



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**

Avd. 3

**DOM**

2018-02-12

Meddelad i Göteborg

Mål nr

10940-17

**SÖKANDE**

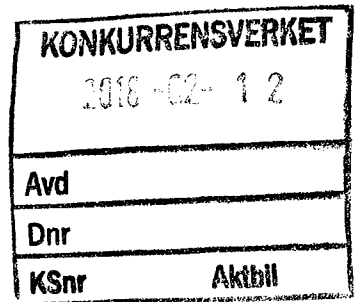
Lejonhusen i väst AB, 559026-8560  
Herkulesgatan 1, bv  
417 01 Göteborg

**MOTPART**

Nämnden för inköp och upphandling i Göteborgs Stad  
Box 1111  
405 23 Göteborg

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen om offentlig upphandling, förkortad LOU



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår Lejonhusen i väst AB:s ansökan.

Dok.Id 522246

**Postadress**

Box 53197  
400 15 Göteborg

**Besöksadress**

Sten Sturegatan 14

**Telefon**

031 - 732 70 00

**Telefax**

031 - 711 78 59

E-post: [forvaltningsrattenigoteborg@dom.se](mailto:forvaltningsrattenigoteborg@dom.se)  
[www.forvaltningsrattenigoteborg.domstol.se](http://www.forvaltningsrattenigoteborg.domstol.se)

**Expeditionstid**

måndag–fredag  
08:00–16:00

**BAKGRUND**

Nämnden för inköp och upphandling (fortsättningsvis Inköp och upphandling) genomför en ramavtalsupphandling benämnd Konsulentstött familjehemsvård, dnr 372/16. Upphandlingen är indelad i tre delar och förenklat förfarande tillämpas. Lejonhusen i väst AB (fortsättningsvis Lejonhusen) lämnade anbud avseende upphandlingens samtliga delområden.

Inköp och upphandling meddelade tilldelningsbeslut den 19 september 2017. Av tilldelningsbeslutet framgår bl.a. att Lejonhusens anbud inte kvalificerades för slutlig utvärdering i delområde 1. Beslutet motiverades enligt följande. ”Ej kvalificerad pga att kraven i punkt 3.5.2 ej uppfylls”. För delområde 2 och 3 kontrollerades inte anbudet med anledning av att det fanns godtagna anbud med lägre erbjudet pris i sådan omfattning att det uppskattade behovet bedömdes vara tillgodosett.

Inköp och upphandling beslutade den 2 oktober 2017 att avbryta upphandlingen. Beslutet motiverades enligt i huvudsak följande. Det har funnits brister och otydligheter i upphandlingsdokumenten som har inneburit att anbudsgivarna har uppfattat ett avgörande krav på olika sätt. Kravet på angivande av referensuppdrag i underlaget (punkten 3.5.2 Referensuppdrag, förvaltningsrättens anm.) har av 34 av 98 anbudsgivare uppfattats som att båda referensuppdragen kan vara pågående, vilket har inneburit att en stor del av anbuden inte har varit kvalificerade och att den totala konkurrensen på marknaden därmed inte kunnat tillvaratas.

En anbudsgivare ansökte om överprövning av Inköp och upphandlings beslut att avbryta upphandlingen. I dom den 20 november 2017 i mål nr 11506-17 biföll förvaltningsrätten ansökan och upphävde beslutet att avbryta upphandlingen. Avgörandet motiverades, i nu relevanta delar, sammanfattningsvis enligt följande. Kravet i upphandlingsdokumentets punkt

3.5.2 Referensuppdrag är tillräckligt tydligt angivet för att en normalt omsorgsfull anbudsgivare ska förstå det och kunna utforma sitt anbud med hänsyn till kravets innehåll. Mot bakgrund av det stora antal anbud som uppfyllde det aktuella kravet eller inte utvärderats, det senare med anledning av att s.k. omvänd anbudsutvärdering tillämpades, kan inte konkurrensen anses ha begränsats på ett otillbörligt sätt i upphandlingen.

Förvaltningsrättens avgörande i mål nr 11506-17 har inte överklagats och har följaktligen vunnit laga kraft.

#### **YRKANDEN M.M.**

##### **Vad Lejonhusen yrkar och anför**

Lejonhusen yrkar i första hand att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse avseende delområde 1 vidtagits på så sätt att Lejonhusens anbud kvalificeras för ny slutlig utvärdering. I andra hand yrkar Lejonhusen att upphandlingen ska göras om. Lejonhusen anför i huvudsak följande.

Inköp och upphandling har förkastat Lejonhusens anbud med motiveringen att Lejonhusen i sitt anbud har angett två pågående uppdrag som referensuppdrag. Av upphandlingsdokumentet framgår endast att leverantören ska redovisa totalt två separata familjehemsuppdrag och att det ena familjehemsuppdraget kan vara en pågående placering. Av det uppställda kravet framgår över huvud taget inte att ett uppdrag ska vara avslutat och att ett uppdrag ska vara pågående. Lejonhusen har i enlighet med ställda krav angett att två referensuppdrag som innehåller en beskrivning av de moment som efterfrågats i punkten 3.5.2 Referensuppdrag. Inköp och upphandling har genom att förkasta Lejonhusens anbud, som uppfyller samtlig obligato-

riska krav i upphandlingen, agerat i strid med principerna om likabehandling och transparens.

Under förutsättning att Inköp och upphandling trots lydelsen i punkten 3.5.2 hade avsikten att kravet skulle tolkas som att anbudsgivarna skulle ange ett pågående och ett avslutat uppdrag, görs gällande att kravet är uppfyllt. Under rubriken ”När genomfördes referensuppdraget” har Lejonhusen för det andra angivna uppdraget av misstag angett att det var pågående trots att det var avslutat. Det framgår klart och tydligt av beskrivningen att den ensamkommande pojken omplacerades med kommunens godkännande, vilket i sammanhanget alltså innebär att uppdraget per automatik anses avslutat. Att Lejonhusen angett att det är ett pågående uppdrag är en uppenbar felskrivning. Det är endast ett bagatellartat misstag och det måste anses som oproportionerligt att en sådan liten miss ska resultera i att anbudet förkastas. Lejonhusens anbud uppfyller således det obligatoriska kravet.

För det fall förvaltningsrätten skulle finna att kravet i punkten 3.5.2 kan tolkas så att leverantörerna skulle ha redovisat ett pågående och ett avslutat uppdrag görs gällande att kravet är bristfälligt och otydligt. Detta då det uttryckligen framgår att leverantören ska redovisa totalt två separata familjehemsuppdrag varav en kan vara en pågående placering. Lydelsen ger över huvud taget inte utrymme för tolkningen att leverantören ska redovisa ett pågående och ett avslutat uppdrag.

Av upphandlingsdokumentet (punkten 6.1 Grund för tilldelning av ramavtal) framgår inte antalet leverantörer som Inköp och upphandling avser att teckna avtal med. Inte heller har Inköp och upphandling förtydligat detta i ”Frågor och svar”, där svaret på frågan blev ”De leverantörer, per delområde, som uppfyller samtliga obligatoriska krav och har lägst pris per delområde kommer att antas tills uppskattat behov är uppnått per delområde”. Avsaknaden av information om hur många leverantörer som skulle komma att

tilldelas avtal och vad som avsågs med uppskattat behov har inneburit att det inte varit möjligt att beräkna konkurrenskraftigt pris. Inköp och upphandling har därutöver gett sig själv fri prövningsrätt genom att först vid tilldelningen avgöra hur många anbudsgivare som ska tilldelas ramavtal.

Även avropsmodellen står i strid med LOU:s regler. Inköp och upphandling har inte i något upphandlingsdokument uppgett vilka objektiva kriterier som beställare kommer att beakta vid val av leverantör. I upphandlingen uppfylls således inte de krav som ställs på avropsmodellens utformning enligt 7 kap. 6 § LOU.

Inköp och upphandling har brutit mot de grundläggande principerna om likabehandling och transparens genom att vid utvärderingen felaktigt förkasta Lejonhusens anbud som uppfyller samtliga krav i upphandlingen. Lejonhusen har lidit eller kan komma att lida skada till följd av detta eftersom Lejonhusen annars skulle ha antagits som leverantör.

### **Inköp och upphandlings inställning i målet**

Inköp och upphandling anser att Lejonhusens ansökan ska avslås och anför i huvudsak följande.

Inköp och upphandling har inte brutit mot de upphandlingsrättsliga principerna eller mot LOU i övrigt.

Lejonhusen har inte uppfyllt kravet på referensuppdrag. Lejonhusen har i sitt anbud angett två pågående uppdrag men kravet i upphandlingen är att minst ett av uppdragen ska vara avslutat. I bilagan till anbudet för referensuppdragen har Lejonhusen för det andra uppdraget angett att uppdraget pågår. Även av Lejonhusens beskrivning av uppdraget framgår att placeringen är pågående. Det som hänt under placeringen är att pojken fått byta familje-

hem två gånger. Att pojken bytt familjehem innebär inte att placeringen är avslutad. Att Lejonhusen lämnat uppgifter om två pågående uppdrag beror med andra ord inte på en felskrivning, utan troligen på att Lejonhusen inte förstått att kravet innebar att minst ett uppdrag ska vara avslutat.

Förvaltningsrätten har redan prövat frågan om referenskravets utformning i tidigare mål avseende samma upphandling (se förvaltningsrättens dom i mål nr 11506-17) och funnit att kravet var tillräckligt tydligt. Förvaltningsrätten kan knappast göra någon annan bedömning i detta mål.

Antalet leverantörer som ramavtal kommer att tecknas med behöver inte anges i upphandlingsdokumenten. Av upphandlingsdokumentet, punkt 2.4 Avtalstyp framgår att antalet leverantörer som kommer att teckna avtal är beroende av antalet inkomna anbud och de antagna leverantörernas kapacitet i förhållande till avtalsanvändarnas behov. Detta tillvägagångssätt är vanligt förekommande i ramavtalsupphandlingar eftersom det inte på förhand går att känna till vilken kapacitet som kommer att offereras från enskilda anbudsgivare. Det är därmed inte möjligt att på förhand ange något visst antal leverantör som ramavtal ska ingås med, vilket inte heller krävs enligt LOU.

Avropsmodellen strider inte mot LOU. Av upphandlingsdokumentet, punkt 8.6 Beställningsförfarande – individens behov, framgår bl.a. följande.

För delområde 1 & 2 gäller följande avropsmetodik.

Samtliga ramavtalsleverantörer inbjuds att på nytt lämna anbud för att se vilken Leverantör som bäst motsvarar behovet vid det aktuella tillfället. Vid avropet styrs val av leverantör av den enskildes behov. Vid likvärdiga alternativ väljs den leverantör med lägst varddygnskostnad.

Vid avropet kommer uppdraget att specificeras vad gäller individens behov.

För delområde 3 gäller rangordning /.../.

Vad Lejonhusen framför avseende avropsmodellen är med andra ord inte korrekt. När upphandlingsföremålet är varor eller tjänster avsedda för fysiska personer får villkoren i föredelningsnyckeln innefatta de berörda fysiska personernas behov (se prop. 2015/16, s. 1013).

## SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

### Tillämpliga bestämmelser

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 (4 kap. 1 § LOU).

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

### Förvaltningsrättens bedömning

#### *Frågorna i målet*

Det framgår klart av handlingarna i målet att Inköp och upphandlings avsikt med kravet på referenser i upphandlingsdokumentets punk 3.5.2 var att högst ett av de två referensuppdrag som skulle redovisas fick vara ett pågående uppdrag.

Vad förvaltningsrätten har att ta ställning till i målet är först om Lejonhusens anbud faktiskt, som Lejonhusen gör gällande, uppfyllde kravet på refe-

renser i den nyss angivna betydelsen. I sådant fall ska Lejonhusens ansökan bifallas.

Om så inte bedöms vara fallet får prövas om det obligatoriska kravet på referenser i upphandlingsdokumentets punkt 3.5.2 var otydligt och om detta i så fall medförde att de referensuppdrag som Lejonhusen angav i anbudet inte uppfyllde det avsedda obligatoriska kravet. Om kravet bedöms vara otydligt i denna mening ska upphandlingen göras om eftersom otydligheten hänför sig till upphandlingens konkurrensuppsökande skede. Om kravet i stället bedöms vara tillräckligt tydligt ska Lejonhusens ansökan avslås i denna del.

Lejonhusen har i andra hand även gjort gällande att upphandlingsdokumentet varit otydligt eftersom det inte framgår hur många leverantörer som kommer att omfattas av ramavtalet samt att avropsmodellens inte uppfyller kraven på förutsebarhet och objektivitet enligt de grundläggande principerna och 7 kap. 6 § LOU. Andrahandsyrkandet får anses avse upphandlingens samtliga delområden.

*Uppfyllde Lejonhusens anbud referenskravet?*

Båda referensuppdragen som Lejonhusen redovisat i sitt anbud har angetts som pågående. Av beskrivningen av referensuppdrag 2 framgår klart att Lejonhusen när anbudet utformades ansåg att det var fråga om ett pågående uppdrag. Det framgår också av Lejonhusen beskrivning att uppdraget inte var avslutat vid den tidpunkt då anbudet lämnades. Med hänsyn till detta kan inte uppgiften om att uppdraget var pågående ha tillkommit som en ren felskrivning. Enligt förvaltningsrättens uppfattning har Lejonhusen således för punkten 3.5.2 Referenser redovisat två pågående uppdrag, vilket strider mot det obligatoriska kravet.



Därtill kommer att om det endast är pojkens vistelse i det första familjehemmet som avses har Lejonhusen faktisk redovisat två uppdrag avseende det efterfrågade referensuppdrag 2, dvs. sammanlagt tre uppdrag, vilket också strider mot obligatoriska kravet.

*Var referenskravet otydligt?*

Kravet är i sitt sammanhang formulerat på följande vis.

Leverantören ska ha erfarenhet av tidigare utförda uppdrag av liknande art, det vill säga rekrytering, utredning, utbildning och handledning av familjehem. För att styrka erfarenhet ska leverantören redovisa totalt två separata familjehemsuppdrag varav en kan vara en pågående placering. (...) Uppdragen får inte vara äldre än två år från att placeringen upphört.

Det står klart att Inköp och upphandlings avsikt var att kravet skulle tolkas på så sätt att högst ett av de redovisade referensuppdragen fick vara ett pågående uppdrag. Enligt förvaltningsrättens uppfattning är den innebörden också den naturliga tolkningen av själva kravet. Därtill kommer att kravet, läst i sitt sammanhang, framstår som än mer entydigt. Av den första meningen i citatet ovan framgår att huvudregeln är att referenskravet avser ”tidigare utförda uppdrag”, vilket uttrycker att avslutade uppdrag avses i första hand. Vidare anges att ”uppdragen (dvs. i pluralis, förvaltningsrättens anm.) inte får vara äldre än två år från att placeringen upphört”, vilket också uttrycker att det är avslutade uppdrag som avses i första hand. I sitt sammanhang står det då klart att formuleringen ”varav en kan vara en pågående placering” utgör ett undantag från huvudregeln och inte är ett minimikrav för det antal pågående referensuppdrag som ska anges.

Sammantaget anser förvaltningsrätten att det aktuella obligatoriska kravet är tillräckligt tydligt angivet för att en normalt omsorgsfull anbudsgivare ska förstå det och kunna utforma sitt anbud med hänsyn till kravets innehåll.

Kravets utformning kan således inte anses utgöra någon beaktansvärd brist i upphandlingens genomförande. Att förhållandevis många anbudsgivare i sina anbud inte uppfyllt kravet föranleder inte någon annan bedömning.

*Sammanfattande bedömning*

Som framgår av det ovan sagda uppfyller Lejonhusens anbud inte det obligatoriska kravet i upphandlingsdokumentets punkt 3.5.2 Referensuppdrag. Den bristande kravuppfyllelsen kan inte anses vara orsakad av att kravet varit utformat på ett sätt som strider mot den grundläggande principen om transparens eller mot någon annan bestämmelse i LOU. Inköp och upphandling har följaktligen haft godtagbara skäl för att inte kvalificera Lejonhusens anbud för slutlig utvärdering i upphandlingens delområde 1.

Förvaltningsrätten anser att det i målet inte framkommit annat än upphandlingsdokumenten uppfyller de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU och övriga bestämmelser i LOU när det gäller redovisningen av antalet leverantörer som kommer att ingå i ramavtalet och beskrivningen av det kommande förfarandet vid avrop.

Därtill kommer att Lejonhusens anbud inte uppfyllde kraven för att bli föremål för slutlig utvärdering – en omständighet som har relevans även för delområdena 2 och 3.. Därmed har Lejonhusen inte heller lidit skada, eller kan komma att lida skada, oavsett eventuell förekomst av oklarheter i upphandlingsdokumenten i nyss nämnda avseenden. Förvaltningsrätten finner därför inte anledning att mera utförligt redogöra för bedömningen i denna fråga.

Mot bakgrund av ovanstående anser förvaltningsrätten att det inte framkommit att Inköp och upphandling i upphandlingen på det sätt som Familjehemsstiftelsen gjort gällande brutit mot de grundläggande upphandlings-

rättsliga principerna eller mot någon annan bestämmelse i LOU. Någon grund för ingripande med stöd av 20 kap. 6 § första stycket föreligger därmed inte. Lejonhusens ansökan om överprövning ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 1 (DV 3109/1 B LOU)

Karin Leidzén  
Rådman

Föredragande jurist i målet har varit Per Olofsson.



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

---

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.** Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av avgörandet. Om avgörandet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när det kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag som avgörandet meddelades. För offentlig part räknas tiden för överklagande alltid från den dag avgörandet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

### Prövningstillstånd i kammarrätten

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 avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. uppgift om det avgörande som överklagas – förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för avgörandet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens avgörande som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

*Forts. nästa sida*

## Avtal före laga kraft i vissa mål

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättsens avgörande 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,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

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 rättsens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

## Ytterligare information

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.

