



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 30

DOM
2017-12-18
Meddelad i Stockholm

Sida 1 (9)

Mål nr
16378-17

SÖKANDE

Mason Management AB, 556623-2749
Hamngatan 33
172 66 Sundbyberg

MOTPART

Arbetsförmedlingen
Juridiska avdelningen
113 99 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2017-12-18	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 879667

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag–fredag
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se		08:00–16:30
		www.domstol.se/forvaltningsratt		

YRKANDEN M.M.

Arbetsförmedlingen genomför en upphandling avseende ” Upphandling av ramavtal Interim chef ” Af-2017-0001 4640. Upphandlingen genomförs med öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Av tilldelningsbeslutet den 5 juli 2017 framgår att Arbetsförmedlingen i upphandlingen har för avsikt att anta anbud från fyra anbudsgivare som kvalificerat sig till utvärdering, nämligen Interim Search AB, Experis AB, Poolia Sverige AB och Nordic Interim Executive Solutions AB.

Mason Management AB yrkar att förvaltningsrätten ska ingripa mot upphandlingen. *Mason Management*, som anser att upphandlingen ska rättas på så sätt att bolagets anbud utvärderas och *Interim Search AB*:s anbud förkastas på grund av för lågt pris, anför bl.a. följande. Arbetsförmedlingen ställer krav på att leverantören ska följa en kvalitetssäkrings- och/eller miljöledningsstandard eller ha ett motsvarande arbetssätt. *Mason* är inte certifierade enligt ISO 9001/ISO 14001 eller liknande standarder. Bolaget har i anbudet redogjort för såväl organisation som arbetsmetoder i olika processer där de beskriver hur bolaget säkerställer kvalitet, spårbarhet och arbetet med ständiga förbättringar. *Mason* har under punkt 3.7.1 redovisat sin policy ”Hållbart företagande” med en hänvisning till rutiner och processer i verksamheten. Med undantag för punkterna Kvalitets- och Miljöledning har Arbetsförmedlingen bedömt deras anbud med mycket höga poäng, varför det är sannolikt att de tilldelas ramavtal i upphandlingen om deras yrkande om rättelse bifalles.

Nordic Interim Management Solutions AB har redovisat sitt arbetssätt på ett liknande sätt som *Mason* då inte heller det bolaget är certifierade enligt ISO 9001/ISO9014. *Nordic Interim Management Solutions AB* är en av fyra leverantörer som Arbetsförmedlingen avser teckna ramavtal med. Beslutet

att förkasta Masons anbud innebär att två leverantörer utan certifiering av ISO 9001/ISO9014 inte behandlas på ett likvärdigt sätt. De har en god relation med ledningen i Nordic och har ställt en direkt fråga om deras kvalitetssäkring och miljöledning med anledning av att Nordics anbud antas i upphandlingen.

Proportionalitetsbedömningen och likabehandlingsaspekten bör vara central vid bedömningen av anbud och leverantörer i upphandlingen. Att införa kvalitetslednings- och miljöledningssystem är ett ambitiöst åtagande. Även om Arbetsförmedlingen kan ställa krav i upphandlingen på kvalitets och miljöledningssystem bör man betänka i vad mån t.ex. den upphandlande tjänsten har för miljöpåverkan.

Arbetsförmedlingen avser teckna ramavtal med Interim Search AB. Interim Search AB har lämnat ett anbudspris som uppgår till ca 60 procent av Masons anbud. Anbudspriset från Interim Search AB är för lågt och tilldelningsbeslutet ska rättas på så sätt att anbudet från Interim Search avvisas. Mason har beräknat den totala personalkostnaden utifrån medianlönerna för motsvarande anställda befattningar som upphandlats till 291 324 kr. Anbudspriset från Interim Search AB uppgår till 274 560 kr. Om marginal och omkostnader räknas av från anbudspriset bör skillnaden mellan anbudspris och beräknad total personalkostnad bli väsentligt större varför de anser att det är uppenbart att anbudspriset är för lågt i förhållande till de uppdrag som ska fullgöras. Mason riskerar skada genom acceptans av för lågt anbudspris vilket kan påverka beslut om nivåer på anbudspris i kommande upphandlingar.

Arbetsförmedlingen anser att ansökan ska avslås och anför bl.a. följande. I anbudet har Mason bifogat certifikat avseende det system som de använder sig av för kvalitetsledning, Sellihca 2017 106678 och Sellihca declaration 12e 2017. Mason har i sitt yttrande påtalat att Sellihca och ISO 9001 är olika

system med olika syften. Uppenbarligen kan det redan av denna inledning från Mason ifrågasättas om Sellihca är likvärdigt med ISO 9001 när bolaget själv anser att systemen är olika med olika syften.

Till anbudet ska enligt punkten 3.6.1 Kvalitetsledning bl.a. bifogas dokument som beskriver kvalitetsmanual med rutiner för styrning av specificerande och redovisande dokument samt rutiner för revision av kvalitetsledningssystemet. Anbudet från Mason saknar en fullständig beskrivning av detta. Mason uppfyller inte kravet i 3.6.1 Kvalitetsledning och har rätteligen förkastats av Arbetsförmedlingen.

Mason har i sitt anbud bifogat ett verifikat på att kraven i punkten 3.7.1 Miljöledning är uppfyllt genom dokumentet Hållbarhet Mason Management AB. Förutom verifikatet finns det ett fritextavsnitt som hänvisar till Sellihca igen. I övrigt finns det inte någon koppling till miljöledning annat än att ordet "miljö" nämns en gång. Dokumentet Hållbarhet Mason Management AB innehåller mycket lite som kan relateras till miljöledning. Arbetsförmedlingen kan endast hitta en enda mening som anknyter i någon mån till miljöledning. Arbetsförmedlingen pekar särskilt på att anbudet saknar redovisning av hur miljöledningsarbetet följs upp internt minst en gång per år och att anbudet saknar beskrivning av miljömål, handlingsplaner och rutiner för att kontinuerligt minska miljöpåverkan. Anbudet saknar också redovisning av rutiner och metoder för kommunikation och redovisning/rapportering av miljöarbete. Mason har inte kunnat verifiera att samtliga begärda beskrivningar är redovisade i anbudet. Mason uppfyller således inte heller kravet i 3.7.1 Miljöledning.

Mason anser att anbudet från Interim Search AB ska förkastas på grund av för lågt anbudspris. Bolaget anser att den skada de riskerar på grund av Interims låga anbudspris är att det kan "... påverka beslut om nivåer på anbudspris i kommande upphandlingar om Arbetsförmedlingen tecknar

avtal med Interim Search AB ...". Arbetsförmedlingen anser att det saknas adekvat kausalitet mellan det Mason anför om den skada de riskerar lida på grund av Interim Search AB:s låga anbud och Masons möjlighet att bli tilldelad ett kontrakt i upphandlingen. Därför anser Arbetsförmedlingen att förvaltningsrätten bör avvisa bolagets talan i denna del. För det fall förvaltningsrätten ändå anser att Masons talan i denna del bör prövas vill Arbetsförmedlingen anföra följande argument. Det kan konstateras att Masons egen bräknade totalkostnad anges till 291 324 kr mot Interim Search AB:s 274 560 kr. Skillnaden är blott 16 764 kr vilket inte på något sätt är anmärkningsvärt. Mason anser att anbudspriset understiger Masons totala kalkylerade personalkostnader. Att olika anbudsgivare kan ha olika utgångspunkter för sina kalkylerade personalkostnader samt eventuella vinstmarginaler är heller inget anmärkningsvärt utan snarare regel.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Aktuella bestämmelser

Enligt 4 kap 1 § 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.

Om ett anbud förefaller lågt, ska den upphandlande myndigheten enligt 16 kap. 7 § LOU begära att leverantören förklarar det låga priset eller kostnaden. Om det låga priset eller kostnaden inte förklaras på ett tillfredsställande sätt av leverantören, ska anbudet förkastas.

Av 20 kap 6 § LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 4 kap 1 § LOU 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 gjorts.

Relevanta delar av förfrågningsunderlaget

3.6.1 Kvalitetsledning

För att säkerställa efterfrågad kvalitet i uppdraget ska anbudsgivaren ha dokumenterade rutiner för Kvalitetsledning i sin verksamhet. Kvalitetsledningen ska minst omfatta:

- En implementerad kvalitetspolicy och kvalitetsmål som är antagen av ledningen.
- Kvalitetsmanual med rutiner för styrning av specificerande och redovisande dokument,
- Rutiner för förebyggande och korrigerande åtgärder,
- Rutiner för hantering av avvikelser och reklamationer,
- Rutiner för revision av kvalitetsledningssystemet

Till anbudet *ska* bifogas dokument som beskriver ovanstående punkter eller certifiering enligt SS-EN ISO 9001 eller likvärdigt.

3.7.1 Miljöledning

Arbetsförmedlingens leverantörer ska arbeta aktivt för att begränsa miljöbelastningen av sin verksamhet.

Det åligger anbudsgivaren att ha ett strukturerat och dokumenterat miljöledningsarbete vilket *ska*:

- vara aktivt under hela avtalsperioden och leda till ständig förbättring,
- följas upp internt minst en gång per år och
- organiseras av anbudsgivaren som själv ser till att samtliga krav som relaterar till miljö i avtalet efterlevs.

Anbudsgivarens miljöledningsarbete ska redovisas i anbudet och minst innehålla följande:

- En implementerad miljöpolicy som är antagen av ledningen.
- Miljömål, handlingsplaner och rutiner för att kontinuerligt minska miljöpåverkan.
- Rutiner för att säkerställa att alla lagar och föreskrifter som berör verksamheten efterlevs.

- Rutiner och metoder som säkerställer att miljökrav följs i enlighet med avtalet, inklusive rutiner för att hantera avvikelser.
- Rutiner och metoder för kommunikation och redovisning/rapportering av miljöarbete.

Till anbudet ska miljöpolicy bifogas samt beskrivning av miljöledningsarbetet enligt ovanstående punkter. I det fall anbudsgivaren är certifierad enligt exempelvis SS-EN ISO 14001 eller likvärdigt är det tillräckligt att bifoga kopia på certifikat för att verifiera ovanstående.

Förvaltningsrättens bedömning

Arbetsförmedlingen har önskat försäkra sig om viss kvaliteten i och begränsning av miljöpåverkan från det som anskaffas – bemanningstjänster för att tillhandahålla chefer vid tillfälliga vakanser – genom att ställa krav på kvalitets- och miljöledning. Som kraven ställts i upphandlingen är de inte oförenliga med LOU.

Arbetsförmedlingen har bedömt att Masons anbud inte uppfyller kraven enligt punkten 3.6.1 Kvalitetsledning och punkten 3.7.1 Miljöledning. I dessa punkter har det i upphandlingen ställts krav på att anbudsgivaren för det fall denna inte är certifierad enligt SS-EN ISO 9001 respektive 14001 eller liknande, ska beskriva sina rutiner för kvalitetsledning och miljöledning. Förvaltningsrätten konstaterar att Mason inte är certifierade enligt SS-EN ISO 9001 respektive 14001 eller något likvärdigt varför Mason i enlighet med punkterna i förfrågningsunderlaget har att beskriva sina rutiner för kvalitets- och miljöledning.

Avseende punkten 3.6.1 Kvalitetsledning har Arbetsförmedlingen bedömt att Mason för två frågeställningar inte beskrivit sina rutiner utan endast hänvisat till Sellihca 2017, som enligt ovan inte är likvärdigt med SS-EN ISO 9001. Mason har anfört att de i anbudet redogjort för såväl organisation som arbetsmetoder i olika processer där de beskriver hur de säkerställer

kvalitet, spårbarhet och sitt arbete med ständiga förbättringar. Förvaltningsrätten konstaterar att Mason inte fullständigt beskrivit sin kvalitetsledning enligt kravet i förfrågningsunderlaget. Det är inte tillräckligt att hänvisa till två Sellihca 2017 dokument eller till att Sellihca på begäran kan genomföra kvalitetsrevision av certifierade leverantörer. Genom att inte beskriva sin kvalitetsledning så som efterfrågats har Mason inte uppfyllt kraven i förfrågningsunderlaget avseende punkten 3.6.1 Kvalitetsledning.

Arbetsförmedlingen har bedömt att Masons anbud brister även avseende punkten 3.7.1 Miljöledning. Mason anför att ett liknande anbud som deras godtagits i upphandlingen och att även om Arbetsförmedlingen kan ställa krav i upphandlingen på kvalitets och miljöledningssystem bör man betänka i vad mån t.ex. den upphandlande tjänsten har någon miljöpåverkan. Förvaltningsrätten kan inte utifrån det Mason anført finna att Arbetsförmedlingen diskriminerat Masons anbud eller att kraven i förfrågningsunderlaget strider mot proportionalitetsprincipen. Förvaltningsrätten konstaterar att Mason under punkten 3.7.1 har hänvisat till sin policy "Hållbarhet på Mason Management AB" och i fritext hänvisat till Sellihca. Förvaltningsrätten finner att hänvisningen till dokumentet "Hållbarhet på Mason Management AB" och fritexten inte är tillräckligt för att uppfylla kraven under punkten 3.7.1 Miljöledning. Arbetsförmedlingen har därför haft fog för att inte kvalificera Masons anbud för utvärdering.

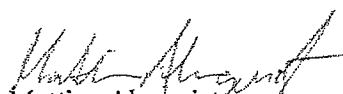
Som konstaterats ovan har Arbetsförmedlingen haft fog för att inte kvalificera Masons anbud för utvärdering. Arbetsförmedlingen har i förvaltningsrätten gjort gällande att detta innebär att Mason i den aktuella upphandlingen inte lidit eller kan komma att lida skada av den påstådda bristen i Interim Search AB:s anbud. Detta har Mason inte närmare bemött utan i stället angett att det påstått låga priset riskerar att skada dem i framtida upphandlingar på området. Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att

Mason inte gjort sannolikt att det lidit eller kan komma att lida skada av den påstådda bristen.

Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att Arbetsförmedlingen inte brutit mot LOU när den inte kvalificerat Masons anbud för utvärdering i upphandlingen. Mason har inte heller lidit eller kunnat komma att lida skada av det påstått onormalt låga anbudet från Interim Search AB. Ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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


Mattias Almqvist

Rådman

Camilla Källmén har föredragit målet.



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-postadress, 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 rättens 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 försörjningssektorena

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 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.