



SÖKANDE
RH Städ AB, 556436-8222

Ombud:
Advokat Lotten Blomkvist
Ahlford Advokatbyrå AB
Box 1111
751 41 Uppsala

MOTPART
Tierps kommun
815 80 Tierp

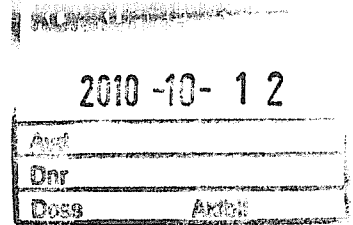
ÖVERPRÖVAD UPPHANDLING
Tierps kommuns upphandling av städning och fönsterputs av kommunala lokaler, ref nr 2010/6

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten bifaller ansökan om överprövning och förordnar att Tierps kommuns upphandling av städning och fönsterputs av kommunala lokaler, ref nr 2010/6, ska göras om i den del den avser städning.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut av den 15 juli 2010 upphör därmed att gälla.



BAKGRUND

Tierps kommuns (kommunen) begärde in anbud i en offentlig upphandling avseende städning och fönsterputs av kommunala lokaler. I tilldelningsbeslut den 9 juli 2010 antogs Förenade Service AB som leverantör för städ-områdena 1, 2, 4, 6, 7 och 8. RH Städ AB (bolaget) antogs som leverantör för städ område 3 samt samtliga fönsterputsområden.

YRKANDEN

Bolaget begär överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten ska förordna att upphandlingen inte får avslutas innan kommunen har vidtagit rättelse av densamma, alternativt att upphandlingen ska göras om.

Kommunen bestrider bolagets yrkanden.

GRUNDER

Bolaget

Förfrågningsunderlaget innehåller felaktiga uppgifter och underlaget är bristfälligt. Felaktigheterna består i att kommunen för ett antal av de i upphandlingen ingående objekten har angett en felaktig yta som inte överensstämmer med verklig yta och som enligt givna städinstruktioner omfattas av uppdraget. På grund av detta har bolagets pris per timme enligt kommunen framstått som oskäligt lågt, varför bolagets anbud felaktigt har förkastats avseende område 1 och 2.

Det framgår inte av förfrågningsunderlaget hur avverkningsgraden, som kommunen har uppställt skall-krav kring, för de olika objekten ska beräknas. Kommunen har inte heller svarat på frågor kring detta. Till följd härav har bolagets anbud för områdena 4, 6, 7, och 8 förkastats då avverkningsgraden för något av de ingående objekten för respektive område, genom att kommunen beräknat avverkningsgraden på annat sätt än bolaget, varit för

hög. Kommunens skall-krav avseende avverkningsgraden framstår vidare som oproportionerligt för vissa objekt, då det för att uppfylla kraven måste anges ett orimligt högt antal timmar per objekt.

Kommunen har vidare beräknat bolagets pris och avverkningsgrad på ett icke förutsebart och felaktigt sätt. Det framgår inte av förfrågningsunderlaget att det är priset per timme som ska vara avgörande. Även oavsett om priset skulle beräknas per timme har bolaget visat att det haft ett rimligt timpris. Vid en beräkning av pris utifrån korrekta ytor och med beaktande av den faktiska tid de aktuella områdena tar att städa, borde bolaget ha tilldelats kontrakt för samtliga i upphandlingen ingående sju områden då det haft lägsta pris för samtliga områden. Bolaget skulle följaktligen lida skada genom att upphandlingen avslutas utan att rättelse först vidtas.

De felaktiga ytorna får även direkt betydelse för beräkningen av avverkningsgraden, då den enligt kommunens yttrande ska beräknas genom att städytan delas med städtiden per dag. Kommunen har vidare hävdats att de i efterhand kan komma att vidta rättelse av de i upphandlingen angivna ytorna. En sådan korrigerings i efterhand skulle emellertid stå i strid med LOU eftersom detta omöjligt hade kunnat förutses av anbudsgivarna.

Kommunen vidgår att det av förfrågningsunderlaget inte framgår hur avverkningsgraden kommer att beräknas. Kommunen anger emellertid att avverkningsgraden genomgående för de upphandlade objekten ska beräknas genom att dela städytan med städtid per dag. Den beräkningsmetod som kommunen refererar till är en vedertagen metod för beräkning av avverkningsgrad men metoden är inte den enda. När det talas om avverkningsgrad uppges normalt sett alltid om det är generell eller reell avverkningsgrad som avses. Vid tillämpning av den senare metoden tas hänsyn till hur ofta arbetet utförs medan den generella metoden, som kommunen nu hävdar att

den använt, utgår från avverkning per dag. De olika metoderna ger emellertid helt olika resultat, och det måste klart anges vad som avses.

Det spann för avverkningsgraden som kommunen har ställt upp för de lågfrekvent städade objekten, exempelvis spannet 45-100 m²/h för personalbyggnad, dit t.ex. reningsverk hör, visar att det är den reella avverkningen, dvs. antal nedlagda timmar per gång, som avses för dessa objekt. När det gäller dylik lågfrekvent städning måste spannet sättas helt annorlunda än vad kommunen gjort om den av kommunen nu hävdade metoden ska användas. I annat fall leder kommunens beräkningssätt till att helt orimliga tider måste avsättas för objektet för att uppställda avverkningsnivåer ska kunna uppfyllas.

För att visa på orimligheten i kommunens beräkning kan Skärplinge reningsverk lyftas fram, område 4 objekt 38, vilket var det objekt för vilket inte något anbud inkom som uppfyllde kraven på avverkningsgrad och för vilket samtliga anbudsgivare bereddes möjlighet att inkomma med ett nytt anbud. I det ursprungliga anbudet gjorde bolaget en beräkning utifrån tid per gång och fick då en rimlig tid om fem timmar per månad. Utifrån kommunens beräkningssätt per dag blev emellertid bolaget tvunget att sätta upp en tid om 23 timmar per månad för att hamna inom utsatt avverkningsspann, vilket är helt orimligt och även leder till ett orimligt pris.

Samma beräkningsmetod kan således rimligen inte användas för samtliga i upphandlingen ingående objekten utifrån de avverkningsspann som är satta. Det torde vara uppenbart att kommunen har förbisett skillnaderna i de olika beräkningsmetoderna i förfrågningsunderlaget. Eftersom det inte är möjligt att på samtliga i upphandlingen ingående områden uppfylla avverkningskraven, utan att ange helt orimliga tider och därmed priser, med den metod som kommunen hävdar ska användas genomgående i upphandlingen, är förfrågningsunderlaget felaktigt. Att det inte heller är möjligt att

av förfrågningsunderlaget utläsa på vilket sätt avverkningsgraden ska beräknas gör att förfrågningsunderlaget är bristfälligt och förfarandet oförutsebart, varför upphandlingen även strider mot principen om öppenhet.

Samtliga objekt där bolagets anbud har förkastats pga. för hög avverkningsgrad har haft en förhållandevis liten yta och få städtillfällen per månad. Med en beräkning utifrån avverkning per tillfälle hade avverkningsgraden hamnat inom de utsatta spannen. För det fall avverkningsspannen utformats korrekt efter den eller de metoder som avsett att användas och tydliga beräkningsmetoder rörande avverkningsgrad hade ställts upp i förfrågningsunderlaget är det bolagets uppfattning att detta skulle ha tilldelats kontrakten även för område 6, 7 och 8 då det haft lägst pris för dessa. Av förfrågningsunderlaget framgår inte hur avverkningsgraden ska beräknas för respektive objekt, om avverkningsgraden utgår från antalet timmar per dag eller per städtillfälle, eller hur antalet kvadratmeter per timme annars tas fram. En beräkning per dag innebär att tid per månad delas med 21,5 och en beräkning utifrån tid per gång att den delas med antalet städtillfällen. Eftersom den förra metoden ger helt orimliga månadstider enligt kommunens antagande om avverkningsspann har bolaget utgått från att den senare metoden gäller, vilket även muntligen påpekats för kommunen. Något förtydligande av beräkningsmetod har på förfrågan tillkommen inte erhållits. Kommunen har endast uppgett att bolaget ”ska köra enligt underlaget”. Då underlaget inte ger någon ledning har bolaget således tvingats att chansa på att det använder sig av rätt beräkningsmetod och då gått på den som givit mest rimligt resultat. Trots detta anser kommunen att bolaget har överskridit högsta tillåtna avverkningsgrad för ett antal objekt, vilket resulterat i att bolaget har uteslutits från hela området 4, 6, 7 och 8.

Då vissa objekt endast städas någon eller ett par dagar i veckan framstår kommunens beräkning som anmärkningsvärd. Ett flertal av de objekt som ingår i nämnda områden städas endast en gång per vecka, bortsett från re-

staurangskolan där toaletten städas varannan dag. Avverkningsgraden måste rimligen för nämnda objekt beräknas, såsom bolaget har gjort, utifrån städtillfälle i enlighet med uppställda städrutiner och inte som om städning sker varje dag. På grund av att ytorna är felaktiga för ett antal objekt är det emellertid inte möjligt att lämna ett rimligt pris motsvarande den tid det faktiskt tar att städa de aktuella lokalerna och samtidigt uppfylla kraven på högsta tillåtna avverkningsgrad för vissa objekt.

Vad gäller städ område 4 ifrågasätts även kommunens utvärdering. Samtliga anbudsgivare fick, pga. att inget anbud uppfyllde kraven på avverkningsgrad, för det aktuella området en möjlighet att komma in med ett nytt anbudsformulär för objekt nr 38. För att uppfylla kommunens krav på avverkningsgrad utifrån den beräkningsmetod som bolaget antog vara riktig, så höjde bolaget antalet timmar per månad från 5 till orimliga 23 timmar för ett reningsverk på 51 kvm som städas en gång per vecka för att hamna inom av kommunen uppställd avverkningsgrad. Enligt kommunens utvärdering har bolaget ändå förkastats från området trots att bolaget hade det lägsta priset för området. Av utvärderingsrapporten kan inte utläsas hur kommunen kommit fram till att bolaget överskred avverkningsgraden för det aktuella objektet.

Genom otydligheten i beräkningsmetod för de uppställda kraven på avverkningsgrad har bolagets anbud för område 4, 6, 7 och 8 förkastats pga. att det för ett, eller för något område två, av de i respektive område ingående objekten har fått en för hög avverkningsgrad. För det fall proportionerliga krav och tydliga beräkningsmetoder rörande avverkningsgrad hade ställts upp är det bolagets uppfattning att detta skulle ha tilldelats kontrakt även för område 4, 6, 7 och 8 då bolaget haft lägst pris även för dessa områden. Kommunen har för ett stort antal av de ingående objekten uppställt oproportionerliga krav på högsta tillåtna avverkningsgrad. På grund av att det av förfrågningsunderlaget inte framgår hur beräkningen av avverk-

ningsgrad ska gå till och då kommunen på direkta frågor om detta inte har gett besked, strider upphandlingen i detta avseende, liksom vad gäller bris-terna i utvärderingen, mot principen om öppenhet och förutsebarhet. Bris-terna medför vidare att det inte går att bedöma huruvida likabehandlings-principen följts vid upphandlingen.

Att förfrågningsunderlaget har varit bristfälligt rörande kraven rörande avverkningsgraden talar även av att en stor del av de lämnade anbuden har förkastats pga. att anbudsgivarna inte har kunnat uppfylla dessa krav. För område 6 har samtliga anbud utom ett förkastats på grund av för hög avverkningsgrad. Kommunen har inte har informerat bolaget hur den kommer att räkna fram bl.a. avverkningsgraden. Påståendet faller på sin egen orimlighet eftersom bolaget i så fall hade kunnat beräkna avverkningsgra-den på korrekt sätt och därmed undvikit att förkastas.

Bolagets anbud avseende område nr 1 och 2 har förkastats då bolaget, enligt kommunen, har angivit en orimligt låg timdebitering. Kommunen har emellertid för ett flertal, i nämnda områden, ingående objekt angivit felaktiga ytor i förfrågningsunderlaget. I vissa fall har skillnaderna uppgått till över 2 000 m². Som exempel kan avseende område 1 nämnas Aspenskolan, objekt nr 6, där kommunen har angivit 9 561 m² medan den enligt bolaget uppmätta ytan uppgår till 7 201 m². För Bruksskolan, objekt nr 4, har kommunen angivit 3 468 m² och bolaget 2 545 m². För Kyrkskolan, objekt nr 9, har kommunen angivit 2 177 m² och bolaget 1 575 m². Avseende område 2 utmärks Örbyhus skola, objekt nr 19, där kommunen har angett ytan till 7 199 m² medan bolaget har uppgifterna 4 927 m². Även Vendels skola kan nämnas med en av kommunen uppgiven yta om 1 222 m² medan den verkliga städytan uppgår till 790 m². Kommunen synes i sin beräkning av ingående ytor ha innefattat lokaler som enligt angivna städrutiner inte omfattas av upphandlingen av de angivna områdena.

Bolaget har, i samband med kommunens upphandling 2006, uppmätt de aktuella städytorna som omfattas av upphandlingen utifrån ritningar som bolaget erhållit från kommunen. Vid mätningen har internationellt erkända CAD-program för arkitekter och fastighetsplanerare använts. De ytor som bolaget uppmätt är desamma som kommunen själv angav vid upphandling av lokalvård för de aktuella områdena 2006, vid vilken bolaget tilldelades kontrakt för ett stort antal av de i aktuell upphandling ingående objekten. Bolaget har således idag kontrakt på en stor del av de objekt som omfattas av upphandlingen och har således god kännedom om tidsåtgång och ytor. Vidare ligger det pris som bolaget har angett i aktuell upphandling i nivå med den ersättning som bolaget idag uppbär för aktuella objekt.

Bolaget har både per telefon och skriftligen kontaktat kommunen och påtalat att de i förfrågningsunderlaget angivna ytorna för ett stort antal av de ingående lokalerna inte stämmer med verkligheten. Vid upphandling av lokalvård för de aktuella lokalerna under 2006 har samma ytor som bolaget hävdar är korrekta använts. Bolaget har även vid ett flertal kontakter med kommunen samt även skriftligen förklarat vilken betydelse de felaktiga ytorna får för de i bolagets anbud uppgivna priserna. På grund av de felaktiga ytangivelserna är det omöjligt att uppfylla samtliga av kommunen uppställda skall-krav utan att priset blir orimligt högt.

Bolaget har i sitt anbud inte kunnat bortse från den erfarenhet som bolaget har av objekten och den tidsåtgång och pris som är rimlig utifrån de verkliga förutsättningarna. På grund av att kommunen har uppställt krav rörande inom vilka spannbudsgivarna får röra sig inom vad gäller avverkningsgrad, vilka värden kommunen antas ha beräknat utifrån de felaktiga ytorna, har bolaget i sitt anbud nödgats sätta en tidsåtgång i relation till den i förfrågningsunderlaget angivna ytan, för att inte annars uteslutas pga. för hög avverkningsgrad.

Den för respektive objekt angivna ytan ska enligt förfrågningsunderlaget användas för att beräkna avverkningsgraden för objektet och får direkt betydelse för denna och slutligen priset för tjänsten. Det är således av stor betydelse för anbudets utformning att de i förfrågningsunderlaget angivna ytorna är korrekta. Till styrkande av att kommunen har använt sig av felaktiga ytor i upphandlingen hänvisas såsom exempel till de för upphandlingen aktuella ritningarna över Aspenskolan, jämte för objektet aktuella städinstruktioner, städscheman samt dokumentet "Kultur och Fritid" som nämnda städinstruktion hänvisar till.

Kommunen har, utöver felaktigheterna i förfrågningsunderlaget, gjort en felaktig utvärdering av bolagets anbud. Då kommunen använt sig av de felaktiga ytorna vid beräkningen av anbudsgivarnas pris per timme och hänsyn inte tagits till att angivet pris baseras på korrekta ytor har beräkningen inte givit en rättvisande resultat utan priset per timme enligt kommunen blivit för lågt. Det framgår vidare inte av förfrågningsmaterialet att det är priset per timme som ska vara avgörande.

Bolaget har i en skrivelse den 6 juli 2010 preciserat hur bolagets pris beräknats. Baserat på de rätta ytorna uppgår bolagets pris till 221 kr/h. Bolagets timpris är således inte orimligt lågt och bolagets anbud borde inte ha förkastats vad gäller städområde 1 och 2. Tvärtom borde bolaget ha tilldelats kontrakten för dessa områden då bolagets anbud haft lägsta pris. Trots bolagets förklaring har emellertid kommunen förkastat bolagets anbud för de aktuella områdena.

Kommunen har i sitt förfrågningsunderlag inte angett att timpriset ska komma att utvärderas. Trots detta har kommunen förkastat bolagets anbud avseende områdena 1, 2 och 4 eftersom det enligt kommunen har haft för lågt timpris. Kommunen har således tagit hänsyn till kriterier som enligt förfrågningsunderlaget inte skulle komma att utvärderas och felaktigt för-

kastat bolagets anbud. Då bolaget för de aktuella områdena har uppfyllt samtliga krav borde bolaget ha tilldelats kontraktet eftersom det för samtliga haft lägst pris.

Av kommunens i förfrågningsunderlaget ingående ”Administrativa villkor och anbudsutvärdering”, s. 5, framgår att det anbud som har det lägsta sammanlagda viktade priset ska antas. Således använder kommunen som grund för antagandet av anbud sig av lägsta pris. Av den i handlingen följande texten kan utläsas vilka kriterier som ska bedömas vid utvärderingen av de olika anbuden. Det enda kriterium som uppställs för löpande städning är avverkningsgrad. Rörande övriga delar är det enbart priset per gång som utvärderas. Det framgår således klart att timpriset inte ska utvärderas.

Av kommunens utvärderingsrapport framgår emellertid att bolagets anbud har förkastats till följd av för låg timdebitering för område 1 och 2. Avseende område 4 framgår inte av utvärderingsrapporten på vilken grund bolagets anbud har förkastats. I yttrande har kommunen förtydligat att anbudet för område 4 har förkastats pga. att bolaget haft för lågt timpris. Rörande område 1, 2 och 4 har således bolaget förkastats utan grund. Kommunen har även i sitt yttrande framhållit att bolagets anbud har förkastats pga. för låg timdebitering. Vid en korrekt utvärdering skulle bolaget, då detta uppfyllde de utvärderingskriterier som de facto ställts upp, och då detta haft lägst pris för de aktuella områdena, ha antagits som leverantör.

Sammanfattningsvis upphandlingen strider mot LOU och de i 1 kap. 9 § uppställda principerna om öppenhet och förutsebarhet genom att kommunens förfrågningsunderlag är bristfälligt och innehåller direkta felaktigheter. Kommunen har även vid sin utvärdering brutit mot nämnda principer. Vidare framstår kommunen krav på avverkningsgrad som oproportionerlig för ett antal av objekten. Bolaget har till följd av felaktigheterna lidit skada,

eller riskerar lida skada, då det inte har antagits som leverantör för mer än ett av sju upphandlingsområden.

Kommunen

De ytor som angivits i förfrågningsunderlaget är uppdaterade ytor från kommunens fastighetsenhet. Det är dessa angivna ytor som ligger till grund för utvärderingen vilket också har påtalats för bolaget. Skulle det sedan visa sig att det för vissa objekt har angivits för stor yta kan detta korrigeras i efterhand med en minskning av ytan och motsvarande reducering av månadskostnaden för objektet. På motsvarande sätt korrigeras även en för liten angiven yta med den skillnaden att det blir en ökning av avsatt tid och kostnaden för detta. Eftersom man, för att få fram timdebiteringen, delar månadskostnaden med antalet timmar blir resultatet ändå detsamma. Ytstorleken spelar således ingen roll i utvärderingshänseende.

Bolaget har, för att vinna anbudsförfarandet, lagt ett stort antal timmar på städobjekten för att därmed inte få något påslag på priset. Om bolaget inte utför den i deras anbud avsatta tiden innebär detta ett avtalsbrott från bolaget och kommunen kan på goda grunder säga upp avtalet. Detta framgår tydligt av anbudsformuläret där kommunen med följande förklarings-text anger vad som gäller för redovisade timmar på städobjekten; ”Antalet timmar skall vara den tid som kommer att användas för att utföra arbetet enligt objektets städschema. Om en yta minskas blir det mindre tid avsatt tid för objektet men då ska även anbudspriset för objektet minskas i motsvarande mån vilket därmed ger en fortsatt låg timdebitering”.

Att korrigerings av städytor uppåt eller nedåt kan komma att bli aktuellt framgår av den avtalsmall som utgör del av aktuellt förfrågningsunderlag. Där sägs bl.a. under punkt 5.1 att leverantören åtar sig att acceptera kommunens förändringar av frekvenser, tillkommande/avgående ytor, tillkommande/avgående åtgärder med mera pga. förändringar i verksamheter,

ökade eller minskade behov och liknande. Det torde också framstå som uppenbart att man med hänsyn till de aktuella tjänsternas natur måste ha denna flexibilitet under avtalsperioden. Kommunen vill också peka på det orimliga i att en anbudsgivare bortser från de förutsättningar som ges i förfrågningsunderlaget och istället lämnar anbud utifrån andra förutsättningar som denne anser vara mer korrekta. Under sådana förhållanden är det givetvis omöjligt att genomföra en utvärdering utifrån de givna förutsättningarna. Om alla anbudslämnare istället räknar på de i förfrågningsunderlaget angivna förutsättningarna blir en utvärdering objektiv och rättvis.

Enligt bolaget framgår det inte av förfrågningsunderlaget hur avverkningsgraden ska beräknas för respektive objekt. Det är riktigt att det i klartext inte framgår av förfrågningsunderlaget hur kommunen kommer att räkna. Men genom de enheter som anges i anbudsformuläret bör det för ett etablerat städföretag framgå att grunden för beräkningarna ligger i det efterfrågade beloppet/månad och den avsatta tiden/månad. Avverkningsgraden är ett mått på hur många kvadratmeter en lokalvårdare hinner städa på en timme. Ju högre avverkning per timme desto mindre tid får lokalvårdaren för varje kvadratmeter och därmed ett sämre resultat av städningen. Det är av den anledningen kommunen har satt en högsta gräns för hur många kvadratmeter som får avverkas per timme. Denna gräns är olika beroende på typ av lokal. Det finns även en nedre gräns. Den nedre gränsen får underskridas men premieras inte i utvärderingen. Det spann som då blir givet är anpassat för respektive lokaltyps ingående städytor. Avverkningsgraden för de olika lokaltyperna bygger på ett snitt av de i lokaltypen ingående ytorna. Vid sättandet av de olika spannen har hänsyn även tagits till restiden för de objekt som ligger utanför orternas centrala delar.

De spann som kommunen angivit för de olika lokaltyperna är framtagna och anpassade för kommunens lokaler av ett städkonsultföretag med lång erfarenhet i branschen. Siffrorna speglar verkligheten och är ingalunda

tagna ur luften. Att avverkningsgraderna skulle vara oproportionerliga stämmer alltså inte. För att räkna fram avverkningsgraden har kommunen använt sig av den formel som är allmänt vedertagen i branschen. Man får fram avverkningsgraden genom att dela städytan med städ-tid/dag. Städ-tid/dag fås fram genom att dela avsatt tid/månad med 21.

Genom de samtal som förekommit mellan bolaget och kommunen har bolaget informerats om hur kommunen kommer att räkna fram bl.a. avverkningsgraden. Som uppdragsgivare vill kommunen naturligtvis att lokalvårdaren får en väl tilltagen tid till sitt förfogande. Andras och framförallt kommunens egna erfarenheter visar att lokalvårdsföretagen har en tendens att "räkna snålt" på timmar för att få ner anbudspriset. När det gäller städ-område 4, där ingen av de inkomna anbuderna uppfyllde avverkningsgraden, fick samtliga anbudslämnare inkomma med nya uppgifter. Vilka objekt varierade mellan anbudslämnarna.

Att det var den generella avverkningsgraden som kommunen skulle använda sig av angavs i förfrågningsunderlagets bilaga 1 "Administrativa villkor och anbudsutvärdering" under rubriken "Utvärdering". Kommunen har i upphandlingen utgått från den generella avverkningen i utvärderingen, det vill säga en blandning av lokaltyper med olika frekvenser för de allra flesta objekt. Avverkningsgrader är ett allmänt känt begrepp i städbranschen och används frekvent för att bl.a. bedöma huruvida ett offererat pris i förhållande till städ-tid ger en rimlig städ-hastighet för städ-personalen. Undantag från den generella avverkningen har gjorts för några små städ-objekt med bl.a. låg frekvens och liten städ-yta. Dessa objekt representerar dock en ytterst liten del av förfrågan och ingår i större geografiska områden varför de får ringa påverkan på utvärderingen.

Vid påringningar av representant från bolaget har kommunen informerats om allt som efterfrågats. De formler som använts är allmänt vedertagna,

vilket bolaget också medger i sin inlaga. Under anbudstiden inkom heller inga frågor avseende detta till kommunen. Att de använda formlerna inte redovisats i förfrågningsunderlaget beror just på att de är allmänt vedertagna och därmed kända inom städbranschen. Det bör också noteras att samtliga övriga anbudsgivare räknat på ett korrekt sätt utifrån förutsättningarna i underlaget. Det torde således vara uppenbart att ingen av de övriga anbudsgivarna upplevt att förfrågningsunderlaget varit otydligt i denna del.

Städbranschen är vida känd som en bransch där möjligheten finns att på olika sätt pressa ner kostnaderna. Det har för kommunen varit självklart att kontrollera en av dessa möjligheter och det är hur mycket kommunen debiteras i timmen, även om timdebiteringen som framkommit inte skulle utvärderas. Däremot är det kommunens skyldighet att reagera på om någon anbudslämnare har använt sig av en orimligt låg timdebitering. Vid denna kontroll är det endast bolaget som på många av objekten har just en låg timdebitering.

I 12 kap. § 3 LOU framgår att en upphandlande myndighet får förkasta ett anbud om den finner att priset är onormalt lågt. Kommunen har genom att förkasta bolagets anbud avseende de städområden där timersättningen varit onormalt låg endast använt sig av denna möjlighet. Det handlar således inte om att något utvärderingskriterium lagts till i efterhand. Kommun har tydligt angett i förfrågningsunderlaget att anbudsgivarna ska redovisa den städdtid man kommer att lägga på respektive objekt. Med formeln "pris per månad/avsatt tid per månad = städkostnad per timme" kan konstateras att bolaget över lag håller en orimligt låg timdebitering.

Med en lägsta månadslön, enligt kollektivavtal, för en lokalvårdare på 18 000 kr och med påslag för arbetsgivaravgifter, försäkringar, material, arbetsledning, ob-kostnader, vinst etcetera bör en rimlig timdebitering vara 220 - 250 kr/h. Detta ska då jämföras med några objekt i bolagets anbud.

Exempel på objekt är nr 67 med en timdebitering på 52 kr/h, nr 53 med 173 kr/h, nr 45 med 132 kr/h, nr 40 med 127 kr/h, nr 22 med 159 kr/h, nr 18 med 97 kr/h och nr 6 med 122 kr/h.

Bolaget har beretts möjligheten att inkomma med en förklaring och har så gjort. Kommunen kan dock inte finna någon acceptabel förklaring till den låga nivån. Ett exempel som bolaget hänvisar till är Aspenskolan. Enligt anbudet kommer bolaget att använda sig av 614 h/månad för att utföra uppdraget och för detta debitera 75 140 kr/månad. För att få fram timdebiteringen delas priset/månad med avsatt tid/månad. I detta fall blir det ca 122 kr/h. Om den yta som angivits i förfrågningsunderlaget för denna skola skulle visa sig för hög måste de angivna timmarna reduceras. Kommer man fram till att ytan är exempelvis 30 procent mindre än vad som uppgetts i förfrågningsunderlaget minskar man den avsatta tiden samt månadsdebiteringen i motsvarande grad. Fortfarande blir då timdebiteringen ca 122 kr. Av den anledningen förkastar kommunen bolagets anbud.

Att bolaget får en timdebitering på 221 kr beror på att det inte har för avsikt att utföra lokalvård med 614 h/månad. Med den timpenning om 221 kr som utgångspunkt hamnar den verkliga avsatta tiden på ungefär 340 h/månad. Bolaget framhåller att timdebiteringen blir fel, dvs. för låg eftersom kommunen angivit felaktiga ytor i förfrågningsunderlaget. Detta stämmer inte. Ett exempel med, enligt bolaget, korrekt angiven yta är objekt nr 22, Tallbacksskolan. Trots korrekt angiven yta har de en timdebitering på 159 kr.

Det sätt som denna städupphandling är formulerad är inte vanlig i upphandlarvärlden. Det är ett nytt tankesätt för att styra anbudet till att ge mer timmar för utförandet. Tillvägagångssättet kan ge en större kostnad för uppdragsgivaren men förhoppningsvis även ett bättre städresultat och därmed mindre arbete runt klagomål, kontroller och så vidare. Det har varit

fritt att inkomma med frågor avseende denna upphandling. Kommunen har inte från någon som hämtat ut förfrågningsunderlaget, inte ens från bolaget, fått några skriftliga frågor rörande utvärderingen. Det har sett ut som om företagen har förstått tankegången i upphandlingen. Att påstå att förfrågningsunderlaget inte ger någon ledning hur beräkningar och utvärdering skulle göras saknar således helt grund. Det faktum att ingen inkommit med frågor rörande utvärderingen visar att underlaget varit nog så tydligt. Kommunen kan vid utvärderingen endast ta hänsyn till de i förfrågningsunderlaget angivna siffrorna och inte till de enskilda anbudslämnarnas egna uppgifter.

Bolaget har uppenbarligen inte förstått skillnaden mellan det faktiska priset för tjänsten och det pris eller jämförelsetal som används vid utvärderingen. Det sistnämnda är anbudspriset plus ett eventuellt procentpåslag på priset beroende på var objektet hamnar i det spann, avseende avverkningsgrad, som gäller för objektets lokaltyp. Anbudspriset enligt anbudsformuläret är det pris som kommunen kommer att betala för de timmar som anbudslämnaren anger som avsatt tid. Korrigeringar, som påverkar anbudspriset upp eller ner, görs vid uppstart och löpande under avtalstiden och kan gälla bl.a. ytstorlek, tillkommande/avgående objekt, avsatt tid. Detta är ett normalt förfarande då ändringar i verksamheterna kan ske när som helst under avtalstiden. Avverkningsgraden har ingen påverkan på priset då det är städytan delat med städtiden per dag som ligger till grund för beräkning av avverkningsgraden. Vilka ytor som anges i förfrågningsunderlaget saknar således betydelse i utvärderingshänseende.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

I 1 kap. 9 § LOU stadgas 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.

I 16 kap. 1 § första stycket LOU stadgas att en leverantör som anser att han lidit skada eller kan komma att lida skada enligt 16 kap. 2 § LOU i en framställning till allmän förvaltningsdomstol får ansöka om åtgärder enligt sistnämnda paragraf.

I 16 kap. 2 § första stycket LOU anges att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

I 12 kap. 3 § LOU anges följande. En upphandlande myndighet får förkasta ett anbud om den finner att priset är onormalt lågt. Anbudet får dock förkastas först sedan myndigheten skriftligen begärt en förklaring till det låga anbudet och inte fått ett tillfredsställande svar.

En begäran om förklaring kan gälla

1. om anbudsgivaren kan utnyttja särskilt kostnadseffektiva metoder att fullgöra kontraktet,
2. om anbudsgivaren kan utnyttja tekniska lösningar eller ovanligt gynnsamma förhållanden för att fullgöra kontraktet,
3. egenarten hos de varor, tjänster eller byggentreprenader som föreslås av anbudsgivaren,
4. om anbudsgivaren iakttar de bestämmelser om arbetarskydd och arbetsförhållanden som gäller på den ort där kontraktet skall fullgöras, och
5. om anbudsgivaren fått möjlighet att erhålla statligt stöd.

Den upphandlande myndigheten skall ge anbudsgivaren tillfälle att yttra sig över myndighetens skäl för att förkasta anbudet med beaktande av de lämnade förklaringarna.

Handlingarna i målet

I förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande under rubriken utvärdering. Av de anbudsgivare som klarat leverantörsprövningen och uppfyller kraven kommer Tierps kommun att anta det anbud som har det lägsta sammanlagda viktade priset efter eventuella påslag för respektive städområde. På anbudsformuläret är två uppgifter redan ifyllda, vilken lokaltyp objektet tillhör och storlek. [...] Varje lokaltyp är indelad i ett spann som anges i m²/h. [...] Spannen avser generell avverkning. [...] Om ett anbud har ett städobjekt där avverkningen i m²/h överstiger det högsta spannet kommer anbudet för städområdet att förkastas. [...] Samtliga i städområdet ingående objekt beräknas på samma sätt.

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten har att ta ställning till huruvida kommunens upphandling avseende städning och fönsterputs av kommunala lokaler ska rättas, alternativt göras om, i enlighet med bolagets begäran.

Förfrågningsunderlaget

Bolaget anför att ytorna som anges i förfrågningsunderlaget är felaktigt angivna. Bolaget har ansvarat för städningen av de lokaler som omfattas av upphandlingen sedan 2006 och har därmed god kännedom om storleken av dessa. De felaktigt angivna ytorna har gjort att det varit omöjligt att uppfylla ställda skall-krav utan att priset blir orimligt högt. Felaktigheterna gör förfrågningsunderlaget bristfälligt och felaktigt.

Kommunen anför att ytstorleken inte har någon betydelse i utvärderingshänseende. Timdebiteringen fås fram genom att man delar antalet timmar med månadskostnaden. Vidare är det orimligt att en anbudsgivare bortser från de förutsättningar som anges i förfrågningsunderlaget och istället lämnar anbud utifrån andra förutsättningar som denne anser vara mer korrekta.

Av handlingarna i målet framgår att ytstorleken för de olika objekten angetts i förfrågningsunderlaget. Förvaltningsrätten finner att bolaget haft att lämna pris enligt de angivna ytorna däri. Förfrågningsunderlaget ligger till grund för utvärderingen av de anbud som lämnas och om en leverantör avviker från detta uppkommer svårigheter att jämföra de lämnade anbuden. Förvaltningsrätten finner vidare att bolaget inte visat att man haft fog för att frångå de i förfrågningsunderlaget angivna ytstorlekarna. Bolaget har heller inte förmått visa att de av kommunen angivna ytorna skulle göra förfrågningsunderlaget bristfälligt eller felaktigt.

Bolaget anför vidare följande. Det framgår inte av förfrågningsunderlaget hur avverkningsgraden kommer att beräknas. Detta har vitsordats av kom-

munen. Den beräkningsmetod som kommunen använt sig av är visserligen en vedertagen beräkningsmetod i städbranschen, dock framgår inte om man avsett en reell eller generell avverkningsgrad. Det är viktigt att detta framgår då de olika avverkningsgradsberäkningarna ger helt olika resultat. Det spann för avverkningsgraden som kommunen har ställt upp för de lågfrekvent städade objekten, till exempel spannet 45-100 m²/h för personalbyggnad dit bl.a. reningsverk hör, visar att det är den reella avverkningen (antal nedlagda timmar per gång) som avses för dessa objekt. Eftersom det inte är möjligt att för samtliga områden uppfylla avverkningskraven med den metod som kommunen hävdar ska användas utan att ange helt orimliga tider och därmed priser, är förfrågningsunderlaget felaktigt. Att det inte heller är möjligt att av förfrågningsunderlaget utläsa på vilket sätt avverkningsgraden ska beräknas gör att förfrågningsunderlaget är bristfälligt och förfarandet oförutsebart, varför upphandlingen även strider mot principen om öppenhet. Genom otydligheten i beräkningsmetod för de uppställda kraven på avverkningsgrad har bolagets anbud för område 4, 6, 7 och 8 förkastats pga. att det för ett, eller för något område två, av de i respektive område ingående objekten har fått en för hög avverkningsgrad.

Kommunen anför att det av förfrågningsunderlaget framgår att det var den generella avverkningsgraden som skulle användas. Undantag från denna metod har använts för vissa små objekt. Detta har dock haft ringa påverkan för utvärderingen.

Förvaltningsrätten konstaterar att det i förfrågningsunderlaget anges att en generell avverkningsgrad ska användas och att samtliga i städområdet ingående objekt ska beräknas på samma sätt. Enligt kommunens egen utsago har denna dock för vissa små objekt använt sig av en annan beräkningsmetod. Bolaget anför att dess anbud förkastats då man för dessa små objekt inte använt den beräkningsmetod som anges i förfrågningsunderlaget. Detta påstående har inte bemötts av kommunen på annat sätt än att avstegen

från den i förfrågningsunderlaget angivna metoden haft ringa påverkan på utvärderingen.

Förvaltningsrätten finner att kommunen i sin upphandling brutit mot principen av transparens då man använt sig av en beräkningsmetod som inte framgår av förfrågningsunderlaget. Det går vidare inte att utesluta att bolaget lidit skada av kommunens brott mot LOU i den del av upphandlingen som avser städning av kommunala lokaler. Då den aktuella bristen är att hänföra till förfrågningsunderlaget och inte utvärderingen kan bristen inte läkas genom att förvaltningsrätten förordnar om en rättelse av upphandlingen. Förvaltningsrätten finner således att upphandlingen ska göras om i den del som avser städning av kommunala lokaler.

Utvärderingen

Bolaget anför att de felaktiga ytorna samt bristerna i angivandet av beräkningsmetod har lett till att bolagets anbud inte utvärderats på ett korrekt sätt.

Förvaltningsrätten anser mot bakgrund av vad som framkommit rörande förfrågningsunderlaget att det inte föreligger några brister i utvärderingen avseende ytstorleken och beräkningsmetoden.

Bolaget anför vidare att kommunen använt sig av en otillåten utvärderingsgrund när man utvärderat pris per timme och sedan förkastat bolagets anbud pga. att priset per timme varit för lågt avseende vissa objekt. I förfrågningsunderlaget anges att det anbud med det lägst sammanlagda viktade priset ska antas. Det enda kriterium som uppställs för löpande städning är avverkningsgrad. Någon utvärderingsgrund avseende timpris har inte angetts i förfrågningsunderlaget och får således inte ligga till grund för utvärderingen. Bolagets anbud får därmed inte förkastas på denna grund.

Kommunen menar att den enligt 12 kap. 3 § LOU får förkasta ett anbud om den finner att priset är onormalt lågt. Kommunen har använt sig av detta lagrum vid förkastandet av bolagets anbud avseende områdena 1 och 2. Det handlar således inte om något utvärderingskriterium som lagts till i efterhand. Det har vidare angetts i förfrågningsunderlaget att anbudsgivarna ska redovisa den tid man kommer att lägga på respektive objekt.

I 12 kap. 3 § LOU anges att en upphandlande myndighet får förkasta ett anbud som är onormalt lågt. Innan ett förkastande får ske måste myndigheten skriftligen begära en förklaring av det låga priset. Av handlingarna i målet framgår att sådan skriftväxling skett. Förvaltningsrätten finner mot bakgrund av ovanstående och vad som övrigt framkommit i målet att kommunen haft skäl för att förkasta bolagets anbud eftersom det varit onormalt lågt. Förvaltningsrätten finner vidare att kommunen inte brutit i utvärderingen då man gjort detta mot bakgrund av en beräkning av bolagets timpris.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten finner att kommunen vid genomförandet av den aktuella upphandlingen brutit mot bestämmelserna i LOU och de gemenskapsrättsliga principerna. Vidare finner förvaltningsrätten att bolaget genom detta lidit eller i vart fall riskerat att lida skada. Då de aktuella bristerna är att hänföra till förfrågningsunderlaget ska upphandlingen göras om. Förvaltningsrätten begränsar dock sin dom till att omfatta den del av upphandlingen som avser städning av kommunala lokaler.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1A)



Linda Åslin

förvaltningsrättsfiskal

Målet har handlagts av Andreas Lund.



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av beslutet. Tiden för överklagandet för offentligpart räknas emellertid från den dag beslutet meddelades.

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

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att prövningstillstånd meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut vartill förvaltningsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,
2. det beslut som överklagas med uppgift
3. om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
4. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
5. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
6. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. 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 angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.

DV 3109/1A LOU