



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING**
Enhet 2

DOM
2017-05-22
Meddelad i Linköping

Mål nr
1185-17

SÖKANDE

Lassila & Tikanoja Service AB, 556684-8866
Armégatan 40
171 71 Solna

MOTPART

Linköpings kommun
581 81 Linköping

Ombud: Upphandlingscenter
Slottsgatan 118
602 22 Norrköping

SAKEN

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

KONKURRENSVERKET	
2017 -05- 2 2	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 284813

Postadress

Box 406
581 04 Linköping

Besöksadress

Brigadgatan 3

Telefon

013-25 11 00

Telefax

013-25 11 40

E-post: [forvaltningsratten@linkoping@dom.se](mailto:forvaltningsratten@linkoping.dom.se)
www.forvaltningsratten@linkoping.domstol.se

Expeditionstid

måndag–fredag
08:00–16:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Linköpings kommun (kommunen) genomför upphandling av "Städtjänster Hagbyskolan med närliggande förskolor" med dnr *UH-2016-185* (upphandlingen). Upphandlingen genomförs genom öppet förfarande och kommunen kommer att teckna avtal med den leverantör som har lämnat anbud med lägst pris. Kommunen har i tilldelningsbeslut antagit anbud lämnat av Fer-vent Cleaning Company AB.

Lassila & Tikanoja Service AB (Lassila) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen ska göras om.

Kommunen motsätter sig bifall till ansökan.

VAD PARTERNA SAMMANFATTNINGSVIS ANFÖRT

Bolaget

Kommunen har inte kunnat anta anbudsgivaren med lägst anbudspris enligt utvärderingskriterierna då flera nödvändiga parametrar har saknats. För att på ett objektivt sätt kunna bedöma om en leverantör erbjudit tillräcklig bemanning krävs följande:

- a) Ritningar som uttrycker exakt antal kvadratmeter som ska städas vid varje givet tillfälle
- b) Platsbesök med verifiering av ytorna, t.ex. genom frågor till personal på plats med kunskap om lokalerna
- c) Ett timpris angivet av den upphandlande myndigheten

Utan samtliga tre parametrar som listats ovan så kan man inte, annat än godtyckligt, bedöma ett anbud som onormalt lågt. I upphandlingen har endast uppgift c) funnits tillgänglig vilket är otillräckligt. Kommunen menar, med

stöd av punkten 6.1 i förfrågningsunderlaget, att bolaget har haft möjlighet att göra sig en egen bild av uppdraget. I punkt 6.1 anges bl.a. följande:

”Anbudsgivaren ska genom besök på plats besiktiga ifrågavarande lokaler i syfte att skapa sig en bild av lokalernas utseende, materialval och andra faktorer som påverkar anbudsgivningen och städbehovet.”

Bolaget gjorde de facto ett platsbesök för att få en uppfattning om hur stor del av skolorna som var öppna under sommaren, men fick då inte ställa frågor om vilka ytor som avgick under sommaren. Besiktningen blev således bara en bekräftelse på informationen som redan fanns i ritningar och underlag och gav inte någon insikt i vilka lokaler som var avstängda under sommarhalvåret.

Kommunen

Bolaget anför inledningsvis att upphandlingen har tilldelats felaktigt, att utvärderingskriterierna inte leder till att kommunen antar anbudsgivaren med lägst anbudspris samt att en ej konkurrensneutral princip har tillämpats. Som bevisning hänvisar bolaget till tilldelningsbeslutet i upphandlingen, men förklarar inte vari felet består. Det finns därmed inget för kommunen att bemöta. Det framgår tydligt av tilldelningsbeslutet med tillhörande upphandlingsrapport att utvärdering har skett med hänsyn tagen till lägst anbudspris, dvs. föreslagen leverantör har uppfyllt samtliga kvalificerings- och obligatoriska krav samt lämnat lägst anbudspris. Kommunen bestrider därför bolagets talan med hänvisning till att bolaget saknar belägg för sina påståenden.

Vad gäller bedömningen av om ett anbud ska anses vara onormalt lågt anför kommunen följande.

I förfrågningsunderlaget i bilaga "Upphandlingsföreskrifter" avsnitt 5.2 föreskrivs:

"I denna upphandling accepteras inte priser per timme som understiger 250 SEK, onormalt höga avverkningsgrader eller onormalt få antal timmar per tjänst som anbudsgivaren offererar.

Anbudsgivare som likväl offererar villkor som bedöms vara i konflikt med ovan angivna regler kommer med stöd av 12 kap. 3 § LOU att anmodas inkomma med en utförlig förklaring och utredning till anbudet."

I samma bilaga avsnitt 9.0 föreskrivs även:

"Den anbudsgivare som har offererat lägst anbudspris och uppfyller samtliga uppställda krav kommer att antas. För det fall att fler än ett anbud har samma anbudspris kommer särskiljning genom en lottning att ske."

Bolaget menar att det måste finnas "tre ingående parametrar" för att en upphandlande myndighet, inte annat än godtyckligt, ska kunna förkasta ett anbud som varande onormalt lågt enligt förfrågningsunderlagets bilaga "Upphandlingsföreskrifter" avsnitt 5.2. Det krävs enligt bolaget ritningar med exakta kvadratmeter och timpriser angivna samt platsbesök. Bolaget hävdar att det endast funnits "Ett timpris angivet av upphandlande enhet". Vad bolaget menar med detta förklaras inte och påståendet förstås inte av kommunen då det enligt kommunens uppfattning torde vara självklart att det är respektive anbudsgivare som ska ange timpris och inte kommunen. Eftersom samtliga tre parametrar inte finns menar bolaget att kommunen inte på ett konkurrensneutralt och objektivt sätt kan bedöma om bemanningen är tillräcklig utanför ordinarie skoltermin och utvärderingen ska således enligt bolaget ha skett godtyckligt. Kommunen bestrider bolagets talan enligt följande.

För att en anbudsgivare ska kunna lämna ett konkurrenskraftigt anbud torde det vara självklart att varje anbudsgivare behöver ha uppgift om vilka ytor som ska städas och hur ofta de ska städas. Genom att tillse att varje anbudsgivare ska informera sig om detta kan anbuden anses vara jämförbara med varandra och likabehandlingsprincipen vara upprätthållen i upphandlingen. I förfrågningsunderlagets bilaga ”Upphandlingsföreskrifter” avsnitt 6.1 föreskrivs:

”Anbudsgivaren ska genom besök på plats besiktiga ifrågavarande lokaler i syfte att skapa sig en bild av lokalernas utseende, materialval och andra faktorer som påverkar anbudsgivningen och städbehovet.”

Det är således upp till respektive anbudsgivare att se till att genomföra platsbesök och skapa sig en bild av uppdraget. Genom ovan citerat krav har kommunen tillsett att varje anbudsgivare ska informera sig själv om uppdraget och att likabehandlingsprincipen är upprätthållen. Det stämmer som bolaget angett att det är förbjudet för anbudsgivare att ställa frågor till personalen som finns tillgänglig vid platsbesöken. Frågor under anbudstiden ska enligt förfrågningsunderlagets bilaga ”Upphandlingsföreskrifter” avsnitt 6.0 ställas elektroniskt via Upphandlingscenters upphandlingsverktyg. Kravet finns för att tillse att samtliga anbudsgivare ska delges samma information, dvs. för att upprätthålla likabehandlingsprincipen.

I förfrågningsunderlagets bilaga ”Kravspecifikation” avsnitt 4.0 framgår städtid (bilaga 8–13). De olika typer av objekt som förekommer i upphandlingen är:

- Skolor,
- Fritidshem,
- Skolor – administrationsutrymmen, personalutrymmen med tillhörande hygienutrymmen samt närliggande entré, trappa och korridor,
- Förskola,

- Gymnastiksal – ej uthyrning och
- Gymnastiksal – uthyrning.

För respektive objekt anges städtid med tidpunkt för städning och antal städdagar per år. Det är upp till varje anbudsgivare att informera sig om när varje separat lokal ska städas.

Samtliga anbudsgivare ska genomföra platsbesök och ställa eventuella frågor via Upphandlingscenters upphandlingsverktyg. Eftersom det inte ställts frågor avseende städbehovet har kommunen utgått ifrån att samtliga parametrar varit kända för alla anbudsgivare. Att bolaget inte har fullgjort sin skyldighet om att informera sig självt om uppdraget i den omfattning som krävs för att lämna ett korrekt anbud, dels genom platsbesök och dels genom frågor via Upphandlingscenters upphandlingsverktyg, ska inte ligga den upphandlande myndigheten till last.

Kommunen har i upphandlingen förkastat bolagets anbud med stöd av förfrågningsunderlagets bilaga "Upphandlingsföreskrifter" avsnitt 5.2 och onormalt få antal timmar per tjänst. Bolaget har i sitt anbud angett 0,4 timmar per dag för daglig städning utanför ordinarie skoltermin på Hagbyskolan och 0,04 timmar per dag för daglig städning utanför ordinarie skoltermin på skola Skogsgatan. Med anledning av detta begärde Upphandlingscenter i egenskap av uppdragstagare åt kommunen in en utförlig förklaring och utredning till bolagets lågt satta timantal. Bolaget inkom då med förtydligande:

"De till synes lågt satta städtimmarna utanför skoltermin är en beräkning av erfarenhet från de skolor som vi städar åt Linköpings kommun idag, samt de visade kvadratmetrarna som skolans representant har visat på platsbesiktningen av samtliga lokaler. Vill man från Upphandlingscenter ha en korrekt bedömning av vilka kvadratmeter som ska städas utanför skoltermin så

måste ni lämna uppgifter om detta då det varken finns beskrivet i upphandlingsunderlaget eller går att tyda på ritningarna.

Vi har också gjort en uppskattning av hur mycket tid och material det kommer att gå åt till storstädning samt golvvård. Närmare 100 timmar som går att kombinera med lokalvården som ligger utanför skolterminen. Läger man ihop dessa tre moment så kommer den faktiska städtiden under denna period att hamna på närmare 2 timmar per dag men det går inte att särredovisa.

Vi vet att vi har gjort ett mycket bra arbete på de skolor som vi har idag utifrån samma kalkyleringsmetodik. Vi kan således garantera likvärdig kvalitet där totalsumman borde beaktas istället för kostnadsfördelningen.”

På Hagbyskolan ska fritidsverksamheten, administrationsutrymmen, klassrum, bibliotek, slöjdsalar, toaletter, korridorer samt gymnastikhall städas utanför ordinarie skoltermin. Under skoltermin uppskattar kommunen att 2 605 kvadratmeter ska städas och utanför ordinarie skoltermin cirka 1 200 kvadratmeter. På skola Skogsgatan ska i stort sett hela byggnaden inkluderas i städning utanför ordinarie skoltermin. Under skoltermin uppskattar kommunen att 182 kvadratmeter ska städas och utanför ordinarie skoltermin ska i stort sett hela den ytan städas. Mot bakgrund av det ter sig anbudet därför vara orimligt lågt med hänsyn tagen till städytan som ska städas under respektive utanför ordinarie skoltermin. Efter inkommen förklaring fattade därför Upphandlingscenter beslut om att förkasta bolagets anbud. Kommunen vidhåller sagda beslut och fattat tilldelningsbeslut i upphandlingen ska därmed stå fast.

Sammanfattningsvis har kommunen genomfört upphandlingen i enlighet med de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § och övriga bestämmelser i LOU samt med förutsättningarna som anges i förfrågningsunderlaget. Till-

delningsbeslut har därmed fattats på korrekta grunder. Bolaget har således inte lidit skada och kan inte komma att lida skada enligt 16 kap. 6 § LOU.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 16 kap. 6 § LOU ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts, om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i LOU och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

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.

Enligt 12 kap. 3 § första stycket LOU får en upphandlande myndighet 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.

Konkurrensverkets rapport 2013:6 Osund konkurrens i offentlig upphandling

Av Konkurrensverkets Rapport 2013:6 avseende bestämmelserna om onormalt låga anbud framgår bl.a. följande.

Syftet med bestämmelsen i 12 kap. 3 § LOU är att skydda upphandlande myndigheter så att de kan förkasta anbud som inte är seriösa. Bedömningen av om anbudspriserna ska anses låga ska göras i förhållande till upphandlingsföremålet.

Den upphandlande myndigheten bör ha bevisbördan för att omständigheterna är sådana att anbudspriset i sig är så lågt att det därmed finns grund för att ifrågasätta dess seriositet. Bevisbördan för att anbudet är seriöst bör ligga på anbudsgivaren.

Den direktivbestämmelse som ligger till grund för 12 kap. 3 § LOU ger upphandlande myndigheter stor frihet att avgöra om en anbudsgivares förklaringar till sitt anbud ska anses tillräckliga för att anbudet ska utvärderas eller trots förklaringarna ska förkastas. Upphandlande myndigheter behöver inte heller acceptera att anbudsgivare generellt hänvisar till olika förklaringar som skäl till det låga anbudspriset.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

I mål om ingripande enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange vilka omständigheter talan grundas på och att domstolens prövning är begränsad till de grunder som parten har åberopat (jfr RÅ 2009 ref. 69).

Bolaget har i målet anfört att den valda utvärderingsmodellen är bristfällig och att de tillämpade utvärderingskriterierna inte har kunnat leda till att anbudet med lägst pris antas samt att kommunen förfarit godtyckligt vid anbudsutvärderingen. Vidare anser bolaget att dess anbud felaktigt har bedömts som onormalt lågt.

Förvaltningsrätten tar inledningsvis ställning till bolagets invändning rörande utvärderingsmodell och utvärderingskriterier samt kommunens agerande vid anbudsutvärderingen.

Enligt förvaltningsrättens mening är den upphandlande myndigheten bäst lämpad att utvärdera anbuden utifrån de krav som har ställts i förfrågnings-

underlaget. Förvaltningsrätten träder därför inte in i kommunens utvärderande roll utan prövningen är begränsad till om utvärderingskriterier och sättet för utvärdering är förenliga med principerna om transparens, likabehandling och icke-diskriminering i 1 kap. 9 § LOU. I denna fråga gör förvaltningsrätten följande bedömning.

Av förfrågningsunderlagets bilaga "Kravspecifikation" avsnitt 1 framgår vilka objekt som ingår i uppdraget och städytor angivet i kvadratmeter för varje objekt samt minimikravet på städtid per tillfälle angivet i timmar. Vidare framkommer i avsnitt 4.0 städtider för objekten samt antal städdagar per år. Anbudsgivarna har utöver den skriftliga informationen i förfrågningsunderlaget fått tillfälle till att göra platsbesök för att själva kunna bilda sig en uppfattning om lokalernas utseende och materialval. Utöver detta har frågor kunnat ställas genom Upphandlingscenters upphandlingsverktyg. Genom att endast tillåta frågor elektroniskt genom upphandlingsverktyget har kommunen sett till att samtliga anbudsgivare får del av all information för att på detta sätt säkerställa likabehandling och transparens. Kommunens utvärderingsmodell baseras på objektiva mätbara kriterier, vilka framgår av förfrågningsunderlaget.

Mot bakgrund av det ovan angivna finns enligt förvaltningsrätten inte stöd för slutsatsen att marknadens aktörer inte har kunnat utforma konkurrenskraftiga och korrekta anbud baserade på informationen i förfrågningsunderlaget i kombination med platsbesök och tillfälle att ställa frågor elektroniskt. För det fall bolaget funnit det oklart hur stor del av byggnaderna som skulle städas utanför ordinarie skoltermin borde man ha ställt frågor kring detta på upphandlingsverktyget.

Förvaltningsrätten finner att vad bolaget framfört i målet inte visat på brister i utvärderingsmodellen eller i de kriterier som tillämpats. Rätten kan inte heller mot bakgrund av vad bolaget anfört och vad som annars framkommit i målet finna att kommunen skulle ha agerat godtyckligt i sin utvärdering av

inkomna anbud. Något skäl att ingripa mot upphandlingen på dessa grunder föreligger således inte.

Förvaltningsrätten har därefter att ta ställning till bolagets invändning om att dess anbud felaktigt förkastats som varande onormalt lågt.

Bolaget har i sitt anbud angett 0,4 timmar per dag för daglig städning utanför ordinarie skoltermin på Hagbyskolan och 0,04 timmar per dag för daglig städning utanför ordinarie skoltermin på skola Skogsgatan. Mot bakgrund av att ett ytterst lågt antal städtimmar och därigenom en låg prissättning erbjudits avseende de två objekten i upphandlingen finner förvaltningsrätten att det funnits anledning för kommunen att begära förklaringar av bolaget rörande detta.

Av bolaget åberopade skäl för sin prissättning är kortfattat följande

- (i) Beräkning av städtimmar är baserat på erfarenhet från de skolor bolaget städar åt kommunen i dagsläget samt på genomförd platsbesiktning
- (ii) Tid från andra delar av anbudet ska kombineras med lokalvården som ligger utanför skolterminen för att därigenom uppnå cirka 2 timmar per dag på objekten.

Angivna skäl för bolagets offererade antal städtimmar ger bilden av att bolaget självt är införstått med att erbjuda timmar kan vara i underkant i förhållande till uppdragets utformning utanför ordinarie skoltermin. Något tillfredställande stöd för att ett sådant förhållningssätt rörande antalet städtimmar vid anbudsgivningen bör godtas i upphandlingen har inte framkommit. Den interna kalkyl som bolaget åberopat baserad dels på erfarenhet från andra skolor och dels på att tid ska tas från andra delar av anbudet såsom storstädning och golvvård, kan därvidlag inte anses utgöra tillräcklig bevisning till stöd för bolagets talan.

Sammanfattningsvis kan inte vad bolaget anfört i målet föranleda att någon åtgärd enligt 16 kap. 6 § LOU blir aktuell. Ansökan om överprövning ska i enlighet härmed avslås.

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

Magnus Wickström

Föredragande har varit Andrea Ritzer.



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.