



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 31

DOM

2017-03-30

Meddelad i Stockholm

Mål nr

24630-16

SÖKANDE

Familjeverket i Stockholm AB, 556592-6622
Sågargatan 1
116 36 Stockholm

MOTPART

Botkyrka kommun
147 85 Tumba

SAKEN

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

KONKURRENSVERKET	
2017-03-30	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Familjeverket i Stockholm AB:s ansökan om ingripande enligt LOU.

Dok.Id 802349

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

YRKANDEN M.M.

Familjeverket i Stockholm AB (Familjeverket) ansöker om överprövning och yrkar att kommunen ska göra en ny upphandling. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande. Vid utvärdering och kvalificering har Botkyrka kommun, under rubriken "Kvalitetsledningssystem" skrivit "Nej". Det påstås alltså att Familjeverket inte arbetar med kvalitetssäkring. Det är helt felaktigt då Familjeverket i decennier har haft ett väl fungerande kvalitetsarbete. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) är omfattande och mycket detaljerad och beskriver väl hur arbetet ska gå till vad gäller exempelvis riskanalys, avvikelserapportering och uppföljning. Familjeverket har därmed svarat på förfrågan. Botkyrka kommuns "Nej" innebär att man påstår att Socialstyrelsens regelverk och rekommendationer är felaktiga eller otillräckliga. Familjeverket har genomgått en kvalificerad utbildning att införa och arbeta med kvalitetssystem för företaget Sustema AB. Familjeverket arbetar enligt SOSFS 2011:9 vilket innebär att bolaget samverkar aktivt med sina jourhem och placerade uppdragsgivare. Vid eventuella kriser informerar bolaget beställaren direkt och jour- och familjehemmen besöks då omedelbart och ges omgående stöd och extra handledning. Familjeverket accepterar inte våld eller missbruk i sina jour- och familjehem och åtgärdar kriser på det sätt som bedöms bäst utifrån rådande situation. Familjeverket har bl.a. medverkat till inläggning på psykiatrisk klinik. Alla åtgärder av allvarlig karaktär sker i samråd med beställaren. Familjeverket har även erforderliga blanketter och rutiner för exempelvis lex Sarah. Familjeverkets systematiska arbete med kvalitetssäkring finns dokumenterat i deras Verksamhetshandbok.

Botkyrka kommun (kommunen) anser att Familjeverkets ansökan om överprövning ska avslås då det inte finns tillräckliga grunder för ett rättsligt ingripande. Kommunen anför bl.a. följande. Av bolagets svar på rubrik 1.3.3.8 framgår inte svar på de frågor som finns angivna under delen

”redovisning av kvalitetsarbetet”. Leverantören ska lämna en beskrivning som visar hur man säkrar kvalitetsledningsarbetet genom beskrivning av rutiner för intern uppföljning av verksamheten och senaste uppdatering av rutinerna. Familjeverket har angett att de på begäran kan överlämna en kvalitetsverksamhetsberättelse till beställaren. Kommunen har valt att hantera kompletteringar m.m. restriktivt. Det är tveksamt om det ens skulle vara tillåtet med rättelse av fel, förtydligande och komplettering av sådant slag som Familjeverket angett, eftersom det är en uppenbar risk för särbehandling. Familjeverket skulle ha lämnat in all dokumentation redan vid anbudslämningstillfället. Kommunen påstår inte att Familjeverket inte arbetar med kvalitetssäkring men kommunen kan inte utifrån bolagets anbud se hur de i praktiken har inarbetat rutiner för att kunna arbeta enligt SOSFS 2011:9. Familjeverket uppfyller heller inte kvalitetssäkringskravet under rubrik 1.3.3.7 om konsulenter utbildning och erfarenhet, då kommunen meddelade i ett förtydligande den 12 augusti 2016 att det bl.a. ska bifogas ett arbetsgivarintyg till anbudet och detta saknades i Familjeverkets anbud.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

Av 1 kap. 9 § LOU framgår att upphandlande myndigheter ska 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.

Enligt 9 kap. 8 § LOU får myndigheten bl.a. begära att en anbudsansökan eller ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning.

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande

principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i nämnda lag och detta har medfört att leverantören har lidit skada eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts (16 kap. 6 § LOU).

Av principerna om transparens och likabehandling i 1 kap. 9 § LOU följer att den upphandlande myndighetens krav ska anges på ett sätt som gör att varje leverantör med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget ges insikt i hur bedömningen av deras anbud kommer göras och därmed kan skapa sig en bild av möjligheterna att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Den upphandlande myndigheten får inte göra prövningen mot andra kriterier än dem som funnits i underlaget och har därför en skyldighet att från utvärderingen utesluta leverantörer vars anbud inte uppfyller ett eller flera s.k. ska-krav. Höga krav bör ställas på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av ett förfrågningsunderlag, även om mindre brister och oklarheter får godtas. Förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och EU-rätten inte träds för när (jfr RÅ 2002 ref. 50).

En upphandlande myndighet har stor frihet att själv utforma förfrågningsunderlag och utvärderingsmodell inom de ramar som ges av de allmänna principerna i 1 kap. 9 § LOU (se Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden RÅ 2010 ref. 78 och HFD 2012 ref. 48).

Frågan i målet

Frågan i målet är om Familjeverkets anbud uppfyller de obligatoriska krav som ställts i upphandlingen och om kommunen har agerat i strid med LOU genom att utesluta Familjeverkets anbud från utvärdering. Det är

Familjeverket som ska visa att det finns förutsättningar för ingripande enligt LOU.

Uteslutningen av Familjeverket

Av upphandlingsprotokoll framgår att kommunen har uteslutit Familjeverket från bedömning med anledning av att kommunen anser att bolaget i sina beskrivningar inte har lämnat den information som efterfrågats avseende de obligatoriska kraven i 1.3.3.8 och 1.3.3.7. I sin ansökan om överprövning anför Familjeverket bl.a. att bolaget har besvarat förfrågan i 1.3.3.8 och att kommunen felaktigt påstår att Familjeverket helt saknar kvalitetsledningssystem. Kommunen anför att de inte påstår att Familjeverket helt saknar kvalitetsledningssystem, utan att Familjeverket inte klarat anbudsfasen då bolaget inte på ett tillräckligt tydligt sätt har redogjort för hur de arbetar med kvalitetssäkring. Kommunen anför även att bolaget inte uppfyller ett kvalificeringskrav i 1.3.3.7 där kommunen i ett förtydligande den 12 augusti 2016 meddelade att bl.a. arbetsgivarintyg ska bifogas anbudet. Detta saknades i familjeverkets anbud. Vad gäller avsaknaden av arbetsgivarintyg anför Familjeverket att det inte var ett krav att bifoga arbetsgivarintyg. Familjeverket anser att det "kravet" är en ren efterkonstruktion och att kommunen inte har hanterat och värderat bolagets anbud på ett juridiskt korrekt sätt.

Förvaltningsrättens bedömning

Under avsnitt 1.3.3.8 i förfrågningsunderlaget har kommunen bl.a. ställt krav med följande lydelse:

Redovisning av kvalitetsledningsarbetet:

Leverantören ska lämna en beskrivning som visar hur man säkrar kvalitetsledningsarbetet. Om Leverantören arbetar efter ett eget dokumenterat system ska följande framgå av beskrivningen

- Rutiner för intern uppföljning av verksamheten, d v s hur leverantören kvalitetssäkrar uppdraget i praktiken.

- Senaste uppdatering av rutinerna.
Bifoga antingen ett intyg om ISO-certifiering eller motsvarande alternativt en redovisning över hur den egna kvalitetssäkringen av verksamheten sker. Dokumentet ska vara högst 3 år gammalt.

När ni anlitar underleverantörer för uppdraget kommer samma krav ställas på dem. Bifoga motsvarande intyg och redovisning för eventuella underleverantörer.”

Bolaget har i sitt anbud angett att de har system och rutiner för att leda kvalitetsledningsarbetet och att bolaget följer SOSFS 2011:9, att kvalitetssäkringsarbetet mäter att verksamheten garanterar utlovad kvalitet samt att dess inriktning och omfattning är anpassat till vad som krävs för att uppnå verksamhetens mål. Vidare har bolaget angett att de på begäran kan överlämna en kvalitetsverksamhetsberättelse till beställaren. Kommunen har bl.a. anfört att bolaget skulle ha lämnat in all dokumentation redan vid anbudslämningsstillfället och att kommunen inte utifrån bolagets anbud kan utläsa hur bolaget arbetar med kvalitetssäkring.

Högsta förvaltningsdomstolen har klargjort att de obligatoriska krav som anges normalt ska vara till fullo uppfyllda i anbudet för att den upphandlande myndigheten ska kunna uppta ett anbud till slutlig anbudsutvärdering och tilldela anbudsgivaren kontrakt i upphandlingen (jfr t.ex. Högsta förvaltningsdomstolens dom den 20 maj 2016 i mål nr 2691-15). Enligt förvaltningsrättens mening råder det inga tvivel om att kommunens krav på redovisning av kvalitetsledningsarbetet är utformat som ett obligatoriskt krav. Förvaltningsrätten anser att det på ett tydligt sätt framgår att leverantören ska lämna en beskrivning som visar hur leverantören säkrar kvalitetsledningsarbetet. Det framgår inte annat än att Familjeverket vid anbudslämningsstillfället varken har lämnat in ett intyg om ISO-certifiering eller motsvarande eller en redovisning över hur bolagets egen kvalitetssäkring av verksamheten sker. Genom att bolaget inte har lämnat in efterfrågat underlag har bolaget inte uppfyllt ett obligatoriskt krav. Vad bolaget anfört om att de har investerat i utbildningar och att de tagit fram en handbok för bolagets kvalitetsarbete medför inte att

förvaltningsrätten gör en annan bedömning. Eftersom Familjeverket inte uppfyller samtliga obligatoriska krav har Botkyrka kommun haft fog för att utesluta bolaget från vidare utvärdering. Inte heller vad Familjeverket i övrigt har anfört visar enligt förvaltningsrättens mening att Botkyrka kommun har brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU. Förutsättningar för ingripande enligt 16 kap. 6 § LOU finns därför inte. Familjeverkets ansökan om överprövning ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Eva Norling
Rådman

Förvaltningsrättsnotarie Emelie Ulf 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.