



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I UPPSALA**

Enhet 1

**DOM**  
2018-06-12  
Meddelad i Uppsala

Mål nr  
6573-17 E

**SÖKANDE**

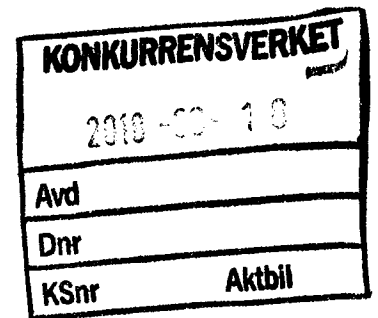
Svenska Hälsopromotiongruppen AB, 556618-9188  
Lilla Torget 2  
441 30 Alingsås

**MOTPART**

Uppsala kommun  
753 75 Uppsala

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och förordnar att Uppsala kommuns upphandling av ledarskapsutveckling för tillit och förtroende med dnr KSN-2017-3252 ska göras om.

Dok.Id 243504

**Postadress**  
Box 1853  
751 48 Uppsala

**Besöksadress**  
Kungsgatan 49

**Telefon**  
018-431 63 00  
**E-post:** [forvaltningsratteni uppsala@dom.se](mailto:forvaltningsratteni uppsala@dom.se)  
[www.forvaltningsratteni uppsala.domstol.se](http://www.forvaltningsratteni uppsala.domstol.se)

**Telefax**  
018-10 00 34

**Expeditionstid**  
måndag–fredag  
08:00–16:00

### BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Uppsala kommun genomför en upphandling av ledarskapsutveckling för tillit och förtroende med dnr KSN-2017-3252. I tilldelningsbeslut den 21 november 2017 har anbud från Franklincovey Sweden AB antagits.

**Svenska Hälsopromotiongruppen AB** (bolaget) ansöker om överprövning och yrkar i första hand att upphandlingen ska få avslutas först efter att kommunen redovisat hur utvärderingen av inkomna anbud gått till och gett bolaget möjlighet att ta del av det vinnande anbudets huvudsakliga innehåll och prissättning för att kunna bedöma om utvärderingen av anbuderna skett korrekt. I andra hand yrkas att upphandlingen ska göras om. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande.

Upphandlingen har genomförts på ett sätt som strider mot de grundläggande principerna om förutsägbarhet och transparens. De viktigaste skälen till begäran om överprövning är upphandlingens brist på saklig och öppen redovisning av hur värdering av anbuderna genomförts. Det är mycket svårt att förstå hur det utifrån saklig grund går att göra en värdering som i tidigt skede diskvalificerar elva av tolv anbud på bl.a. kravet om forskningsbaserad metod. Särskilt som flertalet anbud kommer från företag med hög kompetens inom området. När ska-kraven har så många kvalitativa eller vaga kriterier blir det en stor osäkerhet i värderingen av anbuderna. Det blir därmed en besvärande otydlighet i vad som krävs för att uppfylla köparens krav.

Bolaget har i anbudet uppfyllt de ska-krav som uppställts. Det uppfyller väl de krav på forskningsgrund, beprövat material och erfarenhet som efterfrågats. Det har följt uppmaningen i upphandlingsunderlaget att ”en kortfattad beskrivning av metodik och material ska bifogas anbudet” (punkten 4.1). I bolagets anbud finns detta väl beskrivet, med referenser till den vetenskapliga litteratur som redovisar den forskning bolaget har som utgångspunkt för

sitt material och sin metodik för att utveckla tillit och förtroende på både individnivå och organisationsnivå. Vad gäller kravet att anbudsgivaren ”ska leda i bevis att denne kan processleda grupper i att bryta ned övergripande uttalanden om förhållningssätt och värderingar till konkreta beteenden”, kan detta krav inte uppfyllas på annat sätt än att läsa den litteratur bolaget publicerat eller kontakta de referenser där bolaget genomfört liknande uppdrag tidigare. Bolaget har som efterfrågats angett två referenser. Kommunen har redan en affärsmässig relation till den vinnande leverantören. Detta kan vara en försvårande omständighet särskilt i en upphandling med övervägande kvalitativa kriterier och en del vaga i sina definitioner. Det finns en risk för ekonomisk skada för bolaget.

**Kommunen** bestrider bolagets ansökan och anför bl.a. följande till stöd för sin inställning. Upphandlingen har genomförts i enlighet med förfrågningsunderlaget, LOU och övrig relevant lagstiftning inom upphandlingsområdet.

Bolaget uppfyllde inte ska-kraven i punkten 4.1.1 *Dialogmetodik och material*. I det material som bolaget ingav tillsammans med sitt anbud gjordes hänvisning till forskning men inte till forskning om tillit och förtroende. Inte heller det material som ingavs svarade mot uppställt krav. Hänvisning sker till ett pilotprojekt och att bolagets samtalsbok spridits. Det visar dock inte att bolagets metodik skulle vara väl beprövad. Bolaget har avseende kravet på att materialet ska vara testat med framgång ingivit visst material såsom samtalskort, samtalsbok etc. Emellertid framgår det inte att materialet är testat med framgång. Den utvärdering – en C-uppsats – som det hänvisas till i materialet redovisas inte utan stannar vid ett omnämmande. Bolaget uppfyllde inte heller kravet på att leda i bevis att leverantören kan processleda grupper. Det finns helt enkelt inga exempel därom eller tydliga beskrivningar i ingivet material. Bolagets hänvisning till ”Tillitens villkor” och ”Min egen tillitsdeklaration” är inte tillräckligt för att leda i bevis att

ifrågavarande krav är uppfyllt. Exempelvis saknas beskrivning av vilken metod eller vilka steg som leder till nedbrytningen.

Det föreligger även ska-krav i punkten 3.7 som inte uppfylls av bolaget. Bolaget åberopar visserligen två referensprojekt, men det återfinns inga uppgifter ”...om goda resultat och effekter för kunden.”, vilket är ett krav enligt punkten.

Att bolaget inte uppfyllt uppställda ska-krav har nedtecknats i ett utvärderingsprotokoll samt i ett detaljerat upphandlingsprotokoll.

Kommunen har ingen annan relation än en rent affärsmässig till den vinnande leverantören. När det gäller frågan om sekretess har bolaget fått ett överklagbart beslut såsom offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) föreskriver.

#### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

Förvaltningsrätten ska pröva om det finns skäl att enligt LOU ingripa mot kommunens upphandling med anledning av de grunder bolaget anfört.

Enligt 4 kap. 1 § LOU ska en upphandlande myndighet behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. I 20 kap. 6 § LOU anges att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i LOU 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.

Bolaget har anfört att kommunen ska redovisa hur utvärderingen av inkomna anbud gått till samt att bolaget ska ges möjlighet att ta del av det vinnande anbudets huvudsakliga innehåll och prissättning. Kommunen har gett in delar av upphandlingsprotokollet samt ett utvärderingsprotokoll. Av handlingarna framgår vidare att kommunen fattat ett överklagbart beslut gällande bolagets begäran att få ta del av den vinnande leverantörens samtliga handlingar i upphandlingen. Förvaltningsrätten finner inte skäl att vidta några åtgärder med anledning av vad bolaget anfört i denna del.

Bolaget har vidare anfört att upphandlingsunderlaget innehåller brister då flera krav i punkten 4.1.1 uppges vara kvalitativa och oprecisa.

Varken bolaget eller kommunen har gett in det fullständiga upphandlingsunderlaget. Av upphandlingsprotokollet framgår emellertid att det i punkten 4.1.1 *Dialogmetodik och material* anges följande.

För att kvalificera sig för detta uppdrag ska leverantören ha med sig en väl beprövad dialogmetodik inkl. lämpligt material. Materialet ska vara beprövat och testat med framgång. Referenser angående metodik och material kan behöva lämnas om kunden så begär. Metodiken ska baseras på forskning om tillit och förtroende, ha både individ- och organisationsperspektiv och vara uppbyggd med interaktivitet. Metodiken behöver inte omfatta men ska stödja utveckling av tillitsbaserad styrning.

Metodik och material ska leda i bevis att leverantören kan processleda grupper i att bryta ned övergripande uttalanden om förhållningssätt och värderingar till konkreta beteenden. Både metoden och material ska ha samma grundstruktur för alla ledningsgrupper men med möjlighet för anpassning för respektive förvaltning.

En kortfattad beskrivning av metodik och material ska bifogas anbudet.

Anbudsgivare uppmanas att hålla efterfrågade beskrivningar, i punkt 4.1–4.2, under 15 sidor text totalt. Detta är dock inget krav men en önskan från köparen.

Bolaget har inte invänt mot uppgifterna i protokollet eller lämnat någon annan redogörelse av den aktuella punktens lydelse. Förvaltningsrätten utgår därför från den ovan angivna lydelsen vid den fortsatta prövningen.

Punkten 4.1.1 avser ett krav för kvalificering av leverantören och ska således inte sammanblandas med de kriterier den upphandlande myndigheten har ställt upp vad gäller utvärderingen av de anbud som uppfyllt detta och övriga kvalificeringskrav i upphandlingen. Av handlingarna i målet framgår att tolv leverantörer lämnat anbud i upphandlingen. Elva av de tolv anbuds-lämnande leverantörerna har inte bedömts uppfylla kraven i punkten 4.1.1. Dessa elva anbudsgivare har följaktligen förkastats innan utvärderingsfasen.

De grundläggande principerna om likabehandling och transparens innefattar att upphandlingsunderlaget ska vara så klart och tydligt formulerat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. Vidare ska upphandlingsunderlaget vara utformat på ett sådant sätt att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla leverantörer kan tolka informationen på samma sätt. Den upphandlande myndighetens krav ska ha angivits på ett sätt som är tillräckligt för att en leverantör med utgångspunkt i upphandlingsunderlaget ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud. Höga krav bör ställas på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av ett upphandlingsunderlag.

Förvaltningsrätten anser att de kvalificeringskrav kommunen ställer upp i punkten 4.1.1 i upphandlingsunderlaget är utformade på sådant sätt att de ger ett allt för stort utrymme för godtycklighet och måste sägas innebära fri prövningsrätt för kommunen. Det har således varit svårt att förutse hur ett anbud ska vara utformat för att motsvara det som efterfrågas. För en sådan bedömning talar även den omständigheten att elva av tolv leverantörer förkastats med hänvisning till att kraven i punkten 4.1.1 inte varit uppfyllda. Upphandlingsunderlaget strider således mot de grundläggande principerna

om likabehandling och transparens, och bryter därmed mot de grundläggande kraven i 4 kap. 1 § LOU. Förvaltningsrätten finner att bolaget kan ha lidit skada härav och att det därför finns skäl för ingripande enligt 20 kap. 6 § LOU.

Bolaget har, såsom det får förstås, i första hand yrkat att på någon form av rättelse ska ske. När förutsättningarna för ingripande enligt LOU föreligger är det rätten som beslutar om upphandlingen ska rättas eller göras om (jfr RÅ 2005 ref. 47). Med hänsyn till att de aktuella bristerna hänför sig till otydligheter i upphandlingsunderlaget och därmed det konkurrensuppsökande skedet finner förvaltningsrätten att upphandlingen ska göras om.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (DV3109/1A LOU).

Hases Per Sjöblom  
f.d. lagman

Målet har beretts av föredragande juristen Petra Hedin.



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av avgörandet. Om avgörandet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när det kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag som avgörandet meddelades. För offentlig part räknas tiden för överklagande alltid från den dag avgörandet meddelades.

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

### Prövningstillstånd i kammarrätten

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-post-adress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. uppgift om det avgörande som överklagas – förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för avgörandet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens avgörande som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

*Forts. nästa sida*



## Avtal före laga kraft i vissa mål

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättsens avgörande har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

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 rättsens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

## Ytterligare information

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.

