



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
 Allmänna avdelningen

DOM
 2011-02-01
 Meddelad i Stockholm

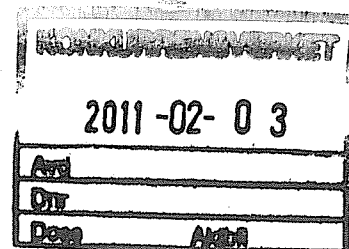
Mål nr
 43775-10
 Enhet 12

SÖKANDE

Utbildningsborgen i Örebro AB, 556442-1328
 Box 438
 701 48 Örebro

Ombud

Jur. kand. Håkan Lindblom
 Juristfirman Håkan Lindblom
 Kungsgatan 6
 702 11 Örebro



MOTPART

Arbetsförmedlingen
 Juridiska avdelningen
 113 99 Stockholm

SAKEN

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 81767

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 en upphandling genom ett öppet förfarande avseende arbetsmarknadsutbildning för ITtekniker/nätverkstekniker. Arbetsförmedlingen har i tilldelningsbeslut meddelat att man har för avsikt att teckna avtal med andra leverantörer än Utbildningsborgen i Örebro AB.

YRKANDEN M.M.

Utbildningsborgen i Örebro AB (Utbildningsborgen) ansöker om överprövning enligt LOU och yrkar förvaltningsrätten skall besluta att upphandlingen får avslutas först efter att rättelse vidtagits alternativt göras om avseende utbildningsort Stockholm.

Som grund för sin talan anför Utbildningsborgen i huvudsak följande. I bilaga 1 till förfrågningsunderlaget, kvalitetsutvärderingen, borde Utbildningsborgen erhållit väsentligt högre poäng på fråga 10, 12, 16, 17, 18 och 21. - Med fråga 10 efterfrågas ett dokumenterat system för kvalitetsstyrning. Utbildningsborgen har beskrivit sitt kvalitetsledningsarbete som bygger på det kvalitetsledningssystem som företaget tillämpar, nämligen Onex 1001-2. Detta system bygger på principerna för ISO 9 000, som är en standard för kvalitetssäkring och verksamhetsförbättring för företag inom utbildnings- och konsultbranschen. På uppmaning av Arbetsförmedlingens handläggare kompletterade man sitt anbud i detta anseende. Det ifrågasätts varför man inte tilldelats någon poäng alls vilket måste anses liktydigt med att företaget inte på något sätt beskrivit sitt kvalitetsarbete, ett förhållande som är helt felaktigt. I anbudsförfrågan finns inget krav att anbudsgivarna ska ha ett av Swedac ackrediterat kvalitetsledningssystem med certifiering, vilket är ett bärande argument för Arbetsförmedlingen att inte tilldela sökanden några poäng i kvalitetsutvärderingen. Det finns endast krav på ett

dokumenterat kvalitetsledningssystem, vilket också framgår av punkt 3.5 i förfrågningsunderlaget. Den bedömning som Arbetsförmedlingen gjort beträffande Utbildningsborgens kvalitetssäkringssystem, rutiner och processer har varit godtycklig och inte vilat på likvärdiga grunder för samtliga anbudsgivare, vilket innebär att Arbetsförmedlingen åsidosatt principen om likabehandling. Tillkommande krav som inte fanns med i förfrågningsunderlaget avseende bedömning av eller krav på certifiering har varit avgörande vid val av vinnande anbud. Arbetsförmedlingen har inte kunnat definiera vad som avses med ett dokumenterat kvalitetssäkringssystem, rutiner och processer. Utbildningsborgen har två dokumenterade kvalitetsystem. Det förstnämnda systemet, Onex system 1001-2, har använts av Utbildningsborgen i över tio år och revideras årligen för att anpassas till eventuella förändringar i företaget. Senaste revisionen gjordes den 1 oktober 2009. Det andra kvalitetssystemet togs fram enligt riktlinjerna från Myndigheten för kvalificerade yrkesutbildningar. - Som svar på fråga 12 bör vinnande anbudsgivares beskrivning i vart fall inte medföra högre poäng än Utbildningsborgens. - I och med fråga 16 ska upplägget av aktuell utbildning beskrivas. Ett av Arbetsförmedlingens skall-krav i förfrågningsunderlaget är att utbildningen ska vara praktiskt och problembaserat upplagd. Utbildningsborgen uppfyller till alla delar detta krav, eftersom företaget, på sätt som mycket noggrant angivits på 15 sidor i anbudet, arbetat på det sättet under en mycket lång tid genom sin metod problembaserat lärande (PBL). Den vinnande anbudsgivaren har endast beskrivit att utbildningens pedagogiska metod baseras på att varva renodlad teoretisk undervisning med PBL-baserade laborationer och övningar som genomförs både i grupp och på individuell basis. Om arbetsförmedlingen kräver att en uppdelning av utbildningen ska göras så att endast en del av den ska vara PBL-baserad måste det framgå av förfrågningsunderlaget. Den vinnande anbudsgivaren har inte visat full insikt i vad som krävs för uppdraget och vad som krävs i enlighet med skall-kravet i punkt 4.1 i förfrågningsunderlaget. Den bedömning som Arbetsförmedlingen gjort har varit godtycklig

och inte vilat på likvärdiga grunder utifrån förfrågningsunderlaget för samtliga anbudsgivare, vilket innebär att Arbetsförmedlingen åsidosatt likabehandlingsprincipen. Arbetsförmedlingen har inte på ett kvalificerat sätt kunnat definiera vad som avses med PBL-pedagogik och PBL-process. Detta medför att Arbetsförmedlingen i efterhand kunnat ta ställning till hur bedömningen skulle genomföras och vad den skulle omfatta, vilket är lika med åsidosättande av likabehandlingsprincipen och transparensprincipen. På fråga 17 fick Utbildningsborgen och vinnande anbudsgivare lika många poäng. Utbildningsborgen svarar mycket bättre på den frågan och beskriver mer detaljerat vad varje kurs erbjuder och vad deltagarna ska lära sig. Även under fråga 18 och 21 har Utbildningsborgen svarat mer detaljerat än vad vinnande anbudsgivaren har gjort. I svaret på fråga 21 har Utbildningsborgen redogjort för att de tecknat avtal med IT-hantverkarna avseende praktikplatser, medan vinnande anbudsgivare inte gör det. Sammantaget bör detta ge Utbildningsborgen en högre poäng med motsvarande avdrag för vinnande anbudsgivare. Utbildningsborgen vill att svaren på frågorna 17 och 20 värderas på nytt. Skillnaden mellan betyg fyra och tre är att det krävs trovärdighet för en fyra. Man ställer sig frågande till hur Arbetsförmedlingen värderat vinnande anbudsgivarens svar till betyg fyra när de kopierat Microsofts förteckning med namn på alla certifieringar som finns utan pedagogiskt upplägg och innehåll för inläring.

Arbetsförmedlingen bestrider bifall till begäran om ingripande, och för det fall rätten skulle anse att ett ingripande ska göras yrkar Arbetsförmedlingen att ingripandet mot upphandlingen ska ske endast genom rättelse. Man anför bland annat följande till stöd för sitt bestridande. Fråga 10 har krävt att anbudsgivarna ska ange om de har ett dokumenterat system för kvalitetsstyrning. Bolaget har angett att det är certifierat för kvalitetsledningssystemet Onex system 1001-2. Av insänt dokument för kvalitetsledning för bolaget framgår att systemet är utfärdat den 1 oktober 2009 av Onex AB. Vid kontroll hos Swedac som bland annat ackrediterar certifieringsorgan

har det framkommit att Onex AB inte har varit ackrediterat som företag att genomföra certifieringar. Något kvalitetsledningssystem med namn Onex system 1001-2 känner man på Swedac inte heller till och systemet har aldrig varit ett godkänt kvalitetsledningssystem hos Swedac. Bolagsverket har vidare på förfrågan från Arbetsförmedlingen uppgett att Onex AB gått i konkurs och att Onex AB inte bedrivit någon verksamhet sedan konkursen avslutades den 2 juli 2002. Det har inte ställts något krav på beskrivning av anbudsgivarnas kvalitetsarbete. Eftersom något sådant krav inte har ställts har detta inte heller varit avgörande vid val av vinnande anbud, vilket bolaget gjort gällande. Orsaken till att bolaget erhållit betyget noll är att bolaget har skrivit att det är certifierat vilket det enligt Arbetsförmedlingens kontroller inte är. Orsaken till att Arbetsförmedlingen begärde in ytterligare dokumentation avseende bolagets kvalitetssäkring var att bolaget uttryckt sig mycket kortfattat under punkten 3.5 i sitt anbud. Tveksamhet förelåg därför huruvida bolaget uppfyllde det skall-krav som framgår av andra stycket under punkten 3.5 i förfrågningsunderlaget. Den begärda kompletteringen hade således ingenting att göra med ifyllandet av bilagan om kvalitetsutvärdering. - Betygsättningen av anbudsgivarnas svar i bilagan om kvalitetsutvärderingen har skett utifrån betygsättningsmodellen som beskrivs under punkten 5.3.1 i förfrågningsunderlaget. Orsaken till att vinnande anbudsgivare erhållit betyget fyra poäng på vardera av frågorna 12, 16 och 18 är att man i sina beskrivningar och lösningsförslag visat på en full insikt i vad som krävs för att uppdraget ska kunna utföras. Bolaget har å sin sida inte nått upp till denna betygsnivå i sina beskrivningar och lösningar på dessa frågor utan har tilldelats tre poäng. Betygsättningsmodellen som framgår att förfrågningsunderlaget innebär att samtliga anbudsgivare som uppfyllt kraven för en viss poäng har erhållit denna poäng. Att - såsom bolaget synes göra gällande – jämföra anbud med varandra och inte med de kriterier som angetts i förfrågningsunderlaget har inte varit aktuellt. Avseende frågorna 17 och 21 har Arbetsförmedlingen gjort den bedömningen att både vinnande anbudsgivare och bolaget har besvarat

frågorna på ett sådant sätt att de uppfyllt kravet för att erhålla betyget fyra på vardera av dessa frågor. Sammanfattningsvis saknas skäl för ingripande enligt LOU.

DOMSKÄL

Enligt 1 kap. 9 § LOU skall upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Enligt 16 kap. 5 § LOU ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts, 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.

Av punkt 5.3.1 i förfrågningsunderlaget framgår att vad som menas med ”Kvalitet” i samband med anbudsutvärderingen i denna upphandling framgår av nedanstående tabell och text. Utvärderingen av kriteriet Kvalitet kommer att bygga på en bedömning av svaren angivna i kvalitetsbilagan, bilaga 1. Poängen kommer att beräknas som ett genomsnittligt värde av samtliga frågor som ingår i utvärderingen. Om anbudsgivaren erhåller betyget 0 eller 1 på något av kvalitetsfrågorna kommer anbudet att anses inte uppfylla kravet och kommer därmed att förkastas.

Betygsättning

Anbudsgivarens beskrivningar och lösningsförslag kommer att bedömas utifrån betygsskalan 5 - 1 enligt nedan:

5 Utmärkt

- Anbudsgivaren visar på ett för Arbetsförmedlingen *trovärdigt, tydligt och överskådligt* sätt att den har full insikt i vad som krävs för att uppdraget skall kunna utföras.
- Anbudsgivaren har för Arbetsförmedlingen gjort sannolikt att denne kommer att ha tillräcklig förmåga och kapacitet för att ha möjlighet att utföra utbildningen på ett *utmärkt* sätt.

4 Mycket bra

- Anbudsgivaren visar på ett för Arbetsförmedlingen trovärdigt sätt att denna har full insikt i vad som krävs för att uppdraget skall kunna utföras
- Anbudsgivaren har för Arbetsförmedlingen gjort sannolikt att denne kommer att ha tillräcklig förmåga och kapacitet för att ha möjlighet att utföra utbildningen på ett *mycket bra sätt*.

3 Bra

- Anbudsgivaren visar för Arbetsförmedlingen att denna har insikt i vad som krävs av Anbudsgivaren för att uppdrag skall kunna utföras
- Anbudsgivaren har för Arbetsförmedlingen gjort sannolikt att denne kommer att ha sådan förmåga och kapacitet att man kan utföra utbildningen på ett *bra sätt*.

2 Vissa svagheter

- Anbudsgivaren har för Arbetsförmedlingen gjort sannolikt att denne kommer att ha sådan förmåga och kapacitet att man har rimlig möjlighet att utföra uppdraget.

1 Undermåligt

- Anbudsgivaren har ej för Arbetsförmedlingen gjort sannolikt att denne kommer att ha sådan förmåga och kapacitet att denne har rimlig möjlighet att utföra uppdraget.

I bilaga 1 till förfrågningsunderlaget, kvalitetsutvärderingen, lyder fråga 10 enligt följande. Har ni ett dokumenterat system för kvalitetsstyrning av företaget och dess verksamhet? Utbildningsborgen har svarat följande. Ja. Utbildningsborgen är certifierade för kvalitetsledningssystemet för utbildnings- och konsultorganisationer, Onex system 1001-2.

Samtliga anbudsgivare som svarat på fråga 10 i kvalitetsutvärderingen har fått uppge om man har ett dokumenterat system för kvalitetsstyrning av företaget och dess verksamhet. I målet är ostridigt att det inte ställts krav att anbudsgivare ska ha kvalitetsledningssystem ackrediterade genom Swedac. Utbildningsborgen har i sitt svar angett att man är certifierad för kvalitetsledningssystemet för utbildnings- och konsultorganisationer och hänvisar till systemet Onex 1001-2. Arbetsförmedlingen har uppgett att Swedac inte känner till systemet Onex 1001-2 och att systemet aldrig har varit ett godkänt kvalitetsledningssystem hos Swedac, och Bolagsverket har vidare på Arbetsförmedlingens förfrågan meddelat att Onex AB gått i

konkurs och inte bedrivit någon verksamhet sedan konkursen avslutades den 2 juli 2002.

Att fylla i kvalitetsutvärderingen utgör ett skall-krav, med vilket menas absoluta krav som ska uppfyllas på ett tydligt och fullständigt sätt. Med sitt svar på fråga 10 har Utbildningsborgen endast hänvisat till kvalitetsledningssystemet Onex 1001-2, men vid närmare undersökning har Arbetsförmedlingen funnit att detta system inte är ackrediterat hos Swedac och att det enligt Bolagsverket gått i konkurs. Vid ett sådant förhållande finner förvaltningsrätten att Utbildningsborgen inte på ett fullständigt sätt svarat att man har ett dokumenterat system för kvalitetsstyrning. Arbetsförmedlingen har därför enligt förvaltningsrättens mening gjort en riktig betygsbedömning, och likabehandlingsprincipen har därmed inte åsidosatts.

Utbildningsborgen har erhållit betyget tre på vardera av fråga 12, 16 och 18, ett betyg med vilket menas att anbudsgivaren visar för Arbetsförmedlingen att denna har insikt i vad som krävs av anbudsgivaren för att uppdrag ska kunna utföras och att anbudsgivaren har gjort sannolikt att denne kommer att ha sådan förmåga och kapacitet att man kan utföra utbildningen på ett *bra sätt*. Utbildningsborgen har visat att man kan utföra utbildningen på ett bra sätt, och förvaltningsrätten finner inte annat än att denna poängsättning måste anses riktig.

Utbildningsborgen har erhållit betyget fyra på vardera av fråga 17 och 21, och det måste härvid inledningsvis konstateras att det inte är inom ramen för processen att dra bort poäng för andra anbudsgivare som även de har erhållit betyget fyra för sina svar på fråga 17 och 21. Betygskriteriet för att få betyget fyra är, som ovan redovisats, att anbudsgivaren visar på ett trovärdigt sätt att denne har full insikt i vad som krävs för att uppdraget ska kunna utföras och att anbudsgivaren har gjort sannolikt att denna kommer

att ha tillräcklig förmåga och kapacitet för att ha möjlighet att utföra utbildningen på ett *mycket bra sätt*. Förvaltningsrätten finner att även denna betygsättning måste anses riktig.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att vad Utbildningsborgen åberopat inte visar att upphandlingen har genomförts i strid med LOU och gemenskapsrätten, och ansökan om överprövning ska därför avslås.

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



Patrik Ernby
Förvaltningsrättsassessor

Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarien Anna Werner.



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