



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I JÖNKÖPING**

DOM
2016-04-07
Meddelad i
Jönköping

Mål nr
6161-15

SÖKANDE

Skaraborgs Städ AB, 556219-5510
Box 332
549 06 Moholm



MOTPART

Högskolan i Skövde, 202100-3146
Box 408
541 28 Skövde

Ombud: Advokat Malin Wallin
Malin Wallin Advokat AB
Box 6331
102 35 Stockholm

SAKEN

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

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

BAKGRUND

Högskolan i Skövde (Högskolan) genomför en upphandling av lokalvårds-tjänster. Upphandlingen genomförs enligt reglerna för öppet förfarande. Angiven utvärderingsgrund är lägsta pris. I tilldelningsbeslut den 15 december 2015 beslutade Högskolan att tilldela RIMAB Facility Services AB (RIMAB) kontraktet. Skaraborgs Städ AB (bolaget) hamnade på tredje plats i upphandlingen efter RIMAB och ISS Facility Service AB (ISS).

Dok.Id 192358

Postadress
Box 2201
550 02 Jönköping

Besöksadress
Hamngatan 15

Telefon
036-15 66 00

E-post:
forvaltningsrattenijonkoping@dom.se
www.forvaltningsrattenijonkoping.domstol.se

Telefax
036-15 66 55

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:00

YRKANDEN M.M.

Bolaget begär överprövning av upphandlingen och yrkar i första hand att upphandlingen rättas och att bolaget tilldelas uppdraget. I andra hand yrkas att upphandlingen görs om.

Högskolan motsätter sig bifall till bolagets yrkanden.

VAD PARTERNA ANFÖR*Bolaget*

I upphandlingen har man varit tydlig med att man inte vill ha oskäligen låga priser. Detta har man gjort genom att på grundtjänsterna (daglig underhållsstädning) dels kräva ett bestämt antal timmar städning (64 tim/dag) som ska levereras, samt att timpenningen inte får understiga 250 kr/tim. Detta innebär att det lägsta pris som kunde lämnas på grundtjänsten daglig städning var 4 032 000 kr/år, ett pris som lämnats av tre av de totalt sju anbud som utvärderades. Övriga anbud har ett högre pris. Därmed avgjordes vilket anbud som blev det vinnande anbudet enbart på de priser som har lämnats på optionerna. Almega, som är Sveriges ledande organisation för tjänsteföretag, har tagit fram underlag som visar att 250 kr är ett pris som täcker de nödvändigaste kostnaderna ett städbolag har per arbetad timma. Priser under 250 kr får därmed anses vara orimligt låga och bör i alla fall ifrågasättas. Genom att fastställa en lägsta kostnad per timma till 250 kr, kan konstateras att Högskolan är väl medveten om vad en arbetstimme får kosta för städarbete.

Vinnande anbud i utvärderingen är RIMAB. Bolaget har i sitt anbud angett ett oskäligt lågt pris för tilläggstjänsten Option Fönsterputs. I och med detta har de vunnit upphandlingen. Högskolan borde i utvärderingen ha ifrågasatt hur RIMAB kan lämna ett pris på 9 586 kr för option fönsterputs, när snitt-

priset för övriga anbud är 335 166 kr. Övervägande del av anbuden ligger i prisintervallen 206 000 kr – 339 000 kr (fyra av sju anbud). Det näst lägsta priset är på 106 765 kr, vilket gör det uppenbart att RIMAB:s pris är oskäligt lågt. Därmed borde RIMAB:s anbud förkastats, alternativt att RIMAB erbjudits en möjlighet att förklara hur man kunnat lämna ett så lågt pris. Priset lämnat av RIMAB kan omöjligen anses som seriöst eller rimligt.

Anbud nummer två i utvärderingen är ISS som i sitt anbud angett oskäligt låga priser för tilläggstjänster och entrémattor. Med hjälp av dessa oskäligt låga priser har man i prisutvärderingen hamnat tvåa. I prisbilagan från ISS kan man läsa att priset för de flest avropstjänster är 1 kr per timme. Detta är ett helt oacceptabelt pris mot bakgrund av att lägsta lönekostnad för en lokalvårdare utan branschvanetillägg är 125:65 kr/timme. Till detta kommer lagstadgade arbetsgivaravgifter m.m. Även för arbete på obekväma arbetstid lördag, söndag och helgdagar är priset 1 krona per timme. Avtalsenligt obetillägg till lokalvårdaren på helgdag är 42:05 kr/timme plus arbetsgivaravgifter m.m.

Högskolan borde ha ifrågasatt dessa priser eftersom det är uppenbart att de är oskäligt låga och anbudet därmed skulle förkastats. Genomgående innehåller ISS prisbilaga ett antal tjänster för 1 krona styck, inget av dessa 1-kronaspriser är rimliga, utan istället helt orimliga och oskäligt låga. När det gäller entrémattorna kommer ISS att använda Berendsen Textil Service som underleverantör. Berendsens pris för att leverera efterfrågade 30 mattor med byte och tvätt överstiger med stor säkerhet 1 krona per år. Utvärderingen ska göras om efter att dessa två anbud omprövats utifrån om lämnade priser är oskäligt låga. Om dessa anbud uteslutits hade bolaget tilldelats kontraktet. Bolaget har därför lidit skada.

I andra hand ska upphandlingen göras om. Pris på optioner och tilläggstjänster ska inte gå att lämna på ett sådant sätt att en anbudsgivare ska kunna

vinna utvärderingen på orimligt låg prissättning som på inget sätt överensstämmer med skäligen priser. Samtliga anbudsgivare i upphandlingen är företag som är beroende av att leva av sina intäkter och täcka sina kostnader för att genomföra uppdrag åt kunder. Inget företag kan leva på att inte täcka de kostnader man har för att utföra arbete. För att täcka de oskäligen priserna kommer arbetskraften för att genomföra dem troligtvis att hämtas inom grunduppdraget daglig underhållstädning, och som samtliga anbudsgivare prissatt och som ska vara minst 64 tim/dag. Det är enda förklaringen till att man kan begära 1 kr per timme, eller 9 586 kr för en fönsterputsoption som borde kostat 20 gånger det priset. Att i upphandlingen kräva rimlig prissättning i grunduppdraget är mycket bra. Det framgår klart och tydligt i förfrågningsunderlaget att de 64 timmarna per dag ska avsättas till daglig underhållstädning, storstädning och golvunderhåll, och att det är dessa tjänster som får utföras inom dessa timmar. Det ska inte vara tillåtet att använda denna grundbemanning för att lösa tilläggstjänster och optioner, vilket är enda möjligheten för att kunna lämna de orimligt låga priser som finns i RIMA:s och ISS prissättning. Av den anledningen kan anbuden ifrågasättas, då den efterfrågade leveransen på 64 tim/dag kan komma att urholkas, och att Högskolan därmed inte kommer att få den leverans man velat säkerställa. Att inte granska optionerna ur perspektivet att de priserna också ska vara rimliga, leder enbart till att man uppmuntrar fusk och att avtal kan tilldelas den som kan luras bäst. Det är principiellt viktigt att få upphandlingen prövad ur ett sunt affärsmässigt perspektiv.

Högskolan

Upphandlingen har genomförts i enlighet med LOU inklusive de principer som framgår av lagen. Högskolan har i punkt 3.6 i förfrågningsunderlaget beskrivit hur anbuden skulle prövas och utvärderas och att utvärderingsprincipen lägsta pris skulle tillämpas. I punkt 6 i förfrågningsunderlaget har angetts att pris ska anges i prisbilagan. Vidare har i denna punkt angetts omfattning för den dagliga underhållstädningen, optioner och tilläggstjänster

för vilket priset skulle anges. Genom de ska-krav som uppställts i förfrågningsunderlaget har Högskolan tillförsäkrat sig nödvändig kvalitet i tillhandahållna lokalvårdstjänster. Prisbilagan har utformats för att möjliggöra en objektiv utvärdering av anbudens prissättning. Högskolan har fastställt ett grundpris för daglig underhållsstädning som Högskolan anser nödvändig för att tillförsäkra Högskolan tillräcklig kvalitet i lokalvårdstjänsterna. I övrigt är det fritt för anbudsgivarna att ange sina bästa priser för de optioner och tilläggstjänster såsom dessa anges i prisbilagan. Kravställningen i förfrågningsunderlaget har varit tydlig och har också uppfattats korrekt av anbudsgivarna. Inga frågor har under anbudstiden inkommit avseende prissättning eller utvärderingsmodellen.

Högskolan har inte funnit anledning att efterfråga förtydliganden av de prisuppgifter som bolaget ifrågasätter i sin ansökan. Någon skyldighet att göra detta föreligger inte heller lagligen. Angivna priser kommer att utgöra del av det sedermera ingångna avtalet och efterkommandet av angivna priser liksom den kvalitet som utvärderade anbudsgivare utfäst sig till, utgör således en avtalsfråga. Högskolan ser inte någon risk för urholkning av kvaliteten, såsom bolaget anför. Löpande uppföljning av avtalet kommer att ske i enlighet med vad som anges i förfrågningsunderlaget.

Högskolan har inte ansett att de aktuella priserna varit onormalt låga. Detta av flera anledningar. I grundpriset för daglig underhållsstädning ingår redan en hel del tjänster såsom underhållsstädning, tillsynsstädning, storstädning och löpande golvunderhåll. Högskolan har också i enlighet med punkt 5.1.7 i förfrågningsunderlaget, möjlighet att omdisponera de obligatoriska 64 produktionstimmar per dag för exempelvis mindre eller tillfälliga städbehov. De optioner och tilläggstjänster som efterfrågats kommer därför troligen att avse en mycket liten del av årskostnaden för kontraktet, endast ca 5-6 procent. Exempelvis kan nämnas att Högskolan räknar med att behöva avropa fönsterputs en gång per år och entrémattor endast vintertid. Högskolan har

därför ansett att angivna priser sammantaget utgjort en rimlig prissättning där vissa anbudsgivare funnit det möjligt att kompromissa med pris när det gäller vissa optioner och tilläggstjänster.

Utvärderingen av anbuden har skett i enlighet med LOU. För att bolaget ska antas som leverantör måste priset för RIMAB respektive ISS helt förkastas eller priserna för de av bolagen angivna posterna uppräknas för dessa leverantörer. Båda angivna anbudsgivare har uppfyllt angivna ska-krav såsom dessa formulerats i upphandlingen och att förkasta anbuden skulle därför strida mot likabehandlings- och öppenhetsprinciperna.

Inte heller efter rimlig uppräkning av dessa två anbudsgivares priser skulle bolaget kunna antas som leverantör. En sådan uppräkning skulle nämligen för respektive anbudsgivare behöva uppgå till minst 252 658 kr ($252\,657 + 1$) respektive 216 099 kr ($216\,098 + 1$). Även om dessa anbudsgivares priser för de aktuella posterna hade uppräknats med de priser som bolaget själv angett för Option fönsterputs för RIMAB ($231\,600 - 9\,568 = 222\,014$) respektive Option entrémattor och option tilläggstjänster för ISS ($((11\,100 - 1) + (197\,200 - 17\,800)) = 190\,499$)), hade sådan uppräkning inte resulterat i lägsta anbudspris för bolaget och bolaget hade således ändå inte antagits som leverantör. Bolaget har således under inga omständigheter lidit skada.

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Gällande regler

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

Inledningsvis konstateras att det i mål om ingripande enligt LOU som huvudprincip gäller att den part som gör gällande att en upphandling är felakt-

ig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter han grundar sin talan och att domstolens prövning är begränsad till de grunder som parten har åberopat (se RÅ 2009 ref. 69).

Förfrågningsunderlaget

Bolaget har anfört att förfrågningsunderlaget är bristfälligt utformat eftersom det finns en möjlighet att sätta pris på optioner och tilläggstjänster som inte överensstämmer med skäliga priser i branschen.

Förvaltningsrätten konstaterar i denna del att en upphandlande myndighet har stor frihet att själv utforma sin upphandling inom de ramar som ges av de allmänna principerna för offentlig upphandling. Även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten respekteras och tillämpas. Grundläggande är att leverantörer behandlas likvärdigt och icke-diskriminerande och att upphandlingen genomförs på ett öppet sätt.

Förvaltningsrätten kan inte se annat än att utvärderingen genomförts i enlighet med vad som anges i förfrågningsunderlaget. Att det finns en möjlighet till fri prissättning gällande optioner och tilläggstjänster i förevarande fall innebär inte att förfrågningsunderlaget är utformat i strid mot LOU eller dess grundläggande principer. Skäl för ingripande enligt LOU föreligger således inte på denna grund.

Onormalt lågt anbud

Bolaget har vidare gjort gällande att de bolag som kom på första och andra plats i utvärderingen har lämnat onormalt låga anbud. Enligt 12 kap. 3 § första stycket LOU får en upphandlande myndighet under vissa omständigheter förkasta ett anbud om den finner att priset är onormalt lågt. Bestämelsen är fakultativ och ger den upphandlande myndigheten en möjlighet,

men inte en skyldighet, att förkasta ett anbud. Därtill är det den upphandlande myndigheten som avgör om de anser att ett anbud är för lågt. I detta fall har Högskolan gjort bedömningen att inte någon anbudsgivares pris är onormalt lågt. Högskolan har bl.a. hänvisat till att de tilläggstjänster och optioner som omfattas av den lägre prissättningen i anbuden är begränsade, vilket enligt förvaltningsrättens mening får anses utgöra en godtagbar förklaring. Högskolans agerande kan därmed inte anses ha skett i strid mot LOU. Vad bolaget anfört i denna del medför ingen annan bedömning.

Sammanfattning

Bolaget har således inte visat att Högskolan brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller att det annan grund finns anledning att ingripa mot upphandlingen. Bolagets ansökan om överprövning ska därför avslås.

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

Jan Källman

Föredragande har varit Nina Melander.



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Jönköping. **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. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas 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

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 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. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress

där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut 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, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

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.