



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I HÄRNÖSAND**

DOM
2016-05-03
Meddelad i
Härnösand

Mål nr
897-16 E

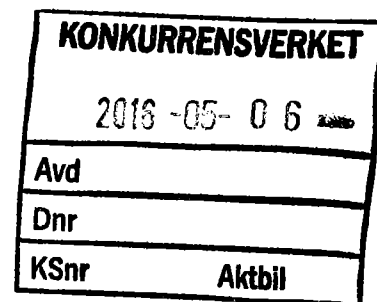
SÖKANDE

Riksbyggen ekonomisk förening, 702001-7781

Ombud: Patrik Sjödin
c/o Riksbyggen
Box 730
851 21 Sundsvall

MOTPART

Landstinget Västernorrland
871 85 Härnösand



SAKEN

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

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 107909

Postadress
Box 314
871 27 Härnösand

Besöksadress
Backgränd 9

Telefon
0611-46 06 00

Telefax
0611-51 18 20

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

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:00

BAKGRUND

Landstinget Västernorrland (landstinget) genomför Upphandling yttre skötsel Landstinget (dnr 14LS2540) fördelat på tre geografiska områden. Upphandlingen genomförs som öppen/sektiv upphandling och under anbudstiden kom sex anbud in. Fyra av dessa gick vidare till utvärdering. Tilldelning gjordes enligt principen det ekonomiskt mest fördelaktiga med kriterierna arvode (70 procent) och referenser (30 procent). I tilldelningsbeslut den 7 mars 2016 anges att Höga Kusten Skog & Fastighet AB (HK AB) antogs som leverantör avseende område 1 och 3.

YRKANDEN M.M.

Riksbyggen ekonomisk förening (Riksbyggen) begär överprövning av upphandlingen, yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att det antagna anbudet från HK AB förkastas och anför bl.a. följande. I upphandlingen finns krav på teknisk och yrkesmässig kapacitet som ska vara uppfyllda. Anbudet från HK AB uppfyller dock inte alla sådana krav i upphandlingen och deras anbud bör förkastas i sin helhet. Då Riksbyggen lämnat ett korrekt anbud och är det företag som fått näst högst poäng för delområdena 1 och 3 skulle uppdraget ha gått till Riksbyggen. Landstinget har inte utvärderat anbudet utifrån uppställda krav.

Angående Upphandlingsföreskrifterna UF 3.31 inleder HK AB avsnittet om ledningssystemet med ” Höga Kusten Skog & Fastighet AB:s kvalitets-, miljö och arbetsmiljöledningssystem enligt ISO 9001:2008, ISO 14001:2004 och OHSAS 18001:2007”. Detta är dock missvisande och felaktigt då företaget inte är certifierat för ISO 9001 och ISO 14001. HK AB har alltså inte krav på sig att granskas externt att de följer dessa standarder och det finns inga bilagor som stödjer rutiner som följer med certifieringen. Vad sedan gäller metod för kvalitets- och miljösäkring saknas i HK AB:s anbud en beskrivning hur utförande personer avrapporterar genomförda avtalsuppgifter i form av egenkontroll för att säkerställa rätt kvalitet i uppdra-

get. Detta nämns bara som en ambitionsnivå vilket inte är samma sak som att visa på dokument för egenkontroller. Andra kvalitetsuppföljningsdokument är inte heller bifogade. Beställaren kan därför inte bedöma om anbudsgivaren har denna förmåga eller rutiner. Anbudet bör därför förkastas då detta var ett krav.

Angående personal- och kompetenskrav saknas i anbudet från HK AB bevis på erforderliga utbildningar både vad gäller arbetsledning och personal för skötsel av yttre miljö (grönytor). Kravet i denna upphandling är dokumenterad rätt utbildning. Det finns inga kompletta CV:n bifogade i anbudet. Av dessa anledningar bör anbudet förkastas.

Vad slutligen gäller organisationsplan och antalet anställda presenteras bara nuvarande organisation i form av en lista på personal. Det finns ingen beskrivning för respektive skötselområde vem som ska jobba var i uppdraget. Uppdraget består av tre skötselområden och i HK AB:s anbud är avseende organisation och bemanning är inte beskrivet om anbudsgivaren får ett eller flera områden. Företagets anbud saknar denna översiktliga beskrivning för uppdragen som är ett krav. Utelämnandet av en beskrivning av hur uppdraget ska organiseras och bemannas gör att kravet på teknisk kapacitet inte går att bedöma.

Landstinget bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande. Landstinget upphandlar utförandeentreprenad avseende skötsel av utvändiga markytor uppdelat i tre primärkommunområden. Riksbyggen har ansökt om överprövning under åberopande att det vinnande anbudet från HK AB inte uppfyller de krav som ställs i förfrågningsunderlaget. Angående påståendet rörande ISO-certifiering har HK AB aldrig hävdats att man är certifierad enligt ISO 9001:2008, ISO 14001:2004 och OHSAS 18001:2007. Emellertid har man dokument upprättade för att kunna bli det och i dessa framgår det att handlingarna är upprättade *enligt* ISO. Det finns inget krav i förfråg-

ningsunderlaget att anbudsgivare ska vara certifierad enligt ISO. Landstinget har vidare bedömt att den kvalitetsplan HK AB bifogat sitt anbud uppfyller de krav man ställt gällande beskrivning av företagets sätt att säkerställa kvalitet på utförande samt att visa hur egenkontroll och uppföljning sker. Angående erforderliga utbildningar för arbetsledare ställer förfrågningsunderlaget inte några krav på ingivna utbildningsbevis. Landstinget anser att HK AB:s redovisning av arbetsledare och personalens CV:n är tillfredsställande i enlighet med kraven i förfrågningsunderlaget. Landstinget anser vidare att HK AB i sitt anbud *översiktligt* har beskrivit hur man avser att bemanna de tilldelade skötselområdena. Det ligger i sakens natur att en anbudsgivare som, till skillnad från i detta fall Riksbyggen, inte förut varit leverantör till landstinget, inte i detalj kan redogöra för hur bemanningen ska komma att se ut eftersom man i många fall kommer att behöva anställa ny personal för att fullgöra uppdraget.

Riksbyggen har härefter anfört i huvudsak följande. För att ett anbud ska gå vidare till utvärdering ska alla ska-krav vara uppfyllda, annars ska anbudet forkastas. Formuleringen kring certifieringen kan vara vilseledande. Angående egenkontroller och uppföljning finns i HK AB:s anbud inga dokument gällande egenkontroller med. Ledningssystemet och bifogad kvalitetsplan visar på en övergripande nivå men inga dokument finns bifogade som visar på hur det sker i praktiken, vilket efterfrågas. I anbudet är också dokumentation gällande kompetens för skötsel av yttre miljö bristfällig. Angående organisationen måste den som ska leverera ha en uppfattning om hur många personer uppdraget kräver och visa det översiktligt. Förfrågningsunderlaget efterfrågar en översiktlig plan för hur uppdraget ska organiseras och bemannas.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Bestämmelser

Upphandlande myndighet 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 (1 kap. 9 § LOU).

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten efter ansökan av en leverantör besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts (16 kap. 4 och 6 §§ LOU).

Utredningen i målet

I förfrågningsunderlagets Upphandlingsföreskrifter anges angående Teknisk och yrkesmässig kapacitet följande:

a) Metod för kvalitets- och miljösäkring

Anbudsgivaren ska till sitt anbud:

- Bifoga en kvalitetsplan från en slutförd eller pågående entreprenad som avser yttre skötsel. Kvalitetsplanen ska innehålla beskrivning av företagets sätt att säkerställa rätt kvalitet på utförandet, och visa hur egenkontroll och uppföljning sker.
- Redovisa sitt systematiska kvalitetsarbete och hur man förebygger och hantear avvikelse. Anbudsgivaren ska vidare i sitt anbud beskriva hur man arbetar med att hålla en hög kundnöjdhet.
- Redovisa hur denne arbetar med att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet för att åstadkomma en god arbetsmiljö enligt arbetsmiljölagens regler.
- Redovisa sitt systematiska miljöarbete och sina miljöledningsrutiner.

Vidare anges:

c) Personal- och kompetenskrav

Anbudsgivaren ska visa att denne har dokumenterad kompetens och erfarenhet att utföra likvärdiga entreprenader.

Anbudsgivaren ska i sitt anbud:

- Bifoga CV på ledningspersonal.
- Beskriva hur anbudsgivaren säkerställer kvalificerad kompetens för sin personal för gällande uppdrag.
- Beskriva hur anbudsgivaren arbetar med personal- och kompetensutvecklingsplaner.

I förfrågningsunderlagets Särskilda föreskrifter anges bl.a.:

SF3.3 Personal

E:s personal, inklusive personal hos UE anlitad av E, ska ha erforderlig utbildning, erfarenhet, behörighet och språkkunskap för att utföra de arbetsuppgifter som omfattas i avtalet. För arbeten där speciell kompetens erfordras är E skyldig att anlita sådan kompetens. E ska på uppmaning av B kunna verifiera kompetensen.

Personalens arbete medför frekventa kontakter med B, HG samt allmänhet och ställer stora krav på tillgänglighet, uppträdande och servicekänsla. E ska under entreprenadtiden bemanna sin organisation med personal som är kompetent att sköta sina åligganden när det gäller dessa kontakter.

SF3.31 Arbetsledning

E ska hålla namngivna ansvariga fackkunniga arbetsledare för samtliga i entreprenaden ingående arbeten. I arbetsledarnas uppgifter ska ingå att se till att arbeten utförs på fackmannamässigt sätt så att utförandet överensstämmer med det som anges i fastställda och övriga för arbetet gällande handlingar så att avsedd kvalitet erhålls.

Vidare anges i förfrågningsunderlagets Upphandlingsföreskrifter angående Teknisk och yrkesmässig kapacitet följande:

d) Organisationsplan och antalet anställda

Anbudsgivare ska i sitt anbud:

- Redovisa en översiktlig plan för hur entreprenaden i denna upphandling ska organiserad och bemannas.

Förvaltningsrättens bedömning

En förutsättning för att förvaltningsrätten ska besluta om åtgärder enligt LOU är att den upphandlande myndigheten har brutit mot någon bestämmelse i lagstiftningen eller någon av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna som bär upp denna lagstiftning samt att den som begär överprövning lidit

eller i vart fall riskerat att lida skada av den upphandlande myndighetens brott mot LOU. Förvaltningsrättens prövning är begränsad till vad Riksbyggen som sökande har anfört till stöd för sin talan (jfr. RÅ 2009 ref. 69).

Av rättsfallet RÅ 2002 ref. 50 följer vidare att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och unionsrätten inte träds för när.

Riksbyggen har i huvudsak anfört att anbudet från den antagna leverantören inte uppfyller de krav som ställs i upphandlingen på att anbudsgivaren ska ha viss teknisk och yrkesmässig kapacitet. Riksbyggen menar att den antagna leverantören inte uppfyller kravet på att visa hur egenkontroll och uppföljning sker, kravet på dokumentation angående rätt utbildning hos ledningspersonal och övrig personal och inte heller kravet på att redovisa en översiktlig plan för hur entreprenaden ska organiseras och bemannas. Landstinget har häremot invänt att landstinget har bedömt att den antagna leverantören i sitt anbud genom den bifogade kvalitetsplanen uppfyller kravet gällande egenkontroll och uppföljning och även kravet på att lämna en beskrivning av företagets sätt att säkerställa kvalitet. Landstinget har vidare anfört att de CV:n gällande arbetsledare och personal som har redovisats är tillfredsställande och att den antagna leverantören har lämnat en sådan översiktlig beskrivning av hur man avser bemanna de tilldelade skötselområdena som har efterfrågats i upphandlingen.

En upphandlande myndighet har stor frihet att utforma sitt förfrågningsunderlag med de krav den upphandlande myndigheten anser vara nödvändiga för den efterfrågade tjänstens genomförande. Den upphandlande myndighetens förfarande under upphandlingen begränsas dock av LOU:s regler och av de grundläggande principer gällande bl.a. likabehandling, transparens och proportionalitet som gäller vid offentlig upphandling. Förvaltningsrätten

konstaterar att landstinget i denna upphandling har ställt ett antal krav gällande teknisk och yrkesmässig kapacitet. De krav som ställts avseende egenkontroll och uppföljning, kvalitetsplan, kompetens hos anbudsgivare och personal och hur uppdraget vid en eventuell tilldelning ska organiseras är formulerade så att anbudsgivaren ska lämna planer med beskrivningar eller redovisningar och lämna in CV:n avseende ledningspersonal. Några mer specifika krav på hur dessa planer eller beskrivningar ska vara utformade eller på vad ett CV för en arbetsledare ska innehålla, har inte uppställts. Landstinget har uppgett att de redovisningar den antagna leverantören har lämnat på dessa punkter är tillfredsställande. Sammantaget finner förvaltningsrätten att det mot bakgrund av vad Riksbyggen har anfört inte har kommit fram att landstinget i denna upphandling avseende delområdena 1 och 3 har brutit mot LOU eller mot någon av de grundläggande principer som bär upp upphandlingsrätten. Riksbyggen har inte visat att Riksbyggen har lidit eller riskerat att lida någon skada till följd av hur landstinget har genomfört den aktuella upphandlingen. Det har därmed inte kommit fram grund för förvaltningsrätten att ingripa mot upphandlingen och ansökan ska därför avslås.

Förvaltningsrätten erinrar om innehållet i 16 kap. 10 § LOU, enligt vilken den upphandlande myndigheten när förlängd avtalsspärr råder inte får ingå avtal förrän tio dagar har gått från det att förvaltningsrätten har avgjort målet.

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



Ingela Berggren
rådman

Målet har föredragits av föredragande juristen Gunilla Lavås.



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Om Ni vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska Ni skriva till Kammarrätten i Sundsvall. **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.