

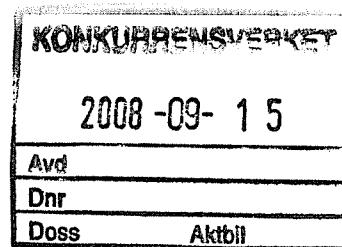
LÄNSRÄTTEN I
STOCKHOLMS LÄN

DOM
2008-09-12
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
17543-08
Rotel 551

SÖKANDE

Vega Städservice AB, 556641-2804
Box 239
186 24 Vallentuna



MOTPART

Danderyds kommun
Djursholms slott
Box 66
182 05 Djursholm

SAKEN

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

DOMSLUT

Länsrätten avslår ansökan.

Länsrättens interimistiska beslut från den 28 augusti 2008 upphör därmed att gälla.

Dok.Id 362909

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: lansrattenistockholm@dom.se	08-561 680 01	måndag – fredag 09:00-15:00

BAKGRUND

Danderyds kommun har inbjudit leverantörer att lämna anbud angående upphandling av städtjänster för skolor, förskolor, äldreboende och fritidsgårdar, referensnr KS 2008/0087. Upphandlingen har genomförts som en öppen upphandling enligt 4 kap. 1 § LOU.

Av bilaga till Danderyds kommuns tilldelningsbeslut, avsänt den 19 augusti 2008, framgår att kommunen antagit Vega Städservice AB:s (nedan bolaget) anbud för ett av upphandlingens objekt och att kommunen antagit anbud från andra leverantörer för resterande objekt.

YRKANDEN

Bolaget ansöker om överprövning och yrkar att länsrätten ska besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Danderyds kommun bestrider bifall till ansökan.

GRUNDER

Bolaget anför till stöd för sin talan i huvudsak följande. Upphandlingen har inte genomförts på ett affärsmässigt sätt i enlighet med 1 kap. 9 § LOU och bolaget har i egenskap av anbudsgivare lidit skada till följd av kommunens felaktiga hantering. Bolaget har uppfyllt alla krav som Danderyds kommun ställt i sitt förfrågningsunderlag och kommunen har i sin utvärdering begått misstag som påverkat bedömningen av anbuden.

Danderyds kommun har antagit anbud från fyra leverantörer trots att deras anbud ligger på en prisnivå som, för den som har kännedom om denna

bransch, måste anses vara uppenbart tveksam. Kommunen har angett att städningen ska vara "vit". Det är dock omöjligt att utföra storstädning för 4, 6 respektive 9 kr/kvm då det knappt ens täcker materialåtgången vid en hygienisk, seriös storstädning. Att utföra erforderlig golvvård, som innefattar möbelflytt, för en summa om 10 och 12 kr/kvm är i princip också omöjligt. Med tanke på alla kostnader (materialkostnad per kvm ligger på cirka 5-6 kr och där tillkommer frakt av maskiner, slitage av maskiner, löner, sociala avgifter, arbetsgivaravgifter, möbelflytt, arbetsledning etc.) borde anbudet från de vinnande leverantörerna ha ifrågasatts av kommunen med begäran om en rimlig förklaring enligt 12 kap. 3 § LOU. Bolaget anser att kammarrättsavgörandet i det s.k. VHS-målet inte kan anses relevant i detta fall. Detta fall rör personalintensiva tjänster och således inte varor som i VHS-målet.

Under anbudstiden kontaktade bolaget kommunen med frågor angående efterfrågat pris för allergistädning. Bolaget fick då till svar att timpris skulle anges. Detta visade sig dock vara felaktigt, då bolaget i stället skulle ha angett mellanskillnaden per timme för allergistädning. Bolaget har således muntligen fått felaktig information från kommunen, vilket påverkat innehållet i bolagets anbud på så sätt att fel pris angetts. Bolaget har uppfattat det som att även två andra företag har lämnat felaktigt pris på denna specifika fråga. Detta borde kommunen ha insett. Bolaget kontaktade till och med kommunen för att fråga om något var oklart i anbudet, utan att få någon information om den felaktiga tolkningen. En upphandlande enhet får tillåta att en anbudsgivare rättar en uppenbar felskrivning eller felräkning enligt 1 kap. 9 § LOU. Så skedde dock inte och bolagets anbud har därför inte kunnat tävla på lika villkor som övriga anbud.

Enligt likabehandlingsprincipen måste en upphandlande enhet utföra en korrekt hantering och utvärdering av samtliga anbud. Bolagets anbud har bedömts på ett felaktigt sätt i flera avseenden. Bolagets utbildningsplan,

som beskriver kraven på kompetens, har fått oförklarligt låga poäng i utvärderingen. Vidare har bolaget i utvärderingen fått låga poäng för uppstartsru-
tiner. De är möjligen inte så utförligt beskrivna i anbudet men det har fun-
gerat under många år vilket bolagets referenser kan intyga. Kommunen har
även brutit mot likabehandlingsprincipen genom att ett annat företag fått
mindre poäng i utvärderingsprotokollet/kvalitetsparametrarna och trots det-
ta tilldelats flera objekt i kommunen.

Bolaget vill slutligen uppmärksamma länsrätten på att en accepterad an-
budsgivare i upphandlingen enligt sin senaste årsredovisning endast hade
1,5 antal anställda men i sitt anbud angett att antalet anställda var 12. Bola-
get ifrågasätter även den mängd referenser denna anbudsgivare har i förhål-
lande till antalet anställda.

Danderyds kommun anför till stöd för sin inställning i huvudsak följande.
Upphandlingsförfarandet har inte på något sätt brutit i så motto att regeln i
1 kap. 9 § LOU om affärsmässighet eller principerna om likabehandling,
förutsebarhet och proportionalitet enligt LOU har trätts för när.

Uppfyllnad av kraven i förfrågningsunderlaget

Bolaget uppfyllde kraven för samtliga objekt förutom för objektet Majsti-
gens förskola. En rättelse gick ut under annonseringstiden som innebar att
för Majstigers förskola skulle tiden beräknas på 530 kvm istället för på 410
kvm. Bolaget hade angett 410 kvm i prismatrisen. För att utröna om det
endast var fel kvm infört i prismatrisen så ombads bolaget att inkomma med
tidsuppgift beräknat på 530 kvm. Det visade sig att bolaget hade angett
tidsuppgift baserat på 410 kvm. Det som är givet i upphandlingen är kva-
dratmetytorna och antalet städdagar. Utifrån det ska anbudsgivarna ange
uppskattad tid det tar att städa respektive objekt givet också lämnade in-
struktioner och frekvenser för städningen. Kommunens bedömning är att
individuellt angivna timmar i prismatrisen inte kan vara föremål för rättelse

efter ovan lämnad redogörelse. Bolaget har angivit fel tid på offererat objekt varför bolaget förkastades för det utvärderade objektet "Majstigens förskola".

Anbud med för låga priser på storstädning och extra golvvård

De objekt som berörs av bolaget hänvisade prisuppgifter är:

- Danderyds Gymnasium: 4 kr/kvm respektive 10 kr/kvm.
- Fribergaskolan: 6 kr/kvm för storstädning respektive 10 kr/kvm för extra golvvård.
- Mörbyskolan: 6 kr/kvm respektive 12 kr/kvm.
- Nora Herrgård förskola: 9 kr/kvm får storstädning.

De tre förstnämnda skolorna är tre av kommunens fyra största skolor till ytan och är enligt tilldelningsbeslutet tilldelad annan leverantör än bolaget. Denna leverantör har de senaste åren haft kontrakt med Danderyds Gymnasium, gällande städning av skolan, varför leverantören torde ha kännedom om vad som krävs för storstädning och extra golvvård för gymnasiet. Vad gäller städningen på både Fribergaskolan och Mörbyskolan är de inga svårtillgängliga skolor varför det går att använda maskiner anpassade till större ytor än vid skolor med smalare korridorer etc.

På Nora Herrgård förskola är det en annan leverantör som är aktuell enligt tilldelningsbeslutet. Det är priset på storstädning som bolaget anser är för lågt satt på objektet. Den leverantör som tilldelats objektet har för anbuds-givning begärt ut ritningar på respektive objekt och har sedan bedömt sina prisuppgifter efter dessa.

Noteras ska att de ovan nämnda leverantörerna har anpassat sina prisuppgifter till de olika objektens särart. Bolaget har däremot angett samma prisuppgifter oberoende av objektens särart.

Utöver den obligatoriska prövningen av samtliga anbudsgivare genomfördes, innan tilldelningsbeslutet togs, en seriositetsprövning av föreslagna anbudsgivare tillsammans med det lokala fackförbundet Kommunal. Denna prövning visade inte på några oegentligheter av föreslagna anbudsgivare.

I bifogad bilaga redogörs för vad den ordinarie städningen kostar per kvm enligt lämnade pris- och tidsuppgifter samt prisuppgifter för storstädning och extra golvvård. Tar man som exempel Danderyds gymnasium där de lägsta priserna är lämnade på storstädning och golvvård så har vinnande anbud angett ett pris på den ordinarie städningen som motsvarar 0,43 kr/kvm och 4 kr/kvm för storstädning respektive 10 kr/kvm för extra golvvård. Det innebär att påslaget för storstädning är cirka 10 gånger och för extra golvvård cirka 23 gånger relativt ordinarie städning. Vad gäller löner och andra tillhörande arbetskraftskostnader så är de lika oavsett städmoment. Påslaget är den kostnad leverantören har för de extra moment som tillkommer vid storstädning respektive extra golvvård. För bolagets del ligger priserna på 0,49 kr/kvm för ordinarie städning och 22 kr/kvm för storstädning samt 20 kr/kvm för extra golvvård. Det innebär att bolagets påslag för storstädning är cirka 45 gånger och för extra golvvård cirka 41 gånger för att täcka kostnaderna för de extra momenten som tillkommer vid storstädning och extra golvvård.

Information under anbudstiden

Samtliga frågor och svar, rättelser samt förtydliganden har förmedlats genom det upphandlingssystem kommunen använder sig av – Upphandling.com. Har upphandlaren fått direkt ställda frågor, via telefon eller mejl, har frågorna besvarats genom Upphandling.com, i syfte att ge alla svar samtidigt. Det finns ingen anledning att vilseleda bolaget genom att telefonledes ge felaktig information.

Vad gäller tilläggspriset på allergistädning som skulle anges i prismatrisen inkom endast en fråga om detta. Ett svar på frågan distribuerades genom Upphandling.com som förklarade att eventuell merkostnad för allergistädning skulle redovisas som ett påslag på ordinarie timpris. I förfrågningsunderlaget punkt 1.15, "Frågor och svar", redogörs det för hur information om upphandlingen distribueras.

Det är inte kommunen som avgör storleken på tilläggspriset på allergistädning och det är upp till varje anbudsgivare att ange sitt tilläggspris oavsett hur stort eller litet det är. Kommunen kan därför inte vid utvärderingen av anbudet tolka ett angivet tilläggspris som uppenbart fel.

Bedömning av kvalitetsparametrarna i anbudet

Upphandlingen utvärderades enligt principen om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet för respektive objekt. I utvärderingen ingick fyra kvalitetsområden som poängbedömdes var för sig. Till varje kvalitetsområde skulle anbudsgivaren lämna redogörelse på ställda frågeställningar. Poängsättningen utgick ifrån att poängen erhöles efter den lägsta uppnådda nivån inom varje kvalitetsområde, även om en del delsvar inom området bedömdes ha en högre poäng. Bolaget har själv anfört att deras inlämnade beskrivningar inte är så utförliga. Detta har resulterat i att bolaget har fått en relativ låg poäng på de kvalitetsområden som ingick i utvärderingen. Kommunens bedömning är att bolagets poäng har erhållits utifrån samma bedömningsgrund som övriga anbudsgivare och anbud och att ingen särbehandling skett.

Likvärdig behandling av anbudsgivarna

Det stämmer att en annan leverantör har fått färre poäng på kvalitetsparametrarna i utvärderingen än bolaget och trots detta har tilldelats flera objekt. Anledningen till detta är att leverantören har lämnat de ekonomiskt mest

fördelaktiga anbuden på de objekt leverantören har blivit tilldelad. I utvärderingsmodellen har elva prisparametrar och tre tidsparametrar samt fyra kvalitetsparametrar ingått. Bolaget har inte fått tillräckligt höga poäng för kvalitetsparametrarna, relativt leverantören, för att kompensera bolagets högre beräknade totala anbudssumma. Hur utvärderingen skulle genomföras redogjordes för under punkten 1.14. i förfrågningsunderlaget.

Kommunen anser att den har varit objektiv och rättvis i bedömningen och behandlingen av samtliga anbudsgivare och anbud. Därav har kommunen inte tillåtit rättelser av uppgifter hänförliga till anbudsgivarens individuellt beräknade tim- och tidsuppgifter. Att tillåta rättelser av den arten skulle troligen leda till en förhandlingssituation, vilket inte är tillåtet i ett öppet förfarande som denna upphandling.

Diskrepans mellan uppgivet antal anställda och faktiskt antal anställda

Vid kvalificeringen av anbuden togs kontakt med den aktuella leverantören angående diskrepansen mellan antalet anställda i årsredovisningen och anbudet. Vid kontakten med leverantören framgick det att denne hade expanderat ytterligare och personalstyrkan då låg på 16 personer. Lämnar en leverantör som är i en expansionsfas anbud i en upphandling kommer uppgifterna i årsredovisningen att skilja sig en del från uppgifterna i anbudet eftersom årsredovisningen är statisk. Kommunen ser inget egendomligt i att leverantören kunnat lämna begärda tre referenser med en personalstyrka, i anbudet, om tolv personer. Som jämförelse har bolaget uppgett antal anställda i sitt anbud till 25-30 personer och har i dagsläget städuppdrag på 21 objekt bara i kommunen.

Bolaget har därefter anfört bl.a. följande. Danderyds kommun har bl.a. angett att den leverantör som tilldelades objekten Mörbyskolan och Fribergaskolan har stor erfarenhet av just storstädning och golvvård. Bolaget har

sedan flera år tillbaka kontrakt med båda dessa skolor och har också kännedom och stor erfarenhet av vad som krävs gällande storstädning och extra golvvård. Bolaget vill även påpeka att lönen enligt kollektivavtal är annorlunda beroende på om personalen enbart arbetar med storstädning och golvvård. Lönekostnaden kan således vara differentierad. Det är allmänt känt att storstädning och golvvård inte kan jämföras med ordinarie städning. Storstädning och golvvård utförs t.ex. endast en gång per år och kan därför inte anses som samma städmoment. Dessutom är materialet dyrare och man använder sig av helt andra maskiner och städmetoder.

Beträffande seriositetsbedömningen anser inte bolaget att kommunen gjort en felaktig seriositetsbedömning, utan ifrågasätter sättet den gjordes på. Bolaget undrar på vilka grunder kommunen ansåg att den kunde anta så låga priser, då det i såväl press som media diskuteras mycket om pressade priser i städbranschen. Oavsett hur kommunen ser på skillnader i antagna anbudsgivares priser måste de se professionellt på avverkningsgrader i förhållande till korrekta lönekostnader.

Länsrätten har i beslut den 28 augusti 2008 förordnat att den aktuella upphandlingen tills vidare inte får avslutas.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

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.

I 12 kap. 3 § första stycket LOU anges att 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.

I 16 kap. 2 § LOU föreskrivs att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU 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.

Utredningen i målet

I Danderyds kommuns förfrågningsunderlag anges under punkten 1.14. "Utvärderingsfasen" bl.a. följande.

"Anbud som klarat kvalificeringsfasen beskriven under punkt 1.13 kommer att utvärderas objektvis enligt nedan redogörelse. Förutsättning för utvärderingen är att samtliga gulmarkerade celler i bilagan Prismatris är ifyllda för det objekt som anbudet gäller för och att efterfrågande beskrivningar/bilagor finns med i anbudet. Är ej så fallet förkastas anbudet för det objekt som utvärderas.

I de fall leverantören avser att lämna fler anbud än ett (1) anbud så har leverantören möjlighet att hänvisa till en (1) inlämnad redogörelse/beskrivning/bilaga för följande efterfrågande uppgifter:

- 1) Personal, enligt 3.14.
- 2) Kvalitetskontroll, enligt 3.10 och Kvalitetsplan, enligt 3.9.
- 3) Organisationsplan enligt 3.12.
- 4) Miljömål, enligt 3.2 och Miljöplan, enligt 3.11.

Om leverantören använder sig av ovan beskrivna möjlighet för de efterfrågade uppgifterna (1-4) så kommer ändå utvärderingen av dessa uppgifter att ske objektvis.

Danderyds kommun kommer att anta en (1) leverantör per objekt definierat i bilagan Objektinformation. Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet för respektive objekt med hänsyn till redogörelsen ovan och nedan stående faktorer kommer antas.

Utvärderingsmodellen utgörs av viktade jämförelsetal. Lämnade prisuppgifter kommer att multipliceras med angivna faktorer i tillhörande Prismatris. Summorna i Prismatrisen adderas för att få fram anbudets totalsumma. Anbudets totalsumma ligger till grund för att beräkna anbudets jämförelsetal.

.....

Den Leverantör som får det lägsta jämförelsetalet för det utvärderade objektet vinner. Om två eller fler Leverantörer hamnar på samma lägsta jämförelsetal så är det den Leverantör som har erhållit den lägsta Total anbudssumma i tillhörande Prismatris som vinner upphandlingen”.

I förfrågningsunderlaget anges under punkten 1.15. ”Frågor och svar” att frågor avseende förfrågningsunderlaget ställs via Upphandling.com eller direkt till kontaktpersonen för upphandlingen.

Länsrättens bedömning

Inledningsvis ska påpekas att det inte är länsrättens uppgift att göra en ny utvärdering. Prövningen utgör i stället en kontroll av om det på grundval av de klagomål sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 2 § LOU.

Onormalt låga anbud enligt 12 kap. 3 § LOU

Länsrätten finner vid en samlad bedömning av vad som framkommit i målet att det inte kan anses visat att de aktuella leverantörernas prisuppgifter avseende storstädning samt extra golvvård varit onormalt låga. Länsrätten har härvid särskilt beaktat att några anmärkningar härom inte uppkommit vid den seriositetsprövning som kommunen genomfört tillsammans med det lokala fackförbundet. Vidare kan noteras att bestämmelsen i 12 kap. 3 § LOU inte kan tolkas som att en upphandlande enhet har en *skyldighet* att förkasta ett onormalt lågt anbud, utan endast att en sådan *möjlighet* föreligger (jfr Kammarrättens i Stockholm dom den 5 april 2007 i mål nr 235-07).

Felaktig erhållen information

Länsrätten finner att det inte kan anses visat att bolaget muntligen, eller på något annat sätt, erhållit felaktig information från kommunen som medfört att kommunen i sitt upphandlingsförfarande brutit mot 1 kap. 9 § LOU eller någon annan av gemenskapsrättens principer. Länsrätten har härvid särskilt

beaktat att kommunen uppgett att de konsekvent vid sin kommunikering med anbudsgivarna använt Upphandling.com.

Likabehandlingsprincipen

Länsrätten konstaterar beträffande utvärderingen av de olika anbudsgivarnas utbildningsplan samt uppstartsrutiner att det ligger i sakens natur att ett visst mått av subjektiv bedömning blir nödvändig. En sådan bedömning får dock godtas såvida denna inte innebär avsteg från någon av LOU:s grundläggande principer. I målet har inte framkommit annat än att bolaget vid utvärderingen av anbuderna erhållit poäng utifrån samma bedömningsgrund som övriga anbudsgivare och att således ingen särbehandling skett. Anledningen till att en annan leverantör tilldelats flera objekt än bolaget, trots att denne erhållit färre poäng på kvalitetsparametrarna, beror på såsom kommunen anfört att bolaget haft en högre total anbudssumma, vilket medfört att den andra leverantörens anbud varit mer ekonomiskt fördelaktigt.

Beträffande den diskrepans som förelegat mellan en av anbudsgivarnas anställda i dess årsredovisning och anbud konstaterar länsrätten att kommunen med anledning härav kontaktade den aktuella anbudsgivaren, vilken inkom med en godtagbar förklaring till denna omständighet.

Länsrätten finner således sammanfattningsvis att det inte framkommit att någon överträdelse av likabehandlingsprincipen ägt rum i den aktuella upphandlingen.

Skall-krav

Bolaget har anfört att de uppfyllt alla krav i förfrågningsunderlaget. Beträffande objektet Majstigens förskola har bolagets anbud inte gått vidare till utvärderingsfasen eftersom bolaget i prismatrisen angett tidsuppgift beräknad på fel kvadratmeteryta. Länsrätten kan i denna del inte finna att kom-

munen förfarit felaktigt genom att inte låta bolaget gå vidare till nästa fas på denna grund.

Mot bakgrund av ovan anförda skäl saknas grund för ingripande enligt 16 kap. 2 § LOU. Bolagets ansökan ska därför avslås och det interimistiska beslutet upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (Dv 3109/1a).



Martin Krafft
länsrättsfiskal

Föredragande har varit Alexandra Källkvist.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga länsrättens beslut skall skriva till kammarrätten i Stockholm.

Skrivelsen skall dock skickas eller lämnas till länsrätten.

Överklagandet skall ha kommit in till länsrätten 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 skall 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 länsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står länsrättens 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 skall innehålla

1. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom skall 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 om länsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av länsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

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

