



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen
Enhet 14

DOM
2014-03-18
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
18817-13

SÖKANDE

AB Previa, 556235-1907
Box 6047
102 31 Stockholm

MOTPART

Arbetsförmedlingen, 202100-2114
Juridiska avdelningen
113 99 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2014-03-20	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår AB Previas ansökan om överprövning.

Dok.Id 417554

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		

YRKANDEN M.M.

Arbetsförmedlingen genomför en upphandling av personalstöd, ärendenummer Af 2013/147313. Det är en tjänst där enskilda medarbetare hos Arbetsförmedlingen kan få stöd, rådgivning och vägledning i frågor som rör hela livssituationen. Tjänsten är ett komplement till den företagshälsovård som erbjuds medarbetarna. Upphandlingen görs genom förenklat förfarande enligt 15 kap. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Arbetsförmedlingen har i tilldelningsbeslut daterat den 22 juli 2013 meddelat att myndigheten har för avsikt att ingå avtal med annan leverantör än AB Previa.

AB Previa yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på sådant sätt att en ny utvärdering ska göras där bolagets anbud tas med. I andra hand yrkas att upphandlingen görs om.

Till stöd för sin talan anför AB Previa i huvudsak följande. Av Arbetsförmedlingens tilldelningsbeslut daterat den 22 juli 2013, framgår att Arbetsförmedlingen har beslutat förkasta bolagets anbud med motiveringen att "*Nr 4 kan ej bedömning av samordnarnas kompetens och erfarenhet göras. Endast en CV har bifogats i anbudet, men anbudsgivaren anger att det är ett 60-tal sjuksköterskor som ska/kan fungera som samordnare.*" Bolaget har bifogat CV i enlighet med vad som framgår av förfrågningsunderlagets punkt 4.4. Enligt punkt 4.4 ska anbudsgivaren erbjuda fyra (4) olika kompetenser, vilket bolaget, helt i enlighet med kraven, har gjort. Bolaget har också bifogat CV för dessa. Vidare är det oklart hur viktningen av anbud gått till vid utvärdering och tilldelning utifrån hur utvärderingsmodellen för kompetens är konstruerad. Modellen harmonerar dock med förfrågningsunderlagets punkt 4.4 i de fall ett CV per kompetens ska utvärderas. I förfrågningsunderlagets punkt 7.1, där det beskrivs hur utvärderingen kommer gå till, hänvisas det till punkten 4.4. Ingen av punkterna 4.4 och/eller 7.1 i

förfrågningsunderlaget anger eller ger vägledning när det gäller att Arbetsförmedlingen har för avsikt att utvärdera utifrån att anbudsgivaren skulle ha skickat in mer än ett CV per kompetens. Såsom punkten 4.4 är formulerad framgår inte att mer än ett CV per kompetens ska redovisas eller att CV ska lämnas för samtliga utförare. Ingen av de i punkten efterfrågade kompetenserna är angiven i pluralis. Vad som här efterfrågas är ett CV per kompetens för att visa att kompetensen faktiskt finns i bolaget. Att det var tillräckligt att redovisa ett CV blir tydligt när kompetenskraven i 4.4 kopplas ihop med utvärderingsmodellen i 7.1. Utvärderingsmodellen både harmoniserar med och hänvisar till punkten 4.4. Då endast ett CV ska utvärderas för respektive roll har bolaget haft skäl att endast redovisa ett CV per roll, inklusive rollen som samordnare. Varken i utvärderingsmodellen eller i övriga delar av förfrågningsunderlaget framkommer något som tyder på, eller ger vägledning om, att mer än ett CV per kompetens ska redovisas. I det fall mer än ett CV per kompetens ska utvärderas har förfrågningsunderlaget uppenbara brister i förutsebarhet och transparens. Vidare finns ingen transparens i hur utvärderingen gått till vid tilldelningsbeslutet. Det finns ingen vägledning eller beskrivning av hur man viktat i de fall det finns mer än ett CV för en viss kompetens. Genom att inte utvärdera bolagets anbud har Arbetsförmedlingen brutit mot såväl mot kravet på likabehandling som mot kravet på transparens i 1 kap. 9 § LOU. Arbetsförmedlingens överträdelse av LOU har medfört att bolaget lidit skada. Om bolagets anbud rätteligen hade utvärderats skulle bolaget sannolikt ha tilldelats kontraktet då bolagets pris är det mest ekonomiskt fördelaktiga.

Arbetsförmedlingen anser att bolagets ansökan om överprövning ska avslås och anför i huvudsak följande. Av förfrågningsunderlagets punkt 4.2, *Genomförande och tillgänglighet*, framgår klart och tydligt att den efterfrågade tjänsten bl.a. omfattar en telefontjänst som ska finnas tillgänglig och kunna utföras 24 timmar per dygn. Det framgår vidare av förfrågningsunderlaget punkt 1, *Allmän information* att myndigheten har ca 13 000 an-

ställda. Av förfrågningsunderlagets *punkt 2, Omfattning*, framgår att ca tio procent av de anställda under ett år tar kontakt med den nuvarande utföraren av tjänsten per telefon. Ca hälften av dem som kontaktar personalstödet bedöms vara i behov av ytterligare fördjupat stöd, vilket ges vid upp till tre tillfällen. Dessa kontakter sker antingen per telefon eller, vilket är det normala, vid fysiska möten. Leverantören måste således ha kompetens och kapacitet till sitt förfogande över hela landet. Kontrakterad leverantör kan förvänta sig åtminstone ca 3 250 kontakter med myndighetens anställda per år. Av förfrågningsunderlagets *punkt 4.4, Konsulternas kompetens* framgår att anbudslämnande bolag ska bifoga CV som styrker att konsulterna har minst den kompetens som efterfrågas under samma punkt. Av CV ska framgå vilket av de olika typerna av uppdrag som finns angivna under punkten som personen i fråga har utfört. Kravet är tydligt och klart formulerat och kan därför inte misstolkas. Punkten är formulerad på sådant sätt att det inte går att missförstå att kompetenskraven ska styrkas för samtliga de personer som ska leverera tjänsten i en omfattning som bedöms rimlig för att klara av omfattningen av uppdraget. Det framgår visserligen inte uttryckligen att kravet omfattar mer än ett CV per efterfrågad kompetens, men det måste anses följa av formuleringen (*Konsulternas, samordnare, specialister, inte konsultens, samordnare, specialist*) att det rör sig om flera personer. AB Previa har heller inte missuppfattat formuleringen. Av anbudets fritexter och bilagor framgår tydligt att man har för avsikt att använda ett stort antal medarbetare för leverans av tjänsten men man styrker inte dessa medarbetares kompetens. Arbetsförmedlingen kan konstatera att bolaget endast lämnat in fyra (4) CV, dvs. ett för varje efterfrågad kompetens. Avseende kompetenserna jurist och ekonom kan Arbetsförmedlingen acceptera att anbudslämnare endast tillhandahåller en person för vardera kompetensen. Dessa tjänster utförs med stor sannolikhet dagtid och utnyttjas inte av alla som söker stöd. Det kan således anses godtagbart i de fallen. Däremot vad gäller samordnare och psykolog/psykoterapeut måste det ses som klart otillräckligt för att man ska kunna anse att

bolaget styrkt att man innebar den kapacitet som krävs. Att ska-kravet endast skulle omfatta att leverantören kan ge exempel på personer som uppfyller kompetenskraven kan inte anses vara en rimlig slutsats. Förfrågningsunderlaget är klart och tydligt formulerat. Dessutom har AB Previa haft möjlighet att få saken ytterligare klargjord genom att ställa en publik eller privat fråga i VISMA TendSign. Så har inte skett. Däremot har det inkommit en fråga rörande styrkande av kompetensen hos eventuella underleverantörer. Av svaret från Arbetsförmedlingen framgår att kravet på CV ställts för att kunna bedöma konsulternas kompetens. Det kan därför inte ha rätt någon som helst tvekan om vad som avsågs med kravet på att styrka kompetensen hos de medarbetare som ska leverera tjänsten, nämligen att kravet gäller samtliga personer som AB Previa avsett att anlita för att leverera tjänsten. Arbetsförmedlingen har, med ledning i såväl den redovisade omfattningen av tjänsten, som det faktum att AB Previa endast bifogat CV för fyra personer, varav en (1) angetts som samordnare bedömt att bolaget inte kommer att kunna leverera den efterfrågade tjänsten i den omfattning som beskrivs i förfrågningsunderlaget, med en bemanning 24 timmar om dygnet, alla dagar. Beslutet att förkasta anbudet var således korrekt och i enlighet med de i förfrågningsunderlaget redovisade förutsättningarna för uppdraget och de ställda ska-kraven. Därmed finner inte Arbetsförmedlingen anledning att vidare gå in på om den i förfrågningsunderlaget redovisade utvärderingsmodellen har tillämpats korrekt eller inte. Arbetsförmedlingen kan konstatera att utvärderingsmodellen viktar dels pris (60 procent), dels kompetens (40 procent). I förfrågningsunderlaget punkt 7.1 *Beräkningsgrunder* finns redovisat att Arbetsförmedlingen efterfrågar pris per anställd för tre (3) olika situationer. Det spelar därför ingen roll huruvida anbudslämnande bolag har lämnat fyra eller 40 CV när själva utvärderingsmodellen tillämpas, däremot har det betydelse för om leverantören kan anses ha tillräcklig kapacitet för att klara leveransen. Vid poängsättningen har det räckt att ett CV för varje poängsatt grupp uppfyller de kraven. För att få 25 poäng har det krävts erfarenhet som överstiger tre

år. För 20 poäng har krävts att minimikravet för respektive grupp avseende erfarenhetens längd är uppfyllt men inte överstiger tre år. Det framgår tydligt av förfrågningsunderlaget. Utvärderingsmodellen striden inte mot vare sig principen om likabehandling eller öppenhet så som de kommer till uttryck i 1 kap. 9 § LOU.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

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.

I 16 kap. 6 § LOU föreskrivs att om den upphandlande myndigheten 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.

Utredningen i målet

I förfrågningsunderlaget, punkten 4.4, anges följande.

4.4. Konsulternas kompetens

Anbudsgivaren ska erbjuda följande kompetenser:

Samordnare ska uppfylla någon av nedanstående krav:

- 1) legitimerad psykolog eller psykoterapeut med arbetslivserfarenhet (1-5 år) av motsvarande uppdrag
- 2) beteendevetenskaplig utbildning om minst 90 poäng i examen från universitet eller högskola med arbetslivserfarenhet (1-5 år) av motsvarande uppdrag

3) legitimerad sjuksköterska adekvat arbetslivserfarenhet (2-5 år) av samordnarrollen i motsvarande uppdrag. (Sjukvårdsrådgivning är inte ett motsvarande uppdrag).

Specialister **ska** uppfylla nedanstående krav:

- legitimerad Psykolog eller Psykoterapeut med arbetslivserfarenhet (1-5 år) av motsvarande uppdrag
- ekonom med examen från universitet eller högskola med arbetslivserfarenhet (1-5 år) av motsvarande uppdrag.
- jurist med examen från universitet eller högskola med arbetslivserfarenhet (1-5 år) av motsvarande uppdrag.

Det är Arbetsförmedlingen som avgör vad som är motsvarande uppdrag.

Anbudsgivaren ska utförligt beskriva de kompetenserna som erbjuds.

(Fritextsvar)

Bifoga CV som styrker att konsulterna har minst den kompetens som efterfrågas.

Av CV:n ska det framgå vilket/en uppdrag som genomförts av resp. konsult.

(Bifogat dokument)

I förfrågningsunderlaget, punkten 7.1, anges följande.

7.1 Beräkningsgrunder

1. Kompetens (se 4.4), vikt 40 %

1.1 Samordnare

- 1) legitimerad psykolog eller psykoterapeut med arbetslivserfarenhet 1-3 år ger 20 p och > 3 år ger 25 p eller
- 2) med beteendevetenskaplig utbildning med arbetslivserfarenhet 1-3 år ger 10 p och > 3 år ger 15 p eller
- 3) legitimerad sjuksköterska med arbetslivserfarenhet 1-3 år ger 5 p och > 3 år ger 10 p

1.2. Specialister

- a) leg. psykolog eller psykoterapeut med arbetslivserfarenhet 1-3 år ger 20 p och > 3 år ger 25 p
- c) ekonom med examen från universitet eller högskola med arbetslivserfarenhet 1-3 år ger 20 p > 3 år ger 25 p
- d) jurist med examen från universitet eller högskola med arbetslivserfarenhet 1-3 år ger 20 p > 3 år ger 25 p

Poängbedömning kompetens (100 p x 40% x 10 = max 400 p).

2. Pris (se 6.2), vikt 60%

Arbetsförmedlingen efterfrågar ett pris per anställd för tjänsten:

- a) 24 timmars rådgivning årets alla dagar samt
- b) 06.00- 22.00 årets alla dagar
- c) timpris för enstaka samtalstimmar

Priset kommer att utvärderas enligt nedanstående. Antal anställda och antal timmar är fiktiva och är endast till för utvärderingen. Punkterna a, b och c kommer att läggas ihop och utvärderas enligt tabell nedan.

(1 000 anställda x pris/anställd (punkt a) + 1 000 anställda x pris/anställd (punkt b) + 1000 timmar x timpris för enstaka samtalstimmar (punkten c)).

Lägst pris ger: $100 \text{ p} \times 60\% \times 10 = \text{max } 600 \text{ p}$

Procentuellt

ökning av priset	Antal tilldelade poäng
1-10	85
1-20	75
21-30	55
31-40	40
41-50	25
51-	10

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten kan konstatera att punkten 4.4 har som rubrik "konsulternas kompetens". Det sägs också i samma punkt att CV ska bifogas "som styrker att konsulterna har minst den kompetens som efterfrågas" och att det av CV:n ska framgå vilket eller vilka uppdrag som "genomförts av respektive konsult". De sistnämnda meningarna är enligt förvaltningsrättens mening formulerade på ett sådant sätt att de inte bör gå att missförstå på sätt att det skulle räcka med ett CV per kompetens. Av formuleringen framgår i stället enligt förvaltningsrättens mening att CV ska bifogas som styrker att konsulterna har minst den kompetens som efterfrågas".

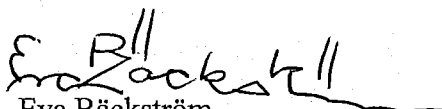
Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att ett förfrågningsunderlag måste vara klart och tydligt så att en leverantör kan avgöra vad som har betydelse vid upphandlingen och att en utvärderingsmodell ska vara utformad så att den leder till ett rättvisande resultat. De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör dock att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte träds för när (jämför rättsfallet RÅ 2002 ref. 50).

Förvaltningsrätten bedömer att förfrågningsunderlaget i den del AB Previa anmärkt mot inte kan anses vara så otydligt formulerat eller annars uppvisa sådana brister att det finns anledning att göra bedömningen att förfrågningsunderlaget står i strid med bestämmelserna i LOU eller de gemenskapsrättsliga principerna. Bolaget har genom vad som anförts i den delen inte förmått påvisa att sådant förhållande föreligger.

Vidare finner förvaltningsrätten att det av punkten 7.1 med tillräcklig tydlighet framgår hur utvärderingen ska ske. Vad AB Previa i övrigt anført i fråga om utvärderingsmodellen förändrar alltså inte förvaltningsrättens bedömning att bolaget inte i tillräcklig mån förmått visa att Arbetsförmedlingen i upphandlingen agerat på ett sådant sätt att någon av de upphandlingsrättsliga principerna eller gemenskapsrätten trätts för när. Därmed saknas skäl för ingripande enligt 16 kap. 6 § LOU. AB Previas ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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


Eva Bäckström

Rådman

Niclas Fogelström har föredragit målet.



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 nå 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.