



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 33

DOM
2016-02-15
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
24785-15

SÖKANDE

Strategirådet AB, 556980-0740
Heleneborgsgatan 14
117 32 Stockholm

MOTPART

Skolverket
106 20 Stockholm

Ombud: advokat Johan Stern och jur.kand Björn Bergström
Ramberg Advokater AB
Jakobsbergsgatan 13
103 93 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2016-02-15	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Strategirådet AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 695437

Postadress

115 76 Stockholm

Besöksadress

Tegeluddsvägen 1

Telefon

08-561 680 00

E-post:

forvaltningsrattenistockholm@dom.se
www.domstol.se/forvaltningsratt

Telefax

08-561 680 01

Expeditionstid

måndag – fredag
08:00-16:30

YRKANDEN M.M.

Skolverket genomför en upphandling, genom förenklat förfarande, enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) av ramavtal avseende kvalificerade konsulttjänster inom utvärdering och analys, anbudsområde A, Utvärdering och processtöd. I tilldelningsbeslut den 3 november 2015 beslutade Skolverket att teckna avtal med andra anbudsgivare än Strategirådet AB (Strategirådet).

Strategirådet yrkar att upphandlingen rättas på så sätt att Strategirådet tilldelas kontrakt som leverantör. Till stöd för talan anförs bl. a. följande. Kravet i LOU på affärsmässighet, transparens och förutsägbarhet i anbudsutvärderingen har inte uppfyllts. Skolverket har med hänvisning till att Strategirådet inte uppfyller det krav som anges i avsnitt 4.4 i förfrågningsunderlaget, med vidare hänvisning till CV för Erik Lakomaa, beslutat att diskvalificera Strategirådet. Det är ostridigt att Erik Lakomaa har den efterfrågade kompetensen. Skolverket hävdar att Strategirådet inte har styrkt detta med CV och att det inte är styrkt att Erik Lakomaa har två års erfarenhet inom området. Förfrågningsunderlaget saknar en tydlig och transparent utgångspunkt för värderingen av konsulternas CV:n, som kan användas som stöd för ett underkännande av Erik Lakomaas kompetens.

Skolverket bestrider Strategirådets yrkanden och anför att Strategirådets anbud rätteligen har blivit förkastat. Strategirådet uppfyller därmed inte skaderekvisitet i 16 kap. 6 § LOU.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövning

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.

Prövningen i förvaltningsrätten är en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har anfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU. Det är den som ansöker om överprövning som på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter talan grundas på och visa att upphandlande myndighet har agerat i strid med LOU (jfr RÅ 2009 ref. 69). För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs också att sökanden kan visa att han lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande myndigheten brutit mot LOU. Rätten kan därvid endast besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

De i förfrågningsunderlaget under ”p. 4.4 Anbudsområde A” ställda kraven avseende konsulter i övrigt har formulerats enligt följande.

”De två övriga konsulterna som anbudsgivaren avser att erbjuda Skolverket inom detta område ska ha:

- c) Minst två(2) års arbetslivserfarenhet inom det område som efterfrågas.
- d) akademisk examen omfattande minst tre (3) års högskolestudier på heltid inom samhällsvetenskap eller humaniora.”

Fråga i målet är om de av Skolverket ställda ska-kraven avseende övriga konsulter som anbudsgivaren avser att erbjuda Skolverket strider mot transparensprincipen genom att kravet inte är formulerat på ett tillräckligt tydligt och förutsebart sätt och om Strategirådet visat att de uppfyller ska-kravet avseende minst två års arbetslivserfarenhet inom det område som efterfrågas för den erbjudna konsulten Erik Lakomaa.

Strategirådet anför att Skolverket inte ger några beskrivningar i förfrågningsunderlaget av de områden som efterfrågas. Begreppet ”område” används på olika sätt i förfrågningsunderlagen. ”Område” kan betyda 1) ”Skolverkets verksamhetsområde” 2) det område som konsulten ska arbeta

med samt 3) ”Anbudsområde A processtöd eller utvärdering”. Det saknas en närmare definition av vad Skolverket menar med utvärdering och processtöd. I förfrågningsunderlaget står det ingenstans att punkt 5.1 och 5.2 kommer att användas som definition på vad Skolverket menar med kravet på ”kompetens och erfarenhet inom området”.

Oaktat vad som åsyftas uppfyller Erik Lakomaa kraven. För tolkningen enligt 3) krävs att upphandlaren vid läsning av CV agerar i god tro och har erforderliga kunskaper om vad det är för forskning (som också är ett yrke) som bedrivits och vad det är för publikationer som listas på CV. Skolverket har meddelat att hänvisningar till i CV listade publikationer inte godtas som bevis för efterfrågad erfarenhet. Detta förbehåll förekommer emellertid inte i förfrågningsunderlaget och kan därmed inte utgöra grund för diskvalificering. Erik Lakommas CV visar att han under sin doktorandtid och efter disputationen 2009 och fortlöpande verkar och verkat som forskare. Av de publikationer som listas framgår genom dess titlar att hans forskning under denna tid fokuserat på utvärdering av offentliga insatser inom bland annat skolområdet och som därmed omfattat den typ av uppdrag som Skolverket ger exempel på i 5.1 och 5.2. Av Erik Lakomaas CV framgår att han har två års arbetslivserfarenhet inom anbudsområdet via konsultuppdrag som vd och utredare i företaget Erik Lakomaa + Company AB. Av CV:n framgår att han fungerat som utredare och rådgivare till en rad kommuner och myndigheter. Erik Lakomaa har styrkt att han har två års arbetslivserfarenhet inom anbudsområdet med sex års forskningsarbete och nio års arbete som konsult på ett företag som arbetat med utredning och rådgivning till skolsektorn och dess myndigheter

Skolverket har godtagit CV:n för andra konsulter som saknar erfarenhet av utvärdering som genomförts inom ramen för ett konsultuppdrag. Av CV:n för den konsult, Pernilla Jonsson, som konsortiet Bättra Konsult och Spira Konsult offererat framgår att hon är universitetslektor med erfarenhet från

utvärdering som Riksrevisionsdirektör på Riksrevisionen. Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt, där riksrevisorerna självständigt beslutar vad som ska granskas och hur granskningen ska genomföras. I likhet med forskning genomförs granskningarna således utan en extern uppdragsgivare. Att skolverket förkastar Erik Lakomaas CV med hänvisning till att han saknar erfarenhet av konkreta konsultuppdrag och samtidigt antar Pernilla Jonssons CV, som också saknar denna erfarenhet strider mot kravet på likabehandling.

Skolverket invänder att för övriga konsulter har Skolverket under punkt 4.4 i förfrågningsunderlaget ställt ska-krav på två års arbetslivserfarenhet inom det område som efterfrågas. Vägledning för vad som avses med anbudsområde A framgår närmare av bl.a. punkterna 5.1 och 5.2 i förfrågningsunderlaget. Hela kapitel 5 beskriver och anger på ett tydligt sätt vad Skolverket anser ligga inom ramen för anbudsområde A "Utvärdering och processtöd". Även om begreppet "utvärdering" i ett annat sammanhang kan ha olika innebörd har Skolverket varit tydliga med vad som avses med det i upphandlingen

I p.4.3 i förfrågningsunderlaget anges att det är viktigt att beskriva kravuppfyllelsen tydligt i den CV som bifogas. Frågan är inte vad Erik Lakomaa faktiskt gjort utan vad Strategirådet visat att han har gjort. Erik Lakomaas CV med tillhörande referensuppdrag är allmänt hållen. Den beskriver inte hur han uppfyller ska-kravet på arbetslivserfarenhet så som det är ställt i förfrågningsunderlaget. Mot bakgrund av upphandlingens syfte och mål samt den beskrivning som finns i anbudsområde A kan inte en forskningstjänst styrka efterfrågad arbetslivserfarenhet. Det forskningsarbete som Erik Lakomaa utfört motsvarar inte det som efterfrågats som ett obligatoriskt krav. Strategirådet har haft rådigheten över innehållet i sitt anbud, men har valt att inte anpassa Erik Lakomaas CV till kraven i

upphandlingen. Denna otydlighet är något som endast kan lasta Strategirådet själva.

Pernilla Jonssons CV visar med all önskvärd tydlighet att hon uppfyller kraven på efterfrågad arbetslivserfarenhet. Detta framgår bland annat av beskrivningen av hennes arbete hos Riksrevisionen. Det finns inte något krav att uppdrag ska ha utförts inom ramen för ett konsultuppdrag.

Förvaltningsrättens bedömning

De krav som ställts på erbjudna övriga konsulter anges i förfrågningsunderlaget under p. 4.4. med rubriken "Anbudsområde A – Ansvarig utförare och övriga konsulter". Under p. 5.1 i samma förfrågningsunderlag redovisas vad som avses med Anbudsområde A, utvärdering och processtöd och under p. 5.3 anges exempel på uppdrag som kan vara aktuella inom område A. Förvaltningsrätten anser att det krav som ställts på minst två(2) års arbetslivserfarenhet inom det område som efterfrågas är tillräckligt tydligt utformat för att en normalt omsorgsfull leverantör ska förstå vad som efterfrågas. Enligt förvaltningsrättens bedömning strider inte det ställda kravet mot transparensprincipen.

Vad gäller Erik Lakomaas kompetens konstaterar förvaltningsrätten att denna i sig inte är ifrågasatt. Fråga är om Strategirådet har uppfyllt det krav som ställs på redovisningen av hans arbetslivserfarenhet. I förfrågningsunderlaget p. 4.3,- CV, anges att det är viktigt att CV innehåller tillräcklig information så att det är möjligt att stämma av att övriga konsulter har den kompetens och erfarenhet som efterfrågas. I den CV som lämnats för Erik Lakomaa redovisas förutom utbildning och examina nuvarande position och tidigare yrkeserfarenheter. Dessa yrkeserfarenheter redovisas översiktligt och kortfattat. Vidare redovisas ett stort antal publikationer, böcker, bokkapitel, konferenspapper, rapporter och working papers som Erik Lakomaa arbetat

med. Förvaltningsrätten delar Skolverkets bedömning att Erik Lakomaas CV inte uppfyller kravet på redovisning av hans arbetslivserfarenhet inom det efterfrågade området. Skolverket har således inte förvarit i strid med principerna om likabehandling och transparens enligt 1 kap. 9 § LOU genom att inte utvärdera Strategirådets anbud.

Vad gäller övriga hävdade brister i upphandlingen, anbudsområde A, bedömer förvaltningsrätten, med beaktande av både det som Strategorådet har anfört och det som Skolverket har svarat, att Skolverket har förfarit formellt korrekt i upphandlingen och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU. Därmed finns därmed inte någon grund för ingripande med stöd av LOU och ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (DV 3109/1A).

Kaija Hultquist

Kaija Hultquist
Rådman

Ann-Kristin Rosén har föredragit målet.



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. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas 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

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 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. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress

där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

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

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut 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, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

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.