



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen

DOM
2012-01-23
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
21374-11
Enhet 17

SÖKANDE

Ersta Sköndal högskola AB, 556688-5280
Box 11189
100 61 Stockholm

Ombud: Advokat Pernilla Carlsson Rasiwala
Nord & Co Advokatbyrå KB
Box 1435
111 84 Stockholm

MOTPART

Stockholms stad, äldreförvaltningen och socialförvaltningen
Swedenborgsgatan 20
106 64 Stockholm

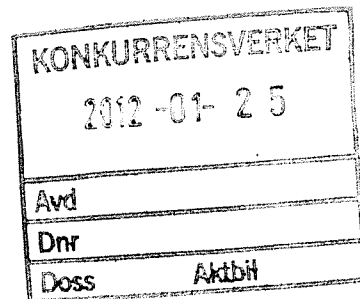
Ombud: Stadsadvokat Oscar Jacobsson
Stadsledningskontoret
105 35 Stockholm

SAKEN

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår Ersta Sköndal högskola AB:s ansökan om ingripande enligt LOU.



BAKGRUND

Socialförvaltningen och äldreförvaltningen i Stockholms stad (staden) genomför en upphandling avseende ramavtal för uppdragsutbildning på högskolenivå för perioden 1 november 2011 – 31 oktober 2013. Upphandlingen genomförs enligt ett förenklat förfarande. Upphandlingen omfattar åtta kategorier inom fyra delområden: A – äldreomsorg (tre kategorier), B – omsorg om personer med funktionsnedsättningar inklusive socialpsykiatri (tre kategorier), C – individ- och familjeomsorg och D – organisation, ledarskap och kvalitet. Anbudsgivare har kunnat lämna anbud avseende en eller flera kategorier. Varje kategori har prövats och utvärderats separat. Staden avser att anta två leverantörer i varje kategori. Tre leverantörer, däribland Ersta Sköndal högskola AB och Karolinska Institutet, lämnade anbud. Staden har i tilldelningsbeslut utsänt den 17 oktober 2011, beträffande samtliga kategorier, antagit anbud från Karolinska institutet (KI) i första hand och från Ersta Sköndal högskola AB i andra hand.

YRKANDEN M.M.

Ersta Sköndal högskola AB (högskolan) ansöker om överprövning och yrkar i första hand att förvaltningsrätten förordnar om rättelse på så sätt att upphandlingen får avslutas först sedan KI eller dess anbud har uteslutits från utvärdering och att utvärderingen i upphandlingen därefter görs om. I andra hand yrkar högskolan att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin ansökan anför högskolan bl.a. följande. Upphandlingen har genomförts dels i strid med reglerna i 11 kap. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) om kontroll av leverantörens lämplighet och val av deltagare m.m., dels i strid med lagstiftningens principer om transparens och likabehandling. Vidare strider KI:s anbud mot förordning (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor (uppdragsutbildningsförordningen).

Uppfyllelse av krav på leverantören

KI:s anbud uppfyller inte samtliga de skall-krav som ställts på leverantören. KI:s anbud borde därför ha förkastats redan vid steg ett i stadens prövning av anbudet.

Av förfrågningsunderlaget punkt 2.3.1 – 2.3.3 framgår att en tjänst i upphandlingen beträffande delområde A – C är utbildning inom socialt arbete. KI är ett medicinskt universitet som saknar den formella kompetens som krävs för att få ge högskoleutbildning inom ämnet och den akademiska disciplinen socialt arbete. KI har inte visat och staden har inte heller kontrollerat att KI har examensrätt för disciplinen socialt arbete, vilket enligt uppdragsutbildningsförordningen krävs för att KI ska få leverera uppdragsutbildning inom detta område. KI uppfyller således inte kravet på att leverantören ska ha dokumenterade resurser, kompetens och erfarenhet att organisera och leverera tjänster i enlighet med förfrågningsunderlaget.

Anbudsgivaren ska, enligt förfrågningsunderlaget, i undervisningen lyfta fram delområdena A och B utifrån både ett socialt och ett medicinskt perspektiv. I KI:s referens- och exempelkurser dominerar ett medicinskt perspektiv medan det sociala perspektivet och ämnesområdet socialt arbete ges en parentetisk position. KI brister således i ställda krav på att levererade utbildningar ska innehålla både ett socialt och ett medicinskt perspektiv.

Enligt kraven i förfrågningsunderlaget ska leverantören ha en etablerad utbildningsverksamhet inom de delområden för vilka man önskar leverera utbildningar, bl. a. avseende socialt arbete. En etablerad utbildningsverksamhet bör innebära en mångårig både teoretisk och praktisk erfarenhet av att ha utbildat och examinerat professioner inom aktuellt område. Begreppet måste anses innefatta en kvantitativ och kvalitativ bedömning av hur ämnet fokuseras och behandlas hos anbudsgivaren. KI refererar i sitt anbud till enstaka kurser som hållits i socialnära discipliner. Detta kan inte vara

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

tillräckligt för att uppfylla kravet på etablerad utbildningsverksamhet. Genom att tilldela uppdragsutbildningen i upphandlingen avseende bl.a. socialt arbete till KI, som inte har visat att institutet har etablerad utbildningsverksamhet inom denna disciplin, har staden brutit mot kravet på likabehandling och förutsebarhet i LOU.

En tämligen kortfattad beskrivning av anbudsgivarens verksamhet, i enlighet med punkt 1.2 i förfrågningsunderlaget, kan inte med nödvändighet medföra att kravet på att anbudsgivaren ska ha en etablerad utbildningsverksamhet är uppfyllt. Högskolan ifrågasätter att stadens avsikt med kravet på att anbudsgivaren ska ha en etablerad utbildningsverksamhet var att anbudsgivarna skulle ge in tämligen allmänt hållna beskrivningar av deras verksamhet. Det har i vart fall inte varit tydligt för anbudsgivarna att det var så kravet skulle uppfattas.

Skulle förvaltningsrätten finna att staden har gjort rätt när den bedömt att KI uppfyller kravet på etablerad utbildningsverksamhet menar högskolan att stadens bedömning av begreppet etablerad utbildningsverksamhet inte har varit förutsebar för potentiella anbudsgivare i upphandlingen. Bedömningen kan således ha påverkat de konkurrensuppsökande skedena av upphandlingen genom att mindre läroinstitut har avstått från att lägga anbud eftersom de inte ansett att deras genomförande av enstaka kurser utgör sådan etablerad utbildningsverksamhet som efterfrågats i upphandlingen. Högskolan menar därför att upphandlingen, i andra hand, ska göras om.

I förfrågningsunderlaget uttrycks att kursansvarig skall ha kunskap och insikt om relevanta regler, metoder och rutiner inom området som anbudet avser. KI har i sitt anbud lämnat CV och referensuppdrag för tre kursansvariga: en legitimerad sjukgymnast för delområde A, en legitimerad klinisk neuropsykolog för delområde B och en legitimerad psykolog och legitimerad psykoterapeut för delområde C. Ingen av de kursansvariga har

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

därmed sin akademiska hemvist eller professionsspecifika erfarenhetsbas inom de i förfrågningsunderlaget efterfrågade sociala perspektiven. KI har inte kunnat visa på vare sig formell kompetens eller yrkeserfarenhet inom social omsorg och socialt arbete. Staden frångår därmed kraven i förfrågningsunderlaget och brister i sin kontroll av anbudsgivarens kompetens och lämplighet som leverantör av högskoleutbildning i social omsorg och socialt arbete.

Uppfyllelse av krav på tjänsten

För det fall att förvaltningsrätten finner att staden har gjort rätt i att inte utesluta KI ur upphandlingen skulle i vart fall dess anbud ha uteslutits från utvärdering eftersom det inte uppfyller de skall-krav som ställs på tjänsten i förfrågningsunderlaget.

Uppdragsutbildningen ska, enligt avtalsvillkoren i förfrågningsunderlaget, punkt 4.3, utföras i enlighet med uppdragsutbildningsförordningen. I förfrågningsunderlaget punkt 3 anges att uppfyllande av avtalsvillkoren utgör ett obligatoriskt krav för att ett anbud ska gå vidare till anbudsutvärdering. Enligt 3 § uppdragsutbildningsförordningen får en högskola bedriva uppdragsutbildning bara om den knyter an till sådan högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå som högskolan har examensrätt för. Högskolan ifrågasätter att KI har examensrätt avseende disciplinen socialt arbete, vilket är en av de tjänster som ska levereras enligt uppgifter i punkt 2.3.1 – 2.3.3 i förfrågningsunderlaget. Skulle KI ha en sådan examensrätt framgår det i vart fall inte av dess anbud. Staden synes inte heller ha kontrollerat KI:s uppfyllelse av detta krav. Det faktum att KI saknar examensrätt för disciplinen socialt arbete innebär att KI enligt uppdragsutbildningsförordningen inte får leverera uppdragsutbildning inom detta område.

Enligt staden har det inte uppställts krav på att anbudsgivarna ska inge bevis för att de kan leverera i enlighet med kraven i förordningen. Högskolan

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

anser att det måste strida mot de grundläggande principerna i LOU att uppställa krav i en upphandling utan möjlighet eller avsikt att kunna kontrollera dem. Ett underlåtande att uppställa krav på bevis bör inte kunna åberopas till stöd för att inte utesluta ett bristande anbud med åberopande av att den upphandlande myndigheten inte har haft anledning att ifrågasätta lämnade uppgifter i anbudet. Även om förvaltningsrätten finner att staden inte behöver kräva in bevis för de påståenden som lämnas i ett anbud, är det nu, då staden har uppmärksammats på bristerna i anbudet, möjligt för staden att undersöka om KI verkligen har uppfyllt det ställda kravet på leverans. Skulle KI brista i detta avseende måste KI och dess anbud uteslutas från stadens utvärdering, ett annat agerande skulle strida mot LOU:s krav på förutsebarhet och likabehandling.

Enligt 5 § uppdragsutbildningsförordningen ska den avgift som uttas för en uppdragsutbildning beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. En enkel genomlysning av priserna i KI:s anbud visar att KI inte kommer att få full kostnadstäckning med sitt anbudspris. Detta är särskilt tydligt mot bakgrund av att priserna KI offererat är betydligt lägre än de som KI offererade i den föregående upphandlingen av motsvarande tjänster, vilken genomfördes 2007. Även denna omständighet innebär att KI inte kommer att kunna leverera uppdraget i enlighet med avtalsvillkoren i förfrågningsunderlaget. Genom att inte ha kontrollerat och noggrant utrett KI:s prisuppgift har staden brustit i sin kontrollskyldighet på ett sätt som har kommit att innebära olika behandling av anbudsgivarna.

Om förvaltningsrätten skulle bedöma att staden vid anbudsutvärderingen inte har haft anledning att misstänka att KI:s pris inte gav full kostnadstäckning är det nu, då staden har uppmärksammats på denna brist i KI:s anbud, möjligt för staden att kontrollera KI:s kostnadstäckning för uppdraget. Staden bör inte kunna underlåta detta genom att åberopa att den inte

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM

har kunnat kontrollera kravet i upphandlingen eftersom den inte har begärt in bevis på kravuppfyllelse från anbudsgivarna.

Genom att anta KI:s anbud trots att KI inte uppfyller skall-kraven vad gäller leverantör och trots att dess anbud inte uppfyller de skall-krav som gäller den upphandlade tjänsten har staden avvikit från föreskrifterna om anbudsprovning och utvärdering i punkt 3 i förfrågningsunderlaget på ett sätt som står i strid med kraven på förutsebarhet och likabehandling i LOU.

För det fall att bristerna i KI:s anbud inte var kända för staden vid provningen av anbuderna vill högskolan påpeka att en upphandlande myndighet inte får bortse från brister hos en leverantör eller i ett anbud även om dessa har blivit kända först i samband med en överprövningsprocess. Högskolan hänvisar härvid till Kammarrätten i Göteborgs avgörande i mål 4904-09. Staden måste mot denna bakgrund utesluta KI och dess anbud, göra en ny utvärdering och meddela ett nytt tilldelningsbeslut i upphandlingen. Det måste vidare ligga i en upphandlande myndighets intresse att kontrollera att dess leverantörer följer de krav som uppställs på deras verksamhet i lag eller förordning och i annonserade upphandlingsunderlag. Staden kan således inte nöja sig med att endast konstatera att KI har bekräftat att de obligatoriska kraven i upphandlingen är uppfyllda då de kan kontrolleras mot de uppgifter som lämnats i anbudet. Högskolan hänvisar härvid till Förvaltningsrätten i Malmös dom i mål 6875-11.

Skulle förvaltningsrätten finna att KI och dess anbud uppfyller stadens ställda krav på leverantörer och anbud, anser högskolan att stadens provning av KI och bedömning av dess anbud inte har varit förutsebar utifrån den beskrivning som lämnas i punkt 3 i förfrågningsunderlaget. Högskolan yrkar mot denna bakgrund, i andra hand, att upphandlingen ska göras om eftersom de konkurrensuppsökande skedena av upphandlingen kan ha påverkats av denna oförutsebara provning.

Det är uppenbart att högskolan, vars anbud placerats som nummer två i rangordningen efter KI och alltså är det ekonomiskt näst mest fördelaktiga, riskerar att lida skada av stadens felaktiga antagande av KI:s anbud. Skulle KI och dess anbud ha hanterats korrekt av staden hade högskolan rangordnats som nummer ett och fått i princip alla avrop från ramavtalet.

Socialförvaltningen och äldreförvaltningen i Stockholms stad (staden) bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande. Brott mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i LOU föreligger inte. Staden har vare sig frångått kraven i förfrågningsunderlaget eller brustit i sin kontroll av lämpligheten hos anbudsgivarna. KI har uppfyllt samtliga de krav som ställts i upphandlingen. Förfrågningsunderlaget uppfyller lagens krav på transparens och upphandlingen har genomförts på ett korrekt sätt i enlighet med LOU och förutsättningarna i förfrågningsunderlaget.

Det är upp till den upphandlande myndigheten att, inom ramen för bestämmelserna i LOU, bedöma och bestämma vilka krav som är relevanta och som ska ställas på leverantören i en upphandling. Högskolan synes göra gällande att andra krav än de som ställts i förfrågningsunderlaget ska ställas. Vad högskolan anför är i stora delar inte krav i upphandlingen och högskolans uppfattning om vilka krav som bör ställas saknar relevans.

Uppfyllelse av krav på leverantören

KI har i sitt anbud bekräftat att universitetet har dokumenterade resurser, kompetens och erfarenhet att organisera och leverera tjänster i enlighet med förfrågningsunderlaget, att KI i sin undervisning lyfter fram delområdena A och B utifrån både ett socialt och ett medicinskt perspektiv samt att KI för respektive delområde har en etablerad utbildningsverksamhet. Genom de redovisningar och uppgifter som lämnats i anbudet är visat att KI

uppfyller ställda krav inom dessa områden och staden bestrider således att det förekommer brister vad gäller detta i KI:s anbud.

Till styrkande av att anbudsgivaren uppfyller kravet på en etablerad utbildningsverksamhet inom respektive delområde ska anbudsgivaren enligt förfrågningsunderlaget lämna en kortfattad beskrivning av anbudsgivaren med redovisning av att denne är en högskola eller ett universitet, inklusive en beskrivning av verksamhetens inriktning och kompetensresurser som visar att kravet är uppfyllt samt lämna uppgift om två referensuppdrag. KI uppfyller detta krav. Högskolan gör i sitt yttrande gällande att staden i sin bedömning av om anbudsgivarna har en etablerad utbildningsverksamhet borde ha vägt in andra aspekter. Stadens uppfattning är att de uppgifter som anbudsgivarna enligt förfrågningsunderlaget ska lämna är tillräckliga och att ett sådant tillvägagångssätt som högskolan föreskriver skulle strida mot principen om transparens och de grundläggande principerna i LOU. Staden har inte uppställt krav på att anbudsgivaren ska ha examensrätt inom socialt arbete. Begreppen ”socialt arbete” och ”disciplinen socialt arbete” förekommer överhuvudtaget inte bland de krav som ställs på anbudsgivarna i förfrågningsunderlaget. Staden bestrider att det av punkten 1.2 i förfrågningsunderlaget följer att anbudsgivaren ska erbjuda tjänster som innefattar krav på utbildning inom socialt arbete. De tjänster som anbudsgivaren ska leverera framgår av punkterna 2.3.1 – 2.3.4 i förfrågningsunderlaget.

Vilka krav som ställs på personalens kompetens framgår av punkt 1.3 i förfrågningsunderlaget. Genom de uppgifter som KI lämnat i sitt anbud avseende de kursansvariga är enligt staden visat att kraven i förfrågningsunderlaget avseende personalens kompetens och erfarenhet är uppfyllda.

Uppfyllelse av krav på tjänsten

Av punkten 4.3 i förfrågningsunderlaget framgår att uppdragsutbildningen ska utföras i enlighet med uppdragsutbildningsförordningen. Det föreskrivs dock inga krav på att anbudsgivarna genom intyg eller annat ska visa att de uppfyller kravet. KI har i sitt anbud intygat att uppdraget kommer att utföras i enlighet med uppdragsutbildningsförordningen. Vid en jämförelse framgår att uppgifterna i anbudet motsvarar kraven i förfrågningsunderlaget och det har inte framkommit några omständigheter som ger staden anledning att ifrågasätta de lämnade uppgifterna vad gäller uppfyllelse av 3 § uppdragsutbildningsförordningen. Mot denna bakgrund har det inte funnits någon skyldighet för staden att kontrollera KI:s uppgifter. Staden hänvisar härvid till Kammarrätten i Göteborgs dom i mål 6417 – 6412-10 och Kammarrätten i Jönköpings dom i mål 1472 – 1474-11.

Inte heller vad gäller frågan om KI:s anbud uppfyller kravet på full kostnadstäckning i 5 § uppdragsutbildningsförordningen har det framkommit något skäl för staden att ifrågasätta de priser KI har offererat i upphandlingen. Vidare har staden inte funnit att priset är onormalt lågt. För övrigt noterar staden att det finns deltjänster där högskolan har offererat lägre priser än KI.

Sammanfattningsvis har staden i förfrågningsunderlaget på ett tydligt sätt angett vilka krav som ställs på leverantören och på vilket sätt dessa ska styrkas. Anbudet från KI uppfyller samtliga krav och något skäl för att diskvalificera anbudet har inte förelegat. Det saknas således grund för ingripande mot upphandlingen och högskolans talan ska därför ogillas.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

Av 1 kap. 9 § LOU framgår att 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. 5 § LOU, i tillämplig lydelse, 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.

Enligt 3 § uppdragsutbildningsförordningen får en högskola bedriva uppdragsutbildning bara om den knyter an till sådan högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå som högskolan har examensrätt för.

I 5 § uppdragsutbildningsförordningen stadgas följande. Vid uppdragsutbildning tillämpas avgiftsförordningen (1992:191). Högskolorna får själva bestämma avgiftens storlek. Avgiften ska beräknas så att full kostnads- täckning uppnås.

Utredningen i målet

I förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande.

1.2 Leverantören

Anbudsgivaren skall vara högskola eller universitet enligt svensk definition d.v.s. ett lärosäte med rätt att utfärda examina inom grundläggande högskoleutbildning och forskarutbildning eller ett lärosäte med rätt att utfärda examina inom grundläggande högskoloutbildning.

Anbudsgivaren skall ha dokumenterade resurser, kompetens och erfarenhet att organisera och leverera tjänster i enlighet med detta förfrågningsunderlag.

Anbudsgivaren skall i undervisningen lyfta fram delområdena A och B utifrån både ett socialt och ett medicinskt perspektiv.

1.2.1 Krav gällande del A: Äldreomsorg

Anbudsgivaren skall ha en etablerad utbildningsverksamhet inom äldreomsorg inklusive kommunal hälso- och sjukvård.

Anbud skall innehålla:

1. En kortfattad beskrivning av anbudsgivaren med redovisning av att denne är en högskola eller ett universitet, inklusive en beskrivning av verksamhetens inriktning och kompetensresurser som visar att ovanstående krav är uppfyllda.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM

DOM

Allmänna avdelningen

2. Två referensuppdrag under de tre senaste åren med uppdragsgivare avseende två högskoleuppdragsutbildningar på 7,5 hp eller 15 hp inom äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård för vilka anbudsgivaren haft ansvar.

1.2.2. Krav gällande del B: Omsorg om personer med funktionsnedsättning inklusive socialpsykiatri

Anbudsgivaren skall ha en etablerad utbildningsverksamhet inom omsorg om personer med funktionsnedsättning inklusive socialpsykiatri.

Anbud skall innehålla:

1. En kortfattad beskrivning av anbudsgivaren med redovisning av att denne är en högskola eller ett universitet, inklusive en beskrivning av verksamhetens inriktning och kompetensresurser som visar att ovanstående krav är uppfyllda.

2. Två referensuppdrag under de tre senaste åren med uppdragsgivare avseende två högskoleuppdragsutbildningar på 7,5 hp eller 15 hp inom området omsorg om personer med funktionsnedsättning inklusive socialpsykiatri (varav ett för socialpsykiatri och ett inom övrig del av verksamhetsområdet) för vilka anbudsgivaren haft ansvar.

1.2.3. Krav gällande del C: Individ och familjeomsorg

Anbudsgivaren skall ha en etablerad utbildningsverksamhet inom individ och familjeomsorg.

Anbud skall innehålla:

1. En kortfattad beskrivning av anbudsgivaren med redovisning av att denne är en högskola eller ett universitet, inklusive en beskrivning av verksamhetens inriktning och kompetensresurser som visar att ovanstående krav är uppfyllda.

2. Två referensuppdrag med uppdragsgivare under de tre senaste åren avseende två högskoleuppdragsutbildningar inom området individ och familjeomsorg.

1.3 Personal och kompetenskrav

Kursansvarig skall ha kunskap och insikt om relevanta regler, metoder och rutiner inom området som anbudet avser. Kursansvarig skall ha en avslutad akademisk utbildning. Minst tre års yrkeserfarenhet efter avslutad utbildning erfordras för kursansvarig. Minst ett års erfarenhet som kursansvarig på akademisk nivå inom ämnen som efterfrågas i denna upphandling erfordras.

Kursansvarig skall också vid minst två tillfällen de tre senaste åren ha ansvarat för utbildning på motsvarande nivå och inom ämnen som efterfrågas i denna upphandling som visat sig uppfylla uppdragsgivarens ställda mål/krav.

Anbudet skall innehålla:

1. En redovisning av vilka personer som anbudsgivaren avser att använda som kursansvarig för genomförandet av uppdraget. Det skall framgå vilken/-a delar (A-D) som respektive person ska svara för. Personer skall redovisas genom Curriculum Vitae innehållande namn, teoretisk kompetens och erfarenhet.

2. Kortfattade beskrivningar av de två utbildningar som varje kursansvarig har genomfört.

3. Skriftlig referens/ skriftliga referenser från en av de aktuella uppdragsgivarna (en referens per kursansvarig). Referens skall innehålla information enligt bifogad mall (bilaga 1 för del A, bilaga 2 för del B, bilaga 3 för del C och bilaga 4 för del D). I det fall anbudsgivaren för del A-D föreslår en person för flera delar avgör anbudsgivaren vilken av de aktuella delarna referensen skall avse.

3. Anbudsprövning och utvärdering

Prövning och utvärdering av inkomna anbud kommer att genomföras med utgångspunkt från de uppgifter som anbudsgivaren redovisat i sitt anbud och ske i tre steg.

Steg 1. Först prövas att anbuderna uppfyller de krav som ställts på leverantören (avsnitt 1).

Steg 2. De anbud som visat sig uppfylla kraven i steg 1 genomgår därefter en prövning av att de ställda kraven på tjänsten – inklusive kommersiella villkor – är uppfyllda (avsnitt 2 och 4). Att samtliga krav är uppfyllda och att samtliga redovisningar är inlämnade enligt anvisning är en förutsättning för att anbudet går vidare till anbudsutvärdering steg 3.

Steg 3. Bland de anbud som därefter kvarstår (=godkända anbud) kommer Förvaltningen att för respektive del anta anbud som har lägst pris enligt förutsättningarna i avsnitt 3.1 nedan.

4. Avtalsvillkor

4.3 Uppdragets utförande

Uppdragsutbildningen ska utföras enligt förordning (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.

Förvaltningsrättens bedömning

Överprövning enligt LOU utgör en kontroll av om det, utifrån de omständigheter sökanden anfört, finns grund att ingripa mot upphandlingen enligt 16 kap. 5 § LOU. De grundläggande principer som ska efterlevas vid all offentlig upphandling är principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Likabehandlingsprincipen innebär att alla leverantörer ska behandlas lika och ges så lika förutsättningar som möjligt. Likabehandling förutsätter att anbudsgivare behandlas lika i alla skeden av anbudsproceduren. Detta innebär att en upphandlande myndighet inte får anta ett anbud som inte uppfyller kraven enligt förfrågningsunderlaget och inte heller göra prövningen mot andra kriterier än de som funnits med i förfrågningsunderlaget. Transparensprincipen innebär att upphandlingsprocessen ska kännetecknas av öppenhet och förutsebarhet. I detta ligger också att förfrågningsunderlag ska vara klart och tydligt utformade och att det av förfrågningsunderlaget ska framgå hur den upphandlande myndigheten ska gå till väga vid anbudsprövningen. Av RÅ 2002 ref. 50 framgår emellertid att de skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfrågningsunderlag som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten inte träds för när.

Uppfyllelse av krav på leverantören

Vad gäller leverantören har i förfrågningsunderlaget uppställts krav på att anbudsgivaren ska ha dokumenterade resurser, kompetens och erfarenhet

att organisera och leverera tjänster i enlighet med förfrågningsunderlaget. Vidare ställs krav på att anbudsgivaren i undervisningen ska lyfta fram delområdena A och B utifrån både ett socialt och ett medicinskt perspektiv. Vad gäller respektive delområde uppställs krav på att anbudsgivaren ska ha en etablerad utbildningsverksamhet inom området. Anbudsgivare ska, enligt de krav som anges för respektive delområde under punkt 1.2 i förfrågningsunderlaget, visa att de krav som ställs på leverantören är uppfyllda genom att anbuden ska innehålla en kortfattad beskrivning av anbudsgivaren med redovisning av att denne är en högskola eller ett universitet, inklusive en beskrivning av verksamhetens inriktning och kompetensresurser som visar att de ställda kraven är uppfyllda. För respektive delområde ska även presenteras två referensuppdrag avseende utförda uppdragsutbildningar på högskolenivå inom området.

Beträffande kravet på att undervisningen avseende delområde A och B ska ha både ett socialt och ett medicinskt perspektiv har högskolan gjort gällande att de referens- och exempelkurser som åberopats av KI i dess anbud domineras av ett medicinskt perspektiv och att det sociala perspektivet ges en parentetisk position.

KI har i sitt anbud avseende delområde A och B, i enlighet med punkt 1.2.1 och 1.2.2 i förfrågningsunderlaget, lämnat exempel på kurser som KI tidigare har utfört och, i enlighet med punkt 2.3.1 och 2.3.2, lämnat exempel på kurser man erbjuder i aktuell upphandling. Ett krav på att undervisning ska lyftas fram både ur ett socialt och ur ett medicinskt perspektiv måste tillåta en viss diskrepans mellan anbuden vad gäller hur mycket fokus som läggs på det sociala respektive det medicinska perspektivet. För att ingripande i upphandlingen ska bli aktuell på denna grund krävs att högskolan visar att KI:s anbud brister i det sociala perspektivet i sådan grad att det skulle strida mot de grundläggande principerna i LOU och gemenskapsrätten att anta KI:s anbud. Såvitt förvaltningsrätten kan se inne-

håller de exempel- och referenskurser KI har presenterat inom delområde A och B både ett socialt och ett medicinskt perspektiv i godtagbar omfattning. Förvaltningsrätten finner således inte att högskolan inom detta område har visat på brister som borde ha föranlett en diskvalificering av KI:s anbud.

Avseende kravet på etablerad utbildningsverksamhet inom respektive delområde har högskolan anfört att det faktum att KI:s anbud refererar till enstaka kurser som hållits i socialnära discipliner inte kan innebära att KI ska anses ha en etablerad utbildningsverksamhet inom disciplinen socialt arbete. Högskolan menar därför att staden genom att anta KI:s anbud har brutit mot kravet på likabehandling i LOU.

Det krav som uppställts på anbudsgivarna beträffande redogörelse för att de uppfyller kravet på en etablerad utbildningsverksamhet inom respektive delområde framgår av punkt 1.2.1 – 1.2.4 i förfrågningsunderlaget. KI har lämnat beskrivningar i enlighet med dessa krav, vilka enligt förvaltningsrättens mening är tillräckliga för att uppfylla kravet på redovisning av att KI har en etablerad utbildningsverksamhet inom de efterfrågade delområdena äldreomsorg, omsorg om personer med funktionsnedsättning inklusive socialpsykiatri, individ- och familjeomsorg samt organisation, ledarskap och kvalitet. Omständigheten att det inom kategori 1 (socialpedagogik och omsorgsarbete) inom delområde A och inom kategori 1 (socialpedagogik och omvårdnadsarbete) inom delområde B bl.a. efterfrågas utbildning inom metoder i socialt arbete och specifika arbetsuppgifter i socialt arbete, att kategori A3 och B3 gäller lagar och föreskrifter i socialt- och omvårdnadsarbete samt att det i delområde C efterfrågas utbildning beträffande socialtjänstens arbete förändrar inte denna bedömning.

Högskolan har vidare uppgett att kravet på etablerad utbildningsverksamhet inte är tillräckligt specifikt för att det ska stå klart för anbudsgivarna

vad som efterfrågas och att förfrågningsunderlaget således inte uppfyller LOU:s krav på förutsebarhet, vilket kan ha påverkat de konkurrensuppsökande skedena av upphandlingen.

Kravet på en etablerad utbildningsverksamhet inom respektive delområde åtföljs av en redogörelse för vad anbudena ska innehålla för att visa att kravet är uppfyllt. Enligt förvaltningsrättens mening får kravet på en etablerad utbildningsverksamhet därmed anses vara tillräckligt klart och förutsebart och kan således inte anses otydligt i sådan grad att det strider mot principen om transparens.

Beträffande kraven på personalens kompetens har högskolan gjort gällande att ingen av de kursansvariga har sin akademiska hemvist eller professions-specifika erfarenhetsbas inom de i förfrågningsunderlaget efterfrågade sociala perspektiven och att KI inte har kunnat visa på vare sig formell kompetens eller yrkeserfarenhet inom social omsorg och socialt arbete.

De krav som uppställts på personalens kompetens framgår av förfrågningsunderlaget punkt 1.3. KI har i sitt anbud gjort en redovisning i enlighet med de krav på anbuds innehåll som uppställts i förfrågningsunderlaget. Förvaltningsrätten finner att det genom de redovisade uppgifterna framgår att KI uppfyller de krav som ställts på kursansvarigas kompetens.

Vad gäller dokumenterade resurser, kompetens och erfarenhet att organisera och leverera tjänster i enlighet med förfrågningsunderlaget har högskolan uppgett att KI saknar denna kompetens beträffande leverans av uppdragsutbildning i social omsorg och socialt arbete då KI inte har examensrätt i socialt arbete och således, enligt uppdragsutbildningsförordningen, inte får leverera uppdragsutbildning inom detta område. Förvaltningsrätten finner att det genom ovan nämnda redovisningar av KI:s verksamhet, personal och exempel på tidigare genomförd uppdragsutbildning framgår att

KI har dokumenterade resurser, kompetens och erfarenhet att leverera tjänster i enlighet med förfrågningsunderlaget.

Uppfyllelse av krav på tjänsten

Enligt punkt 3 i förfrågningsunderlaget ska samtliga ställda krav på tjänsten, inklusive de kommersiella villkoren i punkt 4, vara uppfyllda för att ett anbud ska gå vidare till anbudsutvärdering. I punkt 4.3 anges att de upphandlade uppdragsutbildningarna ska utföras i enlighet med uppdragsutbildningsförordningen. Av 3 § uppdragsutbildningsförordningen följer att en högskola får bedriva uppdragsutbildning bara om den knyter an till sådan högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå som högskolan har examensrätt för.

Högskolan har gjort gällande att KI saknar examensrätt för disciplinen socialt arbete och därför, enligt 3 § uppdragsutbildningsförordningen, inte får leverera uppdragsutbildning inom detta område. Fråga är om den aktuella uppdragsutbildningen, avseende äldreomsorg, omsorg om personer med funktionsnedsättning inklusive socialpsykiatri, individ och familjeomsorg samt organisation, ledarskap och kvalitet, knyter an till sådan högskoleutbildning som KI har examensrätt för. KI har, genom att underteckna ett modellavtal i anbudet, bekräftat att KI uppfyller kravet på att efterfrågade utbildningar kommer att utföras i enlighet med uppdragsutbildningsförordningen. Staden har inte uppställt något krav på att anbudsgivare ska ge in handlingar som styrker uppfyllelse av uppdragsutbildningsförordningen. Vare sig i LOU, i dess förarbeten eller i rättspraxis finns stöd för att en upphandlande myndighet skulle vara skyldig att kontrollera om uppgifterna som lämnats i ett anbud i sig är riktiga, när omständigheterna i det enskilda fallet inte ger anledning att ifrågasätta riktigheten. En sådan kontrollskyldighet kan i vart fall inte sträcka sig längre än att den upphandlande myndigheten jämför uppgifterna i anbudet med de obligatoriska krav som angetts i förfrågningsunderlaget. Att vid utvärderingen ställa upp krav på att

uppgifterna i anbudet också ska styrkas skulle i sig kunna strida mot de grundläggande principerna i LOU (jfr Kammarrätten i Jönköpings dom i mål 981-11 och Kammarrätten i Göteborgs dom i mål 6417-11 – 6422-11.) Högskolan har härvid hänvisat till Kammarrätten i Göteborgs dom i mål 4904-09 där det anges att uppgifter om att ett anbud inte uppfyller samtliga skall-krav måste beaktas även om de blivit kända först i samband med överprövningsprocessen. I det målet var det dock ostridigt att ett antal anbud inte uppfyllde vissa i förfrågningsunderlaget uppställda skall-krav och att denna omständighet inte var känd för den upphandlande myndigheten vid tidpunkten för anbudsutvärderingen. Förvaltningsrätten anser inte att staden, med hänsyn till de uppgifter KI har lämnat kring utbildning och forskning inom respektive delområde, har haft någon anledning att ifrågasätta KI:s uppgift om att erbjuden uppdragsutbildning kommer att utföras i enlighet med uppdragsutbildningsförordningen. Vad högskolan har anfört i denna del föranleder inte någon annan bedömning.

Enligt 5 § uppdragsutbildningsförordningen får högskolorna vid uppdragsutbildning själva bestämma avgiftens storlek, men den ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Högskolan anför härvid att det pris KI offererat inte kan innebära full kostnadstäckning och hänvisar bl.a. till det faktum att KI vid tidigare upphandling av motsvarande tjänster 2007 offererat betydligt högre priser än i aktuell upphandling. Staden anför att det inte har framkommit något skäl att ifrågasätta offererade priser och att den inte har funnit att priset är onormalt lågt samt att det finns deltjänster där sökanden har offererat lägre priser än KI.

Förvaltningsrätten konstaterar att vilka priser som erbjudits i en annan upphandling, utförd för flera år sedan, saknar relevans för bedömningen av om KI:s anbud står i överensstämmelse med bestämmelsen om full kostnadstäckning i uppdragsutbildningsförordningen. Förvaltningsrätten noterar att de offererade priserna skiljer sig åt relativt mycket samt att skillna-

derna i flera delar är större mellan högskolans anbud och det tredje anbudet, som beträffande samtliga delområden offererat det klart högsta priset, än mellan högskolans och KI:s anbud. Det förefaller således finnas en stor variation bland olika läroinstitut i uppfattningen om till vilket pris det är lönsamt att leverera i upphandlingen efterfrågade utbildningar. Det finns även åtskilliga faktorer som kan påverka en leverantörs priser åt det ena eller andra hållet. För att staden i denna del ska anses ha haft anledning att ifrågasätta KI:s uppgift om uppfyllelse av aktuell bestämmelse i uppdragsutbildningsförordningen måste det enligt förvaltningsrättens mening därför vara tämligen uppenbart att KI:s anbud strider mot regeln om full kostnadstäckning. Förvaltningsrätten finner inte att högskolan har visat att så är fallet.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten inte att det i målet har visats att upphandlingen strider mot likabehandlingsprincipen eller transparensprincipen. Inte heller i övrigt är det visat att någon av bestämmelserna i LOU eller de gemenskapsrättsliga principerna har åsidosatts. Skäl för ingripande mot upphandlingen enligt 16 kap. LOU saknas därmed, varför ansökan om överprövning ska avslås.

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



Kaisa Söderberg

Rådman

Föredragande har varit Cecilia Larsson.



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