



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 20

DOM

2018-11-08

Meddelad i Stockholm

Mål nr

22163-18

SÖKANDE

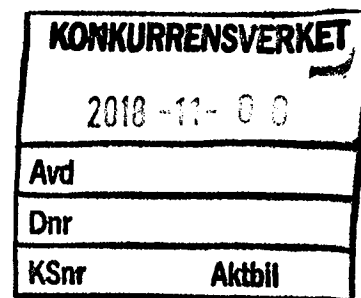
IGO-R AB, 556523-0280
Sankt Eriksterrassen 72B
112 34 Stockholm

MOTPART

Stockholms stad, Stadsledningskontoret
Allmänjuridiska avdelningen
105 35 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 1030887

Postadress

115 76 Stockholm

Besöksadress

Tegeluddsvägen 1

Telefon

08-561 680 00

E-post: avd20.fst@dom.se

www.domstol.se/forvaltningsratt

Telefax

08-561 680 01

Expeditionstid

måndag–fredag

08:00–16:30

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Stadsledningskontoret i Stockholms stad genomför en upphandling av tjänster gällande utveckling av chefer, ledare och medarbetare med avsikten att ingå ramavtal med fem leverantörer. Upphandlingen genomförs med ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

Av tilldelningsbeslut meddelat den 10 september 2018 framgår att Stockholms stad avser att teckna avtal med Effect Management Development AB, HumaNova Utbildning Aktiebolag, Ekan Aktiebolag, Assessio Sverige AB och Linfre Education AB. IGO-R AB kom efter fullföljd utvärdering på en nionde plats.

IGO-R AB ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten beslutar om rättelse alternativt att den upphandlande myndigheten återkallar upphandlingen. Bolaget anför bl.a. följande. Tilldelningsbeslutet är felaktigt och innebär att bolaget har lidit skada. Fyra av de anbudsgivare som den upphandlande myndigheten avser teckna avtal med bör förkastas. Assessio Sverige AB, Ekan Aktiebolag och Linfre Education AB har inte uppfyllt ska-kravet för ett av referensuppdragen under punkt 3.7 i förfrågningsunderlaget. Linfre Education AB uppfyller inte heller kompetenskraven som anges under punkt 3.6 i förfrågningsunderlaget. Vidare ifrågasätts objektiviteten hos den upphandlade myndigheten och att principen om likabehandling tillämpats korrekt eftersom Effect Management Development AB använt en referensperson som är chef inom den upphandlande myndigheten.

Stockholms stad bestrider bifall till ansökan om överprövning.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 4 kap. 1 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet. I 20 kap. 6 § första stycket LOU anges att om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § 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.

En upphandlande myndighet får inte anta ett anbud som inte uppfyller kraven enligt förfrågningsunderlaget och inte heller göra sin utvärdering och prövning av anbuden mot andra kriterier än de som funnits med i förfrågningsunderlaget.

Förvaltningsrättens prövning utgör en kontroll av om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen på grund av att den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna eller andra bestämmelser i LOU. I mål om överprövning enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter denne grundar sin talan och att domstolens prövning bör begränsas till de grunder som parten åberopar (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2009 ref. 69).

Krav på leverantörens tekniska och yrkesmässiga kapacitet

IGO-R har anfört att Linfre Education AB inte har visat att de i samarbete med underleverantörerna har erfarenhet att leverera liknande tjänster i enlighet med de krav som uppställs i punkt 3.7 i förfrågningsunderlaget. Vidare har de inte visat hur de ska arbeta för att föra samman kompetensen hos seniorkonsulterna från underleverantörerna med företagets inriktning att arbeta med digitalisering av skolverksamheter.

Stockholms stad har anfört att Linfre Education AB:s tekniska och yrkesmässiga kapacitet har beskrivits utförligt. Det framgår tydligt att de uppställda kraven i denna del är uppfyllda och att företaget har tillräcklig erfarenhet av att leverera liknande tjänster som efterfrågas i förfrågningsunderlaget.

Förvaltningsrätten konstaterar att kraven på anbudsgivarens tekniska och yrkesmässiga kapacitet är kortfattade och allmänt utformade. Det har inte uppställts något krav på att anbudsgivare ska redogöra för utformningen av samarbetet med eventuella underleverantörer. IGO-R har vidare inte konkretiserat på vilket sätt Linfre Education AB inte har tillräcklig erfarenhet av att leverera liknande tjänster. Förvaltningsrätten anser, i likhet med vad Stockholms stad har anfört, att Linfre Education AB har redovisat två referensuppdrag och beskrivit sin tekniska och yrkesmässiga kapacitet. IGO-R har därmed inte gjort sannolikt att Linfre Education AB inte uppfyller de obligatoriska kraven i denna del.

Krav på referensuppdrag

IGO-R har vidare anfört att Assessio Sverige AB, Ekan Aktiebolag och Linfre Education AB inte uppfyller de krav gällande målgruppen för ett av referensuppdragen som uppställts i förfrågningsunderlaget.

I förfrågningsunderlaget under punkt 3.7 framgår bl.a. följande krav. Anbudsgivare ska ha utfört två uppdrag avseende utveckling av chefer, ledare och medarbetare enligt avtalade villkor och med förväntat resultat. Ett av referensuppdragen ska ha avsett utvecklingsprogram för chefer i högre befattning såsom avdelningschefer eller motsvarande erfarna chefer (chefer som leder andra chefer).

I förfrågningsunderlaget under punkt 1.7 anges att med chefer i högre befattning menas chefer på avdelningsnivå eller motsvarande erfarna chefer (chefer som leder andra chefer).

När det gäller frågan om Assessio Sverige AB, Ekan Aktiebolag och Linfre Education AB uppfyller kravet på att ett av referensuppdragen ska ha riktat sig till chefer i högre befattning gör förvaltningsrätten följande bedömning.

Assessio Sverige AB

Av Assessio Sverige AB:s anbud framgår under punkt 3.7.1.b att ett av företagets referensuppdrag har riktat sig till ”erfarna chefer på flera nivåer i organisationen” och att de också arbetade med ”högsta ledningen i kommunen för att ta dem genom huvuddelarna i programmet”.

IGO-R har invänt att det inte framgår att aktuellt referensuppdrag riktat sig till personer som varit chefer över chefer. Kravet på att det ska ha riktat sig till chefer i högre befattning är därför inte uppfyllt.

Stockholms stad har anfört att det är uppenbart att högsta ledningen i kommunen består av chefer som leder andra chefer och att det sammantaget har stått klart att det aktuella referensuppdraget uppfyllt uppställda krav.

Mot bakgrund av att förfrågningsunderlaget inte närmare beskriver arbetsuppgifter eller ansvar för chefer i högre befattning bedömer

förvaltningsrätten att ordalydelsen talar för att chefer på flera nivåer i en organisation och högsta ledningen i en kommun uppfyller kravet på att utvecklingsprogrammet ska ha riktats till chefer i högre befattning. Stockholms stad kan således inte anses ha frångått ett obligatoriskt krav i denna del.

Ekan Aktiebolag

Av Ekan Aktiebolags anbud framgår under punkt 3.7.1.b att ett referensuppdrag har omfattat chefer i en ledningsgrupp och deras direkt underställda chefer.

IGO-R har gjort gällande att det i anbudet inte beskrivs att ledningsgruppens medlemmar är chefer som har underställda chefer eller att insatsen riktat sig till högre chefer. Det finns inget som tyder på att referensuppdraget har vänt sig till den strategiska nivån inom det aktuella företaget.

Stockholms stad har anfört att det tydligt framgått av anbudet att det aktuella referensuppdraget avsett utveckling av chefer i en ledningsgrupp som haft underställda chefer.

Förvaltningsrätten konstaterar att det i förfrågningsunderlaget inte uppställs något krav på att referensuppdraget ska ha riktats till chefer på en strategisk nivå inom organisationen eller att det ska ha handlat om att utveckla kompetensen inom strategisk ledning. Det aktuella anbudet får därmed anses uppfylla kravet på att utvecklingsprogrammet ska ha riktats till chefer i högre befattning. Stockholms stad kan i denna del därmed inte anses ha frångått ett obligatoriskt krav.

Linfre Education AB

Av Linfre Education AB:s anbud anges under punkt 3.7.1 att uppdraget avsett grundskolans ledningsgrupp.

IGO-R har anfört att arbetet har varit på en skolenhet där enhetschef enligt den kommunala tjänsteordningen och stadens tjänsteordning inte är på nivån avdelningschef eller högre chef. Det har inte heller varit ett utvecklingsprogram som handlat om att chefer ska fördjupa sin kompetens inom strategisk ledning.

Stockholms stad har anfört att det tydligt har framgått att referensuppdraget riktat sig till en ledningsgrupp med chefer för rektorer. Det får anses vara allmänt känt att rektorer i sin tur är chefer över personalen på sin skola. Uppdraget har således riktats mot chefer som leder chefer.

Förvaltningsrätten noterar att det i förfrågningsunderlaget inte uppställs krav på att det ska röra sig om en avdelningschef eller att uppdraget ska ha handlat om att vara kompetenshöjande inom strategisk ledning.

Förvaltningsrätten anser att det därmed har framkommit att referensuppdraget har riktat sig mot chefer i högre befattning eftersom det var riktat till grundskolechefer som leder rektorer.

Krav på kompetens

IGO-R har slutligen gjort gällande att anbudet från Effect Management Development AB skulle ha förkastats eftersom de har åberopat en referent som är chef för den avdelning vid Stadsledningskontoret som genomfört upphandlingen. Detta innebär att principerna om objektivitet och lika behandling inte har uppfyllts.

Stockholms stad har anfört att Stadsledningskontoret i Stockholms kommun är stadens tjänstemannaförvaltning och den åberopade referenten är en av flera avdelningschefer på denna förvaltning. Det är stadsdirektören som har fattat det överklagade tilldelningsbeslutet. I förfrågningsunderlaget uppställs

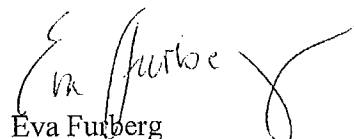
inget krav på att åberopade referenter inte får vara anställda eller inneha befattningar inom Stockholms stads tjänstemannaförvaltning.

Det har inte i upphandlingsdokumentet ställts upp en begränsning över vem som leverantörerna har kunnat åberopa som referent. Förvaltningsrätten konstaterar vidare att det varken i LOU eller rättspraxis ställs upp något generellt hinder för en anbudsgivare att ange referenspersoner hos den upphandlande myndigheten så länge de grundläggande principerna i LOU, i detta fall främst likabehandlingsprincipen, inte överträds. Angivandet av sådana referenspersoner får inte medföra att anbudsgivaren otillbörligen gynnas. IGO-R har inte närmare konkretiserat sin talan i denna del och har därför inte heller gjort sannolikt att angivandet av aktuell referensperson inneburit ett otillbörligt gynnande av det vinnande bolaget som kräver ingripande med stöd av LOU.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att vad IGO-R anfört i målet inte utgör skäl för att besluta om ingripande enligt LOU. IGO-R:s ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).



Eva Furberg

Rådman

Förvaltningsrättsnotarien Agnes Johansson har föredragit målet.



Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Hur räknar vi ut tiden?

Sista dagen för överklagande är exakt 3 veckor från den veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen för överklagande är en helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.