



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**

Avdelning 31

**DOM**

2017-12-14

Meddelad i Stockholm

Mål nr

20665-17

**SÖKANDE**

Inspira AB, 556478-2646

Positionen 143

115 41 Stockholm

Ombud: Fredrik Linder och Anna Wennberg

Hamilton Advokatbyrå KB

Box 715

101 33 Stockholm

**MOTPART**

VärmdöBostäder AB, 556476-2176

Box 23

134 21 Gustavsberg

Ombud: Annika Andersson och Hanna Wackå

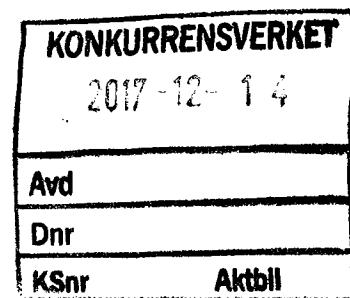
Advokatfirman Lindahl KB

Studentgatan 6

211 38 Malmö

**SAKEN**

Offentlig upphandling



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 919179

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: <a href="mailto:forvaltningsrattenistockholm@dom.se">forvaltningsrattenistockholm@dom.se</a> <a href="http://www.domstol.se/forvaltningsratt">www.domstol.se/forvaltningsratt</a>	08-561 680 01	måndag–fredag 08:00–16:30

**YRKANDEN M.M.**

VärmdöBostäder AB (VärmdöBostäder) genomför upphandling av Lokalvård 2017. Upphandlingen är indelad i tre entreprenadområden: A, B och C. Överprövningen avser endast entreprenadområde A. Upphandlingen avser städning av trapphus och allmänna utrymmen samt städning av kontors- och personalutrymmen. Sju anbud kom in i rätt tid. I tilldelningsbeslut den 1 september 2017 antogs anbud från Cardinalis Miljövård AB (Cardinalis).

**Inspira AB**

Inspira AB (Inspira) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse har skett på så sätt att en ny utvärdering genomförs utan beaktande av anbudet från Cardinalis.

Till stöd för sin inställning anför Inspira bl.a. följande. Cardinalis har ändrat sitt ursprungliga anbud efter anbudstidens utgång och kommit in med ett orent anbud. Cardinalis har inte, efter begäran från VärmdöBostäder, lämnat en tillfredsställande förklaring avseende sitt låga offererade anbudspris. Cardinalis har inte heller uppfyllt ska-kravet gällande plan för bemanning. Vart och ett av dessa skäl innebär att VärmdöBostäder haft att förkasta Cardinalis anbud. Då VärmdöBostäder godtagit anbudet har principerna mot likabehandling och transparens i lagen (2016:1145) om offentligt upphandling, LOU inte följts. Inspira har offererat det näst lägsta priset. Inspira riskerar därför att lida skada av att VärmdöBostäder brutit mot LOU.

*Otillåten ändring av anbud*

I upphandlingsföreskrifterna framgår att om timdebiteringen skulle understiga 280 kr/timme ska anbudsgivaren skriftligen lämna en rimlig förklaring till det låga priset. Cardinalis har i sitt anbud angett att fast ersättning uppgår till 910 000 kr och att avsatt städtid uppgår till 3 650 timmar, vilket ger en timdebitering om 249,31 timmar. Efter att Inspira uppmärksammat VärmdöBostäder på detta har VärmdöBostäder begärt en förklaring från Cardinalis angående det låga priset. Cardinalis har i sitt svar uppgett att det totala antalet timmar för städningen uppgår till 3 250 timmar och inte 3 650 timmar. Genom att Cardinalis ändrat det totala antalet städtimmar har nya uppgifter ersatt uppgifterna i det ursprungliga anbudet. En sådan ändring är inte tillåten och VärmdöBostäder skulle därför ha förkastat anbudet.

VärmdöBostäder har uppgett att Inspira inte gjort en ändring av sitt anbud utan enbart förklarat och förtydligat hur bolaget beräknat angiven städtid. Detta är inte korrekt. Det framgår tydligt av Cardinalis ursprungliga anbud att summan av antalet städtimmar uppgår till 3 650. VärmdöBostäder har anfört att Cardinalis har förstått det som att storstädning och fönstertvätt ingår i den regelmässiga städningen samt att det inte uttryckligen framgår av förfrågningsunderlaget hur anbudsgivare ska beräkna angiven städtid. Det framgår dock redan av ordalydelsen av begreppen storstädning och fönstertvätt att dessa inte ingår i den regelmässiga städningen. Därtill framgår det tydligt av prisfilen som skulle fyllas i vad som ska ingå i den fasta ersättningen. Under rubriken "Avsatt städtid för arbeten som ingår i fast ersättning" anges ett antal poster, bl.a. regelmässig städning HK, storstädning HK och fönstertvätt HK. Detta kan inte tolkas på något annat sätt än att samtliga poster ska fyllas i separat och att anbudsgivarna ska specificera avsatt städtid för varje post. Det är också på detta sätt som Cardinalis fyllt i prisfilen i sitt ursprungliga anbud. Cardinalis har i prisfilen

fyllt i antalet städtimmar för respektive post enligt följande; 650 timmar regelmässig städning på HK, 2 600 timmar regelmässig städning på övriga objekt, 35 timmar storstädning HK, 285 timmar storstädning övriga objekt, 24 timmar fönstertvätt HK och 56 timmar fönstertvätt övriga objekt. Cardinalis angivna timmar har sedan summerats automatiskt av prisfilen till totalt 3 650 timmar.

Förfrågningsunderlagets utformning öppnar alltså inte upp för en sådan tolkning som Cardinalis påstår sig ha gjort – att storstädning och fönstertvätt ingår i den regelmässiga städningen. Det är vidare bara Cardinalis som gjort en sådan tolkning.

Cardinalis har, eftersom bolaget bara ändrat antalet timmar, inte kommit in med en rimlig förklaring till sitt låga pris.

#### *Bristande uppfyllelse av krav på plan för bemanning*

Cardinalis har brutit mot det ska-krav som framgår av punkt UF3.512 i upphandlingsföreskrifterna. Av Cardinalis anbud går det att utläsa att de personer som ska utföra uppdraget för VärmdöBostäder kommer ha flera andra uppdrag samtidigt som den aktuella entreprenaden. Under sådana omständigheter skulle Cardinalis, i enlighet med det aktuella ska-kravet, specificerat ”den procentuella andel av var och ens arbetstid som allokerats för denna entreprenad”, vilket Cardinalis inte har gjort. Cardinalis har endast angett att ”anställningsgraden kommer att variera från deltid 50 % och uppåt till 100 %”.

#### **VärmdöBostäder AB**

VärmdöBostäder bestrider bifall till Inspiras ansökan och anför till stöd för sin inställning bl.a. följande. VärmdöBostäder har genomfört den aktuella

upphandlingen i enlighet med LOU och i enlighet med förfrågningsunderlaget. Förfrågningsunderlaget följer bestämmelserna i LOU och står inte i strid med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna. Inspira har inte lidit och kan inte komma att lida någon skada. En eventuell brist i upphandlingen är under alla förhållanden inte av sådan art och dignitet att åtgärd enligt 20 kap. LOU är motiverad.

*Förtydligande av anbud*

Cardinalis har inte gjort någon ändring i sitt anbud utan enbart förklarat och förtydligat hur bolaget har beräknat angiven städtime. Cardinalis har intygat att bolaget står fast vid sitt ursprungliga anbud. Vidare innehåller förfrågningsunderlaget inte någon närmare information om hur antalet timmar ska beräknas eller hur timdebiteringen ska beräknas i förhållande till angivna timmar. Inspira har anfört att det redan av ordalydelsen av begreppen storstädning och fönstertvätt följer att dessa inte ingår i regelmässig städning, samt att det i upphandlingsdokumenten görs skillnad på regelmässig städning och storstädning i en gränsdragningslista. Det är emellertid inte relevant eftersom det som är föremål för prövning i målet är hur antalet timmar har beräknats och inte vilka typer av städning som ingår i uppdraget.

Cardinalis har utgått från att det totala antalet timmar per år utgjorts av ”regelmässig städning på HK” och ”regelmässig städning på övriga objekt”. Därefter har Cardinalis även specificerat hur många av timmarna som avser storstädning respektive fönstertvätt. Det faktum att det enbart är Cardinalis som har gjort en sådan tolkning kan inte ligga till grund för att Cardinalis tolkning är felaktig och under alla omständigheter vore det inte proportionerligt att förkasta Cardinalis anbud mot bakgrund av detta.

*Krav på plan för bemanning*

Syftet med kravet på att ange procentuell andel är att säkerställa att resurssättningen av entreprenaden är ändamålsenlig för att uppfylla kontraktsenliga fordringar. Det uppställda kravet ställer inte krav på att den procentuella andelen ska vara angiven i absoluta tal. En heltidsanställning motsvarar 40 timmar per vecka. Cardinalis har i sitt anbud uppgett två lokalvårdare och 25-30 timmar per lokalvårdare, vilket motsvarar 62,5 % - 75 % anställningsgrad. För teamledaren har Cardinalis angett att denne, förutom ansvar för städningen på kontoret på ca 12-15 timmar per vecka, serverar teamet med rena moppar och gör besiktningar. Cardinalis har angett att anställningsgrad kommer att variera från deltid 50 % och uppåt till 100 % vilket således kan ses som en uppskattning för de två lokalvårdarna och teamledaren. Mot bakgrund av att det inte anges i förfrågningsunderlaget att den procentuella andelen ska vara angiven i absoluta tal uppfyller Cardinalis kravet på plan för bemanning.

**SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET'****Tillämpliga bestämmelser m.m.**

Frågan i målet är om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen på de grunder som Inspira har anfört. Parterna bär själva ansvaret för utredningen och domstolen är vid prövningen begränsad till vad parterna har anfört (jfr RÅ 2009 ref. 69).

Enligt 20 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 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

Enligt 4 kap. 1 § 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.

Av 4 kap. 9 § första stycket LOU följer att en upphandlande myndighet får tillåta eller begära att en leverantör rättar en felskrivning, felräkning eller något annat fel i en handling som har getts in av leverantören. Myndigheten får också tillåta eller begära att en leverantör förtydligar eller kompletterar en sådan handling. Av andra stycket framgår att en åtgärd enligt första stycket ska vara förenlig med principerna om likabehandling och öppenhet.

Enligt 16 kap. 7 § LOU ska den upphandlande myndigheten, om ett anbud förefaller vara onormalt lågt, begära att leverantören förklarar det låga priset eller kostnaden. Myndigheten ska förkasta anbudet om leverantören inte på ett tillfredsställande sätt har förklarat det låga priset eller kostnaden.

### **Har Cardinalis gjort en otillåten ändring av sitt anbud?**

I upphandlingsföreskrifterna anges följande angående onormalt låga anbud.

Onormalt låga anbud kommer att förkastas efter att beställare skriftligen begärt en förklaring till det låga anbudet och inte fått ett tillfredsställande svar.

I uträkningen av om ett realistiskt pris har angivits kommer offererad fast ersättning divideras med angiven städttid. Skulle timdebiteringen understiga 280 kr/tim ska anbudsgivaren skriftligen lämna en förklaring till det låga priset.

VärmdöBostäder har, efter påpekande från Inspira, begärt att Cardinalis ska lämna in en förklaring till sitt låga anbud. I begäran anger VärmdöBostäder bl.a följande.

”För område A har ni en anbudssumma om 943 500 kr, bestående av en fast del och en rörlig del. Den fasta delen om 910 000 kr dividerat med avsatt städtime (3 650 timmar per år) i anbudet ger en timdebitering om 249,3 kr/tim... Vänligen skicka en förklaring till det låga timpriset...”.

Cardinalis har angett följande svar till VärmdöBostäder.

Vi har räknat med storstädning och fönsterputsning till den fasta ersättningen. Alltså tiden för storstädningar och fönsterputsning för HK, 59 timmar har vi räknat in i den regelmässiga städningen, totalt 650 timmar/år. För storstädningar och fönsterputsning övriga 341 timmar är också inräknade i den regelmässiga städtiden 2 600 timmar. Totala timmar för städningen är 2 600 + 650 timmar = 3 250 timmar. Kan vi ha missförstått?

Cardinalis har således i sitt svar inte gett en förklaring till det låga timpriset utan istället uppgett att bolaget inte har angett ett lågt timpris. Därmed blir det inte aktuellt att i enlighet med 16 kap. 7 § LOU bedöma om Cardinalis har lämnat en rimlig förklaring till det låga priset. Istället blir frågan om Cardinalis svar innebär ett tillåtet förtydligande eller en tillåten komplettering enligt 4 kap. 9 § LOU.

Enligt förarbetena till 4 kap. 9 § LOU bör bestämmelsen tillämpas restriktivt. Helt nya sakuppgifter kan inte tillföras ett anbud genom en komplettering eller ett förtydligande. Gemensamt för termerna förtydliga och komplettera är att det inte handlar om att ersätta tidigare lämnade uppgifter med nya utan om att konkretisera dem på något sätt. I avgöranden från kammarrätter har särskild vikt lagts vid att en komplettering inte får ske i syfte att samtliga ska-krav ska uppfyllas (se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 6 februari 2013 i mål 6530-12).

VärmdöBostäder har från början uppfattat att Cardinalis har offererat ett anbud med 3 650 timmar. VärmdöBostäder har emellertid godtagit att Cardinalis beräknat städtiden på det sätt bolaget angett och uppgett att det



inte framgår av förfrågningsunderlaget hur den totala städtiden ska beräknas. Inspira gör istället gällande att det klart och tydligt framgår av förfrågningsunderlaget hur angiven städtime ska beräknas.

I upphandlingsföreskrifterna anges bl.a. följande under rubriken ”Anbudsform och giltighet”

”Anbud ska vara skrivet på svenska och alla uppgifter lämnas enligt 10.2 anbudsformulär samt 10.3 prisfil. Formulär och bilagor ska vara komplett ifyllda.”

Prisfilen ser ut på följande sätt avseende städtime som ingår i fast ersättning.

Avsatt tid för arbeten som ingår i fast ersättning

	Timmar/år
Regelmässig städning på HK	
Regelmässig städning på övriga objekt	
Storstädning på HK	
Storstädning på övriga objekt	
Fönstervätt HK	
Fönstervätt på övriga objekt	
Summa timmar per år	

Av instruktionen för prisfilen framgår att alla gulmarkerade fält ska fyllas i av anbudsgivaren. I tabellen ovan är alla fält gulmarkerade utom ”summa timmar per år”. Det som framgår är alltså att prisfilen ska fyllas i med de uppgifter som efterfrågas och att offererad fast ersättning kommer att divideras med angiven städtime. Det framgår således inte av texten hur angiven städtime ska beräknas. Den naturligaste tolkningen av prisfilen är att det rör sig om sex olika poster som ska fyllas i och räknas samman till en totalsumma. Det är dock inte helt uteslutet att göra den tolkning som Cardinalis har gjort, det vill säga att det endast är den första och andra posten som utgör angiven städtime och att övriga poster endast är till för att

specificera hur många timmar av det totala antalet timmar i de två första posterna som avser storstädning och fönstertvätt. Cardinalis har fyllt i alla efterfrågade uppgifter i prisfilen. Eftersom det inte uttryckligen framgått vilka timmar den fasta ersättningen ska divideras med kan det sätt på vilket Cardinalis fyllt i prisfilen inte innebära att Cardinalis brutit mot något skrav i förfrågningsunderlaget. Cardinalis har inte genom sitt svar ändrat sitt anbud utan endast förtydligat hur bolaget beräknat angiven städtime. VärmdöBostäder har därför kunnat acceptera förtydligandet utan risk för särbehandling.

### **Har Cardinalis uppfyllt kravet på plan för bemanning?**

Inspira har gjort gällande att Cardinalis inte uppfyllt följande krav i upphandlingsföreskrifterna.

Plan för bemanning av entreprenaden ska finnas.

Av planen ska framgå hur anbudsgivaren avser att resurssätta entreprenaden. Lokalvårdare behöver inte namnges, men det ska framgå hur många lokalvårdare som kommer utgöra ordinarie personal, var och ens anställningsgrad, tim/v, samt, för det fallet att lokalvårdare även har annat/andra uppdrag, den procentuella andel av var och ens arbetstid som allokerats för denna entreprenad.

Cardinalis har angett följande som preliminärplan för att resurssätta entreprenaden.

För entreprenadområde A räknar vi med att ha 2 st städare som arbetar med trapp- och entrestädningen på ca 25-30 timmar/vecka vardera samt en teamleader, som förutom ansvar för städningen av kontoret på ca 12-15 timmar/vecka, även serverar teamet med rena moppar och gör besiktningar. Anställningsgraden kommer att variera från deltid 50 % och uppåt till 100 % beroende av att vi idag har flera andra uppdrag både i närområdet och i övriga Stor-Stockholm som vi kan erbjuda att fördela runt.

Inspira menar att Cardinalis inte uppfyllt kravet på att ange den procentuella andel av var och ens arbetstid som allokerats för denna entreprenad. VärmdöBostäder har framhållit att syftet med kravet på att procentuell andel ska anges om lokalvårdare har andra uppdrag är att säkerställa att resursättningen av entreprenaden är ändamålsenlig för att uppfylla kontraktsevenliga fordringar. VärmdöBostäder har vidare menat att det inte finns något krav på att ange procentsatsen i absoluta tal och att Cardinalis uppgift att anställningsgraden kommer att variera från deltid 50 % och uppåt till 100 % därför uppfyller kravet.

Enligt kravet ska anställningsgrad för de anställda anges och om de anställda även har andra uppdrag den procentuella andel av var och ens arbetstid som ska läggas på just denna entreprenad. Syftet måste vara att få reda på hur många personer och hur mycket tid dessa personer kommer att lägga på entreprenaden. Cardinalis har angett hur många timmar varje städare kommer att lägga på entreprenaden istället för att ange personernas anställningsgrad. Syftet med kravet måste därigenom redan vara uppfyllt. Mot bakgrund av detta måste det vara tillräckligt att Cardinalis angett en sammanslagen anställningsgrad för de anställda och att den angetts i ett intervall från deltid 50 % och uppåt till 100 %.

### **Sammanfattande bedömning**

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att de omständigheter som Inspira åberopat inte visat att VärmdöBostäder i det aktuella upphandlingsförfarandet har brutit mot bestämmelserna i LOU. Grund för ingripande enligt LOU finns därför inte varför Inspiras ansökan ska avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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

Anna Önell  
Chefsrådman

Anna-Karin Saxvold 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 förnämnda 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.