



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I JÖNKÖPING**

Enhet 1
Nickolina Hamrin Lönkvist

DOM

2013-06-03
Meddelad i
Jönköping

FÖR KÄNNEDOM

Mål nr
420-13
Enhetschef 1

Sida 1 (10)

SÖKANDE

Förenade Service AB, 556555-5272
Höjdrodergatan 19
212 39 Malmö

Ombud: Michael Kullgren
Beväringsgatan 8
575 35 Eksjö

MOTPART

Högskoleservice i Jönköping AB, 556487-2744
Box 1026
551 11 Jönköping

SAKEN

Överprövning enligt lagen om offentlig upphandling (LOU)

KONKURRENSVERKET	
2013-06-05	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Förenade Service AB:s ansökan om överprövning.

BAKGRUND

Högskoleservice i Jönköping AB (Högskoleservice) genomför en upphandling "Upphandling av lokalvårdstjänster för Högskolan i Jönköping, innefattande överlåtelse av viss verksamhet" diarienummer HS 2012/96-615. Upphandlingen har genomförts enligt LOU genom ett selektivt förfarande vilket innebär att upphandlingen är indelad i två faser en ansökningsfas och en anbudsfas. I tilldelningsbeslut som meddelades den 16 januari 2013 beslutade Högskoleservice att anta en annan anbudsgivare än Förenade Service AB (Förenade service).

Dok.Id 101010

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.

Ansökan om överprövning

Förenade service begär överprövning av upphandlingen och yrkar i första hand att utvärderingen ska göras om utan Skaraborgs städ AB och i andra hand att Skaraborgs städ AB ges möjligheter att korrigera sitt anbud med ett korrekt lägstapris på arbetsledning/gruppledning i enlighet med det som skrivs i förfrågningsunderlaget och att utvärderingen därefter görs om. I sista hand yrkar Förenade service att hela upphandlingen ska göras om eftersom det kan finnas en diskrepans i tolkningen av förfrågningsunderlaget och dess skrivning. Förenade service anför bl.a. följande. Skaraborgs städ AB har lagt fel pris per timme för arbetsledning/gruppledning i prisbilagan. I förfrågningsunderlaget och prisformuläret finns angivet att pris per arbetad timme inte får understiga 240 kr (förfrågningsunderlaget 6.1). Arbetsledningen samt gruppleddare ska beräknas med 84+84 timmar per månad x timpriset. Vid kontrollräkning av priset i bilagan visar det sig att Skaraborgs städ AB har lagt ett pris för arbetsledning/gruppledning på 115 kr per timme x 84+84 timmar per månad (förfrågningsunderlaget 5.6.1). Skaraborgs städ AB:s lönekostnad för arbetsledning samt gruppledning är oskäligt låg. I riktlinjer och rekommendationer från ALMEGA framgår att timpris inom städbranschen inte kan understiga 180,18 kr i 2012 års löneläge. I Skaraborgs städ AB:s anbud är lönekostnaden 115 kr per timme vilket avsevärt understiger den kostnad som förespråkas av avtalsparter i kollektivavtal. Förenade service tolkar skrivningen i punkten 5.6.1 i förfrågningsunderlaget som så att all tid som läggs ut på Högskolan i Jönköping är att betrakta som produktionstimmar och att upphandlaren har för avsikt att få produktionstimmar specificerade på dessa tre kategorier. Förenade service ser det som rimligt att Högskolan i Jönköping önskar pris för samtliga produktionstimmar inklusive arbets- och gruppledning och att

dessa timmar inte kan understiga ett timpris på i genomsnitt 240 kr per timme. I genomsnitt är lönekostnaden i städbranschen 80 procent av det timpris som debiteras. Upphandlarens ansats med lägstanivåer på timpris handlar om att säkerställa att korrekta löner betalas och självklart även för timmarna som avser arbets- och gruppleddning. Förenade service hade i utvärderingen vunnit upphandlingen givet att Skaraborgs städ AB angett korrekta timpriser för arbetsledning och gruppleddning. Förenade service lider därmed ekonomisk skada.

Motpartens inställning

Högskoleservice bestrider varje yrkande om rättelse. För det fall förvaltningsrätten skulle uppfatta eller tolka överklagandet såsom innefattandet ett yrkande om att upphandlingen ska göras om, så bestrider Högskoleservice även detta. Högskoleservice har uppfattat överklagandeskriften så att de påstådda brister som Förenade service gör gällande endast berör anbudsfasen. Den fortsatta framställningen kommer därför att begränsas till anbudsfasen.

Av förfrågningsunderlaget framgår att anbudsgivarna ska lämna prisuppgifter/anbudspris i prisbilagan. Prisuppgiften ska lämnas dels för daglig underhållsstädning (punkt 1 a i prisbilagan) dels för ett antal tilläggstjänster (punkt 2 i prisbilagan). I punkt 3 i prisbilagan ska anbudsgivaren lämna ett antal uppgifter som motsvaras av krav som Högskoleservice ställt i förfrågningsunderlaget. Utvärderingspriset (utvärderingssumman totalt) framgår av prisbilagan och beräknas som summan av posterna lokalvård totalt och tilläggstjänster totalt. Det anbud som uppfyller samtliga ställda krav till lägsta utvärderingspris tilldelas kontraktet i upphandlingen. Högskoleservice har uppfattat överklagandeskriften på så sätt att de påstådda brister som Förenade service gör gällande endast berör det pris per år för daglig underhållsstädning som anbudsgivarna ska lämna i punkt 1 a i prisbilagan

(gula fältet) samt de krav som Högskoleservice ställt i anslutning till detta avseende (i) lägsta antal produktionstimmar per dag respektive månad för daglig underhållsstädning och (ii) lägsta pris per timme för daglig underhållsstädning, samt det krav på lägsta antal timmar per månad för arbetsledning respektive gruppleddning, som Högskoleservice refererar till i punkt tre i prisbilagan. Av punkt 6 första och tredje styckena i förfrågningsunderlaget följer att anbudspriserna ska baseras på de tjänster, förutsättningar och krav som specificeras i förfrågningsunderlaget med bilagor samt att anbudsgivare ska ange priser i prisbilagan. Punkten 6.1 första stycket anger vad som ingår i den "dagliga underhållsstädningen" och samma punkt tredje stycket anger att priset för den dagliga underhållsstädningen ska anges som ett pris per år i SEK, exklusive moms och inklusive samtliga med uppdraget förenade kostnader. I punkt 6 andra stycket anges även att inga ersättningar eller kostnader utöver vad som specificeras i anbudet får tas ut av anbudsgivaren.

Högskoleservice har ställt ett antal krav i anslutning till anbudspriset för den dagliga underhållsstädningen vilka bl.a. är följande. Produktionstimmar för daglig underhållsstädning ska inte understiga 100 timmar per dag. Den dagliga underhållsstädningen är exklusive tid för arbetsledning och gruppleddning. Kravet finns även uttryckt på månadsbasis där det anges att antalet produktionstimmar för daglig underhållsstädning inte ska understiga 2 100 timmar per månad. Det angivna timpriset för daglig underhållsstädning ska inte understiga 240 kr per timme. Anbudspriser för daglig underhållsstädning kontrolleras med tillämpning av formeln: antal produktionstimmar per dag x timpris 240 kr x 21 dagar x 12 månader x tre år. Formeln kan användas för att kontrollera att angivna priser för daglig underhållsstädning per år är realistiska. Syftet har varit att inte tillåta orealistiskt låga anbudspriser. Det teoretiskt sett lägsta anbudspriset som fortfarande uppfyller ställda krav (minsta antalet produktionstimmar och lägsta timpris) är således 6 048 000 kr (100 produktionstimmar per dag x 240 kr x

21 dagar x 12 månader = 6 048 000 kr). Höskoleservice har inte ställt något krav på lägsta tillåtna timpris för arbetsledning respektive gruppleddning. Krav ställs dock på att antalet timmar som anbudsgivaren ska lägga ned på arbetsledning och gruppleddning inte får understiga 84 timmar per månad. Tid för arbetsledning och gruppleddning ingår inte i produktionstimmar för daglig underhållsstädning. Produktionstimmar är således den tid som anbudsgivaren ska använda för den dagliga underhållsstädningen, exklusive arbets- och gruppleddning. Kraven avseende produktionstimmar för daglig underhållsstädning och timpris för daglig underhållsstädning är uttryckta som lägstanivåer. Inom ramen för utvärderingen genomförs kontroller av att anbudsgivare inte gått under gränsvärdena. Prövningen har även innefattat kontrollräkning av att verkligt värde på produktionstimmar och timpris för daglig underhållsstädning inte understiger lägstanivåerna.

Förenade service gör gällande att Skaraborgs städ AB har lagt fel pris per timme för gruppleddning och arbetsledning i prisbilagan och har kommit till denna slutsats genom följande resonemang. Skaraborgs städ AB:s anbudspris är 6 279 906 kr per år. Angivet antal produktionstimmar per dag för daglig underhållsstädning är 100 och angivet timpris är 240 kr. Antal produktionstimmar multiplicerat med timpriset multiplicerat med 21 dagar multiplicerat med 12 månader ger ett värde om 6 048 000 kr (100 produktionstimmar x 240 kr x 21 dagar x 12 månader = 6 048 000 kr). Skillnaden mellan anbudspris och detta värde är 231 906 kr (6 279 906 – 6 048 000 = 231 906 kr). Förenade service antar att 231 906 kr är Skaraborgs städ AB:s pris för arbetsledning och gruppleddning och genom att dividera beloppet med lägsta antal timmar för arbetsledning per månad plus lägsta antalet timmar för gruppleddning per månad multiplicerat med 12 månader får man fram ett antaget timpris om 115 kr för arbetsledning och gruppleddning ($231\,906 / (84 + 84 \times 12) = 115,03$ kr). Förenade service drar slutsatsen att Skaraborgs städ AB har använt sig av ett för lågt timpris för del av anbudspriset, närmare bestämt 115 kr per timme istället för 240 kr per timme för ar-

betsledning och gruppleddning. Förenade service resonemang och slutsatser är felaktiga och bygger på den felaktiga föreställningen att Högskoleservice ställt som krav att timpris för arbetsledning respektive gruppleddning inte ska understiga 240 kr per timme. Högskoleservice har över huvud taget inte ställt något krav avseende timpris för arbetsledning respektive gruppleddning. Detta betyder inte att anbudsgivaren inte kan ta betalt för sin lönekostnad för arbetsledare och gruppleddare. Enligt modellen ersätts denna kostnad inom ramen för timpriset för daglig underhållsstädning. Inte heller har det i förfrågningsunderlaget ställts något krav på att arbetsledning samt gruppleddning ska beräknas med 84+84 timmar per månad x timpriset. Det framgår av punkten 6.1 i förfrågningsunderlaget att angivet timpris för den dagliga underhållsstädningen på vardagar, måndag-fredag, inte ska inte understiga 240 kr per timme. Kravet avser således inte arbetsledning och gruppleddning. Förhållandet framgår även av prisbilagan. I punkt 3 i prisbilagan har Högskoleservice krävt att anbudsgivare ska ange timpris för daglig underhållsstädning, exklusive grupp- och arbetsledning. Förenade service resonemang och slutsats är felaktig. Felet består i att Förenade service läser in ett krav som helt enkelt inte uppställts av Högskoleservice. Högskoleservice bestrider att man gjort fel när Skaraborgs städ AB:s anbud godtagits. Skaraborgs städ AB:s anbud uppfyller kravet beträffande lägstanivå på antalet produktionstimmar för daglig underhållsstädning. Kontroll av Skaraborgs städ AB:s anbud visar även att det verkliga timpriset för daglig underhållsstädning inte understiger 240 kr. Vid en kontrollräkning framgår det att Skaraborgs städ AB:s timpris är 249,20 kr. Det understiger således inte 240 kr. Vidare uppfyller Skaraborgs städ AB lägsta antal timmar per månad för arbetsledning respektive gruppleddning som Högskoleservice uppställt. Av Skaraborgs städ AB:s prisbilaga framgår det att man angett 84 timmar per månad för arbetsledning och 84 timmar per månad för gruppleddning.

Upphandlingen bygger på att anbudsgivarna själva ansvarar för beräkningen av sitt anbudspris per år för daglig underhållsstädning. Någon viss kalkylmodell finns inte föreskriven. Högskoleservice känner därför inte till de olika delar som anbudspriserna är uppbyggda av, t.ex. täckningsbidrag för lönekostnader för kollektivanställd personal, VD:s lön, administration, avskrivningar och kalkylerad vinst. Den enda omständighet som är relevant är huruvida den dagliga underhållsstädningen understiger 240 kr. Detta krav och beräkningsmodellen för att kontrollera att kravet är uppfyllt är tydligt angivet i förfrågningsunderlaget. Högskoleservice kontrollerade samtliga anbudsgivares anbudspriser på detta sätt och kontrollen avseende Skaraborgs städ AB visade att deras timpris inte understiger 240 kr. Ett timpris om 240 kr ger täckning för rimliga lönekostnader för såväl arbetskraft i städproduktionen som arbets- och gruppleddare.

Förenade service påstår att de hade vunnit upphandlingen om Skaraborgs städ AB hade angett korrekta timpriser för arbetsledningen. Detta påstående är helt obegripligt eftersom det bygger på den felaktiga föreställningen om att det skulle finnas eller gå att fastställa ett korrekt timpris för arbetsledning och bestrids därför av Högskoleservice. Högskoleservice bestrider även Förenade service påstående om att de lidit ekonomisk skada. Förenade service har inte visat eller ens gjort sannolikt att de lidit eller riskerat att lida skada.

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Gällande regler

Enligt 16 kap. 6 och 4 §§ LOU kan förvaltningsrätten pröva om en upphandlande myndighet har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och på talan av en leveran-

tör, som har lidit skada eller kan komma att lida skada, besluta att en upphandling ska göras om eller får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter 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.

Utredningen

Av förfrågningsunderlaget framgår bl.a. följande.

6.1 Ordinarie lokalvård

I den dagliga underhållsstädningen ingår även storstädning en gång per år, löpande golvunderhåll, tentastädning 28 helger per år, helgstädning av de gemensamma ytorna på friskvårdsanläggningen, lördagsstädning på biblioteket under terminstid, allmän tillsynsstädning och källsortering enligt bifogad arbetsbeskrivning.

Friskvårdsanläggningen är under uppbyggnad och beräknas preliminärt att tas i bruk den 1 oktober 2013. Städning ska ingå i leverantörens anbudspris. Från och med avtalsdagen till den dag friskvårdsanläggningen tas i bruk ska leverantören kreditera friskvårdsanläggningens gemensamma ytor motsvarande 505,30 kvm. Pris för den tillfälliga krediteringen ska anges i prisbilaga 2.

Pris för den dagliga underhållsstädningen ska anges som ett pris per år i svenska kronor exklusive moms och inklusive samtliga med uppdraget förenade kostnader.

För att få uppfattning om angivet månadspris är realistiskt ska följande anges:

- Antal produktionstimmar per dag för daglig underhållsstädning, exklusive grupp- och arbetsledning
- Antal produktionstimmar per månad, snitt över ett år, exklusive grupp- och arbetsledning
- Antal timmar, snitt över ett år, per månad för arbetsledning
- Antal timmar, snitt över ett år, per månad för gruppleddning
- Genomsnittlig avverkningsgrad i kvm per timme

Uppgifterna ska beräknas på angiven total städyta. Följande begränsningar gäller dock:

Avverkningsgrad ska inte överstiga 608,40 kvm per timme. Produktionstid ska inte understiga 100 timmar per dag för vardagar, måndag – fredag.

Angivet timpris för den dagliga underhållsstädningen på vardagar, måndag – fredag, ska inte understiga 240 kr per timme.

Anbudsgivarens anbudspris för den dagliga underhållsstädningen och ovan angivna uppgifter kommer att kontrolleras genom lämnade priser i prisunderlaget och formeln: antal produktionstimmar per dag för vardagar x timpris 240 x 21 dagar x 12 månader x tre år

Av punkt 3 i prisbilagan framgår bl.a. följande.

Produktionstimmar (punkt 6.1 i förfrågningsunderlaget)	Anbudsgivarens timmar	Får inte understiga	Anbudsgivarens timpris
Antal produktionstimmar per dag, må-fre, för daglig underhållsstädning, exkl. grupp- och arbetsledning		100	
Antal produktionstimmar, snitt över ett år, må-fre, per månad för daglig underhållsstädning, exkl. grupp- och arbetsledning		2100	
Antal timmar, snitt över ett år, per månad för arbetsledning/servicechef		84	
Antal timmar, snitt över ett år, per månad för gruppleddning		84	
Genomsnittlig avverkningsgrad i kvm/timme, får ej överstiga		608,40	

Förvaltningsrättens bedömning

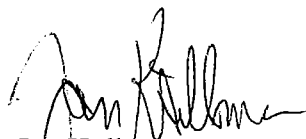
Överprövning enligt LOU utgör en kontroll – utifrån de omständigheter som sökanden har anfört – av att den upphandlande myndigheten har följt de grundläggande principerna som återfinns i 1 kap. 9 § LOU samt att den upphandlande myndigheten har följt övriga bestämmelser i LOU. Förenade

service gör gällande att Högskoleservice har handlat i strid med LOU när man valde att anta Skaraborgs städ AB:s anbud eftersom anbudet inte är korrekt utformat och inte uppfyller ska-kravet att timkostnaden inte får understiga 240 kr. Skaraborgs städ AB har, enligt Förenade service, vid en beräkning av den totala anbudssumman angett ett timpris på 115 kr för grupp- och arbetsledare. Förenade service gör också gällande att förfrågningsunderlaget är otydligt och lämnar utrymme för olika tolkningar.

Av förfrågningsunderlaget punkt 6.1 framgår det bl.a. att anbudsgivarna ska ange beräknat antal timmar per dag samt per år för daglig underhållsstädning. Beräknat antal timmar ska anges exklusive arbets- och gruppleddning. Det framgår vidare att det angivna timpriset för underhållsstädning inte ska understiga 240 kr per timme. I prisbilagan under punkten 3 anges att timpriset endast ska anges avseende den dagliga underhållsstädningen. När det gäller timpriset för grupp- och arbetsledare finns det ingen ruta att fylla i uppgifter om timpriset och det framgår inte heller i övrigt att några sådana uppgifter ska anges.

Förvaltningsrätten bedömer av det som har framkommit i målet att Förenade Service AB inte har visat att Högskoleservice genom att anta Skaraborgs städ AB:s anbud har åsidosatt bestämmelserna i LOU eller någon av de gemenskapsrättsliga principerna. Inte heller har Förenade Service AB visat att förfrågningsunderlaget är så otydligt och svårtolkat att det skulle utgöra ett hinder för Förenade Service AB att lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Förvaltningsrätten avslår således Förenade Service AB:s ansökan om överprövning.

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


Jan Källman