



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
 Allmänna avdelningen

DOM
 2012-06-11
 Meddelad i
 Stockholm

Mål nr
 9943-12
 Enhet 14

SÖKANDE

Praxis Aktiebolag, 556531-4381
 Sunnanstigen 3
 167 31 Bromma

MOTPART

Österåkers kommun
 184 86 Åkersberga

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU

KONKURRENSVERKET	
2012-06-12	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

DOMSLUT

Förvaltningsrätten bifaller Praxis Aktiebolags ansökan och förordnar att upphandlingen avseende processledning till Söra skola, dnr 2012-51, får avslutas först sedan rättelse gjorts på så sätt att en ny utvärdering genomförs vid vilken Praxis Aktiebolags anbud ska beaktas.

Dok.Id 244877

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		

BAKGRUND

Österåkers kommun (kommunen) genomför, genom förenklat förfarande, en upphandling av processledning och utveckling av Söra skolas systematiska kvalitetsarbete, dnr 2012-51.

Kommunen beslutade den 8 maj 2012 att anta ett anbud från en annan anbudsgivare än **Praxis Aktiebolag** (Praxis). I upphandlingsprotokollet angav kommunen att Praxis inte är kvalificerat att gå vidare till utvärdering eftersom bolaget inte uppfyller kravet i punkt 4.1.2 då bolaget endast kan arbeta med max 33 personer samtidigt.

YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

Praxis ansöker om överprövning och yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Kommunen bestrider bifall till ansökan.

GRUNDER OCH SAKOMSTÄNDIGHETER

Praxis anför till stöd för sin talan bl.a. följande. Kommunen har felaktigt och i strid med bestämmelserna i LOU beslutat att Praxis inte kvalificerat sig för att gå vidare till utvärdering. Om bolaget hade ansetts kvalificerat så hade anbudet haft god chans att antas. Beslutet har därmed inneburit skada för bolaget.

Att kunna arbeta med fler än 33 medarbetare samtidigt är inte ett krav som framgår av vare sig annons eller förfrågningsunderlag. Tvärtom visar förfrågningsunderlagets ”priser” att alla varianter av processtöd till grupper av

olika storlekar kan ges. Detta ligger helt i linje med vad Praxis angett i sitt anbud. Kommunen har därför saknat rätt att diskvalificera bolaget på denna grund.

Bolaget har i sitt anbud, avseende punkt 4.1.2 i förfrågningsunderlaget, under delrubriken "Beskrivning av hur processledning kan ge ledare och medarbetare möjlighet att utveckla sitt systematiska kvalitetsarbete" bl.a. angett följande. "Konsulten inleder gärna processen med samtliga medarbetare att under ca 2 timmar ha en inledande utbildning i systematiskt kvalitetsarbete."

I punkt 4.1.2 uppställs kravet att anbudsgivaren ska beskriva metoder och arbetssätt och ge exempel på verktyg som anbudsgivaren kan erbjuda som stöd och inspiration till ledare och medarbetare i det systematiska kvalitetsarbetet. Praxis har som svar på detta, under den egna rubriken "Konkret finns det olika varianter att ge processledningsstöd till arbetsgrupper/ arbetslag", angett tre möjliga varianter av processtöd till medarbetare/ arbetslag. Anledningen till att bolaget valde att presentera olika varianter var att förfrågningsunderlaget inte ställde upp något krav på ett speciellt arbetssätt samt att bolaget erbjudit ett planeringsmöte där uppdragsgivare och konsult tillsammans kunde besluta arbetssätt.

De tre olika varianterna beskrivs i Praxis anbud och det anges då bl.a. att bolaget vid val av variant A kan arbeta med några utvalda medarbetare i arbetslagen. Det anges vidare att bolaget vid val av variant B kan arbeta enbart med alla medarbetare men att bolaget, om just denna variant väljs, arbetar med max ca 33 personer samtidigt. När det gäller variant C anger bolaget följande. "Delar av utbildningsprocess med samtliga och delar av utbildningsprocessen med representanter för arbetsgrupperna. Utbildningen varvas med utbildningar, föreläsningar och workshops för hela medarbe-

targrupper, mindre grupper, och även enskilda.” Slutligen framgår av Praxis anbud en prisuppgift för hela gruppen, dvs. samtliga medarbetare.

Påståendet att Praxis skulle sakna möjlighet att arbeta med fler än 33 personer samtidigt är inte riktigt. Av anbudet framgår tydligt att bolaget kan arbeta med alla gruppstorlekar, även med hela medarbetargrupper. Detta framgår av de givna alternativen A, B och C. Att bolaget just beträffande alternativ B föredrar att arbeta med max 33 medarbetare samtidigt innebär inte att bolaget generellt saknar möjlighet att arbeta med fler medarbetare än så. Anbudet kan heller inte tolkas på detta sätt. Att ge en prisuppgift för samtliga medarbetare skulle inte heller vara möjligt om inte stöd till hela gruppen kunde ges. Sammantaget kan bolagets anbud omöjligt förstås på det sätt som kommunen gör gällande, att bolaget inte skulle kunna arbeta med fler än 33 medarbetare samtidigt.

Att en företrädare för Praxis kallats till intervju hos kommunen samma dag som tilldelningsbeslutet fattades borde närmast tyda på att bolaget ansetts kvalificerat. Kommunen hade annars helt saknat anledning att hålla intervjun. Detta ger intryck av att kommunens beslut att inte anse bolaget kvalificerat i själva verket utgör en efterhandskonstruktion. Kommunen har under alla omständigheter brustit i kravet på att behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt.

Kommunen anför till stöd för sin inställning bl.a. följande. Praxis uppfyller inte samtliga krav då bolaget endast kan arbeta med max 33 personer samtidigt. På direkt fråga från kommunen vid anbudspresentation den 8 maj 2012 bekräftades detta. Kommunen ser inte någon möjlighet att genom exempelvis ytterligare processkonsult kunna genomföra uppdraget med den gruppstorlek som efterfrågas i upphandlingen.

Praxis genmäler bl.a. följande. Det stämmer inte att företrädare för bolaget på en direkt fråga från kommunen vid anbudspresentationen bekräftade att bolaget endast kan arbeta med max 33 personer samtidigt. Vid anbudspresentationen ställde kommunen frågor om den variant av stöd som bolaget i sitt anbud benämnt variant B. Vid anbudspresentationen påpekades dock att bolaget även erbjuder det som i anbudet benämns variant C. Några frågor om denna variant ställdes inte vid anbudspresentationen och bolagets företrädare hade heller inte anledning att utveckla vad som tydligt framgår av anbudet.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

I 1 kap. 9 § LOU anges följande. Upphandlande myndigheter 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.

I 16 kap. 6 § första stycket LOU anges följande. Om den upphandlande myndigheten har 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 punkt 4.1.1 i förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande.

Målgrupp

- Söra skolas ledningsgrupp, 9 personer
- Söra skolas medarbetare, ca 80 personer

I punkt 4.1.2 i förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande.

Anbudsgivaren ska beskriva:

- hur processledning till ledningsgrupp och medarbetare kommer att genomföras, både arbetssätt och innehåll och hur detta kan utveckla det systematiska kvalitetsarbetet.
- hur processledningen kan ge ledare och medarbetare möjlighet att utveckla sitt systematiska kvalitetsarbete.

- metoder och arbetssätt och ge exempel på verktyg som anbudsgivaren kan erbjuda som stöd och inspiration till ledare och medarbetare i det systematiska kvalitetsarbetet.
- hur innehåll i utbildning respektive utbildningsuppföljning kan förbättra det systematiska kvalitetsarbetet.
- hur upplägg och innehåll i föreläsningar och workshops kan bidra till effektivisering i det systematiska kvalitetsarbetet.

Anbudsgivaren ska:

- ge exempel på riktade insatser till ledningsgrupp och medarbetare.
- ge exempel på stöd för marknadsföring, varumärkesprofilering och synliggörande av skolan.

I punkt 4.1.3 anges bl.a. följande.

Anbudspresentationen syftar till att ge anbudsgivare möjlighet att bekräfta sin förmåga att för kommunens räkning utföra uppdraget som skriftligen beskrivits i anbudet. Om det vid anbudspresentationen framkommer att kriterier för kvalificering eller att ställda krav inte uppfylls av anbudsgivaren kommer anbudet att förkastas.

I punkt 4.2.1 anges bl.a. följande.

Offererat pris ska anges som:

Aktivitet på ledningsnivå

- processledning till ledningsgrupp, 9 personer, 3 timmar per tillfälle

Aktivitet på medarbetarnivå

- processledning på medarbetarnivå, 80 personer, 2 timmar per tillfälle

Kurs/utbildning

Föreläsning för 9-90 personer, 2 timmar per föreläsning

Workshop för 9-90 personer, 3 timmar per tillfälle

Förvaltningsrättens bedömning

Praxis har anfört att det inte framgår av vare sig annons eller förfrågningsunderlag att det är ett krav att anbudsgivaren ska kunna arbeta med fler än 33 medarbetare samtidigt. Enligt bolaget kan dess anbud inte heller tolkas som att bolaget inte kan arbeta med fler än 33 medarbetare samtidigt.

Kommunen har anfört att bolaget kan arbeta med högst 33 personer samtidigt och att detta bekräftades vid anbudspresentationen den 8 maj 2012.

Av förfrågningsunderlagets punkt 4.1.2 framgår att anbudsgivaren på visst sätt ska beskriva hur processledningen ska gå till. Av det aktuella skallkravet kan emellertid inte utläsas att anbudsgivaren ska kunna arbeta med ett visst antal personer samtidigt. Av kommunens angivande av målgrupp och begäran om prisuppgifter (punkt 4.1.1 och 4.2.1) framgår att kommunen förutsatte att anbudsgivarna skulle ha kapacitet att arbeta med åtminstone 80 personer samtidigt. Kommunen kan emellertid inte genom aktuella punkter, varken för sig eller i förening med punkt 4.1.2, anses ha ställt upp detta som ett obligatoriskt krav i upphandlingen. Redan på denna grund står det klart att kommunen inte haft fog för att utesluta Praxis anbud på den grunden att bolaget kan arbeta med högst 33 personer samtidigt.

Praxis har i ansökan om överprövning redogjort för delar av sitt anbud. Enligt denna redogörelse gäller begränsningen till 33 personer endast en av de föreslagna varianterna på processledning. Praxis har vidare påpekat att bolaget har lämnat prisuppgift för hela gruppen, dvs. samtliga medarbetare. Kommunen har inte invänt mot denna beskrivning och förvaltningsrätten finner inte heller i övrigt skäl att ifrågasätta den. Uppgifterna i Praxis skriftliga anbud kan därför inte tolkas som att bolaget kan arbeta med högst 33 personer samtidigt. Nästa fråga är då om kommunen på grund av information som lämnades vid anbudspresentationen ändå haft skäl att utgå från detta. Förvaltningsrätten bedömer att kommunen har bevisbördan för att bolaget lämnat muntliga uppgifter av aktuell innebörd. Kommunen har inte kommit in med någon utredning till stöd för sitt påstående i denna del. Mot Praxis bestridande kan det därför inte anses utrett att bolaget vid anbudspresentationen bekräftade att bolaget kan arbeta med högst 33 personer samtidigt. Av det anförda följer att kommunen, även om ett sådant skallkrav skulle ha angetts i förfrågningsunderlaget, inte haft fog för att

Allmänna avdelningen

utesluta Praxis anbud på den grunden att bolaget kan arbeta med högst 33 personer samtidigt.

Kommunens agerande har medfört att Praxis lidit eller i vart fall riskerat att lida skada. Det finns därför grund för ingripande enligt LOU. Upphandlingen bör rättas på så sätt att en ny utvärdering genomförs vid vilken Praxis anbud ska beaktas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1A LOU).



David Brandell

Förvaltningsrättsfiskal

Föredragande har varit Nils Henriksson.



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. 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 ska 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 förvaltningsrätten kommit eller 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. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska 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
3. om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
4. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
5. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
6. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

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

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

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.

DV 3109/1A LOU