



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UPPSALA**

DOM
2010-06-07
Meddelad i
Uppsala

Mål nr
3253-10 E

Enhet 1

2010-06-09	
Avd	
Div	
Ordn	Arb

SÖKANDE

Effekt Svenska AB, 556679-1819
Östra Bangatan 2
195 60 Arlandastad

Ombud: Advokat Per Widman och jur. kand. Pernilla Carlsson Rasiwala
Nord & Co Advokatbyrå KB
Box 1435
111 84 Stockholm

MOTPART

Sigtuna kommun
195 85 Märsta

ÖVERPRÖVAD UPPHANDLING

Sigtuna kommuns upphandling av städning av kommunens lokaler, referensnummer UPPH09016

SAKEN

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår Effekt Svenska AB:s ansökan om överprövning.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut den 6 april 2010 upphör härmed att gälla.

Dok.Id 5298

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1853 751 48 Uppsala	Kungsgatan 49	018-16 73 00 E-post: forvaltningsrattenuppsala@dom.se	018-16 73 43	måndag – fredag 08:30-12:00 13:00-16:30

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Sigtuna kommun (kommunen) har begärt in anbud i offentlig upphandling av städning av kommunens lokaler. Upphandlingen har genomförts som ett öppet förfarande och kommunen avser att teckna avtal med tre eller flera anbudsgivare. Kontrakt skulle tilldelas anbudena med lägst pris. I tilldelningsbeslutet den 26 mars 2010 antogs Rengörare Näslund för städdistrikt 1 – 5 samt städdistrikt 7. Teknostäd AB antogs för städdistrikt 6 och Facility Services AB för städdistrikt 8.

Effekt Svenska AB (bolaget) ansöker om överprövning av kommunens upphandling och yrkar att förvaltningsrätten beslutar att upphandling ska göras om.

Kommunen bestrider bolagets yrkanden och yrkar att ansökan om överprövning ska lämnas utan bifall.

Förvaltningsrätten har genom interimistiskt beslut den 6 april 2010 förordnat att upphandlingen inte får avslutas innan rätten har beslutat något annat.

PARTERNAS TALAN

Bolaget

Städfrekvens

Kommunen har under upphandlingens gång beslutat att öka frekvensen på vissa delar av städuppdraget (främst städning av WC och entréhallar på förskolor) från städning varannan dag, vilket framgår av förfrågningsunderlaget, till daglig städning, d.v.s. en fördubbling av vissa frekvenser. Det betyder att det uppdrag som kommunen avser att teckna kontrakt för är ett annat än det som upphandlats. Det framgår av olika handlingar att kommunen inhämtat priser på en utökad frekvens och att man bedömt kostnaderna för en sådan utökning till 500 – 1 miljon kronor per år vilket motsvarar nästan 9 % av den totala upphandlade städentreprenaden. Bolaget har inte fått inkomma med priser avseende en sådan utökning av frekvenser. Det

framgår inte av förfrågningsunderlaget att frekvenserna skulle kunna ändras. Kommunens agerande innebär dels ett avsteg från kravet på förutsebarhet då förfrågningsunderlaget inte angivit vilka tjänster som kommunen avsett att upphandla, vilket omöjliggjort för anbudsgivarna att avge jämförbara och konkurrenskraftiga anbud, dels ett avsteg från kravet på lika-behandling eftersom vissa, men inte alla, anbudsgivare fått inkomma med priser avseende den ökade städfrekvensen. Förändringen av upphandlingen är vidare av sådan betydelse att den skulle vara av intresse för potentiella anbudsgivare som nu valt att inte delta i upphandlingen. Vid prövning av om en upphandling följt LOU och de grundläggande principerna för offentliga upphandlingar ska hänsyn också tas till entreprenörer som slutligen valt att inte lämna anbud, se Kammarrätten i Jönköpings dom den 28 augusti 2008 i mål nr 2016-08. Med vetskap om den utökade omfattningen skulle även andra aktörer kunnat vilja delta i upphandlingen.

Rengöringsmetod

I förfrågningsunderlagets bilaga 4 "Kravspecifikation", har kommunen i punkt 3.5 angivit hur den periodiska (en gång per år) golvvården av de ifrågavarande lokalerna ska genomföras. Där framgår att golven ska skuras och behandlas, vilket i normalfallet betyder att golvp polish påförs golvet för att återskapa en snygg och slitstark yta. Vid en jämförelse mellan anbudspriser har bolaget noterat att Rengörare Näslund AB, som tilldelats största delarna av de upphandlande tjänsterna, har angivit ett pris för golvvård som uppgår till blott hälften av bolagets pris. Vid en granskning av Rengörare Näslund AB:s anbud framgår att skälet till att Rengörare Näslund AB kunnat avge ett så lågt anbudspris avseende golvvården är att bolaget avser att använda en metod för golvvård som kallas "Twister". Twister innebär i princip att golvytan slipas ned för att en helt jämn golvyta ska uppnås. Metoden är inte vad som efterfrågas i förfrågningsunderlaget. Kommunen anför att Rengörare Näslund AB i den regelmässiga städningen ska skura och behandla golven med golvp polish. Detta är en omöjlighet eftersom denna metod kräver möbelflytt, torktider m.m. vilket inte är möjligt att ordna

inom ramen för den i princip dagliga städningen. Metoden är klart billigare att utföra eftersom den inte innebär att golvpölish påförs golvet för fortsatt behandling. Prisskillnaden avseende golvvård mellan bolagets anbud, där den i förfrågningsunderlaget efterfrågade metoden använts, och Rengörare Näslunds anbud, med metoden Twister, är cirka en miljon kronor per år. Att kommunen valt att acceptera anbud med annan metod för golvvård än vad som föreskrivits i förfrågningsunderlaget innebär att kommunen avvikit från anbudsföreskrifterna och kravet på förutsebarhet på ett otillåtet sätt. Skulle kommunens agerande anses ligga inom ramen för anbudsföreskrifterna så innebär i vart fall att kravet på förutsebarhet har överträtts. Av förfrågningsunderlaget har inte framgått att anbudsgivarna kunnat avge anbud avseende olika metoder för golvvård. Förfrågningsunderlaget har i sådant fall varit mycket oklart, eftersom det däri tydligt anvisas en metod för golvvård, vilket i sig omöjliggjort för anbudsgivarna att avge jämförbara och konkurrenskraftiga anbud.

Fönsterputs, hantering av entrémattor och förbrukningsmaterial

Förbrukningsmaterial, fönsterputsning och hantering av entrémattor ligger utanför upphandlingen. I kommunens kostnadsberäkningar vid beslut i upphandlingen har kostnaden för förbrukningsmaterial, fönsterputsning och hantering av entrémattor dock intagits. Kostnaderna har uppskattats till cirka 2,3 miljoner kronor per kontraktår. Den separata upphandling som kommunen nu initierat avser enbart förbrukningsmaterial och således inte fönsterputsning eller hantering av entrémattor. Under tidigare och nuvarande avtalsperioder avseende samma städobjekt har uppdragen avseende fönsterputsning och entrémattor inte upphandlats separat. Det finns inget som tyder på att kommunen inte kommer att agera på samma sätt nu, d.v.s otillåtet direktupphandla dessa tjänster direkt från den entreprenör som vunnit städupphandlingen. En otillåten direktupphandling är således dold i upphandlingen. Upplägget är styrt mot att även dessa tjänster och varor inköps från de leverantörer som antagits i upphandlingen. Kommunens förfarande innebär att tjänster avseende fönsterputsning och hantering av

entrémattor inte alls konkurrenssätts och det innebär även att den utvärderingsmodell som använts inte alls innebär att det lägsta priset antagits för hela det uppdrag som den vinnande anbudsgivaren erhåller. Att köpa in dessa tjänster från annan än den som utför städningen medför en svårhantlad logistik som medför omotiverade kostnader. Kommens agerande innebär en tydlig överträdelse av LOU. Det saknas möjlighet att jämföra anbudena på ett rättvist sätt eftersom stora delar av städtjänsterna, cirka 20 % inte omfattas av de avgivna priserna. Förfarandet strider mot kravet på förutsebarhet och omöjliggör för anbudsgivarna att avge ett konkurrenskraftiga och jämförbara anbud.

Timpriset m.m.

Kommunen har i förfrågningsunderlaget angett att om angivet månadspris dividerat med antal städtimmar understiger 210 kronor i timmen ska anbudsgivaren motivera hur detta är möjligt. Anbud som inte kan komma med en skälig förklaring till detta kommer inte att utvärderas. Enligt branschrappporter är ett timpris om 210 kronor, utan förlust, helt omöjligt att upprätthålla om städföretagen inte bryter mot antingen lag eller kollektivavtal. Kommunen har således i förfrågningsunderlaget, genom att föreskriva ett minsta acceptabelt pris om 210 kronor öppnat upp för anbud som innebär att konkurrens sker på osunda villkor. Det innebär också att det syfte som föreskriften i förfrågningsunderlaget haft kraftigt förfelats. Proportionalitetsprincipen innebär att alla åtgärder som vidtas och de krav som föreskrivs i en upphandling ska vara nödvändiga och lämpliga med hänsyn till det som eftersträvas. Föreskriften om 210 kronor i timmen är inte lämplig och står därmed i strid med proportionalitetsprincipen. Bristen innebär skada eller risk för skada för de entreprenörer som inte avgivit priser på föreskriven miniminivå och upphandlingen måste därmed göras om. Kommunen har angett att ”i uträkningen av om realistiskt pris har angetts kommer ALMEGA´s riktlinjer för kontroll av svart arbetskraft att användas, se <http://www.omega.se>.” Almega har inte presenterat några riktlinjer för kontroll av svart arbetskraft. I vart fall har så inte skett på Almeegas

hemsida, till vilket förfrågningsunderlaget hänvisar. Härigenom är förfrågningsunderlaget helt oanvändbart i detta avseende eftersom det är omöjligt för anbudsgivarna att i förväg veta vilka kriterier som är relevanta. Upphandlingen strider härmed mot kravet på förutsebarhet och bör därför göras om.

De anbud som kommunen antagit ligger samtliga enligt kommunens prissammanställning avsevärt lägre än 210 kronor i timmen. Rengörare Näslund AB:s, som tilldelats sex av åtta städdistrikt, har priser för de åtta städdistrikten om 178 kr, 164 kr, 165 kr, 168 kr, 170 kr, 200 kr, 151 kr och 210 kronor per timme. Inga motiveringar till de låga priserna har lämnats. Priserna framgår kommunens egen prissammanställning och utgör inte ett arbetsmaterial utan är en del av kommunens beslutsunderlag. Prissammanställningen kommunicerades till anbudsgivarna i samband med tilldelningsbeslutet. De anbud som antagits skulle ifall kommunen följt sina egna föreskrifter ha uteslutits och inte utvärderats vidare. Vidare menar kommunen att Rengörare Näslund AB:s anbud ”vid en mer exakt beräkning” ligger i närheten av 210 kronor i timmen.” Kommunen vitsordar således att de antagit ett anbud som ligger under 210 kronor i timmen. Kommunen har således brutit mot upphandlingsföreskrifterna genom att inte utesluta de anbud som varit lägre än 210 kronor per timme. Överträdelsen innebär eller kan komma att innebära skada för bolaget och andra entreprenörer som angivit anbud som inte understiger 210 kronor i timmen.

Kompletteringar

Kommunen har tillåtit och på egen hand efterfrågat kompletteringar av anbud som inte är tillåtna enligt LOU. Kommunen har den 5 februari 2010 efterfrågat komplettering avseende städtider och/eller priser från Miljöpalatset, Skånela IF samt Lassila och Tikanoja. Kompletteringar har kort därefter inkommit. Kompletteringar är i princip inte tillåtna. Kommunen har t.ex. begärt in komplettering avseende tider och priser som saknats i anbudet. De kompletteringar kommunen begärt in handlar inte om uppenbara

felskrivningar eller felräkningar utan snarare om betydelsefulla uppgifter som entreprenörerna av en eller annan anledning valt att utelämna i sina anbud. Kommunen får vidare endast begära in kompletteringar om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Kommunen har begärt att vissa entreprenörer ska inkomma med tidigare ej avgivna priser och städtider vid en tidpunkt då samtliga anbud redan öppnats. Förfarandet står i uppenbar strid mot LOU och innebär utan tvekan särbehandling och dessutom risk för konkurrensbegränsning. Bristen innebär skada för bolaget och andra entreprenörer som avgivit kompletta anbud inom anbudsfristen. Det kan inte avgöras hur upphandlingen skulle ha utfallit om de otillåtna kompletteringarna inte hade tillåtits.

Kommunen

Städfrekvens

I förfrågningsunderlaget och vid utvärderingen har städning av förskolor avsett 2,5 dagar i veckan. Det är även denna omfattning som har utvärderats. Av förfrågningsunderlaget framgår att ändringar av frekvensen kan bli aktuell under avtalstiden vilket därmed har varit känt för samtliga. Kommunen har därmed inte på något sätt brutit mot likabehandlingsprincipen. Det har inte fattats något beslut om ökad frekvens under upphandlingens gång. Däremot har det funnits funderingar på att så småningom öka frekvensen av städning i dessa lokaler. Det har således inte skett någon särbehandling av vissa anbudsgivare vad avser detta. I minnesanteckningar den 18 februari 2010 från den presentation Rengörare Näslund AB hade inför representanter för kommunen framgår att det fördes vissa diskussioner om vad en utökad städning skulle kosta. Där anges klart och tydligt att någon fortsatt diskussion inte fördes men att man hade ett budgetunderlag för vad det skulle komma att kosta vid ett framtida beslut om utökning. Vid kommunstyrelsens sammanträde där det slutliga beslutet togs poängterades också att någon utökning av städfrekvensen inte skulle ske för närvarande.

Rengöringsmetod

Angående golvvården anges följande i kravspecifikationen. ”Blötläggning med ett alkaliskt rengöringsmedel (högt PH), följt av skurning med singel-skurmaskin, kombimaskin eller dyl”. Kommunen har således inte föreskrivit en exakt metod. Entreprenören ska en gång per år leverera en funktion som innebär att golvytan ska iordningställas. Enligt sakkunskap på området är metoden beskriven på ett professionellt sätt och visar att Rengörare Näslund AB arbetar med effektiva lösningar. Rengörare Näslund AB:s anbud innebär att den dagliga städningen kommer att ske på det sätt som anges i förfrågningsunderlaget d.v.s. golven skuras och behandlas med golvpolish. Twister Rondell är varken en ersättningsmetod för den dagliga eller den årliga golvvården. Det är ett komplement till den dagliga städningen där torrpolerering sker fyra gånger per år och underlättar den dagliga städningen.

Fönsterputs, hantering av entrémattor och förbrukningsmaterial

Kommunen har beslutat att upphandla förbrukningsmaterial, fönsterputsning och hantering av entrémattor i en separat upphandling. Det står kommunen fritt att göra en separat upphandling av det aktuella slaget. Anledningen till detta är att höja kvaliteten och priseffektiviteten. Själva beställningen, mottagande, utplacering och påfyllnad ingår i städupphandlingen. Detta förfarande är mer affärsmässigt och motpartens påstående att upplägget skulle vara ”styrt mot” den som antagits som entreprenör vad gäller städtjänsterna tillbakavisas bestämt. Upphandling av dessa varor och tjänster är påbörjad.

Timpriset m.m.

Bolaget har i sin beräkning inte tagit hänsyn till att merparten av de lokaler som städas inte städas varje dag utan cirka 180 dagar per år. Vid en mer exakt beräkning där hänsyn tagits till detta framgår att Rengörare Näslunds anbud är minst 210 kronor per timme på samtliga objekt i städuppdraget. Av bolagets beräkningar framgår också att distrikt åtta har en beräknad timkostnad uppgående till 210 kronor i timmen. Det är det enda distrikt

som i princip har varje dags städning året runt. Den uträkning av timpris som bolaget hänvisar till ingår i kommunens arbetsmaterial och som bolaget fått ta del av. Eftersom uträkningen är missvisande har den inte använts. Uträkningen är beräknad på 12 månader men den övervägande delen av städytan städas cirka 178 dagar per år vilket motsvarar 8,5 månader. Inga anbudsgivare har uteslutits utifrån denna uträkning. Hur entreprenören använder sin personal de tider då inte kommunens lokaler städas ansvarar entreprenören för. Anledningen till att kommunen angett ett lägsta timpris är för att undvika oseriösa anbud. I förfrågningsunderlaget har uppställtts krav på att anbudsgivaren ska ha en viss organisation och tillhållande en viss arbetsledning. Förslag på hur detta utformas är upp till varje anbudsgivare att avgöra. Kommunen har naturligtvis utvärderat även detta och funnit att det saknas anledning att tro att Rengörare Näslund inte skulle följa de i förfrågningsunderlaget ställda kraven. Den generella branschrapporten tar inte hänsyn till den volym som städas.

Kompletteringar

De kompletteringar som gjorts är endast förtydliganden och klargöranden gällande de avgivna anbuden och strider inte mot bestämmelserna i LOU eller praxis. Bolagets påstående om Melina Markovics mail med förfrågan om komplettering av anbud är direkt felaktig. Som framgår av bifogat utdrag av mailkorrespondensen har kommunen lämnat besked att det var helt i sin ordning att lämna intyget någon dag senare.

Det finns inget i kommunens agerande som på något sätt strider mot bestämmelserna i LOU och de bakomliggande gemenskapsrättsliga principerna. Förfrågningsunderlaget samt administrativa föreskrifter har varit utformade på neutralt och icke-diskriminerande sätt. Inga ovidkommande hänsyn har tagits och samtliga anbudsgivare har behandlats lika. Det har inte framkommit att bolaget har lidit skada eller riskerat att lida skada.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

I 1 kap. 9 § LOU anges följande. 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.

I 9 kap. 8 § LOU anges följande. En upphandlande myndighet får tillåta att en anbudssökande eller anbudsgivare rättar en uppenbar felskrivning eller felräkning eller något annat uppenbart fel i anbudsansökan eller anbudet.

Myndigheten får begära att en anbudsansökan eller ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Myndigheten får också begära att en leverantör förtydligar eller kompletterar handlingar som getts in och som avses i 10 och 11 kap.

I 12 kap. 1 § LOU anges följande. En upphandlande myndighet ska anta antingen

1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten, eller
2. det anbud som innehåller det lägsta priset.

Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, ska myndigheten ta hänsyn till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd.

En upphandlande myndighet ska i annonsen om upphandlingen eller i förfrågningsunderlaget ange vilken grund för tilldelning av kontraktet som kommer att tillämpas.

I 16 kap. 1 § första stycket LOU anges att en leverantör som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada enligt 2 § får i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärder enligt den paragrafen.

I 16 kap. 2 § första stycket LOU anges att 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 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 förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande.

Upphandlingsformen är öppet förfarande enligt lagen om offentlig upphandling. Anbud ska vara beställaren tillhanda senast den 28 januari 2010 och kommer att öppnas den 29 januari 2010 hos upphandlingsenheten.

1 Allmän orientering om upphandlingen

1.1 Uppdragets omfattning och övergripande mål

Kommunen har för avsikt att i denna upphandling attrahera stora och små entreprenörer samt alternativa utförare som föreningsdrift. Entreprenören ska utföra regelmässig städning, periodiskt underhåll av golv och övriga ytor (storstädning), med frekvens och omfattning som framgår av detta förfrågningsunderlag. Målet är att städentreprenörerna ska ges möjlighet att genom ett helhetsansvar kunna leverera en jämn och hög städskvalitet över hela avtalstiden.

2 Regler för anbudsgivning

2.7 Tilldelning av städdistrikt utifrån lägsta pris

Anbuden kommer att utvärderas utifrån lägsta pris för respektive städdistrikt var för sig. Det innebär att det anbud, som har det lägsta priset för ett distrikt kommer att antas för detta distrikt i enlighet med nedanstående beskrivning. Beställaren kommer att teckna avtal med tre eller flera anbudsgivare.

3 Prövning av anbud

3.2.2 Lägsta pris

Anbuden utvärderas utifrån lägsta pris. Endast de anbud där de både uppfyller kvalificeringsfasens kriterier och uppfyller alternativt accepterar samtliga obligatoriska krav, kommer att utvärderas.

3.2.2.1 Pris

Priset för uppdragets genomförande anges i bilaga 3 Prisformulär, fördelat på respektive städdistrikt. Omfattningen på prisformuläret får inte uppfat-

tas som en beställning utan är en bedömning av beställarens behov under avtalsperioden.

3.2.2.2 Avverkningsgrad alternativt realistiskt pris

I uträkningen av om realistiskt pris har angetts kommer ALMEGA's riktlinjer för kontroll av svart arbetskraft att användas, se www.almega.se. Skulle angivet månadspris dividerat med antal städtimmar understiga 210 kronor i timmen ska anbudsgivaren motivera hur detta är möjligt. Anbudsgivare som inte kan komma med en skälig förklaring till detta kommer inte att utvärderas.

KRAVSPECIFIKATION – STÄDTJÄNSTER

1 Omfattning

1.3 Gränsdragning

1.3.1 Gränsdragning – ingående tjänster

Gränsdragningslista:

Tjänst	Ansvar för arbetsuppgiften	Fast ersättning (kr/månad)	Extra efter avrop mot å-priser Extra löpande
Regelmässig städning inkl periodiskt underhåll tom 2,6 meter	Entreprenör	X Ingår i avtalspris/mån	
Golvvård	Entreprenör	X Ingår i avtalspris/mån	
Storstädning generellt – övriga ytor från golv tom 4,0 meter	Entreprenör	X Ingår i avtalspris/mån	
Storstädning, gymnastik och idrottshallar – Övriga ytor från golv tom tak.	Entreprenör	X Ingår i avtalspris/mån	
Fönsterputs	Sidoentreprenör		
Entréamattor	Sidoentreprenör		
Övriga tjänster enligt å-prislista	Entreprenör		X

Förbrukningsmaterial för verksamheten	Sidoentreprenör	Beställa, mottaga, utplacera och fylla på förbrukningsmaterial på resp. objekt ingår i avtalspris/mån. Se 3.2	
---------------------------------------	-----------------	---	--

3 Beskrivning av städtjänster

3.1 Städ dagar och tider för utförande av städning

BUF – Barn- och ungdomsförvaltningen/skola och förskola

Lokalytan för verksamhet direkt relaterad till undervisning ska städas 178 dagar per läsår/arbetsår. Skolans administrativa lokaler inklusive personalutrymmen ska städas året runt. För förskolor gäller städning året runt.

UAF – Utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen

Lokalytan för verksamhet direkt relaterad till gymnasieundervisning ska normalt städas 178 dagar per läsår/arbetsår.

3.2 Förbrukningsmaterial

Förbrukningsmaterial som berör verksamheten bekostas av Beställaren. I entreprenörens ansvar ligger att beställa, mottaga, utplacera och fylla på förbrukningsmaterial. Kostnad för detta ska ingå i det månatliga entreprenörsarvodet.

Med förbrukningsartiklar avses:

Pappershanddukar/torkrullar till toaletter

Pappershanddukar/torkrullar till verksamheten (pentry, lunchrum, slöjdsalar m.m.)

Toalettpapper

Flytande tvål

Plast/pappersmuggar

Insatspåsar till papperskorgar, sanitetsbehållare

Material som berör städpersonalen bekostas av entreprenören.

Med detta förbrukningsmaterial avses toalettborstar som bytes vid behov och sopsäckar.

3.4.1 Metoder för städning av golv

Oavsett vilken metod som står angiven i städbeskrivningen (torrmoppa/fuktmoppa etc.) är det entreprenören som ska säkerställa att golven rengörs med rätt metod enligt skrivningen nedan.

Metoder vid regelmässig städning (daglig städning)

Vid all tillförsel av fukt är det av stor vikt att tillförd kemikalie stämmer med respektive golvleverantörs skötselanvisning alt det skötselsystem som ligger på golvet. Våt metod bör föregås av torr metod dessutom ska eftertorkning ske.

Metod	Innebörd
Rengöra (anges i städinstruktion för städning av golv)	Entreprenören väljer lämplig metod bland de nedan angivna beroende på nedsmutsning. (Detta innebär att entreprenören väljer dammsugning, torrmoppning, fuktmoppning, våtmoppning, kombiskurning etc. efter behovet för att uppnå bra kvalitet). Inkluderar borttagning av tuggummi och andra fläckar.
Kombiskura	Torrmoppa golv för att därefter skura med kombimaskin. Längs med kanter och på ytor som maskinen inte kommer åt fuktmoppas golvet.
Torrpolera	Se "städteknisk ordlista" Metoden ska utföras efter behov som ett komplement i den regelmässiga städningen.

3.5 Golvvård – periodiskt underhåll av golv

3.5.1 Metoder vid periodiskt underhåll av golv

Detta ingår en gång per år, företrädesvis på lov i skollokaler. Arbetet får utföras först efter att överenskommelse gjorts med kontaktperson på respektive städobjekt. Datumen ska även delges beställarens städcontroller. Överenskommelsen ska innehålla bl.a. datum för start- respektive stoppdatum för arbetet. Målet med det periodiska underhållet ska vara att utifrån behovet återställa ytan. Därför kommer den periodiska insatsen att variera.

Metod	Innebörd
Skura	Blötläggning med ett alkaliskt rengöringsmedel (högt PH), följt av skurning

	med singelskurmaskin, kombimaskin, eller dyl. Efter skurning sköljs golvet. Våtsug, eller motsvarande används vid avlägsnande av skur- och sköljvatten.
Behandla	Utför behandling enligt givna skötsel- anvisningar för att återställa en yta efter ren- göring.

Övriga åtgärder kan vara polera, sprejpolera, m.fl. se ”städteknisk ordlista”.

I Rengörare Näslund AB:s anbud anges bl.a. följande. För daglig vård i skollokaler ska beroende på underlaget följande metoder användas; Kombimaskin, kombimaskin med Twister, high-speed, traditionell – och Trissmetoden, dammsugning, ångtvätt/avfläckning och specialrengöring. Kombimaskinen med Twister kommer att användas på stengolv vid behov.

I sammanfattning av städupphandlingen anges bl.a. följande. 18 anbud inkom av varierande kvalitet. Möte har hållits med den ”största” entreprenören. I översikt av kostnader har 800 000 kronor uppskattats för fönsterputs, 700 000 kronor har uppskattats för mattor och 800 000 kronor för förbrukningsmaterial. Städning av förskolor varje dag 500 000 – 1 000 000 kronor.

I kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll den 26 mars 2010 anges bl.a. följande. Rengörare Näslunds anbud har antagits för städdistrikt 1 – 5 samt städdistrikt 7. För städdistrikt 6 har Teknostäd AB:s anbud antagits och för städdistrikt 8 har ISS Facility Services AB antagits. Uppdraget omfattar regelmässig städning, periodiskt underhåll av golv och övriga ytor (storstädning). Separata upphandlingar kommer att genomföras vad gäller förbrukningsmaterial för städning, fönsterputs och entrémattor. Städfrekvensen på kommunens förskolor kommer att höjas. Fem anbudsgivare bedömdes av kommunen ha lämnat för låga priser för att kunna genomföra städningen enligt anbudsunderlaget. Eftersom kommunen inte fått godtagbara förklaringar, hur dessa skulle klara av att genomföra uppdraget med efterfrågad kvalitet, förkastas dessa anbud i enlighet med LOU 12 kap. 3 §, onormalt lågt anbud. Kostnaden för städningen kommer att bli väsentligt lägre än tidigare. 13 miljoner kronor är kostnaden för det nya avtalet inklu-

sive ökning av städfrekvens på förskolorna. Städning i form av fönsterputs och hantering av entrémattor ligger utanför avtalet, men bedöms kosta cirka 1,5 miljoner kronor.

I minnesanteckningar från möte med Rengörare Näslund AB anges bl.a. följande. Frågor har ställts runt område 1 och 4. Vad gäller varje dags städning av förskolor hade Rengörare Näslund endast tagit fram ett uppskattat pris vad det skulle kosta inom område 1 och 4. Ingen fortsatt diskussion har skett avseende detta men kommunen har ett budgetunderlag vad det skulle kosta om man tar beslut om detta.

I kommunens uträkning av kronor per timme anges bl.a. följande. Avseende distrikt 1 – 5 samt distrikt 7 har Rengörare Näslund AB en kostnad per timme mellan 151 – 170 kronor. Avseende distrikt 1 – 8 har bolaget en kostnad per timme mellan 177 – 235 kronor.

I e-postkorrespondens från Melinda Markovic och kommunen anger certifierad upphandlare att Melinda Markovic kan komma in med intyg någon dag senare.

I e-postkorrespondens från kommunen till Magnus Larsson den 5 februari 2010 anges bl.a. följande. Pris för storstädning och golvvård saknas och kommunen efterfrågar därför pris för storstädning och golvvård.

I e-postkorrespondens från kommunen till info@miljopalatset.se den 5 februari 2010 anges bl.a. följande. Kommunen ber Miljopalatset göra kompletteringar avseende pris och tid för distrikt 2, 3, 4, 5 samt 8 samt tid för distrikt 1.

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten har att ta ställning till om kommunen brutit mot någon bestämmelse i LOU och om dessa eventuella brott mot LOU medfört att bolaget lidit eller kan komma att lida skada.

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet och förutsebart sätt. Vidare gäller de EU-rättsliga principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Detta innebär att en upphandlande myndighet inte får anta ett anbud som inte uppfyller kraven enligt förfrågningsunderlaget och inte heller göra prövningen mot andra kriterier än dem som funnits med i förfrågningsunderlaget. LOU ger inte närmare besked om hur ett förfrågningsunderlag ska vara utformat eller hur en utvärderingsmodell ska vara konstruerad utöver vad som kan sägas komma till uttryck i de allmänna bestämmelserna i 1 kap. 9 § LOU. En upphandling ska vidare genomföras på ett affärsmässigt sätt och i kravet på affärsmässighet får anses ligga att ett förfrågningsunderlag ska vara så tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. För varje krav som ställs i förfrågningsunderlaget ska den upphandlande myndigheten redogöra för hur anbudsgivarna ska visa att de uppfyller kraven. Detta följer också av gemenskapsrättens krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens. Regeringsrätten har i rättsfallet RÅ 2002 ref. 50 uttalat att de skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte träds för när.

Städfrekvens

Bolaget anför att upphandlingen brister i förutsebarhet då det i förfrågningsunderlaget inte anges omfattningen av vilka tjänster kommunen avser att upphandla. Vidare anför bolaget att det strider mot likabehandlingsprincipen att inte alla anbudsgivare fått inkomma med priser avseende den ökade städfrekvensen.

Kommunen menar att det i förfrågningsunderlaget klart och tydligt anges att städning av förskolor kommer att ske 2,5 dagar i veckan. Anbudet har utvärderats utifrån denna städfrekvens. Vidare menar kommunen att det inte fattats något beslut om ökad städfrekvens under upphandlingens gång, däremot har det funnits funderingar på att så småningom öka frekvensen av städningen i kommunens förskolor.

Av förfrågningsunderlaget framgår att lokalytan för verksamhet direkt relaterad till undervisning ska städas 178 dagar per läsår/arbetsår. Skolans administrativa lokaler inklusive personalutrymmen ska städas året runt och lokalytan för verksamhet direkt relaterad till gymnasieundervisning ska normalt städas 178 dagar per läsår/arbetsår. I tilldelningsbeslutet anger kommunen att städfrekvensen av kommunens förskolor kommer att utökas. Kommunen anger även vad städningen kommer att kosta inklusive en utökning av städfrekvensen. Kommunen har inhämtat kostnadsförslag för vad en utökning av städfrekvensen kommer att kosta från Rengörare Näslund AB. I minnesanteckningar från mötet med Rengörare Näslund AB anges att ingen vidare diskussion fördes angående utökning av städfrekvensen men att kommunen har ett budgetunderlag.

Förvaltningsrätten konstaterar att förfrågningsunderlaget klart och tydligt anger den städfrekvens som upphandlingen avser. Det har i målet framkommit att kommunen utvärderat anbudet utifrån den i förfrågningsunderlaget angivna städfrekvensen. Det kan härmed inte anses visat att det under upphandlingens gång skett en utökning av städfrekvensen. Att kommunen fört diskussioner om en utökning av städningen på kommunens förskolor och inhämtat ett budgetunderlag avseende detta föranleder ingen annan bedömning. Bolagets talan kan därför inte bifallas på denna grund.

Rengöringsmetod

Bolaget anför att förfrågningsunderlaget brister i förutsebarhet då det inte klart och tydligt anges vilka rengöringsmetoder som ska användas och att

detta får till följd att anbudsgivarna hindras från att lämna konkurrenskraftiga anbud. Vidare anför bolaget att kommunen antagit ett anbud med en annan metod för golvvård än vad som föreskrivits i förfrågningsunderlaget.

Kommunen åberopar att förfrågningsunderlaget inte föreskriver en exakt rengöringsmetod samt att Rengörare Näslund AB i sitt anbud angett en lämplig rengöringsmetod. Twister Rondell endast utgör ett komplement till den dagliga städningen.

Förvaltningsrätten konstaterar att kravspecifikationen i förfrågningsunderlaget beskriver olika rengöringsmetoder och vad respektive metod innebär samt att det är leverantörens ansvar att välja lämplig rengöringsmetod. Enligt förvaltningsrättens mening kan den omständigheten att förfrågningsunderlaget är relativt generöst utformat avseende val av rengöringsmetod inte anses hindra leverantörerna från att avge konkurrenskraftiga anbud. Ett brett urval av rengöringsmetoder kan inte heller anses innebära att förfrågningsunderlaget brister i förutsebarhet.

Av Rengörare Näslund AB:s anbud framgår att en rad olika rengöringsmetoder kommer att användas vid den dagliga städningen, däribland ”Twister”. Vidare framgår att rengöringsmetoden ”Twister” kommer att användas som ett komplement till övriga rengöringsmetoder. Förvaltningsrätten finner mot bakgrund härav inte skäl att ifrågasätta huruvida Rengörare Näslund AB:s anbud uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget. Kommunen har således haft fog för sitt beslut att godta Rengörare Näslund AB:s rengöringsmetod. Bolagets talan kan därför inte bifallas på denna grund.

Fönsterputs, hantering av entrémattor och förbrukningsmaterial

Bolaget gör gällande att kommunen har för avsikt att upphandla fönsterputs och hantering av entrémattor av de entreprenörer som vinner upphandling. En otillåten direktupphandling är således dold i upphandlingen. Kommunens förfarande strider mot kravet på förutsebarhet och omöjliggör för anbudsgivarna att avge konkurrenskraftiga och jämförbara anbud.

Kommunen anför att upphandling av förbrukningsmaterial, fönsterputs och hantering av entrémattor ska ske separat och att dessa upphandlingar är påbörjade.

Av förfrågningsunderlaget framgår att fönsterputs, hantering av entrémattor och förbrukningsmaterial avseende verksamheten inte ingår i den aktuella upphandlingen utan ska upphandlas separat. I tilldelningsbeslutet anges att separata upphandlingar kommer att genomföras vad gäller förbrukningsmaterial för städning, fönsterputs och hantering av entrémattor. I tilldelningsbeslutet anges vidare att kostnaden för fönsterputs och hantering av entrémattor beräknas uppgå till 1,5 miljoner kronor. Det har inte framkommit annat än att kommunen har för avsikt att separat upphandla vissa städmoment. Bolaget får därmed anses sakna grund för påståendet om en otillåten direkt upphandling. Att kommunen i tilldelningsbeslutet anger en ungefärlig kostnad för fönsterputs och entrémattor föranleder ingen annan bedömning. Talan kan således inte bifallas på denna grund.

Timpriset 210 kronor m.m.

Bolaget anför att kommunen genom att i förfrågningsunderlaget föreskriva ett minsta acceptabelt pris om 210 kronor bäddar för en osund konkurrens. Bolaget anför vidare att det strider mot proportionalitetsprincipen att ange ett lägsta pris om 210 kronor då alla åtgärder som vidtas och de krav som föreskrivs i en upphandling ska vara nödvändiga och lämpliga med hänsyn till det som eftersträvas.

Kommunen anför att ett lägsta timpris angivits för att undvika oseriösa anbud. Vidare anges att ett för lågt angivet timpris inte kan säkerställa att anbudsgivaren lever upp till de i förfrågningsunderlaget ställda kraven på en viss organisation och arbetsledning.

Av förfrågningsunderlaget framgår att ifall angivet månadspris dividerat med antal städtimmar understiger 210 kronor i timmen ska anbudsgivaren

motivera hur detta är möjligt. Anbudsgivare som inte kan komma med en skälig förklaring till detta kommer inte att utvärderas. I tilldelningsbeslutet anges att fem anbudsgivare har lämnat för låga priser för att kunna genomföra städningen enligt anbudsunderlaget. Dessa anbud har uteslutits ur upphandlingen. I förfrågningsunderlaget anges att ett av upphandlingens syften är att säkerställa en hög städkvalitet och det anges en mängd krav på leverantörernas organisation och ledning.

Enligt förvaltningsrättens bedömning är angivandet av ett lägsta pris för att säkerställa att anbudsgivarna kan leverera städning av hög kvalitet en åtgärd som är såväl lämplig som effektiv för att uppnå upphandlingens syfte. Prisangivelsen får även anses nödvändig för att undvika oseriösa anbud. Prisangivelsen kan inte heller anses konkurrensbegränsande då kravet inte hindrar någon leverantör från att lämna anbud. Kommunen har inte angett att timpriset måste vara 210 kronor i timmen. Det finns vidare inget i förfrågningsunderlaget som tyder på att ett timpris överstigande 210 kronor i timmen inte kommer att antas. Det är snarare en viss kvalitet och organisation som efterfrågas i förfrågningsunderlaget. Prisangivelsen kan med beaktande härav inte anses bidra till en snedvriden konkurrens. Vad bolaget i övrigt anfört om branschpriser föranleder ingen annan bedömning.

Angående timpriset anför bolaget att samtliga anbud som kommunen antagit ligger avsevärt lägre än 210 kronor i timmen. Bolaget hänvisar till en bilaga, *pris per timme*, där de 18 anbudsgivarnas timpriser anges. Bolaget gör även gällande att kommunens hänvisning till Almegas hemsida och riktlinjer för kontroll av svart arbetskraft strider mot kravet på förutsebarhet då hemsidan inte presenterar några riktlinjer av detta slag.

Kommunen anför att den timprisuträkning som bolaget hänvisar till endast är ett arbetsmaterial. Vidare menar kommunen att uträkningen är missvisande då den är beräknad på 12 månader medan den övervägande delen av städytan städas 8,5 månader (178 dagar) om året. Uträkningen har inte an-

vänts vid utvärderingen av anbuden och inga anbud har uteslutits utifrån denna uträkning. Kommunen menar vidare att Rengörare Näslund AB:s anbud uppgår till minst 210 kronor per timme avseende samtliga objekt i städuppdraget.

Förvaltningsrätten konstaterar att det finns omständigheter som talar för att kommunen inte utvärderat anbuden efter uträkningen i *pris per timme*. I tilldelningsbeslutet anges att fem bolag uteslutits ur upphandlingen på grund av för lågt angivna priser vilket får anses tala för att kommunen följt de i förfrågningsunderlaget angivna föreskrifterna. Bolaget har angett att det lämnat timpriser överstigande 210 kronor i timmen. I uträkningen *pris per timme* har bolaget dock avseende fem städdistrikt ett timpris understigande 210 kronor i timmen vilket ytterligare ger stöd åt kommunens förklaring att uträkningen är missvisande. Förvaltningsrätten finner mot bakgrund härav inte skäl att ifrågasätta kommunens förklaring att uträkningen i *pris per timme* utgör ett missvisande arbetsmaterial och att den inte använts vid utvärderingen av anbuden. Förvaltningsrätten finner heller inte skäl att ifrågasätta att Rengörare Näslund AB:s anbud uppgår till minst 210 kronor i timmen.

Vad bolaget anfört om bristande förutsebarhet angående hänvisningen till Almegas hemsida konstaterar förvaltningsrätten följande. I förfrågningsunderlaget anges endast att kommunen vid uträkningen av om realistiskt pris har angetts kommer att använda sig av Almegas riktlinjer för kontroll av svart arbetskraft. I förfrågningsunderlaget anges Almegas hemsida. Att riktlinjerna för kontroll av svart arbetskraft inte syns på Almegas hemsida kan inte anses innebära att förfrågningsunderlaget brister i förutsebarhet.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att vad bolaget anfört om timpriset m.m. inte strider mot proportionalitetsprincipen eller brister i förutsebarhet. Prisangivelsen medför inte heller att förfrågningsunderlaget kan

anses bidra till en osund konkurrens. Bolagets talan kan därför inte bifallas på dessa grunder.

Komplettering av anbud

En upphandlande myndighet får enligt 9 kap. 8 § LOU begära att en ansökan eller ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Några bestämmelser som närmare reglerar när sådana förhandlingar, förtydliganden eller kompletteringar får användas eller hur myndigheten då ska förfara finns inte. Det krävs dock att den upphandlande myndigheten genom sitt agerande inte bryter mot grundläggande upphandlingsprinciper.

Bolaget anför att Miljöpalatset, Skånela IF samt Lassila Tikanoja Service AB:s anbud saknat vissa uppgifter avseende tider och prisuppgifter och att dessa uppgifter var ovillkorliga, angivna som s.k. skall-krav i förfrågningsunderlaget. Kommunen har inte bestritt att det är ovan angivna bolag som kommunen begärt kompletteringar av. Kommunen bestrider dock att de kompletteringar som begärts in strider mot grundläggande bestämmelser i LOU.

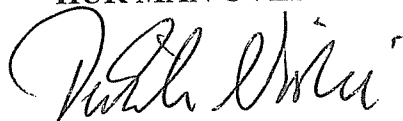
Av utredningen i målet framgår att vissa leverantörers anbud saknade uppgifter. Kommunen begärde därför att bl.a. Miljöpalatset och Magnus Larsson, efter anbudstidens utgång, skulle komplettera sina anbud med uppgifter om priser och tider. Kommunen efterfrågade uppgifter som saknades i anbudet. Det kan således konstateras att det rörde sig om att tillföra helt nya uppgifter som inte hade funktionen att förtydliga anbudet. På grund härav är det tveksamt om förfarandet kan uppfattas som en komplettering. Det står dock klart att ett anbud, som helt saknar vissa uppgifter som efterfrågats i förfrågningsunderlagets angivna skall-krav, inte kan kompletteras med dessa efter anbudstidens utgång utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Mot bakgrund härav finner förvaltningsrätten att

kommunen härigenom brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU.

För att ett ingripande enligt LOU ska ske krävs att bolaget lidit eller riskerat att lida skada på grund av bristerna i upphandlingen. Av tilldelningsbeslutet framgår att ingen av de anbudsgivare som kommunen begärt in kompletteringar av har tilldelats städdistrikt i förevarande upphandling. Bolaget kan med beaktande härav inte anses ha lidit eller riskerat att lida skada av ifrågavarande kompletteringar. Bolagets talan kan inte bifallas på denna grund.

Sammanfattningsvis saknas grund för ingripande enligt LOU och ansökan om överprövning ska därför i sin helhet avslås.

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



Per-Erik Nistér
rådman

Målet har föredragits av Anna Ljung.