlande myndigheten. Kammarkollegiet har inte brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU och skäl för ingripande saknas.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

De grundläggande principer som ska efterlevas vid all offentlig upphandling är principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU. För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs vidare att sökanden kan visa att han har lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande myndigheten brutit mot någon grundläggande princip eller bestämmelse i LOU.

Den upphandlande myndigheten har stor frihet att formulera kraven i förfrågningsunderlaget utifrån sina behov och väljer själv vad som ska tillmätas betydelse, så länge det sker inom ramen för offentliga upphandlingars grundläggande principer. Detta grundar sig i att det är den upphandlande myndigheten som faktiskt ska köpa de varor eller tjänster som är föremål för upphandlingen och således är den som får anses bäst lämpad att utvärdera anbud utifrån de krav som har ställts upp i förfrågningsunderlaget. Den upphandlande myndigheten får inte göra prövningen mot andra kriterier än de som funnits i underlaget för

upphandlingen och har därför en skyldighet att från utvärderingen utesluta leverantörer vars anbud inte uppfyller ett eller flera så kallade ska-krav.

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det i punkten 1.1 i förfrågningsunderlaget framgår vilka dokument som ingår i upphandlingsunderlaget. I denna uppräknning finns inte den av Training Management åberopade förstudien med. Vad som anges i förstudien kan därför inte tillmätas någon betydelse vid förvaltningsrättens överprövning av upphandlingen.

Förvaltningsrätten anser att det i punkten 1.4.1.1 i förfrågningsunderlaget med tillräcklig tydlighet framgår vad som omfattas av upphandlingen, det vill säga utbildningar inom IT. I punkten 1.1 i förfrågningsunderlaget framgår också att bilagan "Avropsregler" ingår i upphandlingsunderlaget. Förvaltningsrätten kan konstatera att det i punkten 1.4.1.1 i förfrågningsunderlaget uttryckligen hänvisas till aktuell bilaga och punkten 5.3.3 i denna. I punkten 5.3.3 anges att "avrop av utbildning ska avse utbildning inom IT. Det är inte tillåtet att avropa annan typ av utbildning. Det är exempelvis inte tillåtet att avropa generella utbildningar i projektledning, presentationsteknik, ledarskap eller organisationsutveckling". Förvaltningsrätten anser sammantaget att det framgår av förfrågningsunderlaget med tillhörande handlingar att generella utbildningar inte ryms inom de olika utbildningsområdena.

Av punkten 4.1.1.3 i förfrågningsunderlaget framgår att anbudsgivaren ska erbjuda minst fyra utbildningar inom utbildningsområdet "Ledning och styrning". Vad som menas med utbildningsområdet "Ledning och styrning" definieras i punkten 1.4.1 i förfrågningsunderlaget. Där framgår bl.a. att det i utbildningsområdet "Ledning och styrning" inkluderas utbildning med

inriktning på ledning och styrning av kundens IT-avdelning, olika typer av IT-projekt och inriktning på IT-lösningar i verksamheten.

I Training Managements anbud framgår att utbildningen som erbjuds inom utbildningsområdet "Ledning och styrning", utbildning 4, har namnet "UGL". Vidare uppger Training Management avseende utbildningens omfattning att "UGL är en ledarskapsutbildning som vänder sig till dem som vill förstå ledarskap och medarbetarskap i grupper och i dessa hitta sin egen roll. Sedan 1981 har kursen Utveckling av grupp och Ledare (UGL) varit en grundkurs för blivande officerare och är idag en mycket populär kurs även inom näringsliv och offentlig förvaltning". Förvaltningsrätten anser inte att Training Management genom sitt fritextsvar har visat att aktuell utbildning är en IT-utbildning. Även om det, som Training Management påpekat, inte kan anses nödvändigt att anbudsgivaren använder ordet IT i sin beskrivning, måste det dock av svaret framgå att den utbildning som erbjuds faktiskt innefattar utbildning inom IT-området. Mot denna bakgrund kan Training Management inte anses ha uppfyllt det aktuella ska-kravet.

Av 9 kap. 8 § andra stycket LOU framgår att en myndighet under vissa förutsättningar får begära att ett anbud förtydligas eller kompletteras. Bestämmelsen innebär dock inte att myndigheten har en skyldighet att begära in ett förtydligande. Förvaltningsrätten anser därför inte att Kammarkollegiet gjort fel som inte har begärt in ett förtydligande av Training Managements anbud.

Av RÅ 2002 ref. 50 framgår att förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. Detta följer också av EU-rättens krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens. De skiftande förhållandena som förekommer i det ekonomiska livet gör emellertid att även förfrågningsunderlag som inte är optimalt

utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och EU-rätten inte träds för när.

Förvaltningsrätten anser att det med tillräcklig tydlighet framgår av förfrågningsunderlaget med tillhörande handlingar att de utbildningar som redovisas i anbudssvaret ska ha koppling till upphandlingsföremålet för att omfattas av upphandlingen. Training Management har således inte, mot bakgrund av vad bolaget anfört, visat att upphandlingsunderlaget är behäftat med sådana allvarliga brister att det inte kan godtas.

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis att Training Management inte har visat att Kammarkollegiet vid upphandlingen brutit mot bestämmelserna i LOU eller tillämpliga grundläggande principer. Det saknas därmed skäl att besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts. Ansökan om överprövning ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Göran Wickström

Rådman

Anna Brantberger har föredragit målet.



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 vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt:

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

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.