



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM
2011-05-11
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
6586-11
Enhet 15

KONKURRENSVERKET	
2011-05-12	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

SÖKANDE

U. Jederlund AB, 556608-5394
Katarina Bangata 71, ög 3 tr.
116 42 Stockholm

MOTPART

Stockholms stad genom Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd
Box 490
129 04 Hägersten

Ombud:

Statsadvokat Malin Lindvall
c/o Juridiska avdelningen
Stadsledningskontoret
105 35 Stockholm

SAKEN

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 124795

Postadress

115 76 Stockholm

Besöksadress

Tegeluddsvägen 1

Telefon

08-561 680 00

E-post:

forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Telefax

08-561 680 01

Expeditionstid

måndag – fredag
09:00-15:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Stockholms stad genomför, genom Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd (staden), en förenklad upphandling av handledartjänster för socialt, vård- och omsorgsarbete samt pedagogiskt arbete (dnr 396-2010-2.2.1.). Enligt tilldelningsbeslut den 17 mars 2011 har staden beslutat att inte godkänna U. Jederlund AB:s (bolaget) anbud.

Bolaget ansöker om överprövning och anför bl.a. följande. Bolaget invänder mot att Ulf Jederlund formellt underkänts i anbudsutvärderingen med hänvisning till krav på examen om lägst 120 poäng alternativt 180 högskolepoäng med relevant inriktning samt krav på handledarutbildning motsvarande minst en termins högskolestudier. Ulf Jederlund har styrkt med intyg relevant examen om 140 poäng (gamla systemet) samt därtill 90 högskolepoäng. Ulf Jederlunds kvalificerade handledarutbildning har även styrkts med intyg väl motsvarande hur kravet formulerats i förfrågningsunderlaget.

Det föreligger brister i både upphandlingens hantering och i kompetensen på området som upphandlas hos den upphandlande myndigheten.

Staden bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande. Staden har inte brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap 9 § eller mot någon annan bestämmelse i lagen om offentlig upphandling. Skälet till att staden i p 3.1 och 4.3 uppställt krav på dokumenterad universitets/högskoleexamen med relevant inriktning för uppdraget är att staden vill säkerställa att utförarna har en formell och kvalitetssäkrad utbildning. Det är kvalificerade handledningsuppdrag som ska genomföras på enheterna. Ställda krav är nödvändiga och relevanta för uppdraget då den upphandlande myndigheten eftersträvar att kompetensen hos dess handledare ska komplettera och utveckla befintlig kompetens inom respektive enhets personalgrupp. Därtill

kommer att det inom flertalet av dessa personalgrupper finns personal som har universitets/högskoleexamen med relevant inriktning för uppdraget. Det är av stor betydelse att också den personalen kan erhålla handledning utifrån sin kompetens. Det är också viktigt att handledaren förutom sin examen har tillräcklig kunskap i att hantera de frågor och problem som själva handledningen i sig kan innebära. En formell och kvalitetssäkrad handledarutbildning från högskola/universitet är ett säkerställande av att handledaren har en tillräcklig kunskap i handledningsprocessen.

Den utbildning som sökanden åberopat i sitt anbud uppfyller inte kraven i förfrågningsunderlaget:

- Psykoterapeutexamen anordnad av SAPU, Stockholms Akademi för Psykoterapiutbildning, är ingen universitets-/högskoleexamen.
- Utbildningsbevis för Kungliga Musikhögskolan avser 60 poäng, och det prövades därför inte huruvida utbildningsbeviset skulle uppfylla förfrågningsunderlagets krav på universitets-/högskoleexamen och om den i så fall har relevant inriktning.
- Musikhandledarutbildning vid Härnösands folkhögskola är ingen universitets-/högskoleexamen.
- "Handledarutbildning för skolan med inriktning på grupphandledning" är inte från utbildning från högskola/universitet.

Ställda krav är nödvändiga för att uppnå det eftersträlvade syftet och det finns inte utrymme för något mindre ingripande alternativ. Det finns en mängd anordnare av handledarutbildningar. Det är svårt att jämföra och bedöma utbildningarnas kvalitet samt relevans. Som en kvalitetssäkring har staden därför ställt krav på universitets-/högskoleexamen med relevant

inriktning för uppdraget. De anbudsgivare som inte innehar efterfrågad kompetens har kunnat skaffa den genom anlitande av andra företags kapacitet enligt 15 kap 15 a § LOU. Det uppställda kravet får därför inte begränsade negativa effekter på leverantörers möjlighet att lämna anbud.

Det ankommer inte på domstolen att pröva lämpligheten av den upphandlande myndighetens beslut. Det sökanden anför rör lämpligheten i stadens krav och någon omständighet som visar att staden genomfört upphandlingen i strid mot LOU inte har framkommit i målet.

Bolaget har i yttrande bl.a. anfört följande. Bolaget instämmer till fullo vad staden anfört avseende behovet av kvalitetssäkring och hög nivå i handledning inom verksamheterna. Vad gäller Psykoterapeutexamen, anordnad av SAPU (Stockholms Akademi för Psykoterapiutbildning), har rektorn vid SAPU har i e-postmeddelande till Ulf Jederlund den 7 april 2011 uppgett att "... SAPU:s Psykoterapeutexamen en högskoleexamen vilken omfattar 90 hp...". Av utbildningsbeviset från Kungliga Musikhögskolan om 60 poäng framgår följande: "Musikterapeututbildningen vid Kungliga Musikhögskolan omfattar sammanlagt 60 poäng." Utbildningen var en påbyggnadsutbildning på avancerad nivå. Detta är en examen i dagens mening, men inte med dåtida terminologi. Musikhögskolan antog Ulf Jederlund till denna utbildning på avancerad nivå på grundval av hans 80 poäng från Musikhandledarutbildningen.

Musikhandledarutbildningen vid Härnösands Folkhögskola har bedömts och ekvivalerats motsvarande 80 poäng av Skolöverstyrelsen, vilket visats. Denna ekvivalering har godkänts som gällande i samtliga fall i hela Ulf Jederlunds utbildnings- och yrkesbakgrund hittills sedan 1985. Högskoleverket är högsta instans och auktoritet på området och har godkänt Ulf Jederlunds grundutbildning vid flera tillfällen (intag till Musikhögskolan, intag till Legitimationsgrundande Psykoterapiutbildning). Socialstyrelsen,

högsta kvalitetssäkringsansvarig för behandling, socialt arbete m.m., har godkänt Ulf Jederlunds utbildningsbakgrund i samband med utfärdande av psykoterapilegitimation. Staden har förstås rätt att göra en annan bedömning, men bolaget ifrågasätter på vilken bättre kunskapsgrund i så fall.

I förfrågningsunderlaget finns krav på att handledaren ska ha "avslutat handledarutbildning motsvarande minst en hel termin heltid på högskola/universitet, där det ingått handledning på eget handledningsuppdrag". Detta har inte prövats över huvud taget. Enligt staden är det svårt att jämföra och bedöma utbildningarnas kvalitet samt relevans. Bolaget har skickat in material som kan utgöra grund för sådan bedömning. Det finns historik kring utbildning av handledare (fanns inga poängutbildningar på hög kvalitativ nivå tidigare, senare ett fåtal), det finns personer att konsultera som kan området och det finns högskoleinstitutioner att ta hjälp av för att bedöma utbildningar. Staden har inte visat att de gjort någonting av detta. Man har enbart gjort en "egen bedömning", trots att denna går rakt emot önskemålen hos den egna personalen på de enheter som nu riskerar bli av med sina handledare och trots att denna bedömning går rakt emot samtliga tidiga bedömningar gjorda av staden.

Även om Ulf Jederlunds grundutbildning om 80 poäng underkänns har han alltså 60 poäng plus 90 högskolepoäng, vilket tillsammans uppfyller ställda krav (180 högskolepoäng). Om staden verkligen ville bedöma Ulf Jederlund och bolagets anbud utifrån kvalitetssäkringsaspekter i första hand skulle Ulf Jederlunds formalia kring utbildningarna bedömts mer noggrant.

Staden har i yttrande bl.a. anfört följande. Bolaget har inte i sitt anbud visat att kravet i förfrågningsunderlaget punkten 3.1 på dokumenterad universitets-/högskoleexamen om lägst 120 poäng alternativt 180 högskolepoäng med relevant inriktning för en person i anbudsgivarens ledning är upp-

fyllt. Inte heller är det visat att kravet på att denne även ska ha avslutat en handledarutbildning motsvarande minst en hel termin heltid på högskola/universitet är uppfyllt.

Även om SAPU:s Psykoterapiexamen är en högskoleexamen uppfylls inte kravet på en examen om lägst 120 poäng. Som framgår av anbudet och sökandens senaste inlägga är det inte fråga om mer än 90 poäng oavsett om det är att betrakta som en examen eller ska räknas som högskolepoäng.

Samma sak gäller utbildningen vid Kungliga Musikhögskolan. Som framgår av anbudet och sökandens senaste inlägga är det inte fråga om mer än 60 poäng oavsett om det är att betrakta som en examen eller ska räknas som högskolepoäng.

När det gäller musikhandledarutbildningen från Härnösands Folkhögskola framgår inte av anbudet att Skolöverstyrelsen har bedömt och ekvivalerat utbildningen till 80 högskolepoäng. Att skolan själv är av uppfattningen att utbildningen är jämställd med högskoleutbildning enligt den handling som bifogats anbudet är inte tillräckligt för att anse att sökanden styrkt att den åberopade utbildningen motsvarar 80 högskolepoäng. Det är inte som sökandens synes göra gällande staden som vid anbudsprövningen ska ta reda på hur det förhåller sig utan anbudsprövningen är ett skriftligt förfarande som utgår från de handlingar som åberopas av anbudsgivarna.

Bolaget har i yttrande bl.a. anfört följande. Högskoleutbildning är ett hierarkiskt uppbyggt system där varje vidare utbildningsnivå förutsätter avklarad lägre nivå. På grundnivå innebär idag tre års heltidsstudier 180 högskolepoäng, före 2007 innebar det 120 poäng. Ulf Jederlunds utbildning/examen på grundnivå omfattar totalt 140 poäng, vilket motsvarar 3,5 års heltidsstudier och är 20 poäng mer än efterfrågat. Därefter har Ulf Jederlund, dessutom, Psykoterapeutexamen 90 högskolepoäng, en utbildning

på avancerad nivå vilken kräver godkänd examina på grundutbildningsnivå. Det är en omöjlighet att bli antagen till legitimationsgrundande psykoterapiutbildning (Högskoleverket kontrollerar utbildningarna) och en omöjlighet att bli godkänd som legitimerad psykoterapeut av Socialstyrelsen, utan en godkänd examen på grundutbildningsnivå. Det är mycket förvånande att tjänstemän som upphandlar kvalificerade handledartjänster inte har sådan kunskap. De backar tillbaka trettio år i tiden, och "underkänner" Ulf Jederlunds grundutbildning.

Angående handledarutbildningen har staden enbart gått på egen formell bedömning, trots att utfallet av denna går emot önskemålen hos den egna personalen, på de enheter som nu riskerar bli av med sina handledare. Och trots att denna bedömning går emot samtliga tidiga bedömningar gjorda av Stockholms stad: Ulf Jederlund har t.ex. arbetat under centrala upphandlingar med Staden regelbundet i drygt tio år. Då det inte funnits mer än enstaka poängsatta kvalificerade handledarutbildningar i Sverige förrän under de allra senaste åren, har de allra flesta kvalificerade och erfarna handledare, som hunnit vara verksamma mer än ca fem år efter sin utbildning, en kvalificerad handledarutbildning av annan form. Ulf Jederlunds handledarutbildning har t.ex. varit en av de mest ansedda inom området.

I anbudsutvärderingen i upphandlingen underkändes 16 av 24 anbud p.g.a. formsaken: "ej poängsatt handledarutbildning". Detta är ett stort kvalitetsproblem vilket stadens tjänstemän borde beakta. Man har utformat upphandlingar på så vis att upp emot 80 procent av de mest erfarna handledarna utesluts för att de inte gått en av de allra senare årens utbildningar. Med den skrivning som finns i förfrågningsunderlaget fanns möjlighet och skyldighet att pröva vilka handledarutbildningar som kan anses motsvara en termins poängsatt utbildning på heltid. Någon sådan prövning har inte gjorts.

UTREDNING I MÅLET

I förfrågningsunderlaget uppges bl.a. följande:

3.1 Teknisk förmåga och kapacitet

Utföraren ska ha väl dokumenterade resurser, kompetens och erfarenhet att utföra uppdrag enligt förfrågningsunderlagets ställda krav...

Dessutom krävs dokumenterad universitets-/högskoleexamen, om lägst 120 poäng alternativt 180 högskolepoäng, med relevant inriktning för uppdraget, t.ex. psykolog, socionom, beteendevetare, sjuksköterska eller likvärdigt, för en person i anbudsgivarens ledning. Denne ska även ha avslutat handledarutbildning motsvarande minst en hel termin heltid på högskola/universitet, där det ingått handledning på eget handledningsuppdrag samt ha varit verksam i minst två år som handledare.

DOMSKÄL

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.

Förvaltningsrättens bedömning

Överprövning enligt LOU är i första hand en kontroll av att upphandlande myndigheter följer de principer för offentlig upphandling som framgår av 1 kap. 9 § LOU samt övriga bestämmelser i LOU. Som huvudprincip gäller att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange vilka omständigheter som ligger till grund för talan.

Enligt bolaget har staden felaktigt underkänt bolagets anbud eftersom Ulf Jederlund uppfyller stadens krav på dokumenterad universitets-/högskoleexamen och kvalificerad handledarutbildning. Bolaget anser vi-

dare att staden kunnat få ytterligare information från personer med kunskap inom området och från högskoleinstitutioner för att säkerställa att aktuella krav uppfyllts av bolaget.

Förvaltningsrätten konstaterar att en upphandlande myndighet har en långtgående frihet att utforma förfrågningsunderlaget på ett ändamålsenligt sätt i förhållande till upphandlingsobjektet. Stadens förfrågningsunderlag innehåller ett krav avseende dokumenterad universitets-/högskoleexamen, om lägst 120 poäng alternativt 180 högskolepoäng, med relevant inriktning för uppdraget, t.ex. psykolog, socionom, beteendevetare, sjuksköterska eller likvärdigt, för en person i anbudsgivarens ledning. Vidare krävs, enligt förfrågningsunderlaget, att denne även ska ha avslutat handledarutbildning motsvarande minst en hel termin heltid på högskola/universitet, där det ingått handledning på eget handledningsuppdrag. Staden har valt att formulera de aktuella kraven på så sätt att kravens uppfyllande är nödvändigt för att anbudet överhuvudtaget ska utvärderas. De utbildningsbevis som bolaget lämnat in i samband med anbudet visar inte att Ulf Jederlund har en dokumenterad universitets-/högskoleexamen om 120 poäng alternativt 180 högskolepoäng. Bolaget har inte heller visat att kravet på en avslutad handledarutbildning motsvarande minst en hel termin heltid på högskola/universitet är uppfyllt.

En upphandlande myndighet har möjlighet att begära att ett anbud ska kompletteras eller förtydligas om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning, men någon sådan skyldighet finns inte. Vad bolaget anfört innebär inte att det finns grund för ingripande med stöd av LOU.

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis att det inte är visat att staden har brutit mot någon bestämmelse i LOU genom att bortse från bolagets anbud på de angivna grunderna. Det saknas därmed förutsättningar för ett

ingripande enligt LOU och ansökan om överprövning bör följaktligen avslås.

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

Kurt Björk
Rådman

Föredragande har varit Anna Mörtberg.



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 uppge 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