



Datum: 250114

Handläggare: Fredrik Rogö

Diarienummer: N050-0015/25

Rapport överprövningar 2024 (compliance)



Sammanfattning

Under 2024 har 21 procent av alla upphandlingar som Inköps- och upphandlingsförvaltningen (förvaltningen) annonserat blivit överprövade (att jämföra med 22 procent 2023, 18 procent 2022, 27 procent 2021 och 15 procent 2020). Det begärdes överprövning av leverantörer i förvaltningsrätten vid 18 tillfällen, kopplat till elva annonserade upphandlingar under året.

Årets antal överprövade upphandlingar ligger klart lägre än genomsnittet – 24 överprövningar per år – för hela mätperioden. Antalet överprövningar per år i förvaltningsrätt varierar dock kraftigt från år till år, med 12 mål som lägst och 44 mål som högst.

Under året har förvaltningen inte haft någon förlust i en överprövning. Senast förvaltningen förlorade ett överprövningsmål var i september 2020. Sedan den senaste förlusten har 83 avgöranden till förvaltningens fördel meddelats som fått laga kraft.

Den vanligaste grunden som åberopas i ansökan om överprövning under 2024 har rört påstående om felaktig bedömning av klagandens anbud när detta inte ansetts uppfylla samtliga krav.

Överklagandefrekvensen till kammarrätten ligger på 21 procent, vilket är i nivå med föregående år. Kammarrätten har meddelat prövningstillstånd i ett mål under året.

Den genomsnittliga handläggningstiden i förvaltningsrätten var 2,0 månader. Det är samma tid som föregående år och en klar förkortning jämfört med tidigare år. Anledningen till den kortare handläggningstiden är troligen det införda skyndsamhetskravet i förvaltningsdomstolarna. Tiden för en förväntad överprövningsprocess håller sig väl inom förvaltningens riktvärde för planering i upphandlingsprocessen på sex månader mellan tilldelning och planerad avtalsstart.

1 Rapportens syfte

Överprövningar kan användas som en form av kontrollfunktion av upplevda brister från leverantörer (grunder för ansökan) och konstaterade brister (grund för bifall i en dom) i en upphandling. Om man vill spetsa till det är alltså överprövningar en form av oberoende kontroll av regelefterlevnad (compliance) av en extern part (domstolen) av vårt upphandlingsarbete. Denna rapport har upprättats för att kunna jämföra verksamhetens överprövningar över tid och även i jämförelse med nationell statistik. Syftet är också att kunna identifiera om det finns brister i mallar eller upphandlingsbedömningar för att ständigt kunna förbättra verksamheten.

2 Överprövningar 2024

2.1 Antal ansökningar om överprövning och andelen överprövade upphandlingar

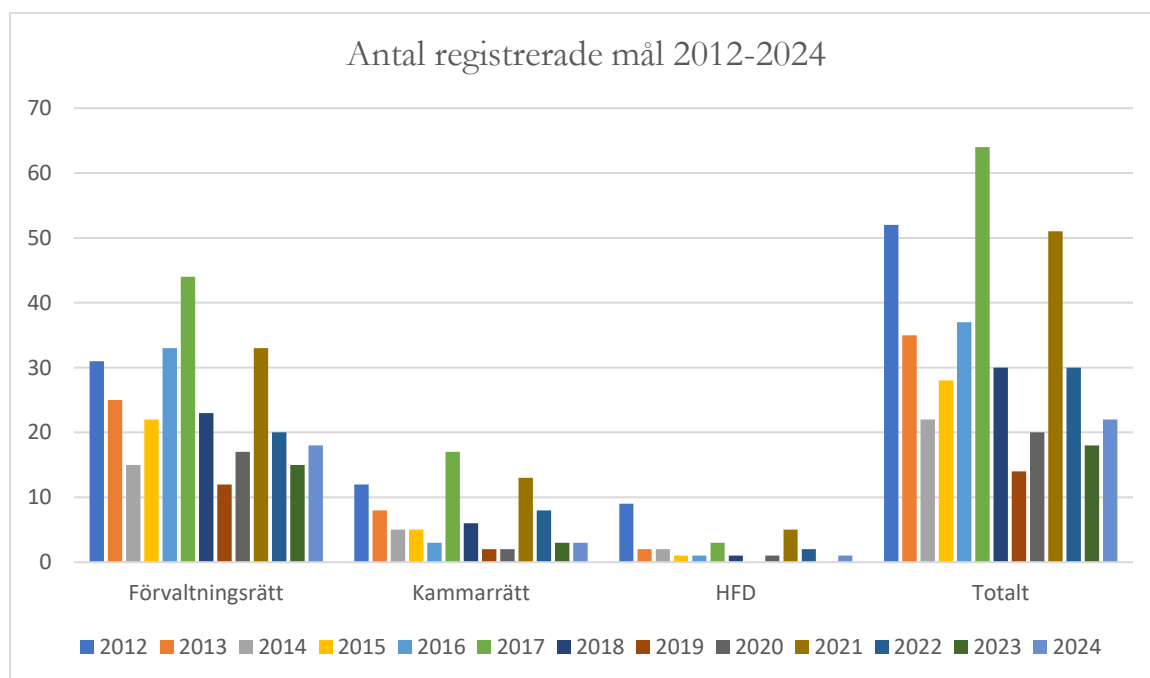
En jämförelse mellan antal registrerade mål¹ per år som rör ramavtalsupphandlingar under 2012-2024 med förvaltningen (och tidigare Upphandlingsbolaget) som part visar att årets antal ligger klart under genomsnittet för hela mätperioden.

¹ Inga mål som rört överflyttning till annan domstol har tagits med.



	Förvaltningsrätt	Kammarrätt	HFD	Totalt
2024	18	3	1	22
2023	15	3	0	18
2022	20	8	2	30
2021	33	13	5	51
2020	17	2	1	20
2019	12	2	0	14
2018	23	6	1	30
2017	44	17	3	64
2016	33	3	1	37
2015	22	5	1	28
2014	15	5	2	22
2013	25	8	2	35
2012	31	12	9	52

Statistiken illustreras i nedanstående graf.



Någon egentlig tendens kan inte utläsas av statistiken. I stället avviker de olika åren kraftigt från varandra. Antalet överprövningar under året, 18 mål i förvaltningsrätt, ligger under genomsnittet (24 mål per år i förvaltningsrätt) under mätperioden.

Ansökningarna i förvaltningsrätten under 2024 är relaterade till totalt elva olika ramavtalsupphandlingar. Tyngdpunkten på överprövningarna är under det första halvåret. Under det första halvåret överprövades sju upphandlingar och under det andra halvåret fyra upphandlingar. Under 2024 har förvaltningen annonserat 52 ramavtalsupphandlingar. Andelen upphandlingar som blivit överprövade är därmed 21 procent. Det är dock inte fråga om en exakt matchning eftersom vissa

överprövningar är hänförliga till upphandlingar annonserade under 2023 och en del av de upphandlingar som annonserats under 2024 har ännu inte tilldelats.

Någon egentlig ”cykel” på fyra år (ramavtalstiden) som gör att vissa typer av upphandlingar återkommer som mer frekvent överprövade kan inte utläsas. Av de elva olika ramavtalsupphandlingar som överprövades under 2024 var det endast två av dessa som överprövades när de upphandlades vid förra tillfället. Den upphandling som genererat flest antal överprövningar under året var *Konsulttjänster för chefs- och medarbetarutveckling*, där sex leverantörer ansökte om överprövning. Denna upphandling var inte föremål för överprövning alls vid föregående tillfälle den upphandlades. Ett flertal upphandlingar som överprövades vid förra tillfället har däremot inte överprövats när de upphandlats på nytt. Slutsatsen är därmed att överprövningar snarare beror på specifika omständigheter i den aktuella upphandlingen än vilken bransch eller vilket område upphandlingen rör.

Alla ansökningar under 2024 har handlat om rena överprövningar av upphandling. Inget mål har alltså rört en ansökan om överprövning av avtals giltighet eller en upphandlingsskadeavgift. Inget mål har heller rört avbrytandebeslut men en överprövning, som handlat om ett påstått oproportionellt krav, har inletts under anbudstiden.

Någon nationell statistik för 2024 finns ännu inte tillgänglig. På nationell nivå var andelen överprövade upphandlingar 6,2 procent 2023, att jämföra med 5,5 procent 2022, 6,4 procent 2021 och 7,6 procent 2020. Att förvaltningen har en högre andel överprövningar gäller också i förhållande till Göteborgs Stad som helhet – där andelen överprövade upphandlingar under 2023 (den senaste tillgängliga statistiken) var 9 procent, dvs klart lägre än för förvaltningen. Rent allmänt överprövas dock oftare ramavtalsupphandlingar (eftersom det rör sig om en lång avtalsperiod och många anbudslämnare) och upphandlingar av betydande värde, vilket i sig medför att förvaltningen får räkna med att ha en högre andel överprövade upphandlingar än det nationella genomsnittet eller Göteborgs Stad i övrigt.

Prövningar i överrätt

Under 2024 har ett ärende för förvaltningen avgjorts i sak av kammarrätten. Det var det första målet som prövades i sak i högre instans än förvaltningsrätten för förvaltningen sedan 2021 (trots elva överklaganden, avskrivningar inte medräknade, sedan det senaste prövningstillståndet).

Överklagandefrekvensen till kammarrätten under 2024 har varit 21 procent, vilket ligger något under den nationella statistiken (26 procent år 2023). Att vissa domar i förvaltningsrätten överklagas till kammarrätten har inte haft någon större påverkan på den totala handläggningstiden för överprövningsärendena, då prövningstillstånd bara i undantagsfall beviljats.

En leverantör har under 2024 fullföljt sin talan till Högsta förvaltningsdomstolen, men inte fått prövningstillstånd.

3 Utfall i sakprövade mål

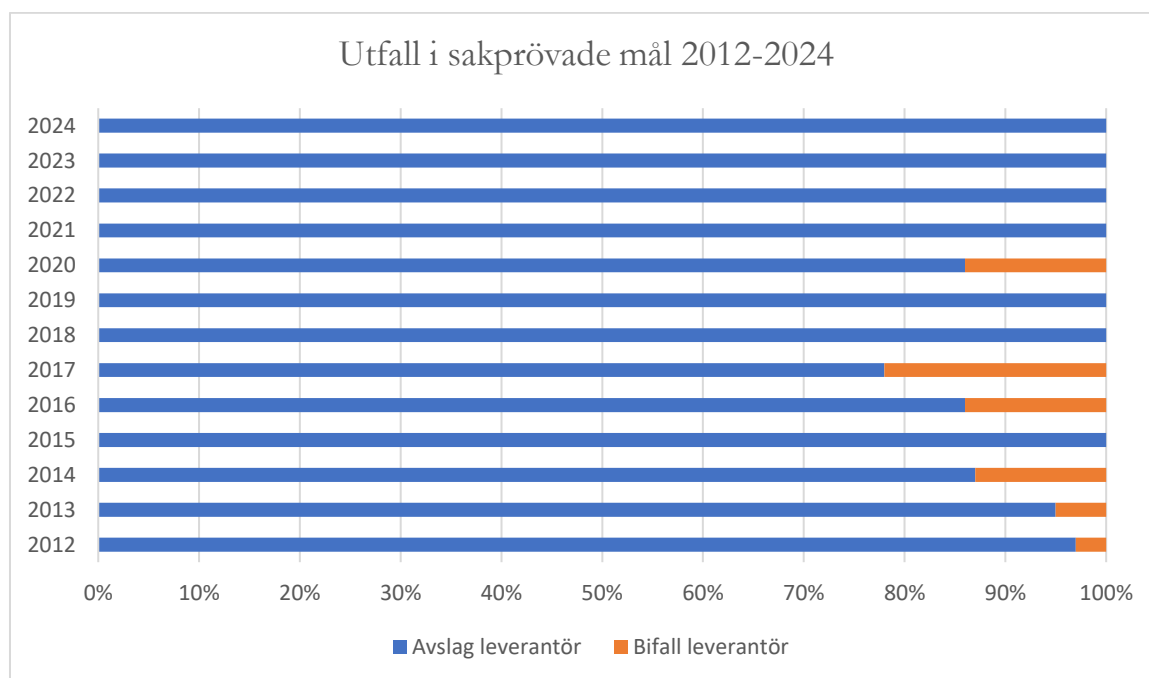
Det mätetal som ger mest rättvisande bild av utfallet i överprövningar är att mäta utfall i avgöranden som prövats i sak och fått laga kraft. Först då kan man konstatera vad utfallet av överprövningen slutligen blev. Mål som inte prövats i sak (avvisningar, avskrivningar) räknas därför inte med och inte heller om avgörandet inte fått laga kraft.



Under mätperioden ser utfallet för sakprövade mål som fått laga kraft ut som följande.

	Bifall leverantör	Avslag leverantör
Inköp och upphandling 2024	0 % (0/12)	100% (12/12)
Inköp och upphandling 2023	0 % (0/13)	100 % (13/13)
Inköp och upphandling 2022	0 % (0/21)	100 % (21/21)
Inköp och upphandling 2021	0 % (0/32)	100 % (32/32)
Inköp och upphandling 2020	14 % (1/7)	86 % (6/7)
Inköp och upphandling 2019	0 % (0/11)	100 % (11/11)
Inköp och upphandling 2018	0 % (0/25)	100 % (25/25)
Inköp och upphandling 2017 ²	22 % (8/36)	78 % (28/36)
Upphandlingsbolaget 2016	14 % (2/14)	86 % (12/14)
Upphandlingsbolaget 2015	0 % (0/13)	100 % (13/13)
Upphandlingsbolaget 2014	13 % (2/15)	87 % (13/15)
Upphandlingsbolaget 2013	5 % (1/20)	95 % (19/20)
Upphandlingsbolaget 2012	3 % (1/31)	97 % (30/31)

Tendensen illustreras i nedanstående graf.



På nationell nivå finns inga tillgängliga siffror för 2024 ännu men för 2023 fick leverantörer bifall i nio procent av de mål som avgjordes. Det ska i sammanhanget noteras att det efter en skärpt praxis kring skaderekvisitet i början av 2022 (se HFD 2022 ref. 4 I och II) blivit svårare för leverantörer att få bifall i överprövningsmål (2022 fick leverantörer bifall i 15 procent av de mål som

² Vissa av målen, där upphandlingen påbörjats innan den 1 januari 2017, har haft Upphandlingsbolaget som part men räknas här till Inköp och upphandling.

prövades i sak och för 2021 var bifallsfrekvensen 19 procent i mål som prövades i sak i förvaltningsrätten).

Den senaste förlusten i ett överprövningsmål för förvaltningen skedde i september 2020 och sedan dess har 83 avgöranden till förvaltningens fördel prövats i sak och fått laga kraft. Kvaliteten på både underlag och upphandlingsbedömningar ligger därmed på en hög nivå utifrån regelefterlevnad.

4 Kvalitetskontroll och förbättringsområden

Under 2024 har inget avgörande inneburit att en leverantör fått bifall till sin ansökan.

Under året har dock nytt tilldelningsbeslut fattats i två upphandlingar efter att en överprövning inletts. I en upphandling där överprövning initierades under anbudstiden justerades också nivån för ett krav. Dessa åtgärder kan ses som en form av "självrättelse", även om det är oklart hur utgången i målen skulle blivit om förvaltningen inte valt att korrigera tidigare beslut eller krav.

De övriga två målen som skrivits av utan sakprövning har i ett fall berott på att ansökan kom in för sent och i ett fall för att klaganden, när kommunikeringen var klar, valt att återkalla sin ansökan. I det senare fallet rörde frågan en uteslutning på grund av tidigare avtalsbrister och det kan tänkas att leverantören inte ville få bristerna dokumenterade i en dom.

Den vanligaste grunden för överprövning har rört hanteringen av klagandens anbud där det påstås att en bedömning av att kraven inte uppfyllts varit felaktig och att klaganden menar att anbudet borde ha kvalificerats. Två överprövningar har rört uteslutningar baserat på brister i tidigare avtalsförhållanden.

Trots att inga förluster förekommit i överprövningar finns det ändå lärdomar kring förbättringar att dra av de överprövningar som varit under året.

Övergång till förhandlat förfarande efter resultatlös upphandling

Under året har förvaltningen endast haft ett avgörande i överrätt och som därmed kan anses utgöra praxis. Prövningen avser upphandlingen av *entrémattor*. Frågan i målet rörde övergång till förhandlat förfarande efter en resultatlös upphandling (inget anbud kunde antas i befintlig form). Kammarrätten kom fram till att övergången borde skett med stöd av en annan bestämmelse än den som angetts (6 kap. 16 § LOU i stället för 6 kap. 12 § LOU). Övergången som sådan var dock korrekt, men hänvisningen för beslutet om övergång skulle skett med stöd av en annan bestämmelse. Det är inte enkelt att klassificera om ett anbud är "olämpligt" eller "ogiltigt", som var det målet handlade om, då begreppen är överlappande. I en liknande situation framåt kan det därför vara bra att överväga att ange en alternativ grund för övergången, så att beslutet täcker båda bestämmelserna om det råder en osäkerhet kring klassificeringen av anbudens brister.

Miljömärkningar

I upphandlingen av *Färger, lacker, lim, tapet samt tillbehör* angavs två miljömärkningar/miljöbedömningssystem (Byggvarubedömningen och Sunda Hus), medan en tredje märkning (BASTA) inte godtogs då den inte ansågs likvärdig enligt 9 kap. 14 § LOU. En överprövning inleddes gällande frågan om BASTA var likvärdigt med de två godkända miljöbedömningssystemen. Efter att fler



produkter för klaganden kunde godkännas togs ett nytt tilldelningsbeslut vilket medförde att frågan om likvärdighet mellan det miljöbedömningssystem som inte godkändes och de två godkända aldrig kom att prövas. Lärdomen av överprövningen är dock att det är viktigt att skillnader mellan miljömärkningar eller miljöbedömningssystem, som innebär att dessa inte är likvärdiga, har utretts grundligt och dokumenterats i det förberedande arbetet i upphandlingen.

Varukorgens omfattning

I överprövningen gällande upphandlingen av *Lekmaterial och förskolecyklar* var frågan bl.a. om de produkter som ingick i det utvärderade sortimentet (varukorgen) var tillräckligt omfattande för att kunna identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Varukorgens produkter, även om det var ett stort antal (213 produkter inom tolv varugrupper), utgjorde värdemässigt cirka 10 procent av ramavtalets värde. I detta fall fanns det en koppling med rabattsatser mellan varukorgens produkter och det övriga sortimentet och förvaltningsrätten ansåg därför att utvärderingsmodellen var förenlig med LOU. Vi bör dock generellt sträva efter att ha en betydligt högre värdemässig andel i varukorgen än vad som var fallet i den aktuella upphandlingen (i princip den värdemässigt dominerande delen för ramavtalet).

5 Handläggningstider m.m.

Handläggningstiden för våra mål i förvaltningsrätten under 2024 som prövades i sak var i genomsnitt 2,0 månader. Det är exakt samma handläggningstid som året innan och en tydlig minskning i förhållande till tidigare år. Att handläggningstiden i förvaltningsrätten förkortats kan kopplas till det skyndsamhetskrav som numera finns i LOU och som nu kan ha fått genomslag i domstolarnas handläggning. Inget mål har heller haft en avvikande lång handläggningstid under året, vilket förekommit tidigare år. De enskilda handläggningstiderna har varierat mellan 26 dagar som kortast och 85 dagar som längst mellan ansökan och dom.

Det mål som prövades i sak av kammarrätten hade en tillkommande handläggningstid för på knappt två månader, medan handläggningstiden i HFD för frågan om prövningstillstånd tog ytterligare sex månader. En så utdragen handläggningstid för PT-frågan i HFD är dock avvikande från det normala.

I tabellen redovisas handläggningstiden för de sju senaste åren och även en jämförelse med den tid som gäller för upphandlingsmål generellt på nationell nivå.

	Handläggningstid i förvaltningsrätten (sakprövade mål)	
	Våra mål	Nationell statistik
2024	2,0 mån	
2023	2,0 mån	2,8 mån
2022	4,2 mån	4,2 mån
2021	3,4 mån	3,6 mån
2020	5,1 mån	3,4 mån
2019	3,6 mån	3,8 mån
2018	5,1 mån	3,6 mån

I de mål som avgjorts under året har det krävts i snitt 1,8 yttranden per process. Samtliga överprövningar har hanterats med egen personal.