



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I LINKÖPING**

**DOM**  
2017-08-25  
Meddelad i Linköping

Mål nr  
3667-17

**SÖKANDE**

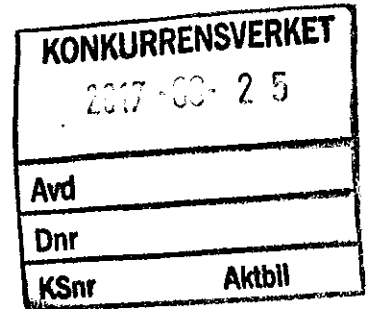
Rett Bemanning Sverige AB, 556998-1185  
c/o Ekonomikompentens  
Box 364  
651 09 Karlstad

**MOTPART**

Östergötlands läns landsting, 232100-0040  
Centrum för verksamhetsstöd och utveckling  
Brigadgatan 19  
587 58 Linköping

**SAKEN**

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



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 292027

**Postadress**  
Box 406  
581 04 Linköping

**Besöksadress**  
Brigadgatan 3

**Telefon**  
013-25 11 00  
**E-post:** [forvaltningsratten@linkoping@dom.se](mailto:forvaltningsratten@linkoping.dom.se)  
[www.forvaltningsratten@linkoping.domstol.se](http://www.forvaltningsratten@linkoping.domstol.se)

**Telefax**  
013-25 11 40

**Expeditionstid**  
måndag–fredag  
08:00–16:00

**BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.**

Östergötlands läns landsting (Landstinget) genomför upphandling av ramavtal avseende bemanningstjänster för vårdpersonal (upphandlingen) genom förenklat förfarande enligt LOU. Rett Bemanning Sverige AB (Bolaget) har lämnat anbud i upphandlingen, men har enligt tilldelningsbeslut den 5 maj 2017 inte tilldelats kontrakt.

Bolaget ansöker nu om överprövning av upphandlingen och yrkar i första hand att en ny utvärdering ska genomföras där Bolagets anbud ska beaktas och i andra hand att upphandlingen ska göras om.

Landstinget motsätter sig bifall till ansökan.

**VAD PARTERNA SAMMANFATTNINGSVIS ANFÖRT****Bolaget**

Anbudet från Rett Bemanning har förkastats då bolagets svar enligt Region Östergötland överskrider antalet sidor på samtliga kriterier enligt förfrågningsunderlaget punkt 5.2.1 *Utvärderingskriterier*

Av förfrågningsunderlaget framgår bl.a. följande.

*"5.2.1.1 Utvärderingskriterie 1. Kontinuitet Anbudslämnaren ska bifoga hur kontinuitetsarbetet (max 3 A4 sidor) för uppdraget utförs, i beskrivningen ska minst nedanstående punkter beskrivas."*

*"5.2.1.2 Utvärderingskriterie 2. Anbudsgivarens kontroll och uppföljning av resursperson. Leverantören ska lämna en detaljerad beskrivning av hela sin arbetsprocess (max 3 A4 sidor) för kontroll av resurspersoner enligt angivna krav i förfrågningsunderlaget under punkten 3.4."*

*"5.2.1.3 Utvärderingskriterie 3. Reklamationshantering Leverantören ska tydligt beskriva hur reklamationshantering (max 2 A4 sida) av resurspersoner fungerar."*

I Bolagets, till anbudet, bifogade svar på de olika kategorierna har Bolaget utförligt redogjort för sina processer och sammanfattat i efterfrågat format (omfattning 2+2+1 sida A4). Detta i bilaga 3b *Exempel på mervärden*.

Bolaget har till anbudet också bifogat bilaga 2b *Rutiner* där det återfinns en presentation av hur uppdraget ska genomföras. I Bolagets respektive svar på de tre utvärderingskriterierna i bilaga 3b *Exempel på mervärden* har Bolaget (för det fall Landstinget skulle önska mer information) hänvisat till enskilda sidor i bilaga 2b *Rutiner*, men redan svaren på utvärderingskriterierna i bilaga 3b *Exempel på mervärden* innehåller tillräckligt med information för att Landstinget skall kunna avgöra att Bolaget uppfyller de uppställda kriterierna.

Landstinget anför att i och med att Bolaget har hänvisat till sidor i 2b *Rutiner* har dess anbud överskridit tillåtet maximalt antal sidor och anbudet skall därför förkastas. Bolaget menar dock att bilaga 3b *Exempel på mervärden* innehåller beskrivningar av fullständiga processer vilka fyller uppställda kriterier och således kan läsas utan hänvisningarna till bilaga 2b *Rutiner*. Nämnade hänvisningar skall endast ses som en fördjupning.

Bolaget har under kommunikation med Landstinget efter tilldelningsbeslutet skickat en version av bilaga 3b *Exempel på mervärden* där Bolaget strukit alla hänvisningar till bilaga 2b *Rutiner*. Denna reviderade bilaga gjordes i all hast för att ge stöd åt Bolagets argument, men där kan ses att bilaga 3b *Exempel på mervärden* kan läsas utan hänvisningar och ändå beskriva processerna. Bolaget vill dock förtydliga att denna reviderade bilaga inte

skall ses som en försenad bilaga till Bolagets anbud utan endast som ett sätt att understryka Bolagets argument att bilaga 3b *Exempel på mervärden* kan läsas utan hänvisningar.

Bolaget har till anbudet bifogat exempel på korrekta anställningsavtal, kvalitets-, miljö- och säkerhetsarbete m.m. vilket borde förstärka bilden av Bolaget som seriös leverantör. Det centrala är dock att Bolaget har bifogat bilaga 3b *Exempel på mervärden* avseende

- 1) Kontinuitetsarbete,
- 2) arbetsprocess vid kontroll av resursperson och
- 3) reklamationshantering av resursperson.

Oavsett radmatningsfel överskrider inte denna bilaga 3+3+2 (=8) A4-sidor. Bolaget menar dessutom att det är svårt, och inte till gagn för någon part att reducera Bolagets omfattande rutiner till det antal sidor Landstinget stipulerar.

När det gäller förevarande upphandling skulle det enklaste vara att läsa Bolagets anbud som det var avsett. Alternativet hade varit att begära komplettering om något var oklart. Detta kunde enkelt ha skett utan att tillföra anbudet något nytt som skulle åsidosätta kravet på opartiskhet. LOU ger upphandlande myndighet möjligheten att, inom ramen för regelverket, begära in kompletterande information eller förtydliganden i de fall inlämnat material inte är fullt överskådligt eller i övrigt kräver komplettering eller förtydliganden.

### **Landstinget**

I avsnitt 2.3 *Krav på anbud* i förfrågningsunderlaget anges att anbudet ska utformas i enlighet med förfrågningsunderlaget. Av förfrågningsunderlaget punkten 2.3.6 *Inlämnande av anbud* framgår att anbud som innehåller fler

än av upphandlande myndighet angivna sidor kommer att förkastas. För kvalificering gäller att efterfrågade uppgifter i punkterna 2.3 *Krav på anbud* och 2.4 *Krav på anbudsgivare* samt förfrågningsunderlagets samtliga obligatoriska krav är uppfyllda.

Landstinget har inte vidare utvärderat Bolagets anbud eftersom det inte uppfyllde kvalificeringskrav i förfrågningsunderlaget. Kraven angav max antal sidor avseende dokumentation som anbudsgivare skulle bifoga anbudet. Avseende följande krav skickade Bolaget in fler sidor än i förfrågningsunderlaget angivet max sidantal: 5.2.1.1 *Utvärderingskriterie 1. Kontinuitet* vari det angavs att max 3 sidor fick skickas in med anbudet, 5.2.1.2 *Utvärderingskriterie 2. Anbudsgivarens kontroll och uppföljning av resursperson* vari det angavs att max 3 sidor fick insändas med anbud samt 5.2.1.3 *Utvärderingskriterie 3 Reklamationshantering* vari det angavs att max 2 sidor fick inskickas med anbud. Totalt fick således 8 sidor bifogas enligt kraven i förfrågningsunderlaget.

Landstinget anser att de av Bolaget inskickade bilagorna – bilaga 3b och bilaga 2b – måste läsas tillsammans eftersom det hänvisas frekvent mellan dem i svaren på utvärderingskriterierna. Landstinget anser således att bilagorna utgör en del av Bolagets svar för respektive utvärderingskriterium. Bolaget har därmed överskridit max antal tillåtna sidor eftersom bilagorna tillsammans utgör 46 sidor. Då bilagorna utgör en del av Bolagets svar på utvärderingskriterierna skulle det strida mot likabehandlingsprincipen att godta Bolagets anbud.

Vidare kan Landstinget varken beakta eller godta den efter tilldelningsbeslutet inskickade kompletteringen från Bolaget då även detta skulle strida mot likabehandlingsprincipen.

Den upphandlande myndigheten måste anses ha stor frihet vid utformandet av formkrav i en upphandling och de av Landstinget utformade formkraven i aktuell upphandling är klart och tydligt formulerade samt enkla att uppfylla för anbudsgivare. Vidare är de vare sig godtyckliga eller osakliga. Formkraven står vidare i proportion till ändamålet som syftat till att uppnå likabehandling samt att underlätta genomförandet av upphandlingen för Landstinget.

Sammanfattningsvis har Landstinget genomfört kvalificering i enlighet med vad som angivits i förfrågningsunderlaget samt med LOU och dess grundläggande principer. Bolaget har inte lidit eller riskerat att lida skada.

### SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

#### **Tillämpliga bestämmelser m.m.**

Enligt punkterna 1 och 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling gäller den tidigare – numera upphävda – LOU (2007:1091) för sådan upphandling som har påbörjats före den 1 januari 2017. Annat har inte framkommit än att den äldre lagen, i enlighet med vad som anges i förfrågningsunderlaget, är tillämplig på den nu aktuella upphandlingen.

Enligt 16 kap. 6 § LOU ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts, om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i LOU och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

I 1 kap. 9 § LOU anges 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.

#### **Förvaltningsrättens bedömning**

Landstinget har i förfrågningsunderlaget uppställt krav på maximalt antal sidor avseende dokumentation som anbudsgivare skulle bifoga anbudet. Som dokumentation avseende de tre utvärderingskriterierna i punkterna 5.2.1.1, 5.2.1.2 samt 5.2.1.3 fick totalt åtta sidor bifogas. I punkt 2.3.6 *Inlämnande av anbud* anges att anbud som innehåller fler än av upphandlande myndighet angivna sidor kommer att förkastas.

Landstinget har diskvalificerat Bolaget med hänvisning till att det inte uppfyller i upphandlingen ställt formkrav i form av den begränsning av dokumentation som fick bifogas till anbudet.

Inledningsvis konstaterar förvaltningsrätten att Bolaget till anbudet har bifogat bilagorna 3b och 2b, om sammanlagt 46 sidor. I bilaga 3b, som enligt Bolaget utgör dokumentation avseende utvärderingskriterierna, hänvisas till bilaga 2b. Med hänsyn till de hänvisningar som gjorts och då båda bilagorna har bifogats anbudet anser förvaltningsrätten att det i förfrågningsunderlaget uppställda formkravet på visst antal sidor har frångåtts i denna del.

Förvaltningsrätten tar därefter ställning till om den begränsning av dokumentation som får bifogas anbudet, vilket är ett formkrav, är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Av förarbetena (prop. 2006/07:128 s. 132) till LOU framgår att uppställda krav ska ha ett naturligt samband med och stå i proportion till det behov som ska täckas. I förarbetena (prop. 2009/10:180 s. 91) till ändringar i LOU anges även att proportionalitetsprincipen förutsätter att kraven på upphand-

lingsförfarandet står i rimlig proportion till de mål som eftersträvas. Upphandlingens art och värde ska därför beaktas exempelvis när villkoren för att få delta i upphandlingen fastställs.

Den upphandlande myndigheten har stor frihet vid utformandet av formkraven i en upphandling (se Kammarrätten i Stockholms dom den 10 september 2013 i mål 2370-13). Beträffande aktuellt kravs innebörd konstaterar förvaltningsrätten att det aktuella formkravet är klart och tydligt formulerat i förfrågningsunderlaget samt att det är enkelt för anbudsgivarna att uppfylla. Vidare finner förvaltningsrätten att kravet är objektivt utformat och står i rimlig proportion till syftet att underlätta genomförandet av upphandlingen. Kravet framstår vare sig som godtyckligt eller uppenbart osakligt (jfr RÅ 2010 ref. 78).

Eftersom Bolaget har bifogat två bilagor om sammanlagt 46 sidor till sitt anbud i strid med ovan nämnt krav har Landstinget haft fog för sitt beslut att förkasta Bolagets anbud.

Sammanfattningsvis föreligger inte grund för ingripande enligt 16 kap. 6 § LOU. Ansökan ska i enlighet härmed avslås.

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (DV 3109/1D LOU).

Kristina André Lilja  
Rådman

Föredragande jurist har varit Andrea Ritzer.





## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Jönköping. **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 nå för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-post-adress, 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 rättens 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 rättens 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.