



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I FALUN**  
 Föredraganden  
 Antonia Eriksson

**DOM**  
 2017-10-06  
 Meddelad i Falun

Mål nr  
 2680-17

**SÖKANDE**

Hotel och pensionatkedjan i Göteborg AB, 556347-4534  
 Linnégatan 5  
 413 04 Göteborg

Ombud: Åsa Frii  
 c/o Werks Advokater AB  
 Östra Hamngatan 41-43  
 411 10 Göteborg

Ombud: Advokat Ulf Käll  
 WERKS Advokater AB  
 Östra Hamngatan 41  
 411 10 Göteborg

**MOTPART**

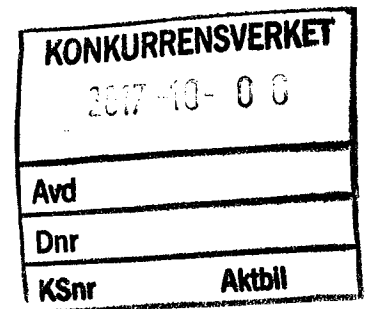
Göteborgs Stad, 212000-1355  
 Box 1111  
 405 23 Göteborg

**SAKEN**

Offentlig upphandling

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår Hotel och pensionatkedjan i Göteborg AB:s ansökan om överprövning.



Dok.Id 199054

**Postadress**  
 Box 45  
 S-791 21 Falun

**Besöksadress**  
 Kullen 4

**Telefon**  
 023-383 00 00  
**E-post:** forvaltningsrattenifalun@dom.se  
 www.forvaltningsrattenifalun.domstol.se

**Telefax**  
 023-383 00 80

**Expeditionstid**  
 måndag–fredag  
 08:00–12:00  
 13:00–16:00

### **BAKGRUND OCH YRKANDE M.M.**

Nämnden för inköp och upphandling i Göteborgs stad genomför upphandling av ett ramavtal avseende jour-/akutboende (dnr 422/16) genom ett förenklat förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Tilldelningsbeslut fattades den 31 maj 2017 varvid andra leverantörer än Hotel och pensionatskedjan i Göteborg AB antogs.

**Hotel och pensionatskedjan i Göteborg AB** (Hotel och pensionatskedjan) ansöker om överprövning och yrkar att förvaltningsrätten ska besluta om rättelse innebärande att ny anbudsvärdering ska utföras varvid Hotel och pensionatskedjans anbud ska beaktas.

**Nämnden för inköp och upphandling** (nämnden) motsätter sig yrkandet.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

#### *Rättslig reglering*

Enligt 20 kap. 6 § LOU ska rätten, 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, besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts. De grundläggande principerna innebär att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet (4 kap. 1 § LOU).

#### *Upphandlingsdokumentet*

Av de administrativa föreskrifterna framgår såvitt är av intresse i målet följande.

## 5. JOUR-/AKUTBOENDE

### 5.1 Krav på tjänsten jour-/akutboende

#### 5.1.1 Tjänsten

Jour-/akutboende innebär boende i eget rum, med egen nyckel till rummet, samt tillgång till wc/dusch.

Syftet är att erbjuda boende under en begränsad period till personer som lever i hemlöshet. Den boende ska ges stöd att finna vägar ut ur hemlösheten samt ges förutsättningar att klara av ett mer långsiktigt och självständigt boende.

Stöd som ska erbjudas ska vara motiverande och innehålla möjlighet till:

- att söka sjukvård, t.ex. beroendeklinik
- att ta kontakt med socialtjänsten
- att kunna återhämta sig fysiskt och mental för att kunna "ta nästa steg".

Leverantören ska kunna ta emot boende alla kalenderdagar i veckan.

Leverantörens metoder och arbetssätt ska vara anpassade efter målgruppens behov. Metoder och arbetssätt för uppdraget beskrivs nedan och Beställaren kan komma att besöka leverantören på plats för en kontroll utifrån inkommet material i anbudet.

Det stöd som ska erbjudas har inte betydande vårdinslag vilket medför att det inte krävs tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för efterfrågad tjänst.

#### *Vad parterna anför*

**Hotel och pensionatskedjan** anför i huvudsak följande. I upphandlingsdokumentets avsnitt 5.1.1 anges att "Metoder och arbetssätt för uppdraget beskrivs nedan". Hotel och pensionatskedjan har beskrivit sina metoder och arbetssätt genom skrivelsen "möten med klienten och dess socialsekreterare för att göra upp en boendeplan anpassad till de stöd och omsorgsbehov som klienten har". Nämnden har i uteslutningsbeslutet angett att Hotel och pensionatskedjans anbud "inte innehåller någon beskrivning av metoder och arbetssätt för uppdraget" varför de har uteslutits från upphandlingen. Det framgår dock inte på vilket sätt Nämnden anser att Hotel och pensionatskedjans beskrivning inte innehåller en beskrivning av metoder eller arbetssätt. Det finns inte heller något krav på metoderna eller arbetssätten i upphandlingen, varför det inte har varit tydligt vad för slags beskrivning av metoder eller arbetssätt som nämnden har förväntat sig. Eftersom de kvinnor som socialtjänsten placerar vid jourboenden har olika behov är det i varje enskilt fall i samtal med respektive person och dess socialsekreterare som man

kommer fram till vad som är bäst för just den personen. Det är det arbetssätt och den metod som Hotell och pensionatskedjan använder.

Hotel och pensionatskedjan har under punkten 5.1.9 angett ”Motivations-samtal och stödsamtal samt tät kommunikation med klienten som syftar till att stärka henne att avhålla sig från droger”. Så länge information finns i anbudet är Nämnden skyldig att beakta den, trots att det finns i andra delar av anbudet än under ett visst specifikt avsnitt. Anbudsuppgifterna i avsnitt 5.1.1 och 5.1.9 hör till samma avsnitt och ska därför läsas sammantaget. I avsnitt 2.1 anges under rubriken ”Krav på anbudet”, att ”Genom sitt anbuds-svar accepterar leverantören samtliga föreskrivna villkor i upphandlingsdo-kumentet”.

Kontraktsföremålet för den nuvarande upphandlingen inleddes med en an-nan upphandling som fick göras om, men i vilken Hotel och pensionatsked-jan blev tilldelad kontrakt. I den upphandlingen angav Hotel och pension-atskedjan i sitt anbud under metoder och arbetssätt ”Personalen har ett bo-endemöte med klienter och dess socialsekreterare vid inflyttningen för att göra upp en boendepplan som är anpassad till de stödbehov som klienten be-höver. I samförstånd med klienten genomförs den uppgjorda planen. Moti-vationssamtal och olika stöd från personalen ska hjälpa klienten att nå sina mål. Återrapportering till socialsekreteraren sker med jämna mellanrum”. Anbudet formulerades med andra ord än i nu aktuella upphandling, men skillnaderna är marginella och innebär i sak inte något annat än vad som angetts i den nuvarande upphandlingen.

Flera av leverantörerna som har tilldelats ramavtal har hänvisat till samma metoder eller arbetssätt som Hotel och pensionatskedjan har gjort. Nämnden har därför inte utvärderat leverantörernas beskrivningar på ett sakligt och likabehandlande sätt. Nämnden har begärt förtydligande av beskrivna meto-der och arbetssätt av en av leverantörerna, men inte av Hotel och pensionat-

kedjan vilket strider mot likabehandlingsprincipen. Hade Hotel och pensionatkedjan fått möjlighet att förtydliga hade det framgått att Nämnden avsåg att efterfråga något mer i punkten 5.1.1 och Hotel och pensionatkedjan hade då utvecklat sitt svar i likhet med den tidigare upphandlingen. Inte ens Hotel och pensionatskedjans egna beskrivningar i den tidigare upphandlingen och den nuvarande upphandlingen har utvärderats på ett likartat sätt. Hotel och pensionatskedjan har haft likalydande uppdrag för Göteborgs stad de senaste 29 åren. Det finns ingen saklig grund för att nämnden ska väga olika beskrivningar av arbetssätt eller arbetsmetoder mot varandra, eftersom det inte finns några krav på särskilda arbetssätt eller arbetsmetoder i upphandlingen eller kriterier för dessa. Metoder och arbetssätt utvärderas inte och utgör inte grund för tilldelning av ramavtal eller kontraktsvillkor.

Att som beskrivning av metoder och arbetssätt upprepa vad som anges i punkt 5.1.1 som några leverantörer gjort visar att det varit oklart vad Nämnden efterfrågar. Att Hotel och pensionatkedjan inte fyllt ut sitt svar med sådan upprepande information och därför är mer kortfattat får inte påverka bedömningen. Leverantörernas svar under 5.1.1. visar hur otydligt det har varit vad som avses. Vissa angivna arbetssätt är dessutom olämpliga. Att uppställa krav på att leverantören ska ange andra metoder och arbetssätt för uppdraget än att följa den boendeplan som beslutats strider mot socialtjänstens myndighetsbeslut.

Genom att förkasta Hotel och pensionatskedjans anbud trots att det uppfyller samtliga krav har nämnden agerat i strid mot öppenhetsprincipen, proportionalitetsprincipen och likabehandlingsprincipen. Till följd av nämndens agerande har Hotel och pensionatskedjan lidit eller i vart fall riskerat att lida skada.

**Nämnden** anför i huvudsak följande. Formuleringen i punkten 5.1.1 i upphandlingsdokumentet innefattar ett tydligt krav som innebär att anbudsgiva-

ren ska beskriva sina metoder och arbetssätt för att styrka att tilltänkta metoder och arbetssätt är anpassade efter målgruppens behov. Obligatoriska krav ska uppfyllas och det finns givetvis krav i en upphandling som inte ingår i själva utvärderingen. För att alls kunna utvärdera ett anbud krävs att de obligatoriska kraven är uppfyllda. Det grundläggande kravet är att metoder och arbetssätt ska vara anpassade efter målgruppens behov. Hotel och pensionatskedjan har i sitt svar lämnat en ofullständig mening som inte svarar mot det aktuella kravet. Detta får antas bero på ett förbiseende vid utformandet av anbudet. Att det förhåller sig så, och det inte är någon otydlighet i kravets utformning, har även framkommit vid samtal från Hotel och pensionatskedjan till ansvarig upphandlare under avtalsspärren. Att Hotel och pensionatskedjan i tidigare upphandling lämnat en beskrivning i enlighet med kravet visar även att Hotell och pensionatskedjan tidigare inte haft några problem att förstå kravet. Praxis kring anbud som inte uppfyller ett krav är väldigt strikt, vilken nämnden måste förhålla sig till när anbudet prövas. I enlighet med gällande rätt har Nämnden agerat korrekt genom att förkasta Hotel och pensionatskedjans anbud eftersom det brustit avseende uppfyllandet av obligatoriska krav. Det finns inte heller möjlighet inom ramen för LOU att läka brister i ett anbud genom att beakta uppgifter som lämnats i annan upphandling eller tidigare erfarenheter. Det Hotel och pensionatskedjan anfört under punkten 5.1.9 avser ett annat krav som är specifikt kring återfall och återfallsprevention och innebär inte att kravet för att beskriva metoder och arbetssätt för uppdraget som svarar mot kravet i punkt 5.1.1 är uppfyllt. Det finns sakliga skillnader mellan anbuderna från de leverantörer Hotel och pensionatskedjan nämnt och dennas anbud då en eller flera av metoderna MI, ADL, lågaffektivt bemötande och lösningsfokuserat arbetssätt angetts i leverantörernas anbud.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

I punkten 5.1.1 anges att ”Metoder och arbetssätt för uppdraget beskrivs nedan”. Trots att meningen inte innehåller ordet ”ska”, kan den inte uppfatt-

tas på annat sätt än som ett ska-krav avseende formalia att de metoder och arbetssätt som leverantören faktiskt har ska anges. I ska-kravet att anbudsgivaren beskriver sina metoder och arbetssätt kan självfallet inte ligga att ange metoder och arbetssätt som anbudsgivaren faktiskt inte erbjuder. Om Nämnden anser att den offererade tjänsten kvalitativt sett brister till följd av att leverantören ska erbjuda *fler* metoder och arbetssätt än vad leverantören beskrivit så är det en motivering som hör till ska-kravet *i sak* att metoder och arbetssätt ska vara anpassade efter målgruppens behov, inte till det nu aktuella *formella* ska-kravet att beskriva sina metoder och arbetssätt.

Hotel och pensionatkedjan har i anbudet angett "Möte med klienten och dess socialsekreterare för att göra upp en boendeplan anpassad till de stöd och omsorgsbehov som klienten har". Såväl utifrån allmänspråklig synvinkel som utifrån de exempel som framkommit i utredningen bedömer förvaltningsrätten att sådana möten och boendeplans utformanden *i sig* utgör metoder och arbetssätt. Att nämnden anser att dessa metoder och arbetssätt inte är tillräckliga för att målgruppens behov ska tillgodoses förändrar inte det faktum att Hotel och pensionatkedjan lämnat en beskrivning över sina metoder och arbetssätt och därmed alltså uppfyller kravet att beskriva metoder och arbetssätt för uppdraget. Vad Nämnden i beslut den 31 maj 2017 angett som grund för uteslutning att Hotel och pensionatkedjans anbud under 5.1.1. inte omfattar en beskrivning av metoder och arbetssätt för uppdraget är således helt enkelt felaktigt.

Av vad Nämnden anför i förvaltningsrätten framgår som ovan antytts att Nämnden sammanblandat kravet i sak vad gäller leverantörens metoder och arbetssätt och formkravet att beskriva dem. Nämnden anför i förvaltningsrätten att det grundläggande kravet är att leverantörens metoder och arbetssätt ska vara anpassade efter målgruppens behov, att dessa används för att uppnå det stöd som också anges i 5.1.1 och som är en del i tjänsten som upphandlingen avser och att Hotel och pensionatkedjans beskrivna åtgärder

endast avser första fasen i ett arbetssätt. Nämnden får därmed anses göra gällande en ny grund för uteslutning i form av att det av Hotel och pensionatkedjan offererade stödet inte uppfyller kravet i 5.1.1 att metoder och arbetssätt ska vara anpassade efter målgruppens behov. Det anses i praxis inte finnas något processuellt hinder mot att förvaltningsrätten i mål som gäller ansökan om överprövning från en leverantör som uteslutits prövar först där åberopade ytterligare grunder och omständigheter för uteslutning (jfr HFD 2013 ref. 5 och Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 6478-15).

I 5.1.1. anges att Stöd som ska erbjudas ska vara motiverande och innehålla möjlighet till: - att söka sjukvård, t.ex. beroendeklinik, - att ta kontakt med socialtjänsten, - att kunna återhämta sig fysiskt och mentalt för att kunna ”ta nästa steg”. Läst tillsammans med det i samma punkt angivna kravet att metoder och arbetssätt ska vara anpassade efter målgruppens behov får punkten uppfattas så att leverantören ska använda tillräckligt många metoder och arbetssätt för att uppfylla kraven på efterfrågat stöd. Nämnden har anfört att Hotel och pensionatkedjans offererade stöd till skillnad från tidigare upphandlingar inte innehåller bl.a. motiverande samtal och som det får förstås därmed inte motsvarar det stöd som efterfrågas. Mot bakgrund av att Nämnden som upphandlande myndighet själv vet bäst vad den efterfrågar och framförallt mot bakgrund av att det i 5.1.1 anges att stödet ska vara just motiverande finner förvaltningsrätten inte skäl att ifrågasätta nämndens bedömning att med endast möten om boendeplan men utan motiverande samtal motsvarar offererat stöd inte det som efterfrågas. Att det av Hotel och pensionatkedjan offererade metoden/arbetssätten om möten och boendeplan i sig måste anses målgruppsanpassade förändrar inte bedömningen att leverantören skulle behöva offerera fler metoder och arbetssätt, t.ex. motiverande samtal, för att offererat stöd ska motsvara det som efterfrågas. Att samtalen ingått i tidigare kontrakt föranleder heller ingen annan bedömning då endast vad som angetts i det aktuella anbudet kan beaktas. Nämnden har



anfört att punkt 5.1.9 är specifikt kring återfall och återfallsprevention. Av upphandlingens omfattning framgår att stödet även riktar sig till personer i hemlöshet som inte har missbruksproblem. Även om de motiverande samtal med den del av den totala målgruppen för vilken arbete med återfall är relevant och som Hotel och pensionatkedjan angett i punkt 5.1.9 beaktas, finner förvaltningsrätten därför inte skäl att ifrågasätta Nämndens bedömning att det offererade stödet utan motiverande samtal även till dem i totala målgruppen utan missbruksproblem inte motsvarar det efterfrågade. Slutligen talar om inte annat redan det förhållandet att Hotel och pensionatkedjan själv tidigare erbjudit motiverande samtal mot vad man själv anför att ett sålunda utformat stöd skulle strida mot socialtjänstens beslut.

Förvaltningsrätten bedömer vidare efter jämförelse av de anbud från övriga leverantörer som redovisats i målet att det erbjudna stödet skiljer sig och att Hotel och pensionatkedjan därför inte har fog för sin uppfattning att det skett någon särbehandling. Inte heller att en leverantör fått förtydliga sitt anbud utgör enligt rättens bedömning någon särbehandling då Hotel och pensionatkedjans beskrivning inte innehåller uttryck så som den andra leverantörens som skraddarsydda lösningar vilka kan tarva en förklaring av vad som närmare avses.

Hotel och pensionatkedjan har även i förbigående i en argumentation om att man särbehandlats gjort gällande att det har varit oklart vilka metoder och arbetssätt som efterfrågas. Det är enligt förvaltningsrätten inte ett argument för det framförda yrkandet rättelse, men då förvaltningsrätten inte är bunden av sökandens yrkande (RÅ 2005 ref. 47) prövar rätten om det anförda är skäl för att upphandlingen ska göras om. För en oinitierad torde det vara mycket svårt att förstå vad som avses med målgruppsanpassade metoder och arbetssätt som leverantören ska ha för att stödet ska motsvara det efterfrågade, bl.a. då några exempel inte ges. Av de redovisade anbuden i målen och av det faktum att Hotel och pensionatkedjan i tidigare upphandlingar

offererat stöd inkluderande motiverande samtal, framgår dock att företag i branschen förstår att bl.a. just motiverande samtal är relevant i sammanhanget. Vid en samlad bedömning finner förvaltningsrätten därför att upphandlingen inte ska anses ha sådana kvalificerade brister i form av otydligt förfrågningsunderlag att det föreligger skäl för ingripande på så sätt att upphandlingen ska göras om.

Sammanfattningsvis bedömer förvaltningsrätten att det mot bakgrund av vad nämnden anfört i förvaltningsrätten ännu finns grund för uteslutning av Hotel och pensionatkedjan varför dennas ansökan om överprövning ska avslås.

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

Anders Eriksson  
förvaltningsrättsfiskal



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Sundsvall. **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.