



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen
Enhet 14

DOM
2013-11-12
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
20963-13

SÖKANDE

Folkuniversitetet Göteborg, 857200-6313

Ombud: Advokat Jimmy Carnelind och jur. kand. Christian Martinsson
MAQS Law Firm Advokatbyrå AB
Box 11918
404 39 Göteborg

MOTPART

Arbetsförmedlingen
Juridiska avdelningen
113 99 Stockholm

SAKEN

Överprövning av offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.



Dok.Id 410682

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 09:00-15:00

YRKANDEN M.M.

Arbetsförmedlingen genomför som förenklat förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, en upphandling av ramavtal för grundläggande moduler för föreberedande insatser och utbildning. Sista anbudsdag var den 4 juni 2013. I tilldelningsbeslut den 21 augusti 2013 jämte bilagor framgår att anbud Folkuniversitetet Göteborg (Folkuniversitetet) lämnat anbud på bl a leveransorterna Arvika där de tilldelats kontrakt, Karlstad där de kommit på andra plats, Trollhättan där de kommit på fjärde plats och Borås, Hagfors, Lidköping, Torsby samt Uddevalla där de avböjt. På leveransorten Uddevalla fanns två godkända anbudsgivare som inte avböjt, nämligen Miroi i-learning (Miroi) AB som tilldelats kontrakt och Personalstrategerna i Sverige AB som kom på andra plats.

Folkuniversitetet yrkar, som man slutligen bestämt sin talan, att upphandlingen ska rättas genom att en ny utvärdering görs på leveransorten Uddevalla så att Folkuniversitetets anbud utvärderas där. Till stöd för sin talan anför Folkuniversitetet bl.a. följande. I förfrågningsunderlaget anges i varje separat del under punkten 2.2.2 att anbudsgivaren genom CV ska presentera lokal samordnare och huvudansvarig. Folkuniversitetet har som samordnare offererat Hans-Peter Lundbergh på orterna Karlstad, Torsby och Hagfors samt Björn Tjällgren på orterna Borås, Trollhättan, Lidköping och Uddevalla. I förfrågningsunderlaget finns inget hinder mot att offerera samma samordnare för flera leveransområden. Tvärtom följer det av samma avsnitt att den person som anges som samordnare kan vara en av dem som ingår i den sammantagna personalresurs som undervisar och handleder. Det framgår av förfrågningsunderlaget att tjänsten som samordnare normalt inte avser en heltidstjänst. En samordnare kan således tids- och kapacitetsmässigt agera inom flera leveransområden. I en e-postväxling efter att Arbetsförmedlingen begärt förtydligande från Folkuniversitetet anförde dock Arbetsförmedlingen, som sin inställning och

tolkning av punkten 2.2.2, att en samordnare inte kan vara lokal på flera orter. Folkuniversitetet såg då inte någon annan utväg än att efterkomma Arbetsförmedlingens instruktioner. Folkuniversitetet gjorde ändå klart för Arbetsförmedlingen att man vidhåller att det ursprungliga anbudet uppfyllde kraven. Trots detta anger Arbetsförmedlingen i utvärderingen att Folkuniversitetet avböjt att lämna anbud på orterna Torsby, Hagfors, Borås, Uddevalla och Linköping, vilket är felaktigt. Om Folkuniversitetet hade tillåtit offerera Björn Tjällgren på leveransort Uddevalla skulle deras anbud där ha varit mer ekonomiskt fördelaktigt än anbudet från på orten vinnande anbudsgivare Miroi. Arbetsförmedlingen har tolkat kravet på samordnare på ett sätt som saknar stöd i förfrågningsunderlaget och har därmed brutit mot transparens- och likabehandlingsprincipen. Arbetsförmedlingens tolkning av punkt 2.2.2 i förfrågningsunderlaget är att se som en väsentlig ändring av förutsättningarna för upphandlingen. Förvaltningsrätten bör särskilt beakta att Folkuniversitetet i praktiken tvingats att återta sina anbud på orterna Torsby, Hagfors, Borås, Uddevalla och Linköping eftersom de i strid med vad som följer av förfrågningsunderlaget endast tillåtit offerera en samordnare per leveransområde, och att de ändrade förutsättningarna kan ha avhållit vissa anbudsgivare från att fortsätta bevaka upphandlingen avseende flera leveransorter. Flera anbudsgivare synes ha gjort samma tolkning som Folkuniversitetet av förfrågningsunderlaget, eftersom de har "avböjt" senare enligt sammanställningen av tilldelning per leveransområde. Folkuniversitetet är alltså civilrättsligt bundet av sitt ursprungliga anbud eftersom man vidhållit detta. De väsentliga förändringarna har gjorts efter att anbuderna inlämnats, varför rättelse är en tillräcklig åtgärd.

Arbetsförmedlingen motsätter sig ingripande enligt LOU och anför bl.a. följande. Med "lokal" enligt Svenska Akademiens ordbok avses en viss ort eller ett bestämt ställe begränsat till en viss ort. Det är så Arbetsförmedlingen menat och av detta följer att samma person inte kan vara lokal

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

samordnare för fler än ett anbudsområde. Att samordnaren kan vara en av de personer som ingår i den sammantagna personalresursen understryker bara att denna tjänst är kopplad till aktuellt leveransområde. Det ska inte tolkas som att det blir arbetstid över till att agera samordnare för ett annat anbudsområde. De stora krav som ställs på samordnaren och som framgår av förfrågningsunderlaget ska rimligtvis uppfattas som att samordnaren bör finnas på plats för koordinering och samordning. I förfrågningsunderlaget anges vilka villkor som gäller men det uppräknas inte vad som är förbjudet. Då Arbetsförmedlingen upptäckte att Folkuniversitetet offererat en och samma samordnare på orterna Borås, Trollhättan, Uddevalla och Lidköping gavs Folkuniversitetet möjlighet att förtydliga sitt anbud genom att ange vilket av de fyra leveransområdena som samordnaren ska ansvara för och avböja de övriga. Det fanns ingen möjlighet att tillåta komplettering av ytterligare namn eftersom detta skulle ha inneburit att anbudet tillförts nya uppgifter. Efter Arbetsförmedlingens begäran om komplettering svarade Folkuniversitetet: "Enligt dina instruktioner lämnar vi dock följande förtydligande: Björn Tjällgren: Trollhättan". Det måste rimligtvis tolkas som att Folkuniversitetet avböjt anbud för övriga områden där Björn Tjällgren angetts som samordnare. Arbetsförmedlingen bestrider att förfrågningsunderlaget tolklats på ett felaktigt sätt eller att någon väsentlig ändring av förutsättningarna för upphandlingen har skett. För det fall förvaltningsrätten kommit till en annan slutsats anser Arbetsförmedlingen att rättelse inte kan komma ifråga eftersom Folkuniversitetet avböjt anbud avseende leveransområde Uddevalla.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

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, enligt samma paragraf, principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Av 16 kap. 6 § LOU följer 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 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.

I förfrågningsunderlagets generella del, punkten 1.1.7, anges bl.a. följande.

Arbetsförmedlingen upphandlar ramavtal för aktuell tjänst. I den nu aktuella upphandlingen består förfrågningsunderlaget av en (1) Generell del och Sjuttio (70) Separata delar, en för varje geografiskt leveransområde. Den Generella delen gäller lika för samtliga leveransområden och besvaras av samtliga anbudsgivare. Anbudsgivaren är därutöver fri att inkomma med anbud på ett eller flera geografiska leveransområden. Varje geografiskt leveransområde skall uppfattas som en separat upphandling och anbuderna kommer att utvärdera var för sig för respektive leveransområde.

I punkten 2.2.2 för leveransområde Uddevalla anges bl.a. följande.

I denna specifika del **skall** anbudsgivaren genom Curriculum vitae (CV) presentera en för tjänsten lokal samordnare och huvudansvarig. Den personen kan även vara en av de personer som ingår i den sammantagna personalresursen som undervisar/handleder deltagarna. Eftersom uppdraget innebär många löpande kontakter med Arbetsförmedlingen och andra myndigheter, företag och andra samarbetspartners så krävs att samordnaren har erfarenhet av att samordna och koordinera liknande verksamheter. [---] I den aktuella tjänsten ställs det stora krav på samordning, koordination och logistik, varför vi förutsätter att anbudsgivaren presenterar en resurs som med säkerhet kan hantera denna viktiga funktion. Inom leveransområden med stora uppskattade deltagarvolymerna kan det komma att krävas mer än en samordnare.

Förvaltningsrätten anser att den mest rimliga tolkningen av detta är att den lokala samordnaren inte samtidigt kan vara lokal samordnare på en annan ort. Om den lokala samordnaren också skulle kunna vara lokal samordnare på ett visst antal andra leveransorter, kan man förvänta sig att Arbetsförmedlingen skulle ha angett detta, särskilt som det då skulle vara påkallat att ange en gräns på t.ex. två eller tre orter.

Arbetsförmedlingen kunde ha gjort detta tydligare genom att särskilt ange att samma person inte kan vara samordnare på flera leveransorter. I praxis anses dock att även förfrågningsunderlag som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp den aktuella lagen och gemenskapsrätten inte träds för när, jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2002 ref. 50. Genom den möjlighet till publika frågor och svar, som funnits genom upphandlingsverktyget TendSign, hade Folkuniversitetet kunnat begära ett förtydligande på denna punkt.

Arbetsförmedlingen har i e-post till Folkuniversitetet efter anbudsöppningen gett Folkuniversitetet möjlighet att "förtydliga anbudet på så sätt att välja vilket av leveransområdena ovannämnda samordnare ska ansvara för och avböja anbud på de övriga". Folkuniversitetet har i den därpå följande e-postväxlingen anfört att man vidhåller att förfrågningsunderlaget inte ger stöd för Arbetsförmedlingens ståndpunkt att en samordnare enbart kan samordna ett leveransområde, men ändå "enligt dina instruktioner" angett "Hans-Petter Lundberg: Karlstad, Björn Tjällgren: Trollhättan".

Förvaltningsrätten finner liksom Arbetsförmedlingen att sistnämnda svar fås ses som ett avböjande på de övriga orter där Hans-Petter Lundbergh och Björn Tjällgren angetts som lokal samordnare. Även om Folkuniversitetet framfört sin ståndpunkt att Arbetsförmedlingens tolkning av förfrågningsunderlaget är felaktig, har Folkuniversitetet inte kunnat räkna med att Arbetsförmedlingen skulle ändra sin ståndpunkt i frågan.

Folkuniversitetet valde i e-postväxlingen med Arbetsförmedlingen att låta Björn Tjällgrens ort som offererad samordnare vara Trollhättan, där man sedermera hamnade på fjärde plats i utvärderingen. Folkuniversitetet menar att om de offererat Björn Tjällgren på leveransort Uddevalla skulle de ha vunnit kontraktet där. Att låta Folkuniversitetet offerera samma sam-

ordnare på flera orter hade dock varit att positivt särbehandla Folkuniversitetet.

Förvaltningsrätten anser att Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag och deras agerande gentemot Folkuniversitetet efter anbudsöppningen inte har skett i strid mot LOU eller mot någon upphandlingsrättslig princip. Folkuniversitetets begäran om ingripande enligt LOU ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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



Robert Johansson

Rådman

Föredragande har varit David Munck.



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm.

Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.