



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Allmänna avdelningen

DOM
2012-02-28
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
8-12
Enhet 13

1

SÖKANDE

Kommunikativa Processer, 780609-1501
Katarina Bangata 51 Lgh 150 1
11639 Stockholm

Ombud: Uno Johansson
Tenders Sverige AB
Nygatan 34
582 19 Linköping

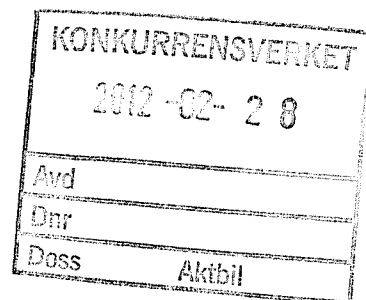
MOTPART

Stockholms stad
104 64 Stockholm

Ombud:
Stadsadvokat Eva Granbohm
Juridiska avdelningen
Stadsledningskontoret
105 35 Stockholm

SAKEN

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



DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan om åtgärd enligt LOU.

Dok.Id 206801

Postadress

115 76 Stockholm

Besöksadress

Tegeluddsvägen 1

Telefon

08-561 680 00

E-post:

forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Telefax

08-561 680 01

Expeditionstid

måndag – fredag
09:00-15:00

BAKGRUND

Socialförvaltningen upphandlar för Stockholms stads räkning ramavtal rörande Insatser för barn, ungdomar och familjer, dnr 3.5.1-0006/2011. Upphandlingen ska leda till ett antal ramavtal för sex vårdkategorier. Kommunikativa Processers anbud har förkastats i kategori G20 - Program som riktar sig främst till tonåringar som är i riskzonen för kriminalitet och/eller missbruk eller annat normbrytande beteende – med den huvudsakliga motiveringen att det inte framgår av anbudet att det är fråga om ett strukturerat program under begränsad period med innehåll för att bryta destruktiva mönster med hänvisning till definitionen på sid 22 i förfrågningsunderlaget. Kommunikativa processers anbud i kategori G22 – Dagligt program för barn och ungdomar i åldrarna 12-19 år där allvarliga psykosociala problem är huvudorsaken till insatsen – förkastades med den huvudsakliga motiveringen att metoder och arbetssätt inte beskrivs med hänvisning till punkt 6.

YRKANDE MM

Kommunikativa Processer (KP eller företaget) ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska göras om och att dess anbud ska utvärderas i kategorierna G20 och G22. Till stöd för yrkandet anförs huvudsakligen att diskvalificeringen har skett på felaktiga grunder och att Stockholms stad därför bör åläggas att rätta kvalificering och utvärdering så att den görs på ett sätt som uppfyller de EU-rättsliga principerna för offentlig upphandling. Vidare anförs bl.a. följande.

Kategori G20

I förfrågningsunderlagets sidan 8 och 11 framgår tydligt att anbud ska begränsas till de efterfrågade uppgifterna samt att det för vissa krav ska lämnas beskrivning medan det för andra krav räcker med att visa att anbudsgivaren uppfyller kravet under avtalstiden. Detta kan inte tolkas på annat sätt än att beskrivning ska lämnas där staden så begärt. I förfrågningsunderlagets punkt 6.1 anges definitioner av de olika kategorierna. Ingen specifik beskrivning efterfrågas vad gäller kategori G20.

KP har i anbudets bilaga 3 angett följande.

”Samtliga krav som ställs på kvaliteten i den efterfrågade verksamheten är uppfyllda. För de krav där det behövs redogörelse har en sådan angivits i text eller bilaga i enlighet med förfrågningsunderlaget. För de krav där ingen redogörelse behövs förbinder sig Kommunikativa processer att uppfylla kravet under avtalstiden. En angivelse i anbudet som innebär att kravet uppfylls och accepteras av Kommunikativa processer menas även att kravet kommer att vara uppfyllt under hela avtalstiden. Kommunikativa processer uppfyller samtliga ska-krav.”

I anbudet har KP vidare angett följande.

”För denna kategori tillhandahåller Kommunikativa processer ett strukturerat program som riktar sig främst till tonåringar som befinner sig i riskzonen för kriminalitet och/eller missbruk eller annat normbrytande beteende. Vid behov kommer pedagogiska insatser under en begränsad period att sättas in, ofta i kombination med andra behandlingsinsatser i syfte att bryta destruktiva beteendemönster.”

KP har alltså uppfattat att ingen specifik beskrivning eller redogörelse efterfrågas avseende förfrågningsunderlagets punkt 6.1. KP har intygat att man kommer att uppfylla ska-kraven. Vidare har KP lämnat ovan refererade beskrivning av programmet.

Av tilldelningsmeddelandet framgår att staden har diskvalificerat merparten av alla anbudsgivare på samma grund som man diskvalificerat KP:s anbud. Denna omständighet visar att många uppfattat ställda krav på sam-

ma sätt som KP och dessutom att staden ändrat sin tolkning i efterhand. Av tilldelningsmeddelandet framgår vidare att KP, för det fall man inte hade diskvalificerats, skulle ha haft lägsta pris och därför ha tilldelats avtal.

Kategori G22

Stadens anvisningar beträffande denna kategori är att "I anbudet ska beskrivas vilka huvudsakliga teorier och metoder som behandlingen utgår från och vilka metoder som används". Staden anger inget krav på att metoderna i sig ska beskrivas utan kravet är just att anbudsgivare har att beskriva vilka metoder som behandlingen utgår från och vilka metoder som används. KP har beskrivit att man arbetar strikt utifrån metoden BBIC samt att man även använder två andra pedagogiska arbetsmodeller: KBT och MI. KP har därmed besvarat den fråga som ställs i förfrågningsunderlaget. I motiveringen till att diskvalificera KP:s anbud i aktuell kategori anger staden även att arbetssättet inte har beskrivits. Detta efterfrågas överhuvudtaget inte under anbudsformulärets punkt 6 utan är ett begrepp som staden infört i efterhand. KP uppfyller de krav som ställs i kategori G22.

Stockholms stad bestrider bifall till ansökan och svarar bl.a. följande. Staden har inte brutit mot någon bestämmelse i LOU. Förfrågningsunderlaget uppfyller lagens krav på förutsebarhet och transparens. Anbudet har utvärderats i enlighet med angivna förutsättningar och anbud och anbudsgivare har behandlats lika utan ovidkommande hänsyn. Således har varken kvalificeringen eller förfarandet i övrigt skett i strid med lagen om offentlig upphandling.

Under punkt 6 i anbudsformuläret för kategori G, bilaga A2 till anbudet, ska en beskrivning av teorier och metoder göras. KP har i anbudet angett några mer allmänna teorier och förhållningssätt och angett vilken människosyn och syn på ungdomar som ligger till grund för verksamheten. Dessa

är inte på något sätt av så precis karaktär att det utifrån detta går att dra några användbara slutsatser om hur behandlingen kommer att utföras. Vidare nämner KP att man arbetar utifrån metoden BBIC (barns behov i centrum) och MI (motiverande samtal). Varken BBIC eller MI kan sägas vara några evidensbaserade metoder. BBIC är inte någon metod för behandling utan ett verksamhetsstöd för dokumentation samt ett sätt att strukturera ett utbildningsarbete och en insats. Beträffande MI finns det inte någon redogörelse för vilken eller vilka teorier och metoder de motiverande samtalen är kopplade till. KP anger också att man använder sig av KBT (kognitiv beteendeterapi) men har inte angett på vilket sätt de kommer att använda sig av denna metod.

Kategori G20

KP:s anbud i denna kategori har förkastats eftersom det saknas beskrivning av metoder kopplade till arbetssätt. Enligt egen utsaga i ansökan om överprövning har KP inte heller lämnat någon sådan beskrivning utan tolkat FFU så att det är tillräckligt att intyga att ska-kraven uppfyllts. Staden bestrider att någon specifik beskrivning eller redogörelse för teorier och metoder inte har efterfrågats beträffande denna kategori. Eftersom KP inte lämnat någon beskrivning av teorier och metoder har anbudet inte kunnat utvärderas.

Kategori G22

Med hänsyn till den känsliga kategori det handlar om och den stora vikten av behandlingen är en beskrivning av metoder och teorier kopplade till verkligheten nödvändig. Det är inte så att metoden i sig måste beskrivas men det måste finnas en koppling mellan arbetssätt och konkreta metoder så att det framgår på vilket sätt man kommer att arbeta med metoden. Enbart en hänvisning till KBT utan någon koppling till hur metoden ska användas är inte tillräckligt. Som exempel kan nämnas att behandlingsinsatserna här till en del kan omfatta familj och övrigt nätverk varför familjete-

rapi ingår. Någon beskrivning av metoder och arbetssätt vid familjeterapi finns inte i KP:s anbud. Inte heller framgår hur verksamheten bygger på evidensbaserad praktik. Anbudet uppfyller inte kraven och har därför inte kunnat godkännas.

Övriga som uteslutits har uteslutits på grund av att den verksamhet de beskrivit inte uppfyller kraven på ett strukturerat program. Det är enbart KP som inte lämnat någon beskrivning alls.

Kommunikativa Processer anför härfter bl.a. följande. Staden anger att anbudet saknar beskrivning av metoder kopplade till arbetssätt beträffande kategori G20. KP förstår inte denna nya argumentation som saknar koppling till de skäl som staden använt som grund för diskvalificering. KP vidhåller att man uppfyller ska-kraven beträffande kategori G20. Vad gäller kategori G22 har staden i yttrandet fört in en ny frågeställning, nämligen att man menade att anbudsgivaren skulle beskriva hur man kommer att arbeta med metoden. Detta överensstämmer inte med förfrågningsunderlaget där det anges att man enbart efterfrågar ”vilka huvudsakliga teorier och metoder som behandlingen utgår ifrån och vilka metoder som används”, dvs att anbudsgivaren ska beskriva vilka metoder man arbetar utifrån och använder, inte hur man använder metoderna.

Det är korrekt att BBIC är ett verksamhetsstöd. Enligt KP:s uppfattning kan systemet också användas som en arbetsmetod där vissa delar i systemet ger mycket goda förutsättningar att bedriva en effektiv öppenvård. BBIC är vetenskapligt grundat och används i mycket stor utsträckning i Sverige idag. Vad gäller MI kan hänvisas till Statens Folkhälsoinstitut där MI anges som en metod under rubriken ”Hälsofrämjande och förebyggande metoder”. Att KP inte angett på vilket sätt man kommer använda sig av KBT beror på att staden inte har efterfrågat hur metoderna ska användas.

DOMSKÄL

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 anges 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 lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den ska avslutas först sedan rättelse gjorts.

Utredningen i målet

I förfrågningsunderlagets avsnitt 4 "Allmänt om uppdraget" anges bl.a. att utföraren ska bedriva verksamheten utifrån strukturerade och evidensbaserade metoder och insatser. Evidensbaserad praktik definieras i avsnitt 5 som "ett förhållningssätt för ett livslångt lärande, där brukaren och de professionella, utifrån tillgänglig kunskap och erfarenhet, tillsammans fattar beslut om lämpliga insatser." För kategori G, strukturerad öppenvård/mellanvård för barn och ungdomar med eller utan föräldrar, anges närmare beträffande kategori G20 "Med denna kategori avses ett strukturerat program som riktar sig främst till tonåringar. Ungdomarna befinner sig i riskzonen för kriminalitet och/eller missbruk eller annat normbrytande beteende. De bedöms vara i behov av pedagogiska insatser under en begränsad period, ofta i kombination med andra behandlingsinsatser, i syfte att bryta destruktiva beteendemönster." För kategori G22 avses "ett dagligt program för barn och ungdomar i åldrarna 12-19 år där allvarliga psykosociala problem är huvudorsak till insatsen. Skolundervisning i kombination med kvalificerade behandlingsinsatser utgör huvuddelen av innehållet under dagen. För de flesta av ungdomarna krävs att behandlingsinsatserna till en del omfattar familj och övrigt nätverk för att goda behandlingsresultat ska kunna uppnås. Behandlingsinsatserna består av individualterapi/samtal och familjeterapi/samtal i ett strukturerat behandlingsprogram".

I anbudsformulär bilaga 2 A kategori G till förfrågningsunderlaget anges följande.

”Samtliga frågor i anbudsformuläret ska besvaras i anbudet om inte annat anges. De flesta frågor i anbudsformuläret kräver en kortfattad men trovärdig redogörelse för hur det ställda kravet uppfylls. Hänvisningar till andra bifogade dokument som svar på de begärda uppgifterna godtas inte. Några frågor kräver ingen redogörelse och anbudsgivaren ska då sätta ett kryss i tillhörande ruta som bekräftelse på att kravet uppfylls.”

I avsnitt 6 i ovan angivna bilaga anges följande.

”Verksamheten ska bygga på evidensbaserad praktik. I anbudet ska beskrivas vilka huvudsakliga teorier och metoder som behandlingen utgår ifrån och vilka metoder som används. I förekommande fall kan hänvisning ske till aktuell forskning.”

Förvaltningsrättens bedömning

Kommunikativa processer har gjort gällande att Stockholms stad inte haft rätt att utesluta anbudet eftersom de ska-krav som ställts i förfrågningsunderlaget uppfyllts i anbudet. Vad gäller kategori G20 har i allt väsentligt gjorts gällande att Stockholms stad inte har ställt krav på att den offererade verksamheten ska beskrivas. I ovan refererade anbudsformulär bilaga 2A kategori G samt särskilt dess avsnitt 6 anges att det i anbudet ska beskrivas vilka huvudsakliga teorier och metoder som behandlingen utgår från och vilka metoder som används. Detta kan inte tolkas på annat sätt än att den offererade verksamheten ska beskrivas på det sättet och att det inte är tillräckligt att endast ange att samtliga ska-krav är uppfyllda. Det som Kommunikativa processer har åberopat i ansökan beträffande förfrågningsunderlaget och tilldelningsbeslutet för kategori G20 medför därför inte att det kan anses visat att Stockholms stad genom att utesluta anbudet har brutit mot någon bestämmelse i LOU.

Vad sedan gäller kategori G22 har Kommunikativa processer gjort gällande att dess beskrivning av de teorier och metoder som den offererade behandlingen utgår ifrån är tillräcklig. Enligt förvaltningsrättens mening kan förfrågningsunderlagets skrivning ”I anbudet ska beskrivas vilka huvudsakliga teorier och metoder som behandlingen utgår ifrån och vilka meto-

der som används” inte förstås på annat sätt än att de behandlingsmetoder som ämnas användas ska beskrivas konkret. Kommunikativa processer, som i anbudet huvudsakligen har nämnt ett antal metoder vid namn, kan inte anses ha lämnat en sådan beskrivning i anbudet beträffande kategori G22. Stockholms stad har därmed haft fog för beslutet att förkasta anbudet.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att Kommunikativa processer inte har visat att staden brutit mot någon bestämmelse i LOU och att man därigenom riskerat att lida skada. Det saknas därmed anledning att vidta ingripande med stöd av LOU. Ansökan ska således avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1A LOU).

Lena Forsmark
Förvaltningsrättsfiskal

Föredragande har varit Kerstin Sandin



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 var till 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