



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 33

DOM
2016-06-09
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
3584-16

SÖKANDE

Yrkesplugget Utbildning i Sverige AB, 556751-2669
Johannesfredsvägen 9
168 67 Bromma

MOTPART

Stockholms stad, Arbetsmarknadsnämnden
Box 10014
121 26 Stockholm

Ombud: Eva Ahlholm
Stadsledningskontoret
Juridiska avdelningen
105 35 Stockholm

SAKEN

Ansökan om överprövning av offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2016-06-10	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 731465

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

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Arbetsmarknadsnämnden i Stockholms stad (AMN) genomför en upphandling av ramavtal för kommunal vuxenutbildning, innefattande svenska för invandrare (SFI) och vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå (Komvux), dnr AMN 2015-0251-02.04.02. Upphandlingen genomförs som ett förenklat förfarande enligt 15 kap. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Upphandlingen är fördelad på 16 anbudsområden och anbudsgivare kan välja att lämna anbud på ett eller flera anbudsområden. Av förfrågningsunderlaget framgår hur många leverantörer som ska antas inom respektive anbudsområde. Av upphandlingsprotokoll och beslut om ingående av ramavtal framgår att det under anbudstiden kom in totalt 29 anbud, varav 23 anbud gick vidare till steg tre, dvs utvärdering. Utvärderingen genomfördes utifrån en mervärdesmodell där AMN efter bedömning av anbudsgivarnas kvalitetsbeskrivningar tilldelade ramavtal inom respektive anbudsområde till de leverantörer som erhållit flest poäng utifrån kriteriet ekonomiskt mest fördelaktiga. Av tilldelningsbeslutet som meddelades den 12 februari 2016 framgår att totalt 14 anbudsgivare tilldelades kontrakt i syfte att teckna 43 delområdesavtal. Avtalstiden avser från och med ramavtalets tecknande till och med 31 december 2018, med möjlighet till förlängning.

Yrkesplugget Utbildning i Sverige AB (Yrkesplugget) yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att förnyad utvärdering genomförs av anbudet från Yrkesplugget inom anbudsområde 6b. I andra hand yrkar Yrkesplugget att upphandlingen ska göras om.

AMN bestrider bifall till ansökan.

PARTERNAS UTVECKLING AV TALAN

Yrkesplugget

Upphandlingen strider mot transparens- och likabehandlingsprincipen. Yrkespluggets anbud har inte utvärderats korrekt i förhållande till de kvalitetshöjande mervärden som AMN angett att de ska ta hänsyn till, i synnerhet vad gäller tilldelningskriteriet ”Elevens studiesituation”.

Yrkesplugget har fört fram den s.k. Case-metodiken som ett kvalitetshöjande mervärde. I utvärderingen har AMN inte beaktat Yrkespluggets beskrivning av Case-metodiken som ett mervärde för tilldelningskriteriet ”Elevens studiesituation”. Det framgår tydligt av anbudet att Case-metodiken kan leda till att verksamheten når en hög måluppfyllelse och att metodiken utgår från en god förståelse för målgruppen, uppdraget och ekonomiska förutsättningar. Vidare framgår av anbudet att Case-metodiken är en tydlig, realiserbar och effektiv arbetsprocess som samtidigt är nyskapande, innovativ och sätter målgruppen i fokus. Detsamma gäller även användandet av digital teknik. Yrkesplugget har i sitt anbud redovisat att det kommer att finnas en studiehandledning via webben med uppgifter och genomgångar för eleverna att ta del av under studietiden och detta faller också inom ramen för de kriterier som ställs för ett mervärde. Yrkesplugget har genom en utförlig beskrivning av åtgärderna i sitt anbud visat hur kriterier på ett dokumenterat sätt kan uppfyllas av anbudsgivaren, inklusive önskvärda mervärden. Utvärderingen har inte i tillräcklig grad tagit hänsyn till det som är kvalitetshöjande i anbudets redovisning av mervärden avseende tilldelningskriteriet ”Elevens studiesituation”. När Yrkesplugget inte har tilldelats poäng i detta kriterium har Yrkesplugget lidit skada. Det har varit oklart vilka mervärden AMN efterfrågat och utvärderingen av redovisade mervärden är inte i linje med utformningen av förfrågningsunderlaget. Utvärderingen av mervärden måste ske på objektiv grund och i enlighet med förfrågningsunderlaget. Det åligger

den upphandlande myndigheten att utforma sina för upphandlingen kritiska och avgörande krav på ett sådant sätt att jämförelse mellan anbud kan ske på ett sakligt och objektiva sätt. Anbudsutvärderingen har istället baserats på icke transparenta, skönsmässiga och subjektiva grunder som inte har direkt koppling till föremålet för kontraktet.

AMN

Utvärderingen har inte skett i strid med gällande lagstiftning eller de grundläggande principerna. Yrkespluggets anbud innehåller i tilldelningskriteriet "Elevens studiesituation" inte tydliga, konkreta och uppföljningsbara beskrivningar som utöver kravspecifikationen visar relevanta, trovärdiga, genomförbara och nyskapande mervärden på ett sådant sätt att det medför rätt till poäng. Poängen i utvärderingen motiveras av att anbudet bedöms motsvara vad som krävs för poängen så som det framgår av punkten 5.3 i förfrågningsunderlaget. Yrkespluggets redovisade Case-metod har bedömts bidra till det mervärde som har lett till att Yrkesplugget har fått poäng i bedömning av tilldelningskriteriet "Utbildning med koppling till arbetslivet". Det finns inte någon annan anbudsgivare som har fått mervärdespoäng för dessa inslag vid utvärderingen av tilldelningskriteriet "Elevens studiesituation" och Case-metodiken är ett relativt vanligt inslag i utbildningen utan att det tillför konkreta efterfrågade mervärden. Utvärderingen har genomförts av en grupp tjänstemän som har mycket god kännedom om SFI och Komvux. Yrkespluggets anbud har utvärderats lika grundligt som övriga anbud och alla anbudsgivare har behandlats lika. Utvärderingen har skett på objektiva grunder utifrån de förutsättningar som anges i förfrågningsunderlaget.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Utgångspunkter för prövningen**

Av 15 kap. 2 § LOU framgår bl.a. att vid offentlig upphandling enligt 15 kap. tillämpas även 1 kap., 5 kap och 16 kap. Avseende femte kapitlets regler om ramavtal är dessa tillämpliga även vid upphandling som sker genom förenklat förfarande, dock ställs inte krav på att minst tre leverantörer måste tilldelas kontrakt när ett ramavtal ingås med flera leverantörer.

I 5 kap. 6 § LOU anges att om ramavtal ingåtts med flera leverantörer enligt 5 § får tilldelning av kontrakt som grundar sig på ramavtalet ske genom tillämpning av villkoren i ramavtalet utan förnyad inbjudan att lämna anbud. Kontrakt ska tilldelas den leverantör som har lämnat det bästa anbudet på grundval av de villkor som angetts i ramavtalet.

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.

Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har anfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU. Det är den som ansöker om överprövning som på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter talan grundas på och visa att upphandlande myndighet har agerat i strid med LOU (jfr RÅ 2009 ref. 69). För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs också att sökanden kan visa att han lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att

den upphandlande myndigheten brutit mot LOU. Rätten kan därvid endast besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Relevanta delar av förfrågningsunderlaget

I punkt 5.1.1, ”Leverantörernas mervärden och redovisningar”, anges bl.a. följande.

Med mervärden menar Beställaren att Leverantören anger mervärden i tjänsten som ska levereras utöver de krav som framgår av kravspecifikationen. Dessa mervärden är sådana som Leverantören är beredd att leverera utan extra ersättning under hela avtalstiden. Mervärden kan omfatta exempelvis tjänstefördelning, resurser, organisation, arbetssätt och metoder, individuella anpassningar, faciliteter, servicegrad eller liknande.

För att erhålla poäng måste det framgå att mervärdena är relevanta, trovärdiga, genomförbara och nyskapande.

I punkt 5.2, ”Utvärderingskriterier”, anges bl.a. följande.

Utvärderingen kommer att ske för varje anbudsområde genom bedömning av fyra kriterier. Varje kriterium kan få maximalt 4 poäng utifrån en sammanvägd bedömning av de tre punkterna som ingår i respektive utvärderingskriterium. De fyra utvärderingskriterierna är:

1. Systematiskt kvalitetsarbete
2. Lärarens arbetssätt och förutsättningar
3. Elevens studiesituation
4. Utbildning med koppling till arbetslivet

I punkt 5.3, ”Bedömningsgrunder och poängskalor”, anges följande.

Beställaren kommer att bedöma och ge poäng utifrån nivån av de mervärden som erbjuds. Mervärdesbeskrivningarna bedöms utifrån:

Relevans

Innebär en stor sannolikhet att verksamheten bidrar till hög måluppfyllelse

Trovärdighet

Innebär en god förståelse för målgruppen, uppdraget och ekonomiska förutsättningar

Genomförbarhet

Innebär en tydlig, realiserbar och effektiv arbetsprocess

Nyskapande/Kreativt

Innebär ett arbetssätt som är nyskapande, innovativt och visat att målgruppen är i fokus

Bedömningsgrunder

Leverantören erbjuder mervärden som bidrar till att en mycket god verksamhet kan bedrivas. Mervärdesbeskrivningen är mycket relevant, trovärdig, nyskapande och genomförbar. Beskrivningen visar en mycket god förståelse för hur erbjudna mervärden ska uppnås.

4 poäng

Leverantören erbjuder mervärden som bidrar till att en god verksamhet kan bedrivas. Mervärdesbeskrivningen är relevant, trovärdig, nyskapande och genomförbar. Beskrivningen visar förståelse för hur erbjudna mervärden ska uppnås.

3 poäng

Leverantören erbjuder mervärden som bidrar till att en godtagbar verksamhet kan bedrivas. Mervärdesbeskrivningen är delvis relevant, trovärdig, nyskapande och genomförbar. Beskrivningen visar delvis förståelse för hur erbjudna mervärden ska uppnås. Förbättringspotential finns.

2 poäng

Leverantören erbjuder endast vissa mervärden. Beskrivningen av mervärden är till viss del relevant, trovärdig, nyskapande och genomförbar. Beskrivningen visar viss förståelse för hur erbjudna mervärden ska uppnås. Stor förbättringspotential finns.

1 poäng

Beskrivningen saknar mervärden.

0 poäng

Förvaltningsrättens bedömning

Yrkesplugget har som skäl för sin ansökan i huvudsak anfört att de i anbudsutvärderingen borde tilldelats poäng vid bedömning av tilldelningskriteriet "Elevens studiesituation" på grund av att Yrkesplugget i sitt anbud har redovisat att Case-metoden kommer att användas i utbildningen samt att det kommer att finnas en studiehandledning via webben med uppgifter och genomgångar. Genom att AMN inte tagit hänsyn till det som är kvalitetshöjande i anbudets redovisning av mervärden menar Yrkesplugget att utvärderingsmodellen strider mot transparens- och likabehandlingsprincipen enligt LOU. AMN har å sin sida anfört att Yrkesplugget inte erhållit poäng avseende tilldelningskriteriet "Elevens studiesituation" eftersom att anbudet i denna del inte innehåller tydliga och konkreta mervärden som har den i förfrågningsunderlaget efterfrågade relevansen att bidra till hög måluppfyllelse. AMN menar att anbudsutvärderingen har skett på objektiva grunder utifrån de förutsättningar som anges i förfrågningsunderlaget.

Förvaltningsrätten vill inledningsvis framhålla att det inte ankommer på domstolen att göra en ny utvärdering utan att bedöma om det förekommit fel i samband med AMN:s utvärdering.

Utvärderingskriterier måste vara utformade så att en leverantör inför utformningen av sitt anbud får en rättvisande uppfattning av vad som bestämmer utgången och vad som leder till tilldelning av kontrakt. Därav följer att en specifikation måste vara så klart och tydligt utformad att leverantörer kan avgöra vad den upphandlande enheten efterfrågar för att kunna lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Samtidigt är det inte önskvärt att specifikationerna är så detaljerade att en utvärdering av anbuden blir alltför omfattande eller att allt utrymme för att beakta konkurrensfördelar går förlorat. Det relevanta är istället om beskrivningen lämnar utrymme för diskriminering eller inkräktar på kravet på förutsägbarhet, transparens eller någon annan grundläggande princip.

Förvaltningsrätten framhåller vidare att när en upphandlande enhet fastställer andra utvärderingskriterier än enbart pris är det ofrånkomligt att kriterierna i viss mån bedöms subjektivt vid utvärderingen. Det går således inte att utforma utvärderingskriterier som inte till någon del innefattar subjektiva bedömningar.

Förvaltningsrätten konstaterar att den tillämpade utvärderingsmodellen är tillräckligt klar och tydlig för att anbudsgivarna, med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget, bör kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Förvaltningsrätten anser att Yrkesplugget genom sin argumentation och framlagda bevisning inte förmått visa att AMN åsidosatt bestämmelserna i LOU eller att de gemenskapsrättsliga principerna trätts för när i upphandlingen. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Lena Aronsson

Rådman

Anna Lissola har föredragit målet.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **Skri- velsen ska dock skickas eller lämnas till för- valtningsrätten.**

Överklagandet ska ha kommit in till förvalt- ningsrätten **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 över- klagandet 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 prövningstill- stånd 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 för- valtningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpning- en att överklagandet prövas av högre rätt, el- ler
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står för- valtningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att pröv- ningstillstånd 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 änd- ringen utan dröjsmål anmälas till kammarrät- ten.

2. den dom/beslut som överklagas med upp- gift om förvaltningsrättens namn, målnum- mer 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 do- men/beslutet.

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för över- klagande 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 för- svars- och säkerhetsområdet.

I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upp- hävt 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 över- klagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.