



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM
2011-06-20
Meddelad i Stockholm

Mål nr
9672-11
Enhet 17

SÖKANDE

askeland psykoterapi & pedagogik AB, 556628-7214
c/o Kerstin Wrigert Askeland
Maria Skolgata 48 B
118 53 Stockholm

MOTPART

Södermalms stadsdelsnämnd i Stockholms stad
Box 4270
102 66 Stockholm

Ombud: Stadsadvokat Birgitta Lindå
Stadsledningskontorets juridiska avdelning
105 35 Stockholm

SAKEN

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

| | |
|-------------------------|--------|
| KONKURRENSVERKET | |
| 2011-07-21 | |
| Avd | |
| Dnr | |
| Doss | Aktbil |

Dok.Id 137859

| | | | | |
|------------------|---------------------|-------------------------------------|---------------|-----------------|
| Postadress | Besöksadress | Telefon | Telefax | Expeditionstid |
| 115 76 Stockholm | Tegeluddsvägen 1 | 08-561 680 00 | 08-561 680 01 | måndag – fredag |
| | | E-post: | | 09:00-15:00 |
| | | forvaltningsrattenistockholm@dom.se | | |

BAKGRUND, YRKANDEN M.M.

Södermalms stadsdelsnämnd genomför en upphandling av handledartjänster, dnr 1118-2010-2.2.2. Upphandlingen genomförs som en förenklad upphandling enligt 15 kap. LOU. I tilldelningsbeslut som sändes ut den 29 april 2011 meddelade stadsdelsnämnden att man beslutat att anta annan leverantör än askeland psykoterapi & pedagogik AB (bolaget).

Bolaget ansöker hos förvaltningsrätten om överprövning och yrkar att rättelse ska ske på så sätt att bolaget kvarstår som anbudsgivare i förfarandet. Till stöd för sin talan anför bolaget i huvudsak följande. Stadsdelsnämnden har sedan tidigare anlitat bolaget för handledartjänster, baserat på Kerstin Wrigert Askelands utbildning och kompetens. Varken stadsdelsnämnden eller någon annan offentlig eller privat uppdragsgivare har vid något tillfälle ifrågasatt hennes utbildningar. Hon är fil. kand. (1971) samt legitimerad psykoterapeut med psykoterapeutexamen om 90 högskolepoäng vid den statliga psykoterapiutbildningen på Karolinska institutet (1990) och har en tvåårig handledarutbildning vid Institutet för psykoterapeutisk psykiatri, SSO, Långbro, Stockholms läns landsting 1995-1997. Kerstin Wrigert Askelands handledarutbildning har varit och är det formella grundlaget för att utöva handledning samt att bedriva utbildningshandledning och godkänna studerande inom grundläggande och treåriga psykoterapeutexamensutbildningar på privata och offentliga högskolor. Den utbildning hon genomgått motsvarar med god marginal en termin heltid på högskola/universitet. När hon utbildade sig fanns inte någon handledarutbildning vid universitet/högskola. Att inte godkänna en utbildning inom landstinget gynnar nyligen utbildade handledare och drabbar psykoterapeuter som utbildat sig tidigare år.

Genom att stadsdelsnämnden kräver att anbudsgivarna ska ha genomgått handledarutbildning från högskola eller universitet utesluts alla de anbudsgivare som erhållit sin handledarutbildning vid annan utbildningsen-

het/institution. Av upphandlingens fjorton anbudsgivare uppfyller endast två kravet. Det finns ingen objektivt saklig grund till detta krav, som strider mot proportionalitetsprincipen i 1 kap. 9 § LOU. Den upphandlande myndigheten får inte ställa högre krav på anbudsgivaren än vad som behövs och får anses ändamålsenligt för upphandlingen. Kravet måste ha ett naturligt samband med och stå i proportion till det behov som ska täckas. Stadsdelsnämnden har i detta fall ställt orimliga krav. En handledare med den utbildning som Kerstin Wrigert Askeland har uppfyller de krav som behövs och är ändamålsenliga för upphandlingen. Det eftersträvade syftet att handleda arbetsgrupper inom psykoterapeutiskt arbete med brukargrupper uppnås fullt tillräckligt genom krav på högskoleutbildning med relevant inriktning och tillräcklig omfattning samt särskild utbildning som handledare. Det är ytterst relevant att jämföra årets upphandling med tidigare års, eftersom man då inte ställde detta detaljkrav om en termins heltidsstudier vid högskola/universitet. Att nu kräva att handledaren genomfört sin utbildning på annat sätt än tidigare är inte proportionerligt eller ändamålsenligt och drabbar utöver bolaget flertalet anbudsgivare. Det är inte på något sätt säkert att handledare som genomfört sin utbildning enbart vid högskola eller universitet är skickligare eller mer lämpliga jämfört med de som genomfört utbildning vid annan typ av utbildningsenhet/institution.

Stadsdelsnämnden har vidare brutit mot likabehandlingsprincipen genom att endast godkänna anbudsgivare med handledarutbildning från högskola/universitet. Bolaget och andra anbudsgivare missgynnas på godtyckliga grunder och lider stor ekonomisk skada.

Det aktuella kravet måste förstås som ett nivåkrav och inte som ett krav om utbildning vid speciella institutioner. Kravet måste därför tolkas som ett utbildningskrav *motsvarande* minst en hel termin heltid på högskola/universitet. Det är svårt att jämföra utbildningars kvalitet och relevans, men det är precis vad nämnden gör när man påstår att Kerstin Wrigert

Askelands utbildning är sämre än en högskole/universitetsutbildning. Att uppgiften är svår fritar inte nämnden från att ange vilket grundlag deras beslut vilar på. En myndighet kan inte utan egen kompetens genomföra analys och evaluering av enskilda utbildningsinstitutioner då det är svårt att jämföra utbildningars kvalitet och relevans. Här får myndigheten stödja sig på befintliga analyser och hållbara utvärderingar från andra och kompetenta myndigheter eller organ. Nämnden bör rätta sig efter gällande praxis på området och värdera alla utbildningar lika. Bolaget har varit i kontakt med Socialstyrelsen och Högskoleverket och fått bekräftat att det inte finns några analyser som stöder påståendet att handledarutbildningar vid högskola eller universitet har en högre nivå eller bättre kvalitet jämfört med de utbildningar Kerstin Wrigert Askeland har. Därmed finns inga sakliga och godtagbara grunder till att nämnden frångår gällande praxis som uppenbart gäller i Stockholms stad.

I en annan pågående upphandling av Norrmalms stadsdelsnämnd anges i förfrågningsunderlaget explicit att inte bara handledarutbildning från universitet eller högskola accepteras, utan att även likvärdig utbildning godtas. Även detta är ett stöd för att Södermalms stadsdelsnämnds beslut är godtyckligt och för bolagets uppfattning att det är gällande praxis inom området att handledarutbildning från högskola/universitet ekvivaleras med utbildningar från andra institutioner. I en annan pågående upphandling av utbildningsförvaltningen i Stockholms stad anges istället som krav att handledarutbildningen ska ha avslutats på universitets-/högskolenivå alternativt att handledaren varit verksam i minst fem år som handledare.

Södermalms stadsdelsnämnd bestrider bifall till ansökan och anför till stöd för sin inställning huvudsakligen följande. Nämnden har inte brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller mot någon annan bestämmelse i LOU. Syftet med handledningen är att med hjälp av extern kompetens stödja och utveckla arbetsgrupper i metoder och förhållnings-

sätt i det kontinuerliga arbetet med olika brukargrupper. Handledare ska inte bara ge stöd i en given situation utan även på sikt utveckla personalens kompetens och självständighet. Den handledda personalen ska kunna härleda handledningen ur de teoretiska utgångspunkter, metoder och förhållningssätt som anges för respektive upphandlingsobjekt, men handledaren ska också kunna hjälpa till att integrera kunskap och forskning i det praktiska arbetet så att det leder till metodutveckling.

Kravet på att handledaren ska ha en formell och kvalitetssäkrad handledarutbildning är ställt i syfte att säkerställa att handledaren har tillräcklig kunskap i att hantera de frågor och problem som själva handledningen i sig kan innebära. Det finns många anordnare av handledarutbildningar och det är svårt att jämföra och bedöma kvalitet och relevansen för dessa. Kravet är nödvändigt och relevant för att uppnå det eftersträvade syftet och det finns inte utrymme för mindre ingripande alternativ. Förvaltningsrätten har i dom den 11 maj 2011 i mål nr 6586-11 konstaterat att det inte strider mot bestämmelserna i 1 kap. 9 § LOU att ställa krav på att en utförare av en kvalificerad handledningstjänst motsvarande den som nu upphandlas ska ha en avslutad handledarutbildning från högskola/universitet. Att staden ställde krav på handledarutbildning från högskola/universitet framgick tydligt av förfrågningsunderlaget punkt 3.1 och det angavs även i punkt 3 i bifogade ”Frågor och svar”.

Den av bolaget åberopade handledarutbildningen är inte från högskola/universitet och sökanden har därför inte uppfyllt det i förfrågningsunderlaget ställda kravet. Bolaget har därför rätteligen uteslutits från upphandlingen.

De anbudsgivare som inte har den efterfrågade kompetensen har vidare kunnat skaffa den genom att anlita andra företags kapacitet enligt 15 kap.

15 a § LOU. Det uppställda kravet får därför begränsade negativa effekter på leverantörers möjlighet att lämna anbud.

Av inkomna anbud framgår upplysningsvis att det aktuella kravet uppfyllts av tre av de tretton anbudsgivarna. Nämnden bestrider att det skulle finnas någon praxis avseende godkända utbildningar. Att annan upphandlande myndighet inom kommunen vid en upphandling av handledartjänster inte uttryckt sig på samma sätt som i nu aktuell upphandling saknar helt relevans.

Bolaget anför bland annat följande. Den dom av förvaltningsrätten till vilken nämnden hänvisar är irrelevant i detta sammanhang. Stadsdelsnämnden har där ställt ett konkret krav om vilken kompetens/kvalifikation som är nödvändig för att utföra uppdrag på ett kvalificerat sätt. Ett sådant krav är berättigat. I detta fall gäller saken inte kravspecifikationen, utan påståendet om att alla högskolor/universitetsutbildningar inom det relevanta området har en kvalitet som ingen av de andra utbildningarna har.

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.

I 16 kap. 5 § LOU stadgas 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 gjorts.

Utredningen i målet

Förfrågningsunderlaget

Av förfrågningsunderlaget punkt 3.1, krav på utförarens tekniska förmåga och kapacitet, framgår bland annat följande. Utföraren ska ha väl dokumenterade resurser, kompetens och erfarenhet att utföra uppdrag enligt förfrågningsunderlaget ställda krav. Det krävs att en person i anbudsgivarens ledning ska ha avslutat handledarutbildning motsvarande minst en termin heltid på högskola/universitet, där det ingått handledning på eget handledningsuppdrag.

Tilldelningsbeslutet

Av tilldelningsbeslutet framgår att nämnden uteslutit bolagets anbud från prövning på den grunden att bolaget inte ansetts uppfylla i förfrågningsunderlaget angivna kvalificeringskrav om avslutad handledarutbildning motsvarande minst en hel termin heltid på högskola/universitet, där det ingått handledning på eget handledningsuppdrag.

Av bolaget åberopat intyg

Av diplom utfärdat i juni 1997 framgår att Kerstin Wrigert Askeland under tiden ht 1995-vt 1997 med godkända resultat i alla kursavsnitt har deltagit i handledarutbildning anordnad av Institutet för psykoterapeutisk psykiatri, SSO, Långbro, Stockholms läns landsting.

Förvaltningsrättens bedömning

Av utredningen framgår att stadsdelsnämnden har uteslutit bolagets anbud från utvärdering på den grunden att bolaget inte uppfyllt i förfrågningsunderlaget angivna kvalificeringskrav om avslutad handledarutbildning motsvarande minst en hel termin heltid på högskola/universitet, där det ingått handledning på eget handledningsuppdrag.

Bolaget har anfört att stadsdelsnämnden brutit mot proportionalitetsprincipen och likabehandlingsprincipen genom att kräva att utföraren har en avslutad handledarutbildning motsvarande minst en hel termin heltid på högskola/universitet, där det ingått handledning på eget handledningsuppdrag.

Vidare har anförts att bolaget uppfyllt det aktuella kravet på avslutad handledarutbildning motsvarande en hel termin på högskola/universitet.

Överprövning enligt LOU utgör en kontroll, utifrån de omständigheter som sökanden har anfört, av att den upphandlande myndigheten har följt de grundläggande principer som återfinns i 1 kap. 9 § samt övriga bestämmelser i LOU. Det ankommer inte på förvaltningsrätten att göra en ny utvärdering eller i övrigt pröva lämpligheten av den upphandlande myndighetens beslut. Den upphandlande myndigheten har vidare, inom ramarna för de grundläggande principerna, en mycket stor frihet att utforma sitt förfrågningsunderlag. Enbart det förhållandet att den upphandlande myndigheten ställer krav som inte samtliga leverantörer kan uppfylla innebär i sig inte en överträdelse av LOU.

Av proportionalitetsprincipen följer att kvalifikationskraven och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. Dessutom måste kraven vara ägnade att leda till att den upphandlande myndighetens syfte med att ställa dem uppnås. – Av EU-domstolens praxis rörande proportionalitetsprincipen framgår att bedömningen ska göras i tre steg. För det första ska en bedömning göras om åtgärden är en lämplig och effektiv åtgärd för att uppnå det eftersträvade syftet. För det andra ska bedömas om åtgärden är nödvändig för att uppnå det eftersträvade syftet och för det tredje ska bedömas om de negativa effekter som åtgärden får på det intresse eller den rättighet som åtgärden inskränker är så stora att åtgärden är oproportionerlig eller överdriven jämfört med det eftersträvade syftet.

Stadsdelsnämnden har angett att syftet med det aktuella kravet i förfrågningsunderlaget är att nämnden velat säkerställa att handledaren har en formell och kvalitetssäkrad utbildning samt tillräcklig kunskap i att hantera de frågor och problem som handledningen kan innebära. Förvaltningsrätten

finner att det aktuella kravet i förfrågningsunderlaget måste, i detta sammanhang, anses utgöra en lämplig och nödvändig åtgärd för att uppnå det av stadsdelsnämnden angivna syftet. Den negativa effekt som kravet får kan inte anses oproportionerlig jämfört med det eftersträvande syftet. Förvaltningsrätten finner därför att det aktuella skall-kravet inte kan anses strida mot proportionalitetsprincipen. Inte heller har framkommit att tillämpningen av kravet strider mot likabehandlingsprincipen, mot LOU eller övriga bakomliggande EU-rättsliga principer.

Vad gäller frågan huruvida bolaget uppfyllt kravet på avslutad handledarutbildning motsvarande en hel termin på högskola/universitet finner förvaltningsrätten att de utbildningsbevis och intyg som bolaget inkommit med i samband med anbudet inte visar att kravet på en avslutad handledarutbildning motsvarande minst en hel termin heltid på högskola/universitet är uppfyllt. Det är därför inte visat att stadsdelsnämnden har brutit mot någon bestämmelse i LOU genom att utesluta bolagets anbud från utvärdering och det finns därmed inte förutsättningar för ett ingripande enligt LOU. Ansökan ska därför avslås.

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

Kaisa Söderberg
Rådman

Föredragande har varit Sara Thelin.



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 om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. 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.