

LÄNSRÄTTEN I
STOCKHOLMS LÄN

DOM
2008-05-21
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
7637-08
Rotel 227

SÖKANDE

Personalstrategerna i Mälardalen AB, 556720-9993
Fristadstorget 8 A
632 20 Eskilstuna

Ombud: Advokat Torbjörn Borg
Öberg & Heijne Advokatbyrå
Fristadstorget 4
632 20 Eskilstuna

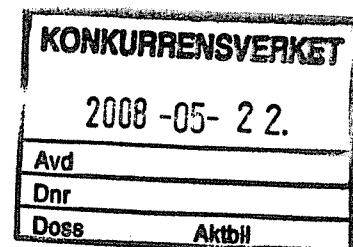
Ombud: Advokat Ulf Östman
Öberg & Heijne Advokatbyrå
Sturegatan 32
114 36 Stockholm

MOTPART

Arbetsförmedlingen, 202100-2114
113 99 Stockholm

SAKEN

Överprövning enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling - LOU



DOMSLUT

Länsrätten avslår Personalstrategerna i Mälardalen AB:s ansökan om överprövning.

Länsrätten upphäver det interimistiska beslutet av den 10 april 2008.

Dok.Id 330877

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: lansrattenistockholm@dom.se		

BAKGRUND

Arbetsförmedlingen har genomfört en upphandling av "Aktiviteter inom Jobb- och utvecklingsgaranti" i upptagningsområde Östra Mellansverige Af dnr 2008/10076/2.9 (tidigare AMS dnr 07-5238-18). Upptagningsområdet består av arbetsmarknadsområdena Linköping, Norrköping, Motala, Eskilstuna, Örebro och Västerås. Anbud har kunnat lämnas på del av förfrågningsunderlaget, del av förfrågningsunderlaget är minst ett arbetsmarknadsområde. Bland de leverantörer som lämnat anbud finns Personalstrategerna i Mälardalen AB (Personalstrategerna) med. Personalstrategernas anbud omfattar samtliga arbetsmarknadsområden. Arbetsförmedlingen har i tilldelningsbeslut den 31 mars 2008 meddelat att annat anbud antagits för arbetsmarknadsområdena Linköping, Motala, Eskilstuna, Örebro och Västerås.

YRKANDE

Personalstrategerna ansöker om överprövning och yrkar att länsrätten beslutar att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse har vidtagits gällande arbetsmarknadsområdena Eskilstuna, Örebro och Västerås på så sätt att Personalstrategerna utses till upphandlingens vinnare beträffande dessa tre arbetsmarknadsområden. Personalstrategerna yrkar även att länsrätten ska meddela verkställighetsförbud avseende arbetsmarknadsområdena Eskilstuna, Örebro och Västerås på så sätt att upphandlingen inte får avslutas tills annat har beslutats. Till stöd för sin talan anför Personalstrategerna bl.a. följande. Arbetsförmedlingens utvärdering av Personalstrategernas anbud är behäftad med så allvarliga brister att prövningen av anbuden inte uppfyller de grundläggande kraven i 1 kap. 4 § LOU, d.v.s. huvudregeln om affärsmässighet. Utvärderingen har inte genomförts i enlighet med bestämmelserna i gällande LOU i och med att Personalstrategernas anbud inte utvärderats på det sätt som föreskrivits i förfrågningsunderlaget. Tilldelningsbe-

slutet saknar den föreskrivna transparensen och tydligheten. Det framgår inte av beslutet hur utvärderingen av anbuderna faktiskt har gått till. Utvärderingen har inte skett på så sätt som angivits i förfrågningsunderlaget. Personalstrategernas anbud skulle rätteligen ha erhållit maximala tio poäng beträffande kriteriet ”upplägg”. Arbetsförmedlingen har felaktigt åsatt bolagets anbud beträffande angivet kriterium nio poäng. Personalstrategernas anbud var, enligt de i förfrågningsunderlaget givna förutsättningarna, det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och skulle således ha utsetts till anbudstävlingens vinnare. Genom att Arbetsförmedlingen bedömt Personalstrategernas anbud felaktigt vann inte bolagets anbud.

Länsrätten beslutade den 10 april 2008 att upphandlingen inte får avslutas beträffande arbetsmarknadsområdena Eskilstuna, Örebro och Västerås innan något annat har beslutats.

Arbetsförmedlingen bestrider i yttrande den 14 april 2008 bifall till Personalstrategernas ansökan om överprövning och anför bl.a. följande. Personalstrategerna har i sin begäran om överprövning anfört att Arbetsförmedlingen vid anbudsutvärderingen skulle ha åsatt bolagets anbud maximala tio poäng avseende kriteriet ”Upplägg” eftersom anbudet uppfyller skalkraven. Huruvida ett anbud borde ha fått någon eller några poäng mer eller mindre kan alltid diskuteras. Varje upphandling är unik och upphandlande enhet har att bedöma inkomna anbud utifrån de krav och kriterier som redovisas i anbudsinbjudan. Anbuderna prövas och utvärderas i relation till nämnda förutsättningar, någon jämförelse får inte ske mellan anbuderna. I tilldelningsbeslutet anges som skäl till att Personalstrategerna inte fått maximala tio poäng för kriteriet Upplägg, innehåll och genomförande (50 %) och branschkunskap (25 %) följande:

Utformning av det offererade genomförandet gör det svårt att bilda sig en tydlig uppfattning om hur kombinationen av metod och upplägg ska leda deltagaren till det övergripande målet anställning.

För kriteriet Innehåll, upplägg och genomförande har Personalstrategerna fått nio poäng, för kriteriet Nyskapande har företaget fått nio poäng och för kriteriet Branschkunskaper har Personalstrategerna fått tio poäng. Den tillämpade modellen för utvärdering strider inte mot LOU. Personalstrategerna har i sitt anbud använt ett språkbruk som kräver att olika begrepp och uttryck närmare definieras för att kunna förstås i sin helhet. Konkretiseringen blir därmed lidande. Arbetsförmedlingen tillbakavisar således Personalstrategernas påstående om att anbudet är detaljerat och tydligt redovisar alla omständigheter som anges som förutsättningar i förfrågningsunderlaget. Personalstrategerna har vid flera tillfällen under tio-dagarsfristen kontaktat den upphandlande enheten för att ställa frågor kring tilldelningsbeslutet. Ansvariga upphandlare har ställt upp och besvarat frågorna. Vidare har två tider till möten satts av för att ytterligare diskutera beslutet. Personalstrategerna har avbokat båda mötena med kort varsel. Arbetsförmedlingen anser att bedömningen i den aktuella upphandlingen vilat på affärsmässiga och rättvisa grunder utan ovidkommande hänsyn. Bedömningen har skett enligt i förväg deklarerat sätt. Förfrågningsunderlaget uppfyllde därmed kravet på förutsebarhet. Anbudsprövningen bör därför inte göras om.

Personalstrategerna har i yttrande av den 16 april 2008 utvecklat sin talan och anför huvudsakligen följande. Flera felaktigheter föreligger i Arbetsförmedlingens yttrande av den 14 april 2008. Exempelvis har Arbetsförmedlingen angett att "Personalstrategerna inte fått maximala tio utvärderingspoäng för Upplägg, innehåll och genomförande (50 %)...". Rätteligen ska det, såsom angivits i förfrågningsunderlaget, vara 40 % för detta kriterium. Om Arbetsförmedlingen genomfört utvärderingen av bolagets anbud genom att kriteriet viktats till 50 % istället för 40 % utgör detta förfarande ett allvarligt brott mot LOU. Vad Arbetsförmedlingen anför bl.a. om det språkbruk som Personalstrategerna använt i anbudet bestrids att detta leder till att konkretiseringen blir lidande. Anbudet är tydligt och de begrepp som används är vedertagna inom sakområdet/ämnesområdet. Personalstrateger-

na kan dela Arbetsförmedlingens uppfattning om den form som bolagets anbud fått är ordrik, detta säger emellertid inget om det materiella innehållet i anbudet och den tydlighet som bolagets anbud har. Anbudet följer den disposition som Arbetsförmedlingen valt i förfrågningsunderlaget. Personalstrategerna hävdar fortsättningsvis att Arbetsförmedlingen brutit mot LOU genom att göra utvärderingen av anbuderna på ett irrationellt och oförutsebart sätt. Anbudsbedömningen var inte objektivt rättvis. Personalstrategerna vill även upplysa om att bolaget tvingades begära att få ta del av tilldelningsbeslutet eftersom Arbetsförmedlingen valde att inte skicka ut beslutet till bolaget. Således har många fel begåtts i upphandlingen som enklast kan åtgärdas genom att Arbetsförmedlingen åläggs att rätta sina misstag genom att upprätta ett nytt tilldelningsbeslut i vilket Personalstrategernas anbud ges rätt värde, d.v.s. tio poäng avseende kriteriet Upplägg, innehåll och genomförande.

I kompletterande yttrande av den 23 april 2008 anför Arbetsförmedlingen i huvudsak följande. De felaktigheter som skett i inlagen till länsrätten beträffande återgivandet av anbudsinbjudan inverkar inte på något sätt på utvärderingen som skett. Arbetsförmedlingen anser att Personalstrategerna uppehåller sig kring frågor som inte varit avgörande för utvärderingen. Det framgår av förfrågningsunderlaget under punkt 3.8 hur redovisningen ska ske. Redovisningen ligger sedan till grund för den utvärdering som sker enligt kapitel 4 i förfrågningsunderlaget. Arbetsförmedlingen konstaterar vidare att Personalstrategernas påstående om nedvärdering från tio till nio poäng på inget sätt kunnat verifieras, eftersom Personalstrategernas anbud aldrig erhållit tio poäng avseende kriteriet Upplägg, innehåll och genomförande så kan de heller inte ha nedvärderats till nio poäng.

Ytterligare skriftväxling har därefter ägt rum.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 1 kap. 4 § LOU skall upphandling göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn.

Enligt 1 kap. 28 § samma lag gäller att när beslut om leverantör och anbud fattats skall den upphandlande enheten lämna upplysningar till varje anbudssökande eller anbudsgivare om beslutet och skälen för det. Sådana upplysningar skall lämnas genast eller så snart det är möjligt till den leverantör som begär det.

I 6 kap. 12 § samma lag anges att en upphandlande enhet skall anta antingen

1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, eller
2. det anbud som har lägst anbudspris.

Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, skall enheten ta hänsyn till samtliga omständigheter såsom pris, leveranstid, driftkostnader, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service, tekniskt stöd, miljöpåverkan m. m. Enheten skall i förfrågningsunderlaget eller i annonsen om upphandling ange vilka omständigheter den tillmäter betydelse. Omständigheterna skall om möjligt anges efter angelägenhetsgrad, med den viktigaste först.

Av 7 kap. 2 § samma lag framgår att om den upphandlande enheten har brutit mot 1 kap. 4 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, skall rätten besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Utredningen i målet

Av förfrågningsunderlaget till aktuell upphandling framgår att Arbetsförmedlingen genomför densamma som en förenklad upphandling enligt 6 kap. LOU, det framgår vidare att det anbud kommer att antas som får högst sammanlagd poäng vid utvärderingen enligt följande angivna kriterier.

- Innehåll och upplägg samt genomförande (40%)

Bedömningen kommer att göras utifrån de beskrivningar och typexempel som redovisas under punkt 3.8.

- Nyskapande (10%)

Bedömningen kommer att göras med utgångspunkt i vilken utsträckning som tjänsten skapar ett mervärde för den enskilde deltagaren och som leder till att tjänsten därigenom kan bli ett effektivt komplement till Arbetsförmedlingens tjänster för

den aktuella målgruppen i uppdraget att öka antalet individer som når målet anställning.

- Branschkunskap (25%)

Bedömningen kommer att göras utifrån de beskrivningar som redovisas under punkt 3.9

- Pris (25%)

Poängbedömningen skall vidare ske enligt formeln lägsta pris/anbudets pris x 10 x viktningen. Det anges vidare att ett anbud därmed kan få maximalt 1 000 poäng.

Förfrågningsunderlaget har följande innehåll under rubriken ”Krav på tjänsten”.

3.8 Innehåll, upplägg och genomförande

Anbudet skall innehålla följande:

- a) en utförlig beskrivning av planerat innehåll och upplägg samt hur leverantören avser att genomföra tjänsten.
- b) en beskrivning av vilken metodik som leverantören avser att använda samt hur både individens och marknadens behov kan tillgodoses.
- c) en beskrivning av på vilket sätt åberopade metoder/metodik bidrar till att skapa förutsättningar för att deltagarna får en anställning.
- d) en beskrivning av hur anbudsgivaren planerar att utnyttja offererade personella resurser i förhållande till tjänsten och till deltagarna.
- e) en särskild beskrivning på vilket sätt valda metoder innehåller nya angreppssätt/vägar för att uppnå målet anställning. Nyskapande kan innebära både nya, oprövade metoder och utveckling av tidigare kända arbetsätt.
- f) uppgift om på vilka sätt varje deltagare har tillgång till personalen.
- g) ett (1) typexempel som praktiskt visar hur en deltagare genom individuellt anpassade insatser når målet en anställning.
- h) en beskrivning hur leverantören kvalitetssäkrar tjänsten både avseende enskilda moment och tjänsten som helhet.

Personalstrategerna har i sitt anbud presenterat utförliga beskrivningar för samtliga punkter a) till h).

I meddelande om tilldelning gällande upphandlingen, daterat den 31 mars 2008 anges bl.a. följande. Under rubriken ”Kategori 2 (9 – 7 poäng)” anges att Personalstrategernas anbud bedömts tillhöra denna kategori. Arbetsförmedlingen anger här följande.

Anbudsgivarna har offererat en tjänst där Arbetsförmedlingen inte klart kan utläsa att tjänsten aktivt och medvetet syftar till att individen når slutmålet anställning. Vissa av anbuderna offererar en tjänst som har tyngdpunkten på utbildning vilket inte efterfrågats. Andra offererar ett innehåll där moment av utredande karaktär får för stort utrymme. Flera av anbuderna är otydliga/väldigt generellt hållna vilket gör det

svårt för Arbetsförmedlingen att utvärdera delar som innehåll, upplägg och genomförande, branschkunskap och/eller nyskapande.

Vidare anger Arbetsförmedlingen beträffande Personalstrategers anbud att utformning av det offererade genomförandet gör det svårt att bilda sig en tydlig uppfattning om hur kombinationen av metod och upplägg ska leda deltagaren till det övergripande målet anställning. Till tilldelningsbeslutet är bifogat ett tabellverk där det framgår vilka poäng de anbud som utvärderats erhållit per kriterium. Personalstrategerna har enligt tabellverket erhållit nio poäng beträffande kriteriet Upplägg. I beslutet anges även att för arbetsmarknadsområde Norrköping kommer Arbetsförmedlingen att teckna avtal med bl.a. Personalstrategerna.

Länsrättens bedömning

Den fråga som länsrätten har att bedöma är om Personalstrategerna vid utvärderingen skulle ha åsatts poängen tio för kriteriet Upplägg beträffande arbetsmarknadsområdena Eskilstuna, Örebro och Västerås och om Arbetsförmedlingen i anledning av detta ska åläggas att vidta rättelse genom att utvärdera anbuden på nytt.

Av principerna om förutsebarhet och transparans, vilka innefattas i 1 kap. 4 § LOU, följer att förfrågningsunderlag ska vara så klara och tydliga att alla rimligt informerade anbudsgivare kan tolka förutsättningar, krav m.m. som uppställs däri på samma sätt. Eftersom upphandlingslagstiftningen syftar till att öppna för konkurrens på den offentliga marknaden bör förfrågningsunderlag även vara skrivna på ett sådant sätt att konkurrensen främjas. Vid utvärderingen av anbud ska detta sedan ske på så sätt som angivits i förfrågningsunderlaget och någon jämförelse mellan anbuden får inte ske. Beträffande tilldelningsbeslut gäller enligt 1 kap. 28 § LOU att dessa ska vara motiverade, innebärande att det av beslutet framgår varför ett anbud inte antagits respektive har antagits.

De krav som uppställs i förevarande upphandlings förfrågningsunderlag och som är föremål för frågan i målet framgår av punkten 3.8 i detsamma. Kraven rör föremålet för upphandling, d.v.s. aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin, och annat har inte framkommit i utredningen än att de är tydliga och klart angivna. Personalstrategernas anbud uppfyller ställda krav och är enligt länsrättens mening tydligt och följer också dispositionen i förfrågningsunderlaget. Beträffande Arbetsförmedlingens bedömning av Personalstrategernas anbuds uppfyllande av dessa krav har Personalstrategerna anfört att de felaktigt erhållit nio poäng på grund av att utvärderingen av anbuderna skett på ett irrationellt och oförutsebart sätt. Enligt länsrättens bedömning har Arbetsförmedlingen följt förfrågningsunderlaget vid utvärderingen. Det är genom vad som framkommit i utredningen och målet i övrigt inte visat att Arbetsförmedlingen frångått förfrågningsunderlaget vid utvärderingen av anbuderna i förevarande upphandling. Arbetsförmedlingens tilldelningsbeslut är klart motiverat och anger varför Personalstrategernas anbud inte har antagits beträffande arbetsmarknadsområdena Eskilstuna, Örebro och Västerås.

Länsrätten finner således att Personalstrategerna inte visat att Arbetsförmedlingen, i nu aktuellt avseende, i upphandlingen har handlagt densamma på ett sådant sätt att det strider mot någon av de principer och övriga krav som framgår av LOU och gemenskapsrätten. Det saknas därmed grund för ett ingripande enligt 7 kap. 2 § LOU. Ansökan skall därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1a)



Eva Pedersen

Rådman

Föredragande har varit Helena Henriksson.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga länsrättens beslut skall skriva till kammarrätten i Stockholm.

Skrivelsen skall dock skickas eller lämnas till länsrätten.

Överklagandet skall ha kommit in till länsrätten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Tiden för överklagandet för offentligpart räknas emellertid från den dag beslutet meddelades.

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

För att ett överklagande skall kunna tas upp i kammarrätten fordras att prövningstillstånd meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut vartill länsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står länsrättens 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 skall innehålla

1. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom skall adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,
2. det beslut som överklagas med uppgift om länsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av länsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen skall vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till länsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud skall denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.

