



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 30

DOM
2016-02-04
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
19164-15

SÖKANDE

Informator utbildning Svenska AB, 556509-2680

Ombud: Advokat Christian Pedersen och jur.kand Hanna Bogsjö
Advokatfirman Kahn Pedersen
Box 16119
103 23 Stockholm

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 661880

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		

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 Informator utbildning Svenska AB (Informator eller bolaget).

Informator ansöker om överprövning av upphandlingen. Informator yrkar i första hand att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har gjorts på så sätt att anbudsutvärderingen görs om varvid bolagets anbud ska tas upp till prövning, på den grunden att Kammarkollegiet har brutit mot 1 kap. 9 § LOU genom att förkasta bolagets anbud, trots att anbudet uppfyller samtliga ska-krav. Till följd av Kammarkollegiets överträdelse av LOU har Informator, som annars skulle ha tilldelats ramavtal i upphandlingen, eller i vart fall skulle ha fått möjlighet att tilldelas ramavtal, lidit eller riskerar i vart fall att lida skada. I andra hand yrkas att upphandlingen ska göras om på den grunden att Kammarkollegiet har brutit mot principerna om likabehandling och transparens, och därmed mot 1 kap. 9 § LOU, genom att tillämpa ett förfrågningsunderlag som är så otydligt utformat att det inte på förhand varit möjligt att utläsa hur utbildningarna skulle anges i anbuderna för att uppfylla kraven, såsom de tolkats av Kammarkollegiet. Informator har lidit, eller i vart fall riskerar att lida, skada genom att ha fått väsentligt försämrade förutsättningar att lämna ett anbud som motsvarar de krav som Kammarkollegiet valt att tillämpa i upphandlingen.

Kammarkollegiet bestrider Informators yrkanden och anför i huvudsak följande. Upphandlingen har genomförts i enlighet med LOU och

Kammarkollegiet har i övrigt agerat korrekt i enlighet med de unionsrättsliga grundläggande principerna. Grund för ingripande enligt LOU saknas.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

Av 1 kap. 9 § LOU framgår att upphandlande myndigheter eller enheter ska 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. En upphandling ska kännetecknas av förutsebarhet och öppenhet. För att anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar för anbudsgivning måste förfrågningsunderlaget vara tydligt och innehålla samtliga krav vad gäller det som upphandlas. Uppställda krav får inte frångås och utvärderingen av inkomna anbud ska ske i enlighet med vad som anges i förfrågningsunderlaget. Prövningen i förvaltningsrätten, som grundas på vad sökanden har framfört i målet, utgör en kontroll av om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna och om det därför finns grund för åtgärder enligt 16 kap. 6 § LOU.

Leverantörskvalificering – Teknisk kapacitet

Informator gör gällande att det av bolagets beskrivande rubrik tydligt framgår att det är en utbildning som rymms, och även är avsedd att rymmas, under utbildningsområdet ”Ledning och styrning”. Informator anför i huvudsak följande. Den aktuella utbildningen är en projektledarutbildning med syftet att leda projekt och motivera projektgrupper, där deltagarna får lära sig metoder och verktyg för att kunna organisera, planera och leda projekt. Utbildningen är anpassad till SLL:s egen projektmodell ”PROJEKTIL” och kursinnehållet är framtaget av SLL:s IT-organisation (”SLL IT”) i syfte att alla projekt inom SLL ska ledas på liknande sätt. Deltagarna på kursen är personer från bl.a. SLL IT och personer som har en

roll som projektledare för IT-projekt någonstans inom SLL:s organisation. Informator har i enlighet med Kammarkollegiets krav på ett kortfattat sätt beskrivit denna projektledarutbildning som en utbildning under området "Ledning och styrning" och platsar inom detta utbildningsområde. Det finns inte någonting i förfrågningsunderlaget som ger stöd för uppfattningen att utbildningen, såsom Informator beskrivit den, inte skulle rymmas inom detta område. Vidare intygar Hilikka Linnarsson, som vid det aktuella tillfället var kundansvarig på SLL IT/LSF IT, och som tagit del av Informators anbud, att den aktuella projektledarutbildningen är en kundanpassad utbildning inom IT-projektutbildning. Det är således uppenbart för en initierad bedömare att den utbildning som framgår av Informators anbud är en IT-utbildning.

Den hänvisning Kammarkollegiet har gjort till punkten 5.3.3 i bilagan "Avropsregler" är direkt felaktig, då dessa regler inte utgör del av kravställningen i upphandlingen och inte riktas till anbudsgivarna utan till de myndigheter som senare ska avropa utbildning enligt ramavtalet. I bilagan regleras således endast hur avrop ska genomföras och vad som är tillåtet för en avropande myndighet att beställa i samband med ett avrop.

Påstående om att Kammarkollegiet skulle ha tolkningsföretråde, i frågor om innebörden av de olika kraven i förfrågningsunderlaget, är felaktigt. Eftersom LOU är tvingande lagstiftning, vars lämplighet en upphandlande myndighet inte kan disponera över, finns ingen möjlighet för en upphandlande myndighet att förbehålla sig något tolkningsföretråde.

För det fall förvaltningsrätten skulle göra en annan bedömning än Informator framhålls att dess information i anbudet om att det är fråga om en IT-utbildning i vart fall är lika tydlig som de av Kammarkollegiet godkända beskrivningar som gjorts av flera av de antagna anbudsgivarna. Detta gäller till exempel för Redpill Linpro AB (Redpill), Datacentralen i

Södra Sverige AB (DC), IT-utbildning i Stockholm AB (ITIS), Service Management Portalen AB (SMP), Nfi Comptence AB (NFI) samt Learning Tree International Aktienbolag (Learning Tree), vars utbildningsbeskrivningar i vart fall inte med större detaljrikedom eller precision än Informators beskrivningar klargör att de offererade utbildningarna avser just IT. Det framgår inte uttryckligen av dessa anbud att alla de offererade utbildningarna är IT-utbildningar, men Kammarkollegiet har ändå godtagit beskrivningarna och ansett att anbuden uppfyller samtliga krav. Kammarkollegiets bedömning av Informators anbud är således inte endast fel i sak utan ger dessutom uttryck för bristande likabehandling av anbuden på så sätt att bolagets anbud, som i aktuellt avseende är likvärdigt med de antagna anbuden förkastats.

Det finns betydligt fler likheter än skillnader mellan kraven på anbudsgivarna (dvs. kvalificeringskraven) och kraven på utbildningarna (dvs. kraven i kravspecifikationen). För det första är det i båda dessa fall fråga om krav som anbudsgivaren ska uppfylla för att kunna tilldelas ramavtal. För det andra är det fråga om krav för vilka anbudsgivarna ska göra en beskrivning. För det tredje är det i båda fallen fråga om krav för vilka anbudsgivarna genom sina beskrivningar ska styrka vissa saker. För det fjärde är det så att båda kraven innebär att det är just utbildningar som ska beskrivas. Kammarkollegiet har inte kunnat påvisa någon i sammanhanget relevant skillnad mellan dessa krav, utan påstår enbart att kvalificeringskravet i punkten 3.2.5.1 ställer större krav på tydlighet då anbudsgivaren själv äger rätt att fritt välja referensuppdrag inom tre av fyra utbildningsområden. Det Kammarkollegiet anför är dessutom ett felaktigt påstående, eftersom anbudsgivarna i båda dessa typer av krav har fått samma valfrihet genom att ha fått möjlighet att fritt välja vilka olika utbildningar som ska redovisas.

Enbart det faktum att SMP nämnt att utbildningen, generiskt beskriven, innefattar kravspecifisering och kravhantering kan rimligen inte medföra att den passar bättre in i området "Systemutveckling" än vad Informators utbildning i projektledning gör inom området "Ledning och styrning". Dessutom bör framhållas att orden kravspecifisering och kravhantering är allt annat än IT-specifika ord. Enbart användningen av dessa ord kan därför inte anses visa att det är fråga om en utbildning inom IT. För det fall användningen av dessa allmängiltiga ord innebär att SMP:s beskrivning kan godkännas av Kammarkollegiet så att utbildningen ifråga räknas som en IT-utbildning och därmed uppfyller kraven, borde detta rimligen också gälla för Informators användning av begreppet "projektledning".

Kammarkollegiet gör gällande att Informator har redovisat en generell projektledarutbildning varför angiven utbildning inte ryms inom utbildningsområdet "Ledning och styrning". Kammarkollegiet anför i huvudsak följande. Av Informators redovisning av utbildningens omfattning och innehåll i anbudet anges "Utbildning av projektledare.

20 tredagarskurser, projektledare grund, i Informators lokaler och ute hos kund. Lärare Gunilla Ekdahl". Informator har således beskrivit utbildningen i generella ordalag varför Kammarkollegiet inte har kunnat förstå bolagets beskrivning på annat sätt än att den avser en generell utbildning i projektledning vilken inte ryms inom upphandlingsföremålet. Angiven utbildning ryms inte inom utbildningsområdet "Ledning och styrning" eller något annat utbildningsområde varför Informator inte har redovisat tre kundanpassade utbildningar i enlighet med kvalificeringskravet i punkten 3.2.5.1. Anbudet har rätteligen förkastats på denna grund.

Vid bedömningen av Informators anbud är det inte tillåtet för Kammarkollegiet att beakta andra uppgifter än de uppgifter som framgår av anbudet. De angivna uppgifterna om att den aktuella utbildningen är en IT-projektledarutbildning som riktar sig till projektledare och blivande

projektledare för IT-projekt inom landstinget och att utbildningens kursinnehåll är framtaget för detta syfte kan inte utläsas av anbudet och är för Kammarkollegiet helt nya. Då generella utbildningar i projektledning inte omfattas av upphandlingen ryms inte Informators beskrivning av utbildningen inom området för "Ledning och styrning" eller något annat utbildningsområde i upphandlingen.

I bilagan "Avropsregler" förtydligas att upphandlingen avser utbildning inom IT och att generella utbildningar inte omfattas. Det vore märkligt om kravet på teknisk kapacitet, som syftar till att säkerställa att anbudsgivarna har förmåga att tillhandahålla utbildningar som omfattas av upphandlingen, skulle kunna uppfyllas genom referensuppdrag på generella utbildningar utan koppling till IT, som inte omfattas av upphandlingen och inte kan avropas av de avropsberättigade. Syftet med punkten 1.4.1.1 i förfrågningsunderaget i kombination med punkten 5.3.3 i bilagan "Avropsregler" är att både potentiella leverantörer och avropsberättigade myndigheter ska förstå vilka utbildningar som omfattas av upphandlingen. Informator har vidare accepterat villkoren i bilagan och måste därför anses ha varit införstådd med vad som avsågs med upphandlingens omfattning.

Informator gör vidare gällande att bolagets beskrivning i kvalificeringskravet 3.2.5.1 är lika tydlig som beskrivningarna i anbuden från Redpill, ITIS, SMP, NFI och Learning Tree i det obligatoriska kravet 4.1.1.3, beskrivningen i anbudet från DC i det obligatoriska kravet 4.1.1.2 samt beskrivningen i anbudet från SMP i kvalificeringskravet 3.2.5.4 samt att Kammarkollegiet därför har brutit mot likabehandlingsprincipen. Kammarkollegiet vill börja med att framhålla att Informator jämför uppfyllelsen av krav dels i leverantörskvalificeringen, dels i kravspecifikationen vars förutsättningar av naturliga skäl skiljer sig åt. Exempelvis ställer kvalificeringskravet i punkten 3.2.5.1 större krav på tydlighet då anbudsgivaren själv äger rätt att fritt välja referensuppdrag

inom tre av fyra utbildningsområden. Eftersom uppfyllelsen av kraven i de olika delarna av förfrågningsunderlaget skiljer sig åt är det endast relevant att jämföra Informators beskrivning med SMP:s beskrivning av kundanpassad utbildning 3 i kvalificeringskrav 3.2.5.4. Av SMP:s beskrivning framgår tydligt att utbildningen omfattar bl.a. kravspecificering och kravhantering, vilket innefattas av utbildningsområdet ”Systemutveckling” enligt punkten 1.4.1.1 i förfrågningsunderlaget till skillnad från Informators anbud där en generell projektledning har beskrivits.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. Förvaltningsrätten anser att det av punkten 1.4.1.1 i förfrågningsunderlaget med tillräcklig tydlighet framgår vad som omfattas av upphandlingen, dvs. utbildningar inom IT. I punkten 1.1 i förfrågningsunderlaget framgår också att förfrågningsunderlaget bl.a. består av bilagan ”Avropsregler” varför hänvisningen i punkten 1.4.1.1 i förfrågningsunderlaget till punkten 5.3.3 i bilagan ”Avropsregler” inte kan anses felaktig på sätt som Informator gjort gällande. 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”. Sammantaget framgår det med tillräcklig tydlighet av förfrågningsunderlaget med tillhörande handlingar att generella utbildningar inte ryms inom de olika utbildningsområdena.

Förvaltningsrätten konstaterar att frågan om Informator uppfyllt aktuellt ska-krav ska grunda sig på vad bolaget har angett i sitt anbud, i enlighet med punkten 2.2.2 i förfrågningsunderlaget. Förvaltningsrätten anser inte att Informators redovisade kundanpassade utbildning 3, utifrån vad bolaget har angett i sitt anbudssvar, är att betrakta som en IT-utbildning. Även om det inte kan anses nödvändigt att anbudsgivaren, för att uppfylla det aktuella

kravet i punkten 3.2.5.4 i förfrågningsunderlaget, använder exempelvis ordet IT i sin beskrivning måste det enligt förvaltningsrättens mening dock av svaret framgå att redovisad genomförd utbildning faktiskt avsett utbildning inom IT. Av Informators beskrivning kan inte detta utläsas. Mot denna bakgrund kan Kammarkollegiets bedömning att Informator har redovisat en generell ledarskapsutbildning vilken inte rymms inom utbildningsområdet "Ledning och styrning" inte anses felaktig.

Informator har vidare gjort gällande att bolagets redovisade kundanpassade utbildning 3 i vart fall är lika tydlig som beskrivningarna i anbuden från Redpill punkten 4.1.1.3, DC punkten 4.1.1.2, ITIS punkten 4.1.1.3, NFI punkten 4.1.1.3, SMP punkten 3.2.5.4 och Learning Tree punkten 4.1.1.3. Förvaltningsrätten anser inte att den bedömning Kammarkollegiet har gjort beträffande jämförelsen av ska-krav i de olika delarna, dvs. leverantörskvalificeringen respektive kravspecifikationen, står i strid med LOU eller de för upphandling grundläggande principerna och att en jämförelse med SMP:s beskrivning därför endast är relevant i sammanhanget. Förvaltningsrätten anser inte, vid en jämförelse, att Informators beskrivning är lika tydlig som SMP:s beskrivning av redovisad kundanpassad utbildning 3. Sammantaget saknas grund för ingripande med stöd av LOU i denna del.

Kravspecifikation – Ledning och styrning

Informator gör gällande att utbildningen "T1426 Management 3.0 - Agilt ledarskap" omfattas av utbildningsområdet "Ledning och styrning" och anför i huvudsak följande. Det är felaktigt att utbildningen faller utanför utbildningsområdet, dels med tanke på att en utbildning i agilt ledarskap, rent språkligt, givetvis har att göra med ledning och styrning, dels då definitionen som görs i punkten 1.4.1 uppenbart inrymmer utbildning i agilt ledarskap. Att utbildningen därför uppfyller kravet torde vara uppenbart för alla rimligt informerade och objektiva bedömare och intygas dessutom av en

av Sveriges ledande experter på agila metoder, adjunkt Tomas Gustavsson vid Karlstad Universitet. Av utlåtandet framgår att det agila arbetssättet i dagsläget präglar nära 100 procent av alla systemutvecklingsverksamheter i Sverige och att i stort sett samtliga IT-avdelningar använder någon form av agila metoder och arbetssätt. Vidare intygas att kursen i agilt ledarskap matchar den områdesbeskrivning för "Ledning och styrning" som Kammarkollegiet använt i sitt förfrågningsunderlag, i synnerhet eftersom kursen uteslutande handlar om hur ledarskap i, och styrning av, IT-avdelningar eller olika typer av IT-projekt bör fungera för att organisationen ska få nytta av agila arbetssätt. Syftet med expertutlåtandet har inte varit att komplettera anbudet med ny information, utan utlåtandet åberopas i syfte att påvisa att Kammarkollegiet, baserat på den information som framgår av anbudet, borde ha förstått att det rör sig om en IT-utbildning, då detta är uppenbart för en normalt informerad och rimligt omsorgsfull bedömare. Mot bakgrund av Informators anbud samt det som angetts i ansökan om överprövning kan det inte råda någon tvekan om att det är fråga om en IT-utbildning. Kammarkollegiets argumentation om en hänvisning till bilagan "Avropsregler" är felaktig och missvisande även här. Det finns inte heller något i förfrågningsunderlaget som ger stöd för att utbildningen inte skulle rymmas inom det aktuella utbildningsområdet.

För det fall förvaltningsrätten skulle göra en annan bedömning än Informator vill bolaget framhålla att informationen i anbudet, om att det är fråga om en IT-utbildning, i vart fall är lika tydlig som de av Kammarkollegiet godkända beskrivningar som gjorts av flertalet andra anbudsgivare. Detta gäller i synnerhet SMP:s, NFI:s och DC:s anbud, vilka blir än mer belysande i detta fall, då de utbildningar som återges avser just agilt ledarskap. Härtill kan noteras att den utbildning som NFI angett som "Utbildning 3" under punkten 4.1.1.3 i sitt anbud är exakt samma utbildning som den Informator angett i samma kategori. Mot bakgrund av de anbud Redpill, DC, ITIS, SMP, NFI samt Learning Tree lämnat, och då i synnerhet

SMP:s, NFI:s och DC:s anbud, har godkänts av Kammarkollegiet, ska således Informators utbildning godkännas eftersom den aktuella beskrivningen i vart fall är lika tydlig som beskrivningarna i de andra anbudsgivarnas anbud.

Kammarkollegiet gör gällande att Informators erbjudna utbildning ”T1426 Management 3.0 - Agilt ledarskap” är en generell utbildning och därmed inte ryms inom utbildningsområdet ”Ledning och styrning”.

Kammarkollegiet anför i huvudsak följande. Informator har beskrivit kursen som en kurs som ger praktiska verktyg för att införa ett agilt ledarskap. Generella utbildningar i t.ex. ledarskap omfattas inte av upphandlingen. Av Informators beskrivning i anbudet framgår det inte om utbildningen är en IT-utbildning eller en utbildning av annan art. Då ingenting i anbudet anger att utbildningen är en IT-utbildning ryms denna därmed inte inom utbildningsområdet ”Ledning och styrning”, varför Informator inte har redovisat minst fyra utbildningar inom utbildningsområdet ”Ledning och styrning” i enlighet med det obligatoriska kravet i punkten 4.1.1.3. Att godkänna Informators beskrivning, trots att generella utbildningar uttryckligen är förbjudna, skulle strida mot likabehandlings- och transparensprincipen. Anbudet har rättligen förkastats på denna grund.

Huvudregeln vid inlämnande av anbud är att anbudet efter inlämnandet vid sista anbudsdag inte får ändras. En upphandlande myndighet får dock begära att ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning, 9 kap. 8 § LOU. En komplettering får endast göras på initiativ av den upphandlande myndigheten. Informators expertutlåtande av adjunkt Tomas Gustavsson vid Karlstad universitet har inte bifogats anbudet och är för Kammarkollegiet nya uppgifter. Kammarkollegiet har vid prövningen av Informators anbud endast kunnat beakta uppgifter som har framgått av anbudet vid anbudstillfället.

Informator gör vidare gällande att bolagets beskrivning i vart fall är lika tydlig som andra tilldelade anbudsgivares beskrivningar och då i synnerhet SMP:s, NFI:s och DC:s beskrivningar. Vid genomläsning av respektive anbud framgår det med all önskvärd tydlighet att dessa anbud, till skillnad från Informators, anger utbildningar inom IT eller utbildningar direkt riktade till IT-avdelningen. Både ordval, termer, begrepp och förkortningar anger att utbildningarna ryms inom upphandlingsföremålet. Bara för att Informator har nämnt ordet ”agilt” innebär det inte per automatik att utbildningen ryms inom upphandlingsföremålet.

Av SMP:s beskrivning av ”Utbildning 1” i punkten 4.1.1.3 framgår det att agil projektledning fungerar för systemutveckling vilket har en direkt koppling till systemutveckling som ingår i upphandlingsföremålet. Att utbildning i agil utvecklingsmetod ingår i utbildningsområdet ”Systemutveckling” framgår ordagrant av punkten 4.1.1.2.

Informator framhåller också att den utbildning NFI angett som ”Utbildning 3” i punkten 4.1.1.3 är samma utbildning som bolaget har angett. NFI:s beskrivning innehåller dock en tydlig redogörelse för utbildningens omfattning vilken visar att utbildningen omfattas av upphandlingsföremålet. I NFI:s beskrivning förekommer ”agil utveckling” frekvent. NFI beskriver att deltagare får ”både en förståelse för teorin bakom agil utveckling, dess utmaningar och ett antal praktiska verktyg och synsätt som hjälper dig att utveckla din agila organisation”. Utbildningen vänder sig till bland annat ”scrum masters och coacher som arbetar inom IT- och produktorganisationer”. Att utbildning i agil utvecklingsmetod ingår i utbildningsområdet ”Systemutveckling” framgår ordagrant av punkten 4.1.1.2.

DC:s beskrivning av ”Utbildning 4” i punkten 4.1.1.2 är benämnd ”Introduktion till Agila utvecklingsmetoder” och det framgår att

utbildningen avser agila utvecklingsmetoder med bl.a. ”Introduktion till Agila metoder”. Att utbildning i agil utvecklingsmetod ingår i utbildningsområdet ”Systemutveckling” framgår ordagrant av punkten 4.1.1.2. Av DC:s beskrivning framgår även flertalet andra termer som är starkt förknippade med systemutveckling.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. Bedömningen av om aktuellt krav är uppfyllt ska grunda sig på vad Informator har angett i sitt anbud. I sitt anbudssvar har Informator uppgett att bolaget erbjuder utbildningen ”T1426 Management 3.0 - Agilt ledarskap”. Vidare uppger Informator att ”Management 3.0 är kursen som ger dig praktiska verktyg för att införa ett agilt ledarskap”. Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att generella utbildningar inte omfattas av förfrågningsunderlaget med tillhörande handlingar. Utifrån Informators beskrivning av erbjuden utbildning instämmer förvaltningsrätten i Kammarkollegiets bedömning att aktuell utbildning inte kan anses omfattas av utbildningsområdet ”Ledning och styrning” i upphandlingen. Grund för ingripande med stöd av LOU saknas även i denna del.

Kravspecifikation - Färdigpaketerad självstudieutbildning

Informator gör gällande att bolaget uppfyller kravet på att beskriva en självstudieutbildning med namn och omfattning och anför i huvudsak följande. Informator har angett (exemplifierat med) en färdigpaketerad självstudieutbildning med ett namn, Microsoft Office, och i korthet redogjort för utbildningens omfattning (innehåll), dvs. olika ingående delar. Utöver detta har Informator angett vem som erbjuder självstudieutbildningen. Därför har de inledande instruktionerna, och följaktigen även ska-kraven i punkten 4.1.4.1, uppfyllts. Informator har också bekräftat att ska-kravet är uppfyllt genom att svara ”Ja” i det direkt anslutande fält som är avsett för detta. Kammarkollegiets påstående om att Informator inte verifierat kravet är således felaktigt.

För det fall förvaltningsrätten skulle göra en annan bedömning i fråga om beskrivningen av utbildningens omfattning vill Informator framhålla att bolagets beskrivning i vart fall är lika tydlig som de av Kammarkollegiet godkända beskrivningar som har gjorts av flertalet av de antagna anbudsgivarna. Vid en sådan jämförelse kan det konstateras att det är flera av de antagna anbudsgivarna som har uttryckt utbildningens omfattning i "materiell omfattning" (innehåll) och t.ex. inte omfattning uttryckt i tid. Detta gäller exempelvis anbud som Redpill, SMP, NFI och Learning Tree lämnat. Learning Tree har i sitt anbud under punkten 4.1.4.1, på ett sätt som i hög grad liknar det sätt på vilket Informator gjort, angett en färdigpaketerad utbildning. Vid en jämförelse av de två beskrivningarna kan konstateras att Informators beskrivning av "iPoint" motsvarar det sätt på vilket Learning Tree beskrivit sitt koncept "Anytime". Därutöver kan konstateras att Learning Tree angett "Java-programmering" på ett sätt som motsvaras av Informators uppgift om utbildningen "Microsoft Office". Informator har således angett både utbildningens namn och omfattning i vart fall lika tydligt som Learning Tree gjort i sitt anbud, vilket godkänts och antagits av Kammarkollegiet. Vidare är beskrivningen av den aktuella utbildningens omfattning i vart fall lika tydlig som de mycket knapphändiga beskrivningar som ITIS redovisat i sitt anbud, i synnerhet för de kundanpassade utbildningarna under punkterna 3.1.5.3 och 3.1.5.4.

Kammarkollegiet gör gällande att Informator inte har beskrivit en självstudieutbildning med ett namn eller denna utbildnings omfattning och anför i huvudsak följande. Informator har i anbudet redovisat att bolaget levererar självstudieutbildningar genom dess underleverantör, att produkten heter "iPoint" och att det t.ex. finns färdigpaketerade utbildningar inom "Microsoft Office". Vidare framgår det att utbildningarna som levererats genom "iPoint" följer ett pedagogiskt upplägg. Informator har inte namngett en självstudieutbildning utan i stället hänvisat till olika icke namngivna färdigpaketerade utbildningar. Informator har inte heller beskrivit

omfattningen av en självstudieutbildning utan i stället redovisat icke namngivna utbildningars pedagogiska upplägg och koncept varför anbudet inte uppfyller det obligatoriska kravet i punkten 4.1.4.1.

Informator gör vidare gällande att bolagets beskrivning av omfattningen i hög grad liknar och motsvarar Learning Tree:s beskrivning i punkten 4.1.4.1 i dess anbud. Av Learning Tree:s anbud framgår att merparten av kurserna kan genomföras via konceptet "Anytime" där kunden på egen hand genomför utbildningen via en internetuppkoppling. Learning Tree exemplifierar därefter en självstudieutbildning som kan genomföras i konceptet "Anytime" genom den angivna utbildningen i Java-programmering och dess omfattning. Det är tydligt att Informators beskrivning av utbildningarna inom "Microsoft Office" inte i hög grad varken liknar eller motsvarar Learning Tree:s beskrivning av "Java-programmering".

Det är klart och tydligt att Informators beskrivning av omfattningen inte är lika tydlig som NFI:s, Redpill:s eller SMP:s beskrivningar. NFI har i sitt anbud angett självstudieutbildningen "Molninfrastruktur och SDC" och utbildningens omfattning. Redpill har i sitt anbud angett självstudieutbildningen "Red Hat System Administration i Online" och utbildningens omfattning. SMP har i sitt anbud angett självstudieutbildningen "Windows Azure Architect" och utbildningens omfattning. Vad Informator gör gällande om ITIS:s beskrivningar i kvalificeringskraven i punkterna 3.2.5.3 och 3.2.5.4 saknar relevans då bolaget jämför uppfyllelsen av olika kravställningar. Kammarkollegiet har inte brutit mot likabehandlings- och transparensprincipen i 1 kap. 9 § LOU vid förkastande av Informators anbud.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. Kammarkollegiet har i punkten 4.1.4.1 i förfrågningsunderlaget angett att anbudsgivarna "ska erbjuda

självstudieutbildning dvs. färdigpaketerad utbildning via Internet eller på något lagringsmedia. Om kravet är uppfyllt, verifiera detta genom att namnge och beskriv en självstudieutbildnings omfattning samt om anbudsgivaren eller anbudsgivarens underleverantör erbjuder denna utbildning”.

Av förfrågningsunderlaget kan det utläsas att en verifiering är kopplad till ska-kravet. Det är således inte tillräckligt att jakande ange att ska-kravet är uppfyllt. Informator har i sitt anbud uppgett att det ”t.ex. finns färdigpaketerade utbildningar inom Microsoft Office”. Vidare har Informator bl.a. uppgett att utbildningarna följer ett pedagogiskt upplägg och därefter redogjort för vilket koncept som följs för att skapa en effektiv studiemiljö, att t.ex. förkunskapstest, övningar och eftertest tillämpas. Av Informators anbud kan det inte utläsas vilken färdigpaketerad självstudieutbildning bolaget erbjuder eller vad denna utbildning omfattar, dvs. innehåller. Förvaltningsrätten anser således inte att Informator har redovisat en färdigpaketerad självstudieutbildning som kan genomföras i ”Ipoint”. Kammarkollegiet har därmed haft fog för sin bedömning att Informator inte uppfyllt aktuellt ska-krav. Förvaltningsrätten anser inte heller att Informators beskrivning är lika tydlig som beskrivningarna i anbuden från Learning Tree, NFI, Redpill och SMP. Förvaltningsrätten finner inte anledning att göra en annan bedömning än den Kammarkollegiet har gjort vad avser jämförelsen av anbudet från ITIS. Grund för ingripande med stöd av LOU saknas således också i denna del.

Otydligt förfrågningsunderlag

Informator gör gällande att förfrågningsunderlaget varit otydligt på så sätt att det inte tydligt framgått hur beskrivningarna av de olika offererade utbildningarna ska utformas för att motsvara Kammarkollegiets krav. Informator anför i huvudsak följande. Det krävs hög grad av konkretisering av informationen i förfrågningsunderlaget, både i fråga om innebörden av informationen och hur bedömningen ska ske. För det fall ska-kraven i

upphandlingen inte ska tolkas på det sätt Informator gjort, och att bolagets anbud därför inte uppfyller samtliga ska-krav, beror det på att Kammarkollegiet brutit mot likabehandlings- och transparensprincipen och därmed mot 1 kap. 9 § LOU. Exempelvis har det inte framgått att förekomsten av enstaka ord, såsom "IT", skulle innebära att ett anbud förkastas, trots att det av informationen i övrigt och av sammanhanget klart framgår att det är fråga om IT-utbildning. Dessutom kan det konstateras att Kammarkollegiet själv uppenbarligen haft svårt att tillämpa kraven konsekvent och enhetligt på samtliga anbud. Som framgått finns det flera exempel på att till synes likvärdiga beskrivningar bedöms helt olika av Kammarkollegiet, med resultatet att vissa anbud antagits medan andra förkastats på ett sätt som framstår som godtyckligt. Det har varit förhållandevis enkelt för Kammarkollegiet att utforma förfrågningsunderlaget på ett tydligare sätt, för att därigenom ge anbudsgivarna tillräcklig vägledning. Exempelvis hade Kammarkollegiet kunnat ange en tydlig miniminivå för vad respektive utbildningsbeskrivning skulle innehålla för att anses uppfylla kraven. I stället har Kammarkollegiet, på ett direkt vilseledande sätt, i frågor och svar tonat ned betydelsen av utbildningsbeskrivningarna. Vidare påstår Kammarkollegiet att sju av nio anbudsgivare uppfyllde samtliga obligatoriska krav. Detta är rent felaktigt och ett direkt vilseledande påstående. Det verkliga förhållandet är i stället att hela sju av 13 anbudsgivare inte ansetts uppfylla samtliga obligatoriska krav i upphandlingen. Detta om något visar hur otydligt och bristfälligt utformat Kammarkollegiets förfrågningsunderlag varit.

Den omständigheten att inte de största aktörerna på marknaden, dvs. Informator och Cornerstone Sweden AB, ansetts uppfylla kraven och att detsamma gäller ytterligare fyra anbudsgivare, talar för att kraven i upphandlingen varit så otydliga att inte ens rimligt omsorgsfulla och normalt informerade anbudsgivare kunnat bilda sig en rättvisande bild av hur Kammarkollegiet skulle komma att tolka kraven.

Kammarkollegiet anser inte att förfrågningsunderlaget är otydligt på sätt som Informator gör gällande och anför i huvudsak följande. Av förfrågningsunderlaget framgår det klart och tydligt vad som krävs av anbudsgivarna för att uppfylla de aktuella kraven. Av kvalificeringskravet i punkten 3.2.5.1 framgår det att de tre redovisade kundanpassade utbildningarna ska tillhöra tre olika utbildningsområden och att anbudsgivaren ska beskriva utbildningarnas omfattning och innehåll. Av det obligatoriska kravet i punkten 4.1.1.3 framgår det att anbudsgivaren ska erbjuda minst fyra olika utbildningar inom utbildningsområdet ”Ledning och styrning” och att anbudsgivaren bl.a. ska beskriva utbildningarnas omfattning. Av det obligatoriska kravet 4.1.4.1 framgår det att anbudsgivaren bl.a. ska namnge och beskriva en självstudieutbildnings omfattning. Anbudsgivarna måste därför ha fått en god bild av vad Kammarkollegiet har krävt för kravuppfyllelse. Förfrågningsunderlaget kan vidare inte anses vara otydligt och oklart endast av den anledningen att Informator och fem andra anbudsgivare förkastades. Av nio anbudsgivare som kvalificerades uppfyllde sju anbudsgivare samtliga obligatoriska krav och tilldelades ramavtal. Detta framgår tydligt av tilldelningsbeslutet. Kammarkollegiet har inte brutit mot likabehandlings- och transparensprincipen i 1 kap. 9 § LOU genom utformningen av förfrågningsunderlaget.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. Av RÅ 2002 ref. 50 framgår att ett 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 en koppling till upphandlingsföremålet, det vill säga att utbildningarna inte får vara av generellt slag. Att Kammarkollegiet inte specificerat en så kallad miniminivå för vad respektive utbildningsbeskrivning ska innehålla för att bli godkänd är inte en brist av sådan dignitet att principerna enligt LOU ska anses ha trätts för när. Sammantaget är det inte visat att förfrågningsunderlaget är behäftat med sådana allvarliga brister att det inte kan godtas. Grund för ingripande med stöd av LOU finns inte heller i denna del.

Skada

Informator gör gällande att bolaget har lidit skada, eller i vart fall riskerar att lida skada och anför i huvudsak följande. Kammarkollegiet har i upphandlingen antagit sju anbud. Eftersom endast sex av dessa anbudsgivare har erbjudit tio utbildningar inom programvaror med öppen källkodslicens, men inte den sjunde anbudsgivaren som endast angivit sex sådana utbildningar, skulle Informators anbud ha varit ett av de sju anbud som antagits om Kammarkollegiet inte brutit mot LOU. I vart fall kan konstateras att Informators anbud skulle ha kvalificerats för fortsatt utvärdering i upphandlingen, om det inte vore för Kammarkollegiets överträdelser av LOU. Att Kammarkollegiet inte har genomfört denna utvärdering saknar betydelse, eftersom det baserat på tillgänglig information framgår hur utvärderingen skulle ha utfallit.

Kammarkollegiet gör gällande att Informators påstående om att bolaget skulle ha tilldelats ramavtal om anbudet inte förkastats endast utgör en spekulation kring resultatet av en utvärdering som inte genomfördes och anför i huvudsak följande. Av tilldelningsbeslutet framgår det att någon utvärdering inte genomfördes då antalet anbudsgivare, vilka uppfyllde prövningen, var samma som det maximala antalet ramavtal som kunde

tilldelas. Då det inte gick att utesluta att fler än sju anbudsgivare skulle kunna få samma totalvikt i upphandlingen skulle punkt 4.1.13 ”Urval” vara avgörande för vilka sju anbudsgivare som tilldelas ramavtal i upphandlingen. Då sju anbudsgivare tilldelades ramavtal blev urvalsprocessen inte aktuell. Kammarkollegiet har således inte bedömt om respektive anbudsgivares angivna utbildningar under punkt 4.1.13 i anbuden är godkända och uppfyller samtliga krav.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. Mot bakgrund av vad förvaltningsrätten ovan kommit fram till, avseende de av Informator åberopade grunderna för ansökan, står det klart att bolaget inte lider eller kan komma att lida sådan skada på så sätt som krävs.

Slutsats

Förvaltningsrätten finner vid en sammantagen bedömning att Informator 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.