



**SÖKANDE**

1. Samkrafter utbildning & verksamhetsutveckling AB, 559096-2766  
c/o Smitz Nilsson  
Grafikvägen 13  
121 43 Johanneshov

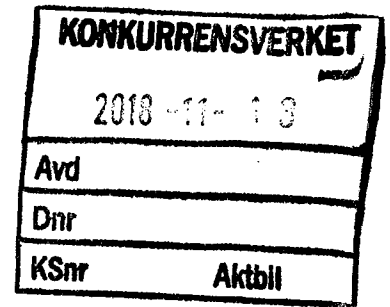
2. Socionomkraft AB, 559011-7155  
Sveavägen 98, 5 tr  
113 50 Stockholm

**MOTPART**

Järfälla kommun  
177 80 Järfälla

**SAKEN**

Offentlig upphandling



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökningarna om överprövning.

## BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Järfälla kommun genomförde en upphandling av bemanningstjänster inom socialt arbete (dnr KST 2018/84). Upphandlingen genomfördes som ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Tilldelningsbeslut fattades den 29 augusti 2018. Anbuderna från Samkrafter utbildning & verksamhetsutveckling AB (Samkrafter) och Socionomkraft AB (Socionomkraft) ansågs inte kvalificerade och gick inte vidare till utvärdering.

**Samkrafter** ansöker om överprövning av upphandlingen och anför bl.a. följande. I upphandlingen definieras följande områden:

*Socialsekreterare Barn & Unga*

*Biståndshandläggare Äldreomsorg*

*Biståndshandläggare LSS & Socialpsykiatri*

*Försörjningsstöd och Ekonomiskt bistånd*

*Missbruk & Social problematik*

*Familjerätt*

För att kvalificeras kräver kommunen att anbudsgivaren ska kunna redovisa personal för minst fyra av dessa områden. De listade områdena är på många sätt mycket olika avseende innehåll och även vilka specifika lagar som styr verksamheten. Inom exempelvis "Socialsekreterare Barn & Unga" finns det ofta även en indelning mellan barn och ungdom. Det är vanligt att socialarbetare inriktar sig på antingen barn eller ungdom eftersom det ställer olika krav på utredaren. Inom samma område finns även ett område som rör placering av barn i familjehem. I många kommuner är detta en egen enhet med specialisering gällande uppföljning av placerade barn samt handledning av familjehem. Att kommunen kräver att anbudsgivare ska kunna visa personal som i närtid haft uppdrag på minst fyra av de listade områdena är

ett tydligt missgynnande av små företag eftersom det kräver en påtaglig personalstyrka med en yrkesmässig bredd. De grundläggande principerna om offentlig upphandling innebär bl.a. att en upphandlande myndighet inte får missgynna ett företag på grund av dess storlek. Den upphandlande myndigheten ska därför alltid överväga – och bör sträva efter – att dela upp upphandlingen för att minimera risken för en orättvis behandling av små företag. Att kommunen valt att inte dela upp upphandlingen i delar försvårar kraftigt för små företag att uppfylla upphandlingens krav. Kommunen har inte heller motiverat varför den valt att inte göra en uppdelning, vilket den är skyldig att göra. Samkrafter har i nuläget ett uppdrag om cirka 100 timmar per vecka vid kommunens socialtjänst inom området ”Socialsekreterare Barn & Unga”. Kommunens sätt att hantera denna upphandling innebär att Samkrafter kan lida framtida ekonomisk skada genom att en förlängning eller ett förnyande av pågående uppdrag omöjliggörs.

**Socionomkraft** ansöker om överprövning av upphandlingen och anför bl.a. följande. Kommunens beslut att utesluta Socionomkraft bryter mot de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § och andra bestämmelser i LOU. Beslutet innebär att Socionomkraft inte har kunnat få tilldelning i upphandlingen. Socionomkraft anser sig ha lidit skada på grund av detta. Socionomkraft yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att Socionomkrafts svar avseende kravet på miljöledningssystem godkänns och att utvärderingen görs om med ett nytt tilldelningsbeslut som resultat. Det framgår tydligt att kravet på leverantören är att bedriva ett strukturerat miljöarbete samt följa ett ledningssystem. Det ställs inga krav på innehållet i själva analysen av miljöpåverkande aktiviteter eller de framtagna miljöåtgärderna. Föremålet för Socionomkrafts verksamhet är kompetenstjänster. Tjänsterna har ingen väsentlig miljöpåverkan. Socionomkrafts beskrivning sammanfattar miljöarbetet och miljöledningssystemet på ett lämpligt och tillräckligt utförligt sätt. Kommunen har reserverat sig rätten att granska systemet och Socionomkraft har i sitt svar erbjudit full insyn. Kommunens agerande att utesluta Socionomkraft i stället för att utreda, vilket hade varit mycket lätt att göra, strider mot proportionalitetsprincipen. Det strider även

mot likabehandlingsprincipen eftersom kommunen tydligt signalerat att en utredning av leverantören kan åberopas då en den faktiska kravuppfyllelsen behöver styrkas. Denna möjlighet ska enligt principen tillämpas på alla leverantörer på lika villkor.

Socionomkraft gör i andra hand gällande att kravet på miljöledningssystem strider mot proportionalitetsprincipen. Kravet innebär att anbudsgivare utan ett miljöledningssystem eller med ett system som kommunen bedömer som otillräckligt bestraffas väldigt hårt med risk för betydande ekonomisk skada. Uppfyllnaden av kravet har dock ingen, eller högst obetydlig, inverkan på den tjänst som upphandlas. Den skada som beslutet vållar anbudsgivaren står inte i proportion till det behov som ska täckas. Upphandlingsdokumenten visar inte några direkta miljömässiga krav som ställs på själva tjänsten som upphandlas. Kvalificeringskrav som myndigheten ställer ska vara lämpliga för att säkerställa att leverantören har den rättsliga och finansiella förmåga och den tekniska och yrkesmässiga kapacitet som krävs för att utföra det kontrakt som upphandlas. Det är inte lämpligt och proportionerligt att ställa på krav på miljöledningssystem i en upphandling där miljömässiga villkor inte spelar någon roll vid kontraktets utförande.

**Järfälla kommun** bestrider bifall till ansökningarna om överprövning.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Tillämpliga bestämmelser m.m.

I 4 kap. 1 § LOU anges att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

I 4 kap. 2 § LOU anges att en upphandling inte får utformas i syfte att undanta den från lagens tillämpningsområde och får inte heller utformas i

syfte att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt.

Av 20 kap. 6 § LOU framgår att rätten ska besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts, om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i den lagen och detta har medfört att leverantören har lidit skada eller kan komma att lida skada.

I mål om offentlig upphandling grundar rätten sin prövning på de omständigheter som sökanden har åberopat (RÅ 2009 ref. 69). Frågan i målet är därför om det föreligger skäl för ingripande enligt LOU på de grunder som bolagen har anfört.

### **Förvaltningsrättens bedömning**

#### *Samkrafterns ansökan om överprövning*

Samkrafter gör gällande att kravet i punkt 2.3 och kommunens beslut att inte dela upp upphandlingen i delar innebär ett missgynnande av små företag.

Kommunen anför å sin sida bl.a. följande. Kommunen har i punkt 2.3. ställt ett krav som innebär att anbudsgivare ska kunna redovisa ett uppdragsintyg per område med möjlighet att ha samma konsult på två områden. Kravet innebär inte som Samkrafter gör gällande att anbudsgivare ska redovisa personal för minst fyra områden. Syftet med kravet är att kommunen ska säkerställa att de anbudsgivare som tilldelas avtal ska kunna tillhandahålla konsulter som täcker kommunens behov. Kommunen har gjort indelning och ställt krav utifrån kommunens behov och inte utifrån hur andra upphandlande myndigheter har gjort. Kommunen delar inte Samkrafterns uppfattning att kravet skulle innebära att små företag missgynnas. I upphandlingen inkom det 16 stycken anbud, både från små, medelstora och

stora företag. Efter genomförd utvärdering avser kommunen att ingå avtal med 11 av dessa företag som är både små, medelstora och stora företag.

Förvaltningsrätten konstaterar att en upphandlande myndighet i regel är fri att ställa de krav den finner nödvändiga i en upphandling. Detta gäller under förutsättning att kraven inte strider mot gällande principer och bestämmelser i LOU.

I 4 kap. 13 § LOU anges att en upphandlande myndighet får besluta att ett kontrakt ska tilldelas i separata delar. Av förarbetena framgår att ett av syftena med bestämmelsen är att underlätta för små och medelstora företag att delta i upphandlingar. Bestämmelsen innebär dock inte någon skyldighet för upphandlande myndigheter att faktiskt dela upp kontrakt. Det är den upphandlande myndigheten som självständigt avgör om ett kontrakt bör delas upp (prop. 2015/16:195 s. 448–455). Om en upphandlande myndighet beslutar att inte tilldela ett kontrakt i separata delar, ska skälen för detta dock anges enligt 4 kap. 14 § LOU.

Förvaltningsrätten bedömer att kravet i punkt 2.3, att anbudsgivarna ska bifoga uppdragsintyg för fyra bemanningsuppdrag från sex definierade områden, inte innebär ett otillbörligt missgynnande av små företag. Förvaltningsrätten gör samma bedömning beträffande kommunens val att inte dela upp upphandlingen i delar. Vid denna bedömning beaktar förvaltningsrätten att 11 av 16 anbudsgivare, såväl stora som små företag enligt kommunen, har klarat av att uppfylla kravet. Kravet får anses relevant för att bedöma och säkerställa anbudsgivarnas förmåga att hantera det aktuella uppdraget. Förvaltningsrätten beaktar även att det av punkt 1.9 i upphandlingsdokumentet framgår att anbudsgivare har rätt lämna anbud gemensamt och att kvalificeringskrav då ska uppfyllas av gruppen gemensamt om inget annat anges särskilt i anslutning till kravet. Därtill finns enligt punkt 2.5 en möjlighet för anbudsgivarna att anlita underleverantörer för hela eller en del av uppdraget. Det finns således flera möjligheter för små företag att uppfylla kraven i upphandlingen. Förvalt-

ningsrätten anser därmed att det saknas skäl för ingripande enligt LOU på de grunder som Samkrafter har anfört. Ansökan ska därför avslås.

*Socionomkrafts ansökan om överprövning*

Socionomkraft gör i första hand gällande att Socionomkrafts anbud uppfyller kravet på miljöledningssystem i punkt 2.9.

Kommunen anför i denna del bl.a. följande. Socionomkrafts anbud saknar en beskrivning av hur man arbetar med miljöfrågor samt en framtagen åtgärdsplan för att minimera miljöpåverkan. Anbudet uppfyller därmed inte två obligatoriska ska-krav. Av anbudet kan det utläsas att man har ett miljöledningssystem som består av en miljöpolicy och en miljöhandbok. Det framgår dock inte hur man på styrelsenivå arbetar med miljöfrågor. Det framgår inte heller hur miljöaktiviteter utvärderas och revideras årligen. Av anbudet kan utläsas att miljöhandboken innehåller en detaljerad beskrivning av områden där förbättringar kan ge högst miljöeffekt och en handlingsplan för konkreta aktiviteter att genomföra under verksamhetsåret. Hur analysen genomförs framgår inte av skrivningen. Det framgår inte heller hur man arbetar med förbättringsåtgärderna utan man kan enbart utläsa vilka aktiviteter som kan ge högst miljöeffekt. Kommunen har skrivit i sitt krav att ”anbudsgivarens miljöplan/miljöledningssystem ska vara öppet för granskning och vid begäran ska det utan dröjsmål överlämnas till kommunen”. Kommunen har inte skrivit att en utredning av leverantören kan åberopas, inte heller där den faktiska kravuppfyllnaden behöver styrkas.

Förvaltningsrätten avser att inledningsvis ta ställning till vilka krav kommunen har ställt i punkt 2.9. Punkten har följande lydelse.

**2.9 Miljöledningssystem**

Anbudsgivaren ska arbeta efter ett strukturerat miljöledningssystem. Detta kan bestå i att anbudsgivaren har en ISO-certifiering eller motsvarande system alternativt arbetar efter ett eget dokumenterat system.

Anbudsgivaren ska styrka att kraven uppfylls genom att i anbudet redovisa hur anbudsgivaren arbetar med miljöfrågor. I redovisningen ska det framgå att rutinerna är fastlagda och beslutade samt datum för senaste uppdatering.

Av redovisningen ska följande information framgå:

- ansvarig person
  - av anbudsgivaren identifierade miljöpåverkande aktiviteter och en framtagna åtgärdsplan för att minimera miljöpåverkan
- eller**
- certifikat av oberoende organ som intygar att anbudsgivaren uppfyller angiven miljöledningsstandard.

Anbudsgivarens miljöplan/miljöledningssystem ska vara öppet för granskning och vid begäran ska det utan dröjsmål överlämnas till kommunen.

Mellan parterna är ostridigt att kommunen ställt ett krav på att anbudsgivaren ska arbeta efter ett strukturerat miljöledningssystem. Enligt förvaltningsrättens mening är det även tydligt att kommunen ställt ett krav på att anbudsgivaren ska redovisa hur denne arbetar med miljöfrågor. Detta ska göras antingen genom att ge in ett certifikat av ett oberoende organ eller genom att anbudsgivaren redovisar identifierade miljöpåverkande aktiviteter samt en åtgärdsplan för att minimera miljöpåverkan. Genom redovisningen ska anbudsgivaren styrka att denne arbetar efter ett strukturerat miljöledningssystem.

Frågan är då om Socionomkraft, genom den beskrivning som lämnats i anbudet, har uppfyllt kraven i punkt 2.9 enligt ovan. Av beskrivningen framgår att Socionomkrafts miljöledningssystem består av en miljöpolicy och en miljöhandbok. Det anges att policyn beskriver miljöorganisationen, Socionomkrafts åtagande samt listar prioriterade förbättringsområden.

Vad gäller miljöhandboken anges att denna innehåller en detaljerad beskrivning av områdena där förbättringar kan ge högst miljöeffekt, t.ex. gröna möten, digitaliserad administration m.m. och en handlingsplan för konkreta aktiviteter att genomföra under verksamhetsåret.



Förvaltningsrätten anser att det av beskrivningen framgår att Socionomkraft har ett miljöledningssystem i och för sig. Det framgår dock inte vilka miljöpåverkande aktiviteter som Socionomkraft identifierat. Det har inte heller redovisats en konkret åtgärdsplan för att minimera miljöpåverkan. Redovisningen saknar således information som efterfrågats i punkt 2.9. Enligt förvaltningsrättens mening kan enbart ett påstående om att det finns en handlingsplan och en beskrivning av områdena där förbättringar kan ge högst miljöeffekt, inte anses tillräckligt för att kravet ska anses vara uppfyllt. Detta eftersom kommunen med hjälp av denna information inte kan utläsa hur Socionomkraft faktiskt arbetar med miljöfrågor. Socionomkraft kan således, genom den beskrivning som lämnats i anbudet, inte anses ha styrkt att Socionomkraft arbetar efter ett strukturerat miljöledningssystem. Kravet är därmed inte uppfyllt.

Socionomkraft har invänt att kommunen agerat i strid med proportionalitetsprincipen och likabehandlingsprincipen genom att inte utreda Socionomkrafts kravuppfyllelse. Förvaltningsrätten konstaterar dock att det inte finns någon skyldighet för upphandlande myndigheter att begära förtydligande av anbud som är oklara eller som inte uppfyller kraven i upphandlingsdokumentet (jfr EU-domstolens avgörande i mål C-599/10 SAG Slovensko). Det som anges i sista meningen i punkt 2.9 kan inte tolkas som att kommunen förbundit sig att granska anbudsgivarnas miljöledningssystem. Socionomkraft har inte heller påstått eller visat att kommunen utrett vissa anbudsgivare men inte andra. Kommunen kan således inte anses ha agerat i strid med proportionalitetsprincipen eller likabehandlingsprincipen genom att inte utreda Socionomkrafts kravuppfyllelse.

Socionomkraft gör i andra hand gällande att kravet i punkt 2.9 strider mot proportionalitetsprincipen.

Kommunen anför i denna del bl.a. följande. Av 14 kap. 1 § LOU framgår att en upphandlande myndighet får ställa krav på att leverantören ska vara kvalificerad i vissa avseenden. Kraven får enligt punkt 3 avse teknisk och

yrkesmässig kapacitet enligt 5 §. I 5 § står det att ett krav får innebära att leverantören ska förfoga över nödvändiga personalresurser och tekniska resurser samt ha sådan erfarenhet som behövs för att kontraktet ska kunna fullgöras enligt en ändamålsenlig kvalitetsstandard. Kravet som kommunen har ställt följer LOU och är inte oproportionerligt. Kravet är ställt utifrån kommunens miljöarbete och den av kommunfullmäktige fastställda miljöplanen och avser krav på anbudsgivare, inte krav på tjänsten, dvs. konsulterna.

Förvaltningsrätten noterar att det av 15 kap. 11 § 8 LOU framgår att en upphandlande myndighet får begära utredning av en leverantörs tekniska kapacitet i form av information om de miljöskyddsåtgärder leverantören kan komma att vidta vid fullgörandet av kontraktet. Denna möjlighet var enligt tidigare gällande lagstiftning begränsad till att avse upphandlingar rörande byggentreprenader eller tjänster. Enligt nu gällande lagstiftning får krav på att anbudsgivarna ska ha ett miljöledningssystem ställas i alla upphandlingar. En förutsättning för att ett sådant krav ska vara tillåtet är emellertid att det är förenligt med de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU, däribland proportionalitetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen innebär att den upphandlande myndigheten i en upphandling inte får ställa större krav på leverantören än vad som behövs och vad som får anses vara ändamålsenligt för upphandlingen. Kraven ska således ha ett naturligt samband med och stå i proportion till det behov som ska täckas (prop. 2006/07:128 s. 132).

Kravet på miljöledningssystem i punkt 2.9 i den aktuella upphandlingen är ställt i syfte att säkerställa att de anbudsgivare som tilldelas kontrakt bedriver sin verksamhet på ett sådant sätt kommunens miljöplan följs. Förvaltningsrätten håller visserligen med Socionomkraft om att upphandlingen inte avser sådan typ av verksamhet som typiskt sett innebär stor miljöpåverkan. Enbart detta innebär emellertid inte att kravet kan anses oproportionerligt eftersom hänsyn måste tas till den enskilda anbudsgivaren,

dennes verksamhet och de miljöpåverkande aktiviteter som kan finnas där. Förvaltningsrätten anser att det aktuella kravet framstår som både lämpligt och effektivt för att uppnå det eftersträvade syftet. Med beaktande av att kommunen godtagit att anbudsgivarna arbetar efter ett eget dokumenterat system och inte krävt uppvisande av certifiering, anser förvaltningsrätten att det inte funnits ett mindre ingripande alternativ för att uppnå syftet. Förvaltningsrätten noterar vidare att samtliga anbudsgivare förutom Socionomkraft har haft förmåga att uppfylla kravet. Kravet kan således inte anses oproportionerligt högt för att tillgodose det avsedda ändamålet.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att kravet i punkt 2.9 inte strider mot proportionalitetsprincipen. Eftersom Socionomkrafts anbud inte uppfyller kravet har kommunen haft fog för att utesluta anbudet. Förvaltningsrätten finner således att det saknas skäl för ingripande enligt LOU på de grunder som Socionomkraft har anfört. Ansökan ska därför avslås.

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR 05).

Gustav Forsberg  
Rådman

Louise Ljöstad har föredragit målen.



## Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

#### Hur räknar vi ut tiden?

Sista dagen för överklagande är exakt 3 veckor från den veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen för överklagande är en helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

### Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
  
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

## Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

## Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.

