



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
 Allmänna avdelningen
 Enhet 16

DOM
 2013-06-19
 Meddelad i
 Stockholm

Mål nr
 12778-13

SÖKANDE

Stiftelsen KFUM Söder Fryshuset, 802011-1582
 Box 92022
 120 06 Stockholm

Ombud: Johan Oljeqvist.
 Adress som ovan

MOTPART

Socialnämnden i Stockholms stad

Ombud: Malin Lindvall
 Stadsledningskontoret
 Juridiska avdelningen
 Hantverkargatan 3 A
 105 35 Stockholm

SAKEN

Överprövning enligt lagen om offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2013-06-19	
Avd	
Dnr	
KSw	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår stiftelsen KFUM Söder Fryshusets ansökan om överprövning.

Dok.Id 367918

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

YRKANDEN M.M.

Bakgrund

Socialnämnden i Stockholms stad (socialnämnden) genomför en upphandling avseende tjänster för att utveckla trygghet i offentliga miljöer för barn och ungdomar, dnr 3.5.1.-694/2012. Upphandlingen genomförs i enlighet med reglerna om förenklad upphandling i 15 kap. enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling – LOU. Av förfrågningsunderlaget framgår att det för Stockholms stad ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, med hänsyn taget till fastslagen ersättning och erbjuden kvalitet, kommer att antas (punkt 3.4). Vidare framgår att socialnämnden har för avsikt att teckna kontrakt med en utförare. Vid anbudstidens utgång hade det inkommit två anbud till socialnämnden, det ena från Föreningen Skyddsvärnet i Stockholm (Skyddsvärnet) och det andra från Stiftelsen KFUM Söder Fryshuset (Fryshuset). Underrättelsen om tilldelning skickades av socialnämnden den 15 maj 2013. Anbudet från Skyddsvärnet antogs då det bedömdes uppfylla alla krav i förfrågningsunderlaget och fått högsta poäng vid utvärderingen.

Ansökan om överprövning

Fryshuset yrkar att upphandlingen ska göras om och till stöd för sin talan anför de bl.a. följande. Det vinnande anbudet från Skyddsvärnet har inte en väl dokumenterad erfarenhet av den verksamhet som efterfrågas i anbudsinvjudan under punkt 7.3. Skyddsvärnet kommer inte kunna leverera eller ha ekonomiska resurser för att kunna genomföra de i anbudet erbjudna timmarna. De önskar en prövning av huruvida det är förenligt med socialnämndens policy, mål och andra styrdokument att inte ta ansvar för nuvarande personalgrupp. Ett skall-krav är att arbetsledningen alltid ska finnas på plats. I vinnande anbud saknas denna täckning i schemat. De i vinnande anbud föreslagna verksamhetsansvariga lever inte upp till de i förfrågningsunderlaget ställda kraven i fråga om arbetsledarerfarenhet. I förfrågningsunderlaget saknas tydliga mål eller visioner för uppdraget

varför det saknar möjlighet att göra en kvalitativ upphandling. De önskar en prövning av huruvida socialnämnden med aktuellt förfrågningsunderlag upprätthåller av socialnämnden beslutade kvalitativa mål för sina verksamheter. De önskar också en prövning av huruvida upphandlingen bygger på socialnämndens behov eller annat.

Socialnämndens inställning

Socialnämnden bestrider bifall till Fryshusets ansökan och anför till stöd för sin inställning bl.a. följande. De gör sammanfattningsvis gällande att någon omständighet som visar att upphandlingen genomförts i strid mot LOU inte har framkommit i målet. Leverantörerna har behandlats på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, anbudet har prövats i enlighet med förutsättningarna i förfrågningsunderlaget och upphandlingen har genomförts på ett öppet sätt. Sökandens talan ska därför ogillas.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

De grundläggande principer som ska efterlevas vid all offentlig upphandling är principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Av 16 kap. LOU framgår att domstolsprocessen i ett upphandlingsmål inleds genom en ansökan och att processen avser överprövning av den upphandling som klandras i ansökningen. Överprövningen tar inte sikte på upphandlingens materiella resultat utan endast på om myndigheten förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU (jfr HFD 2013 ref. 5). I mål om ingripande enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter han grundar sin talan (jfr RÅ 2009 ref 69). Prövningen i förvaltningsrätten utgör således en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har framfört i målet finns

anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU. För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs vidare att sökanden kan visa att han har lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande enheten brutit mot LOU.

Dokumenterad erfarenhet, organisation m.m.

Fryshuset har anfört att Skyddsvärnet saknar väl dokumenterad erfarenhet av socialt fältarbete och, utifrån sin storlek, den organisation som behövs för att i dagläget klara det socialnämnden har behov av. Socialnämnden har anfört att Skyddsvärnet har över 100 års erfarenhet av preventions-, behandlings- och utslussningsarbete och att det av Skyddsvärnets anbud framgår att de har den kapacitet och organisation som krävs för uppdraget.

I förfrågningsunderlaget anges bl.a. att anbudsgivaren ska ha väl-dokumenterad erfarenhet av fältförlagt socialt arbete (punkt 7.3). Med fältarbete avses operativt arbete i miljöer där barn och ungdomar vistas (punkt 5). I Skyddsvärnets anbud anges bl.a. att Skyddsvärnet i 103 år har arbetat med preventions-, behandlings- och utslussningsarbete. De har idag verksamheter och olika former av vård och omsorg för personer med psykosocialproblematik, missbruk, kriminalitet, suicidrisk samt personer som lever i hedersproblematik eller med skyddad identitet. De har även projekt kring ensamkommande flyktingbarn. Genom sin arbetsledare respektive biträdande arbetsledare kommer de att tillföra ytterligare kompetens av liknande uppdrag (bilaga 6). CV och arbetsintyg för arbetsledare och biträdande arbetsledare har bifogats Skyddsvärnets anbud och i dessa anges bl.a. att de har erfarenhet av uppsökande socialt arbete (bilaga 11-16). Mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten att det av Skyddsvärnets anbud framkommer att de har erfarenhet av fältförlagt socialt arbete.

I förfrågningsunderlaget anges bl.a. att anbudsgivaren ska redovisa den organisation som är av betydelse för genomförandet av uppdraget (punkt 7.5.3). I Skyddsvärnets anbud beskrivs bl.a. verksamhetens innehåll, metoder och arbetssätt samt arbetsbeskrivning, organisation och ledning (bilaga 7). Förvaltningsrätten finner mot denna bakgrund att Skyddsvärnet har den organisation som krävs för att kunna utföra de tjänster som upphandlas.

Leverans av antalet erbjudna timmar

Fryshuset har anfört att Skyddsvärnet har erbjudit 100 timmar mer i veckan än Fryshuset och att Skyddsvärnet inte kommer kunna leverera eller ha ekonomiska resurser för att kunna genomföra de erbjudna timmarna. Socialnämnden har anfört att mot bakgrund av beskriven planerad bemanning i anbudet, grundersättningen för uppdraget och Skyddsvärnets goda ekonomiska ställning saknas grund för påståendet att antalet timmar i anbudet inte skulle vara rimligt.

I förfrågningsunderlaget anges bl.a. att anbudsgivaren ska tillhandahålla all personal som är nödvändig för att bedriva verksamheten (punkt 7.6.2). Vidare anges att anbudsgivaren i anbudet ska redogöra för hur personalgruppen kommer att vara sammansatt (punkt 7.6.5).

I Skyddsvärnets anbud anges att de erbjuder 374 timmar per vecka för trygghetsskapande tjänster. Vidare anges att de kommer att ha tio heltidsanställda och att varje medarbetare arbetar max 38,5 timmar per vecka enligt gällande kollektivavtal (bilaga 17). I Skyddsvärnets kreditomdöme anges att föreningens långsiktiga lönsamhet har varit god och att föreningens ställning nu är god (bilaga 3 till anbudet). Mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten att Fryshuset inte visat att Skyddsvärnet inte kommer kunna leverera eller ha ekonomiska resurser för att kunna genomföra de erbjudna timmarna.

Krav på personalövertagande

Fryshuset har anfört att de önskar en prövning av huruvida det är förenligt med socialnämndens policy, mål och andra styrdokument att inte ta ansvar för nuvarande personalgrupp. Socialnämnden har anfört att skälet till att det inte ställs något krav på personalövertagande är för att förutsättningarna för en verksamhetsövergång enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd inte är uppfyllda. Att ställa det kravet hade varit konkurrensbegränsande och därmed inte förenligt med LOU.

Av förarbetena till LOU framgår att en upphandlande myndighet har frihet att själv specificera krav på det som ska upphandlas under förutsättning att dessa krav inte på ett otillbörligt sätt styr mot en viss leverantör eller viss produkt (prop. 2001/02:142 s. 21). Mot bakgrund av den upphandlande myndighetens frihet enligt förarbetena och mot bakgrund av att Fryshuset inte visat att kraven på personalen på ett otillbörligt sätt styr mot en viss leverantör finner förvaltningsrätten inga skäl för ingripande i denna del.

Krav på arbetsledning och verksamhetsansvariga

Fryshuset har anfört att ett skall-krav är att arbetsledningen alltid ska finnas på plats och att det vinnande anbudet inte uppfyller detta krav. De i vinnande anbud föreslagna verksamhetsansvariga sägs ha två års arbetsledarerfarenhet men de lever inte upp till de i förfrågningsunderlaget ställda kraven. Socialnämnden har anfört att det inte finns något i anbudet som ger stöd för påståendet att kravet i punkt 7.6.4 inte uppfylls av Skyddsvärnet.

I förfrågningsunderlaget anges att arbetsledaren ska arbeta minst 75 % som arbetsledare för de trygghetsskapande tjänsterna. När arbetsledaren är frånvarande ska alltid en biträdande arbetsledare vara på plats. Även biträdande arbetsledare ska arbeta minst 75 % och uppfylla kvalifikationskraven för arbetsledare. Arbetsledaren ska ha minst två års meriterad

erfarenhet inom den senaste 5-årsperioden av att ha arbetat som arbetsledare och minst två års meriterad erfarenhet inom fältförlagt socialt arbete (punkt 7.6.4).

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det inte framgår av förfrågningsunderlaget att arbetsledningen alltid ska finnas på plats. I förfrågningsunderlaget anges att både arbetsledare och biträdande arbetsledare ska arbeta minst 75 %. Vidare anges att när arbetsledaren är frånvarande ska alltid en biträdande arbetsledare vara på plats. I fråga om arbetsledarerfarenhet så anges i Skyddsvärnets anbud bl.a. att arbetsledaren under perioden mars 2010 – december 2012 arbetat med att leda och organisera arbetet kring den nattvandring som X-CONS Haninge bedriver (bilaga 11 och 13). I anbudet anges vidare att den biträdande arbetsledaren sedan våren 2010 arbetat som ungdomssamordnare/arbetsledare för Nacka kommuns förebyggande och uppsökande verksamhet Polarna Nacka (bilaga 16). Mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten att Fryshuset inte visat att Skyddsvärnets arbetsledare eller den biträdande arbetsledaren saknar erforderlig arbetsledarerfarenhet.

Kvalité

Fryshuset har anfört att det i förfrågningsunderlaget saknas tydliga mål eller visioner för uppdraget varför socialnämnden saknar möjlighet att göra en kvalitativ upphandling. De önskar en prövning av huruvida socialnämnden med aktuellt förfrågningsunderlag upprätthåller av socialnämnden beslutade kvalitativa mål för sina verksamheter och om upphandlingen bygger på socialnämndens behov eller annat. Socialnämnden har anfört att trygghetsskapande arbete är prioriterat och nämnden ställer höga kvalitetskrav på anbudsgivaren och på tjänsten. Tidigare erfarenhet av arbete med målgruppen, eller annat motsvarande socialt arbete, krävs. Därutöver är kunskap om socialnämndens organisation för samarbete och planering med stadsdelsförvaltningarna,

Ungdomsjouren vid Maria Ungdom, polis och de organisationer som arbetar med trygghetsskapande fältarbete nödvändigt. Genom dessa krav, som väl uppfylls av Skyddsvärnet, har socialnämnden försäkrat sig om den kvalité som erfordras för uppdraget.

I fråga om mål och visioner för uppdraget så anges i förfrågningsunderlaget bl.a. att den trygghetsskapande verksamheten ska

- öka tryggheten i offentliga miljöer med fokus på målgruppen barn och ungdomar,
- förhindra nyrekrytering och förstadier till brott samt begränsa ungdomsvåld och destruktiva beteenden,
- uppmärksamma ungdomar som är i behov av stöd och hjälp och kontakta polis, fältassistenter eller socialtjänst,
- komplettera Stockholm stads trygghetsskapande arbete och
- samarbeta med alla aktörer som arbetar med trygghetsskapande arbete såsom polis, socialtjänst, föräldravandrare och ideella organisationer (punkt 2.5).

Vad gäller de krav som ställs på anbudsgivaren så anges i förfrågningsunderlaget bl.a. att anbudsgivaren ska

- ha väldokumenterad erfarenhet av fältförlagt socialt arbete
- leverera tjänster flexibelt så att resurser styrs dit där de för tillfället bäst behövs
- samarbeta med myndigheter och organisationer som har olika uppdrag i relation till målgruppen och medverka i samverkansformer och
- ha grundläggande kunskap om preventionsarbete med ungdomar (punkt 7.3).

Mot bakgrund av den upphandlande myndighetens frihet att själv specificera krav på det som ska upphandlas och att socialnämnden angett att trygghetsskapande arbete prioriteras samt mot bakgrund av vad som i

förfrågningsunderlaget anges om målen för upphandlingen och de krav som ställs på anbudsgivaren i upphandlingen anser förvaltningsrätten att Fryshuset inte har visat att socialnämnden upphandling brister i kvalité.

Sammanfattning

Det som Fryshuset har anfört utgör inte omständigheter som visar att socialnämnden har utfört upphandlingen i strid mot LOU eller någon av de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna för offentlig upphandling. Det finns alltså inte förutsättningar för ingripande enligt 16 kap. 6 § LOU. Fryshusets ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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



Kirsi Laakso Utvik
Rådman

Sofie Larson 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. 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 uppge 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