

VURDERING AF OM LOKALT FORANKREDE BESKÆFTIGELSESIKTSATSER SKAL BETRAGTES SOM ENKELTSTÅENDE KONTRAKTER ELLER SOM ET SAMLET INDKØB

1. INDLEDNING OG PROBLEM STILLING

Københavns Kommune har anmodet Horten om at foretage en vurdering af, hvorvidt det er muligt at opdele de nuværende seks projekter vedrørende lokalt forankrede beskæftigelsesindsatser i 6 forskellige kontrakter, i og med at de omfatter forskellig målgruppe, leverandører og lokalområder, således at der kan ske en forlængelse af de nuværende kontrakter uden at der skal foretages udbud.

De seks projekter er:

1. Securitas – Go-for-it.
2. SydhavnsCompagniet – Lokalværdi.
3. Opzoomerne – Lokalforankret beskæftigelsesindsats.
4. Settlementet – Vesterbrobyggerne.
5. Indvandrer Kvindeceneret – Fra kogekone til køkkenansat.
6. Place de bleu – Craftwomanship.

Vores sammenfatning fremgår af afsnit 2. Vi har beskrevet baggrunden for vurderingen i afsnit 3 og det relevante retsgrundlag i afsnit 4. Vores vurdering fremgår af afsnit 5.

Der er i nærværende notat alene foretaget en vurdering af ovennævnte problemstilling. Andre udbudsretlige problemstillinger er ikke behandlet.

2. SAMMENFATNING

De nuværende aftaler om lokalt forankret beskæftigelsesindsats er indgået efter de tidligere gældende udbudsregler, dvs. de regler, som gjaldt før udbudsloven trådte i kraft 1. januar 2016. Ydelserne omfattet af de nævnte aftaler er pr. 1. januar 2016 blevet ud-

budspligtige efter reglerne om light regimet i udbudslovens afsnit III, hvis kontraktens værdi mindst svarer til 5,592 mio. kr., jf. udbudslovens § 7.

Udbudslovens § 8, stk. 1, angiver, at når levering af tjenesteydelser tildeles som separate kontrakter, gælder udbudslovens afsnit III for indgåelse af hver delkontrakt. Det vil sige, at værdien af de enkelte aftaler skal lægges sammen, når de omhandler samme ydelse og reelt omfatter det samme indkøb. Vurderingen, af hvorvidt delkontrakter skal sammenlægges, skal foretages ud fra indholdet af og formålet med kontrakterne, samt den tidsmæssige sammenhæng mellem kontrakterne.

Der er en tidsmæssig sammenhæng mellem de forskellige kontrakter, og de enkelte kontrakter bygger på den samme beslutning i Beskæftigelses- og Integrationsudvalget. Af beskrivelsen af de enkelte projekter fremgår det, at alle projekterne har det formål at bringe en nærmere afgrænset gruppe borgere nærmere arbejdsmarkedet. De forskellige projekter har derfor umiddelbart samme formål.

Selvom projekternes målgruppe er forholdsvis specifik - nogle er rettet mod unge med kriminel baggrund, andre mod indvandrerkvinder - vurderes det, at flere af de nuværende leverandører vil kunne løfte flere af opgaverne – hvis ikke alle. Dette vil de kunne gøre uden større tilpasning af deres organisation.

På baggrund af ovenstående er det vores vurdering, at de seks kontrakter vedrørende projekterne om lokalt forankret beskæftigelsesindsats skal vurderes som et samlet indkøb. De enkelte projekter skal derfor udbydes efter reglerne i udbudslovens afsnit III – light regimet.

En vurdering, der styrkes af det forløb, der leder frem til nærværende notat, hvor kommunen har afsøgt muligheder for at opdele puljen til lokalt forankret beskæftigelsesindsats i individuelle kontrakter. Et forløb, der med stor sandsynlighed vil blive fremlagt i en eventuel retssag eller klagesag. Et forløb, som den dommer der skal vurdere sagen, med en vis sandsynlighed vil lægge vægt på.

3. BAGGRUND FOR VURDERINGEN

Vores vurdering er foretaget på baggrund af den samlede liste over lokalt forankrede beskæftigelsesindsatser i perioden 2015 - 2016 modtaget 15. november 2016, samt Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens indstilling til Beskæftigelses- og Integrationsudvalget og udvalgets beslutning af 17. november 2014 vedrørende 2015 – 2016-beskæftigelsesindsatsen.

Det er desuden oplyst, at ydelsen – beskæftigelsesindsatsen – er omfattet af bilag XIV vedrørende sociale og andre specifikke tjenesteydelser til udbudsdirektivet 2014/24/EU, hvilket er lagt til grund i notatet uden nærmere vurdering.

I henhold til Beskæftigelses- og Integrationsudvalgets beslutning traf udvalget en beslutning vedrørende den samlede pulje. I udvalgets beslutning påpeges det, at de forskellige indsats skal tage udgangspunkt i forskellige lokalområder. I samme beslutning

er det derudover anført, at der skal være forsøg i forhold til samme målgrupper i forskellige bydele, så forsøgene kan måles mod hinanden.

I den samlede liste over lokalt forankrede beskæftigelsesindsatser i perioden 2015 - 2016 beskrives de enkelte projekter som følger:

1. Securitas – Go-for-it

Projektet sigter på at hjælpe unge med at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Dette gøres gennem et mentorprojekt, der afklarer og styrker de unges arbejdsevne. Målet er at finde en praktikplads til den unge.

2. SydhavnsCompagniet – Lokalværdi

Projektet anvender individuelle samtaler til at afklare borgerens ressourcer m.m. Derudover deltager borgeren i et gruppebaseret forløb, hvor borgeren blandt andet kommer i arbejde i organisationens socialøkonomiske virksomheder.

3. Opzoomerne – Lokalførankret beskæftigelsesindsats

Der arbejdes med borgeren individuelt, hvor der gives praktisk hjælp, samt rådgivning til jobsøgning. Derudover arbejdes der med borgeren i grupper. De mest arbejdsmarkedsparete borgere vil blive hjulpet til virksomhedspraktik og ansættelse i løntilskud.

4. Settlementet – Vesterbrobyggerne

Projektet vil etablere virksomhedspraktikker. Der anvendes workshops, ligesom der anvendes vejlednings- og afklaringsforløb.

5. Indvandrer Kvindecenteret – Fra kogekone til køkkenansat

Projektet har fokus på at anvende de uformaliserede kompetencer, som borgerne allerede har. Borgerne får individuel rådgivning og vejledning. Målet for borgeren er at skabe netværk og jobkontakter.

6. Place de bleu – Craftwomanship

Målet er via vejledning, afklaring og opkvalificering gennem virksomhedspraktik at få borgeren nærmere arbejdsmarkedet og klar til at overgå til ordinære beskæftigelsestilbud.

Alle seks projekter har mere eller mindre differentierede målgrupper. Alle aftaler med de nuværende seks projektholdere er indgået for den samme periode 2015 - 2016.

Horten har tidligere vurderet hvorvidt det er muligt, at forlænge de eksisterende kontrakter efter reglerne i udbudslovens §§ 178-184. Det blev her vurderet, at en forlængelse af kontrakterne på 12,5 %, med en vis risiko, vil blive anset af Klagenævnet for Udbud for værende i strid med udbudslovens regler, hvis denne ændring medfører, at kontrakterne i 2017 og frem undtages fra udbud efter udbudslovens afsnit III. En ændring på 12,5 % af eksisterende kontrakter efterfulgt af et udbud, vil Klagenævnet sandsynligvis se mildere på.

En ændring på 10 % af hver kontrakt, vil derimod ikke blive anset som en væsentlig ændring, jf. § 180, og derfor være tilladt. Ændringen på 10 % skal dog ses i forhold til hver kontrakt individuelt. Det vil sige, at en kontrakt ikke kan forlænges med 10 % af den samlede værdi af alle seks kontrakter. Det betyder desuden, at afsluttes det ovenfor nævnte projekt hos Securitas, kan de 10 % af denne kontrakt ikke anvendes til at forlænge en eller flere af de andre projekter.

4. RETSGRUNDLAG

De nuværende aftaler om lokalt forankret beskæftigelsesindsats er indgået efter de tidligere gældende udbudsregler, dvs. de regler, som gjaldt før udbudsloven trådte i kraft 1. januar 2016. Ydelserne omfattet af aftalerne er imidlertid pr. 1. januar 2016 blevet udbudspligtige efter reglerne om light regimet i udbudslovens afsnit III, hvis kontraktens værdi mindst svarer til 5,592 mio. kr., jf. udbudslovens § 7.

Udbudslovens § 8, stk. 1, angiver, at når levering af tjenesteydelser tildeles som separate kontrakter, gælder udbudslovens afsnit III for indgåelse af hver delkontrakt. Det vil sige, at værdien af de enkelte aftaler skal lægges sammen, når de omhandler samme ydelse.

Når værdien af en kontrakt opgøres, må ordregiver ikke opdele kontrakten med det resultat, at kontrakten udelukkes fra udbudslovens anvendelsesområde, medmindre opdelingen er sagligt begrundet og ikke har til formål udelukke kontrakten fra udbudslovens anvendelsesområde, jf. udbudslovens § 30, stk. 2.

Der vil altid skulle foretages en konkret vurdering, når der tages stilling til, om enkelte delkontrakter skal betragtes som en del af et samlet indkøb. Det fremgår af forarbejderne til udbudslovens § 8, at vurderingen af, hvorvidt indkøb angår samme ydelse, skal foretages ud fra indholdet af og formålet med kontrakterne, samt den tidsmæssige sammenhæng mellem kontrakterne. I udbudsretlig praksis lægges der vægt på samme kriterier, samt hvorvidt ydelserne kan leveres af samme leverandør. I en kendelse af 17. juni 2005, *Gladsaxe Kommune mod Den selvejende Institution Hareskovbo m.fl.*, udtalte Klagenævnet for Udbud således, at der kan lægges vægt på, om ydelsen kan leveres af den samme leverandør, og om kontrakterne har et fælles formål, dvs. en indholdsmæssig sammenhæng såvel som en tidsmæssig sammenhæng. I den nævnte kendelse fandt Klagenævnet således, at tjenesteydelserne teknisk rådgivning og bistand som totalrådgivning i forbindelse med ombygning af et plejehjem skulle betragtes som et samlet indkøb. Klagenævnet lagde her vægt på, at de samme tjenesteydelser på andre projekter iværksat af ordregiveren tidligere havde været udført af den samme arkitekt.

I en vejledende udtalelse af 8. maj 2012, *Klage over DTU's manglende overholdelse af udbudsreglerne*, vurderer Konkurrencestyrelsen, at en række kontrakter om udførelse af el-installationsvirksomhed vedrørende opgaver meget forskellig karakter ikke skulle lægges sammen som ét bygge- og anlægsarbejde. Styrelsen lagde herved også vægt på, at der ikke umiddelbart var nogen tidsmæssig sammenhæng mellem ydelserne samt, at ydelserne blev leveret af forskellige virksomheder.

5. VURDERING

Alle midler til projekterne kommer grundlæggende fra den samme pulje til lokalt forankret beskæftigelsesindsats. Alle projekterne iværksættes på baggrund af den samme beslutning i Beskæftigelses- og Integrationsudvalget. Der er dermed en vis sammenhæng mellem de enkelte kontrakter og dermed argumenter for, at kontrakterne skal ses som et samlet indkøb.

Det er oplyst, at det er vigtigt for ordregiveren, at projekterne inddrager lokalområderne. Det må dog antages, at en mulig leverandør, der ikke er etableret i lokalområdet, efter en etablering forholdsvis hurtigt vil kunne opbygge et lokalt netværk af erhvervsdrivende og foreninger. Et krav om lokalkendskab er derfor ikke ensbetydende med, at en leverandør ikke kan varetage projekter i flere – eller alle – lokalområder. Derudover kan det være i strid med ligebehandlingsprincippet at stille krav om lokalkendskab, hvis dette medfører, at kun lokale leverandører kan afgive tilbud.

Af beskrivelsen af de enkelte projekter fremgår det, at alle projekterne har det formål at bringe en nærmere afgrænset gruppe borgere nærmere arbejdsmarkedet. De forskellige projekter har derfor umiddelbart samme formål.

Projekternes målgrupper er forholdsvis specifikke. Nogle er rettet mod unge med kriminel baggrund, andre mod indvandrerkvinder. En leverandør som Securitas vil muligvis ikke kunne hjælpe indvandrerkvinder på en tilstrækkelig måde uden ændringer af organisationen. Men det må antages, at Securitas umiddelbart vil kunne hjælpe de andre målgrupper, som andre projekter retter sig imod. Samtidigt må det antages, at en organisation som SydhavnsCompagniet via deres socialøkonomiske virksomhed (fx deres driftskøkken) vil kunne hjælpe gruppen af indvandrerkvinder uden at ændre grundlæggende på deres virksomhed. Dette taler for, at samme leverandør vil kunne varetage flere, hvis ikke alle projekterne.

Det fremgår af beskrivelserne af de enkelte projekter, at der anvendes både individuelle afklaringsforløb og workshops. Umiddelbart anvendes der i de forskellige projekter samme grundlæggende metoder. Det må derfor antages, at de fleste socialrådgivere eller personer med lignende pædagogisk uddannelse eller erfaring vil kunne tilrettelægge de enkelte borgeres forløb ud fra målgruppens behov og lokalrådets tilbud. Alternativt vil en leverandør blive nødsaget til at ansætte personale med andre kompetencer for at tilpasse sig en målgruppe som fx indvandrerkvinderne. Der er ikke noget, der umiddelbart taler imod, er dette skulle være muligt for de potentielle leverandører.

På baggrund af en samlet vurdering af ovenstående argumenter er det vores vurdering, at de seks kontrakter vedrørende projekterne om lokalt forankret beskæftigelsesindsats skal vurderes som et samlet indkøb. De enkelte projekter skal derfor udbydes efter reglerne i udbudslovens afsnit III – light regimet.

En vurdering, der styrkes af det forløb, der leder frem til nærværende notat, hvor kommunen har afsøgt muligheder for at opdele puljen til lokalt forankret beskæftigelsesindsats i individuelle kontrakter. Et forløb, der med stor sandsynlighed vil blive fremlagt i en

eventuel retssag eller klagesag. Et forløb, som den dommer der skal vurdere sagen, med en vis sandsynlighed vil lægge vægt på.

---0---

Hellerup, den 16. november 2016
Horten

Andreas Christensen