



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 21

DOM

2018-08-24

Meddelad i Stockholm

Sida 1 (11)

Mål nr
6833-18

KLAGANDE

Belles Golv & Städ AB, 556723-4389

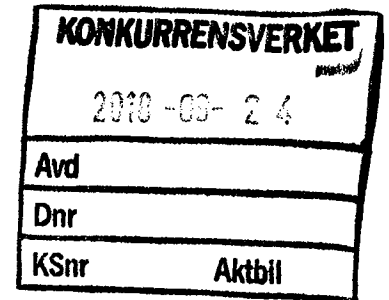
Ombud: Mikael Rendahl
Upphandlingsjuristen i Sverige AB
Box 1241
131 28 Nacka strand

MOTPART

Stockholms läns landsting, Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO),
232100-0016
Box 45436
104 31 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Belles Golv & Städ AB:s ansökan om
överprövning.

Dok.Id 1004255

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag-fredag 08:00-16:30
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se		
		www.domstol.se/forvaltningsratt		

BAKGRUND, YRKANDEN M.M.

Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) genomför, genom öppet förfarande, en upphandling av ramavtal avseende städtjänster (dnr 2017:1786) enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Som kvalificeringskrav anges bl.a. följande i förfrågningsunderlaget punkten 1.24.9. Anbudsgivaren ska bifoga tre referenser från tidigare externa kunder, vilka ska avse uppdrag inom vårdmiljö som utförts under perioden 2013-2017, uppdragen ska minst ha pågått i ett år. Minst ett referensuppdrag ska ha en städyta uppgående till minst 5 000 kvadratmeter.

Belles Golv & Städ AB:s anbud ansågs inte uppfylla kvalificeringskravet avseende referenser, och förkastades därför med följande motivering. Belles Golv & Städ AB uppfyller inte kravet om en referens motsvarande 5 000 kvadratmeter, den referens som har angetts med 5 000 kvadratmeter är inte en vårdgivande verksamhet.

Belles Golv & Städ AB (bolaget) yrkar att upphandlingen ska göras om på grund av att förfrågningsunderlaget är otydligt med avseende på vilken städyta som kan ingå i ett referensuppdrag. Bolaget yrkar även att upphandlingen ska göras om på grund av att SLSO har ställt oproportionerliga krav, dels med avseende på städytan om 5 000 kvadratmeter, dels med avseende på att referensuppdraget ska ha pågått under minst ett år.

SLSO anser att ansökan om överprövning ska avslås och bestrider grunderna för ansökan.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

I 20 kap. 6 § första stycket LOU anges att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i LOU och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts. I 4 kap. 1 § LOU anges att en upphandlande myndighet ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vidare anges i samma paragraf att upphandlingar ska genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Prövningen i förvaltningsrätten tar inte sikte på upphandlingens materiella resultat utan endast på om myndigheten förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU. Förvaltningsrättens utredningsansvar är begränsat och för att ett ingripande mot en upphandling ska ske krävs det i princip att den som gör gällande att upphandlingen är felaktig på ett klart sätt anger vilka omständigheter som denne grundar sin talan på. Om det finns skäl för ingripande enligt LOU har förvaltningsrätten att välja mellan att besluta att upphandlingen ska göras om eller att den ska rättas, oavsett hur bolagets yrkanden har utformats.

Det är den som ansöker om överprövning som har att visa att det finns sådana brister i upphandlingen att det föreligger skäl för ett ingripande.

Frågan om förfrågningsunderlaget brister i transparens

Bolaget anför bl.a. följande. Som det får förstås av SLSO:s yttrande menar SLSO att en anbudsgivare har kunnat slå samman flera skilda avrop från olika beställare för att på så sätt uppfylla kravet på minsta städtyta. Ordalydelsen i förfrågningsunderlaget kan inte uppfattas på så sätt att flera kontrakt skulle kunna slås samman till ett referensuppdrag. Med referensuppdrag avses, i avsaknad av annan definition i förfrågningsunderlaget, ett specifikt kontrakt. Av förfrågningsunderlaget punkten 2.3 framgår att varje verksamhet ingår sina egna kontrakt samt att ett sådant kontrakt får ses som ett avskilt kontrakt i förhållande till övriga verksamheters ingångna kontrakt. Med anledning av hur SLSO:s ramavtal är konstruerat, vilket har varit detsamma i SLSO:s tidigare ramavtal, får varje beställares avrop ses som ett referensuppdrag. SLSO anför att bolaget inte har ställt någon fråga gällande referenskravet. Bolaget påbörjade arbetet med referensförteckningen efter det att tiden för att ställa frågor hade passerats. Vidare är kravet tydligt i den meningen att det ska avse ett uppdrag som har pågått minst ett år samt ha inneburit städning av en vårdmiljö på 5 000 kvadratmeter. Bolaget förstår inte vad bolaget skulle ha frågat gällande detta. Bolaget har inte kunnat förutse att SLSO var av uppfattningen att kravet kunde uppfyllas genom att slå samman flera kontrakt.

SLSO anför bl.a. följande. I aktuell upphandling framgår det klart och tydligt vilket behov SLSO har, vilket syfte upphandlingen har, hur anbud och referensuppdrag ska lämnas, vad som avses med ett referensuppdrag samt vilka krav som ställs avseende referensuppdragen i punkt 1.24.9 i förfrågningsunderlaget. Det framgår klart och tydligt i punkten 1.4 i förfrågningsunderlaget att SLSO:s totala städtyta uppgår till cirka 220 000 kvadratmeter. Ytorna är fördelade på cirka 290 enheter som är indelade i sex geografiska områden. SLSO har i punkten 1.24.9 i förfrågningsunderlaget inte efterfrågat städobjekt/verksamhet utan ställt krav på minst ett referensuppdrag

avseende städtjänst inom vårdmiljö. För att anbudsgivaren ska uppfylla kravet ska minst ett av referensuppdragen ha en städyta uppgående till minst 5 000 kvadratmeter. Det är evident att bolaget har missuppfattat vad som efterfrågats under referensuppdragsbeskrivningen och följaktligen inte angivit vad som efterfrågats. Det kan inte ligga SLSO till last att bolaget missuppfattat kravet i punkten 1.24.9 i förfrågningsunderlaget. Om bolaget eller någon annan anbudsgivare uppfattade kravet i punkten 1.24.9 som oproportionerligt och som bolaget uttrycker det ”omöjligt att uppfylla” hade anbudsgivare möjlighet att ställa frågor under fråge- och svarstiden. Inga frågor inkom avseende detta, vilket inte kan tolkas på annat sätt än att kravet är tydligt, proportionerligt och rimligt utformat i förhållande till upphandlingsföremålet.

Förvaltningsrättens prövning

SLSO anför att det av förfrågningsunderlaget klart och tydligt framgår vad som avses med ett referensuppdrag. Förvaltningsrätten konstaterar att det i förfrågningsunderlaget inte finns någon definition av vad som utgör ett referensuppdrag med avseende på vilken städyta som kan ingå i ett referensuppdrag. Förvaltningsrätten anser därför att förfrågningsunderlaget i denna del inte är klart och tydligt. I målet är vidare klart att bolaget inte har uppfattat vilken städyta som kan ingå i ett referensuppdrag i den mening som SLSO har avsett.

Av praxis framgår att förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de inte bryter mot de principer som bär upp det upphandlingsrättsliga regelverket. Av EU-domstolens praxis framgår att kravet på transparens innebär att samtliga villkor och bestämmelser för tilldelningsförfarandet ska vara formulerade, i meddelandet om upphandling eller i förfrågningsunderlaget, på ett klart, precist och entydigt sätt för att alla rimligt informerade och normalt

omsorgsfulla anbudsgivare ska kunna förstå den exakta innebörden av dessa och tolka dem på samma sätt (jfr bl.a. EU-domstolens dom i mål C-171/15 Connexion). Härav framgår det enligt EU-domstolen att en bedömning ska göras av om anbudsgivaren borde ha förstått kriterierna med utgångspunkt i hur en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare hade uppfattat situationen. Vid denna bedömning ska det beaktas att den aktuella anbudsgivaren inte begärt några förtydliganden från den upphandlande myndigheten innan anbudet lämnades (jfr EU-domstolens dom i mål C-538/13 eViglio).

Enligt förvaltningsrättens mening ankommer det på en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare att begära förtydligande från den upphandlande myndigheten vid det fall det är oklart vad som avses med ett referensuppdrag. Detta gäller särskilt vid det fall anbudsgivaren anser att det krav den upphandlande myndigheten ställer framstår som oproportionerligt.

I förfrågningsunderlaget i aktuell upphandling finns inte någon definition av vad som utgör ett referensuppdrag med avseende på vilken städyta som kan ingå i ett referensuppdrag. Vidare uppges i punkten 1.4 i förfrågningsunderlaget totala städytor och inte städytor per städoobjekt/verksamhet. Genom den tolkning som bolaget gör av vad som utgör ett referensuppdrag, anser bolaget att det krav som ställs angående städyta är oproportionerligt. Vid dessa förhållanden anser förvaltningsrätten att det ankommit på bolaget att begära förtydligande från SLSO av vad som utgör ett referensuppdrag. Belles Golv & Städ AB anför att bolaget påbörjade arbetet med referensförteckningen efter det att tiden för att ställa frågor hade passerats. Förvaltningsrätten konstaterar att bolaget inte har kommit in med något till stöd för denna uppgift. Vidare anser förvaltningsrätten att det ankommer på en normalt omsorgsfull anbudsgivare att utforma anbuden i sådan tid att anbudsgivaren hinner begära förtydliganden av den upphandlande myndigheten inom utsatt tid.

Mot bakgrund av det anförda anser förvaltningsrätten att bolaget inte har visat att den anförda bristen i förfrågningsunderlaget är sådan att ett ingripande enligt LOU ska ske.

Frågan om SLSO har ställt oproportionerliga krav

Bolaget anför bl.a. följande. Med anledning av att bolagets tolkning av förfrågningsunderlaget är korrekt är kravet på minsta yta oproportionerligt. SLSO:s argumentation om att aktuellt ramavtal omfattar 36 000 kvadratmeter per anbudsområde är endast tillämpligt för det fall det varit tillåtet att slå samman uppdrag från flera beställare samt att detta kunnat utläsas av förfrågningsunderlaget. Eftersom så inte är fallet kan SLSO:s argumentation till stöd för att kravet varit proportionerligt inte godtas. Till stöd för att kraven på minsta yta om 5 000 kvadratmeter samt att uppdragen ska ha pågått i minst 1 år har SLSO anført att det är nödvändigt för att säkerställa att patienterna får en lämplig vårdmiljö som minimerar smittspridning och andra sjukdomar, vilket är avgörande för patienternas tillfrisknande. Det är korrekt att städning av en vårdmiljö ställer högre krav och särskilda rutiner och metoder. Detta är dock kopplat till kompetens och utbildning kring hur en vårdmiljö ska städas. Att anbudsgivaren ska ha erfarenhet av att städa en vårdmiljö instämmer bolaget i. Det bolaget har invändningar emot är kravet på yta samt att det ska ha pågått i minst ett år. Det krävs ingen högre kompetens eller erfarenhet för att städa en vårdmiljö med ett större väntrum och med flera läkarrum. Skillnaden ligger endast i att det förstås tar längre tid. Med hänsyn till att bolaget har haft ramavtal med SLSO under många år avseende städning av det slag av vårdmiljöer som upphandlingen gäller, är det svårt att hävda att ett lägre krav på städyta skulle kunna leda till att patienterna inte får en lämplig vårdmiljö som minimerar smittspridning och andra sjukdomar. SLSO har i målet jämfört kravet på minst 5 000 kvadratmeter med hela den städyta som totalt sett finns inom samtliga avropande myndigheter, det vill säga 220 000 kvadratmeter. En sådan jämförelse är

inte relevant. Det är inte en ensam leverantör som på en gång ska städa 220 000 kvadratmeter. Om det skulle vara relevant skulle SLSO rimligen ha ställt kravet betydligt högre än vad som nu gjorts.

SLSO anför bl.a. följande. SLSO är en del av Stockholms läns landsting och ansvarar för att ta hand om all landstingsdriven vård utanför akutsjukhusen och erbjuder vård i livets alla skeden. SLSO:s uppdrag är att utveckla och bedriva hälso- och sjukvård över hela Stockholms län inom bland annat primärvård, psykiatri, barn och ungdomspsykiatri, rättspsykiatri, geriatrik, avancerad sjukvård i hemmet, beroendevård, hjälpmedelsverksamhet och habilitering. Primärvården omfattar vårdcentraler, närakuter, barnläkarmottagningar, barn- och mödrahälsovård, ungdomsmottagningar och rehabiliteringsenheter. Syftet med aktuell upphandling är att teckna avtal avseende städtjänster med leverantörer för löpande lokalvård anpassade efter respektive verksamhetsbehov. I aktuell upphandling framgår klart och tydligt av punkt 1.4 i förfrågningsunderlaget att SLSO:s totala städyta uppgår till cirka 220 000 kvadratmeter. Ytorna är fördelade på c:a 290 enheter som är indelade i sex geografiska anbudsområden. Utöver detta tillkommer lokalytor från andra avropande bolag/nämnder/förvaltningar inom landstinget. Anbud kunde lämnas för ett, flera eller samtliga områden.

Geografiska områden och antalet kvadratmeter per område anges nedan: Område 1 Innerstan, ca 36 000 m²/ 26 verksamheter, Område 2 Norrort, ca 36 000 m²/ 63 verksamheter, Område 3 Sydost, ca 36 000 m²/ 50 verksamheter, Område 4 Sydväst, ca 36 000 m²/ 50 verksamheter, Område 5 Söderort, ca 36 000 m² / 37 verksamheter, Område 6 Västerort, ca 36 000 m² / 56 verksamheter. Av förfrågningsunderlaget punkt 1.24.9 framgår att SLSO ville förvissa sig om att anbudsgivaren som företag har tillräcklig erfarenhet för att utföra de aktuella uppdragen, således daglig städtjänst inom vårdmiljö. Vidare anges att det är av stor vikt att anbudsgivaren har erfarenhet av motsvarande uppdrag och för att visa detta ska anbudsgivaren bifoga tre referenser från externa kunder, vilka ska avse uppdrag inom

vårdmiljö som utförts under perioden 2013-2017. Referensuppdragen ska minst pågått i ett år. Minst ett referensuppdrag ska ha en städyta uppgående till minst 5 000 kvadratmeter. Mot bakgrund av ovanstående är det anmärkningsvärt att bolaget anför att kravet punkt 1.24.9 i förfrågningsunderlaget är oproportionerligt högt ställt, det vill säga att minst ett av referensuppdragen ska ha en städyta uppgående till minst 5 000 kvadratmeter, med hänsyn till den efterfrågade städytan för respektive anbudsområde uppgår till 36 000 kvadratmeter. Det är vidare anmärkningsvärt att bolaget först i samband med ansökan om överprövning hävdar att kravet avseende referensuppdrag är oproportionerligt högt ställt. Om det fanns frågor avseende referensuppdragen hade samtliga anbudsgivare, inklusive bolaget, möjlighet att ställa dem under fråge- och svarstiden, något bolaget valde att inte göra. Det ställda kravet är högst proportionerligt att ställa, i syfte att säkerställa att patienterna får en lämplig vårdmiljö som minimerar smittspridning och andra sjukdomar, vilket är avgörande för patienternas tillfrisknande.

Förvaltningsrättens prövning

Det står en upphandlande myndighet fritt att själv bestämma hur förfrågningsunderlaget i en upphandling ska utformas och myndigheten väljer själv vad som ska tillmätas betydelse så länge det sker inom ramen för offentliga upphandlingars grundläggande principer.

Kraven på proportionalitet innebär att den upphandlande myndigheten inte får ställa större krav på leverantören än vad som behövs och vad som är ändamålsenligt för upphandlingen. Kraven ska ha ett naturligt samband och stå i proportion till det behov som ska täckas (jfr prop. 2006/07:128 s. 132).

Förvaltningsrätten har ovan funnit att bolaget inte har visat att den anförda bristen i förfrågningsunderlaget avseende städyta är sådan att ett ingripande

enligt LOU ska ske. Förvaltningsrätten utgår därför från den upphandlande myndighetens tolkning av vad som utgör ett referensuppdrag, det vill säga en total städyta om 5 000 kvadratmeter, och inte en städyta om 5 000 kvadratmeter per städoobjekt/verksamhet.

Aktuell upphandling gäller städtjänster inom hälso- och sjukvård inom en rad olika av verksamheter inom Stockholms län. Den totala städytan uppgår till cirka 220 000 kvadratmeter, fördelat på sex geografiska anbudsområden där städytan för respektive anbudsområde uppgår till 36 000 kvadratmeter. Anbud kunde lämnas för ett, flera eller samtliga områden. Med beaktande härav anser förvaltningsrätten att det uppställda kravet på att minst ett referensuppdrag ska ha en städyta uppgående till minst 5 000 kvadratmeter är lämpligt och effektivt för att säkerställa att leverantören har erforderlig yrkesmässig kapacitet. Det kan därför inte anses oproportionerligt av SLSO att ställa ett sådant krav.

Vidare anför bolaget att kravet på att referensuppdraget ska ha pågått under minst ett år före anbudstidens utgång är oproportionerligt.

Sökanden ska visa att denne har lidit eller kan komma att lida skada av den eller de brister som påtalats för att grund för ingripande mot upphandlingen ska föreligga (jfr HFD 2013 ref. 53).

Belles Golv & Städ AB anför bl.a. följande. Bolaget har fått sitt anbud förkastat på grund av att bolaget inte har kunnat uppfylla kravet på referensuppdrag. Bolagets möjlighet att lämna referensuppdrag har begränsats såväl av kravet på minsta städyta som kravet på att det ska ha varit pågående i minst ett år. Med anledning av detta får bolaget anses riskera att lida skada.

Förvaltningsrätten konstaterar att bolagets anbud inte har förkastats på grund av att referensuppdragen inte uppfyllde kravet på att uppdragen ska

ha pågått under minst ett år. Vid detta förhållande ankommer det enligt förvaltningsrättens mening på bolaget att tydligt och konkret klargöra på vilket sätt bolaget har lidit eller riskerat att lida skada med avseende på detta krav. Genom vad bolaget har anfört anser förvaltningsrätten att bolaget inte har visat att bolaget har lidit eller riskerat att lida skada på grund av kravet på att uppdragen ska ha pågått under minst ett år.

Mot bakgrund av det anförda anser förvaltningsrätten att bolaget inte heller i denna del har visat att det föreligger skäl för ingripande enligt LOU.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis bedömer förvaltningsrätten att bolaget inte har visat att det finns skäl för ingripande i aktuell upphandling. Ansökan om överprövning ska därmed avslås. Vad bolaget anför i övrigt medför ingen annan bedömning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (DV 3109/1A LOU).



Leif Nilsson

Rådman

Maria Freij har föredragit målet.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. 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-post-adress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

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

Forts. nästa sida

Avtal före laga kraft i vissa mål

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens avgörande har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

Ytterligare information

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.

