



**SÖKANDE**

Brottsofferjouren Östergötland, 802514-9124

**MOTPART**

Norrköpings kommun

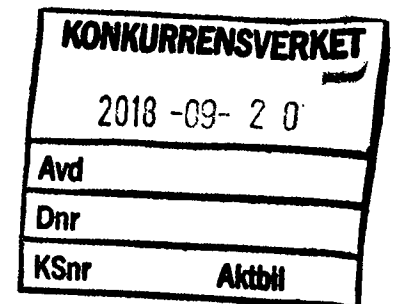
**SAKEN**

Överprövning av upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.



### ANSÖKAN M.M.

Norrköpings kommun (kommunen) genomför direktupphandling avseende brottsofferstödjande verksamhet med diarienummer SN 2018/0077. Tilldelningsgrunden är lägsta pris. Kommunen skickade en förfrågan om att inge anbud till två olika leverantörer, varav Brottsofferjouren Östergötland (Bolaget) var en av dem. De båda inbjudna leverantörerna inkom med anbud. Genom tilldelningsbeslut den 12 juni 2018 meddelade kommunen att kontraktet tilldelats Brottsofferjouren Östra Östergötland.

Bolaget ansöker om överprövning och yrkar därvid att upphandlingen ska göras om.

Kommunen motsätter sig bifall till ansökan.

### PARTERNAS HUVUDSAKLIGA ANFÖRANDEN

#### **Bolaget**

Ett av de obligatoriska kraven i upphandlingen är att anbudsgivaren ska bedriva en kvalitetssäkrad brottsofferstödjande verksamhet. Det har inte på något sätt specificerats vad kravet innebär och kommunen har inte heller på fråga om dess innebörd förtydligat det. Detta har medfört att de för varje upphandlingsförfarande gällande principerna inte efterlevts, vilket utgör ett upphandlingsfel. Bolaget har tolkat kravet i ljuset av ett uttalande av socialnämndens ordförande i tidningen Folkbladet, varvid framkom att ordföranden ansåg att en väsentlig del av den brottsofferstödjande verksamheten som skulle upphandlas var att det fanns ett samarbete med polisen. Bolaget har nära samarbete med polisen. Uttalandet i kombination med nämnda brister i kravet har medfört att Bolaget utgått från att kravet innebär högre ställda krav än vinnande leverantör, vilket har påverkat Bolagets prissättning av tjänsten ifråga.

Inte heller kan vinnande leverantör anses uppfylla kriteriet att bedriva en kvalitetssäkrad brottsofferstödjande verksamhet, då den i sitt anbud endast uppger att utbildningar ges till stödjarna och därmed utan att ange innehållet i utbildningarna och vem som håller i dem. Vidare framgår inte i vinnande leverantörs anbud om den har något samarbete med polisen, vilket torde vara av stor vikt för att den brottsstödjande verksamheten ska kunna anses vara kvalitetssäkrad. Vid dessa förhållanden utgör tilldelningen till vinnande leverantör ett upphandlingsfel.

Ovan anförda brister har inneburit skada eller risk för skada för Bolaget.

#### **Kommunen**

Det finns inga sakliga skäl för att upphandlingen ska göras om. Båda anbudsgivarna har i enlighet med förfrågningsunderlaget lämnat in en verksamhetsbeskrivning samt en beskrivning av hur kvalitén kommer att säkerställas. Kraven är ställda i proportion till den tjänst som upphandlas. Vad gäller den kritik som framförts avseende att kommunen underlåtit att muntligen besvara Bolagets frågor om kravet ifråga har detta gjorts med beaktande av principerna om likabehandling och öppenhet. Båda anbudsgivarna uppfyller de uppställda kraven och därmed tilldelades kontraktet till den part som angivit lägst pris.

#### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

##### **Rättslig reglering**

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 har 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).

### **Förfrågningsunderlaget**

Det krav i förfrågningsunderlaget som är föremål för prövning i förevarande ansökan lyder enligt följande.

”Anbudsgivaren ska bedriva en kvalitetssäkrad brottsofferstödjande verksamhet i Norrköping. Verksamhetsbeskrivning för avtalstiden samt beskrivning av hur kvalitén kommer att säkerställas ska bifogas.”

### **Förvaltningsrättens bedömning**

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att en direktupphandling kan innebära att den upphandlande enheten träffar avtal om köp direkt med en leverantör utan någon form av konkurrensutsättning. Inget hindrar dock att en direktupphandling föregås av att skriftliga anbud begärs in från flera leverantörer, så som skett i förevarande fall. När en upphandlande enhet direktupphandlar har enheten att iaktta de bestämmelser som gäller för upphandlingsformen däribland de EU-rättsliga principerna (se Kammarrättens i Jönköping avgörande i mål nr 807-17). Kraven på förfarandet bör dock av naturliga skäl inte ställas lika högt som vid upphandlingsförfaranden med krav på annonsering.

Bolaget har i sin ansökan riktat invändningar mot det i förfrågningsunderlaget upptagna obligatoriska kravet ”kvalitetssäkrad brottsofferstödjande verksamhet” och mot kommunens bedömning av att vinnande leverantör uppfyller nämnda krav. Under sådana omständigheter har förvaltningsrätten två frågor att pröva. Dels huruvida kommunens formulering av kravet brister ur någon aspekt med hänsyn till de EU-rättsliga principerna, dels huruvida kommunen vid sin bedömning av vinnande leverantörs anbud har brutit mot någon av nämnda principer. I båda fallen krävs för att ansökan ska kunna bifallas att Bolaget lidit eller kunnat komma att lida skada.

Krav upptagna i ett förfrågningsunderlag ska vara formulerade på ett sådant sätt att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka dem på samma sätt (se t.ex. EU-domstolens avgörande i mål C-42/13 *Cartiera dell'Adda*). Förvaltningsrätten anser att begreppet "kvalitetssäkrad" är mångtydigt och därför öppnar för att anbudsgivarna gör olika tolkningar av det, vilket främst utgör en brist ur transparenshänsyn. Däremot anser förvaltningsrätten inte att bristen lett till att Bolaget lidit någon skada. Bolaget har uppenbarligen förstått vad som efterfrågats, kommit in med det underlag som krävts och gått vidare till anbudsutvärderingen. Det kan även noteras att Bolaget inte förklarat, förutom att ange att priset skulle satts lägre, hur dess anbud skulle ha utformats om bristen inte förelegat (jfr Kammarrätten i Göteborgs avgörande i mål nr 3079-11). Ansökan kan därför inte bifallas i den del som hänför sig till bristerna i förfrågningsunderlaget.

Vad gäller frågan om huruvida vinnande leverantör uppfyller kravet på att bedriva en kvalitetssäkrad brottsofferstödjande verksamhet konstaterar förvaltningsrätten att förfrågningsunderlaget inte innehåller något särskilt krav på innehållet i beskrivningen av detta krav. Det går inte heller att utläsa att beskrivningen ska uppnå någon särskild grad av konkretion för att uppfylla kravet. Kravet uppfylls således genom att lämna in en verksamhetsbeskrivning av på vilket sätt leverantören bedriver en kvalitetssäkrad brottsofferstödjande verksamhet samt hur kvalitén under kontraktperioden kommer att säkerställas. Angående vilken information som är tillräcklig för att utgöra en sådan beskrivning måste kommunen anses ha ett visst tolkningsföreträde, förutsatt att tolkningen inte innebär en överträdelse av de EU-rättsliga principerna (jfr Kammarrättens i Jönköping avgörande i mål nr 2225-16). Förvaltningsrätten, som har tagit del av det vinnande anbudet, finner att vad vinnande leverantör angett får anses utgöra en verksamhetsbeskrivning av att den bedriver en kvalitetssäkrad brottsofferstödjande verksamhet samt en beskrivning av hur kvalitén avses att säkerställas. Förvaltningsrätten anser vidare att kommunens bedömning i denna del inte är oförenlig med de EU-

rättsliga principerna. Anbudet från vinnande leverantör uppfyller således enligt förvaltningsrättens mening förfrågningsunderlagets krav. Under dessa omständigheter ska eventuell skada inte prövas. Bolagets ansökan kan därför inte heller bifallas avseende påstådda brister i kommunens bedömning av att vinnande leverantör uppfyller kravet ”kvalitetssäkrad brottsofferstödande verksamhet”. Ansökan ska därför avslås i dess helhet.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).



Mats Edsgården  
Chefsrådman

Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarien Louise Millqvist.



## 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 försörjningssektorena, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.