



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
 Avdelning 31

**DOM**  
 2017-03-22  
 Meddelad i Stockholm

Mål nr  
 18226-16

**SÖKANDE**

ISKO AB, 556867-4963

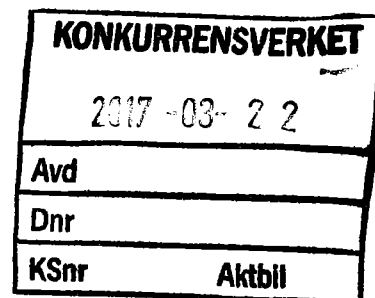
Ombud: Advokat Carl Fläring  
 Foyen Advokatfirma KB  
 Box 7229  
 103 89 Stockholm

**MOTPART**

Stockholms Universitet, 202100-3062  
 106 91 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Dok.Id 821423

**Postadress**

115 76 Stockholm

**Besöksadress**

Tegeluddsvägen 1

**Telefon**

08-561 680 00

**Telefax**

08-561 680 01

**E-post:** [forvaltningsrattenistockholm@dom.se](mailto:forvaltningsrattenistockholm@dom.se)  
[www.domstol.se/forvaltningsratt](http://www.domstol.se/forvaltningsratt)

**Expeditionstid**

måndag–fredag

08:00-16:30

**YRKANDEN M.M.**

*Stockholms universitet* (universitetet) genomför, som öppet förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, en upphandling av lokalvårdstjänster på tre städområden (A-C). I tilldelningsbeslut daterat den 12 augusti 2016 meddelade universitetet att man avser att, på alla tre områdena, teckna avtal med MIAB/NCA Facility Service (Facility).

*ISKO AB* (ISKO) yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas så att ISKO:s anbud, utan beaktande av Facility:s anbud, antas som det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet avseende städområde B och C. I andra hand yrkas att upphandlingen ska rättas så att ISKO:s anbud antas som det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet avseende städområde B och C. I tredje hand yrkas att upphandlingen ska rättas så att ISKO:s anbud antas som det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet avseende städområde B. Som grunder anförs att Facility:s anbud borde ha förkastats, att Facility:s anbud vid utvärderingen tilldelats alltför stora prisavdrag och i vart fall inte borde ha tilldelats fullt prisavdrag för kvalitet och leveranssäkerhet, samt att om universitetet agerat i strid med likabehandlingsprincipen endast avseende kvalitet eller leveranssäkerhet så ska ISKO likväl tilldelas kontraktet för städområde B. Till stöd för sin talan anför ISKO bl.a. följande.

Universitetet har positivt särbehandlat Facility. Utvärderingskriterierna var kvalitet, leveranssäkerhet och produktionstid. Facility har fått fullt prisavdrag för kvalitet och leveranssäkerhet trots att det finns brister i anbudet som inte kan innebära att Facility till fullo uppfyller utvärderingskravet för vare sig kvalitet eller leveranssäkerhet.

Av punkten 5.1 i förfrågningsunderlaget framgår att anbudsgivaren i anbudet ska utförligt beskriva företagets personalpolicy, arbetsmiljöpolicy, företagshälsovård och möjlighet till friskvård. Facility har endast utförligt

beskrivit sin personalpolicy för tjänstemän, men inte för lokalvårdarna som utför arbetet på universitetet. Antalet tjänstemän som konstant kommer att vistas på universitetet är cirka 1–4 medan antalet lokalvårdare kommer att vara 67–70 stycken. Facility's bemanning framgår av ingiven resursplan. Facility har beskrivit personalpolicy endast för en ytterst liten del av sin personal, och borde som högst ha placerats i det lägre intervallet ”uppfyller till stor del ställda krav i utvärderingskravet”. Anbudsgivaren Samhall AB:s (Samhall) kvalitetspolicy innehåller en utförlig redogörelse för kvalitetsarbete med hänvisning till ISO-certifikat som i sig ställer höga krav på kvalitetsledning. Ändå fick Samhall den lägre nivån med motiveringen ”otydlig/svårtolkad kvalitetspolicy”. Detta visar på vilken hög nivå som måste uppnås för att universitetet ska anse att krav är till 100 procent uppfyllda. Facility's företagspolicy är bristfällig och ofullständig snarare än att vara otydlig eller svårtolkad. Facility's anbud har inte uppfyllt skall-krav avseende friskvård och personalpolicy, och ska förkastas eller i andra hand inte tilldelas fullt prisavdrag.

Facility har redovisat annat bolags kapacitet gällande avtal om företagshälsovård utan att bilägga avtalet till anbudet. Facility har inte presenterat ett åtagande enligt 11 kap. 12 § LOU. I förfrågningsunderlaget punkten 4.2 konstateras att åberopande av leveranskapacitet hos underleverantör, vilket också gäller för dotterbolag, kräver ett giltigt samarbetsavtal. Om Facility presenterat åtagande eller samarbetsavtal efter att anbud lämnats in, så skulle det vara en otillåten komplettering, (jfr EU-domstolens avgöranden C-87/94 Wallonska bussarna och C-599/10 SAG). Ifall Facility faktiskt har bifogat samarbetsavtal uppfyller dessa inte kraven i förfrågningsunderlagets punkt 4.2. Av Facility's två samarbetsavtal med försättsblad kan inte utläsas vid vilken omfattning underleverantörer ska utföra delar av uppdraget; ”vid behov” kan knappast anses utvisa omfattning. Inte heller framgår karaktären på det arbete som ska utföras av underleverantörer. Det framgår inte heller av de aktuella samarbetsavtalen att Facility kommer att förfoga över nöd-

vändiga resurser när kontraktet ska fullgöras. Kravet på att det ska framgå vad och hur mycket som underleverantören ska utföra är fullt rimligt. Det är däremot mindre rimligt att universitetet bortser från att Facility inte uppfyllt detta krav. Det är svårt att förstå hur Facilitys beskrivning av företagshälsovård kan ses som utförlig, vilket är ett krav i förfrågningsunderlagets punkt 5.1. Inte heller framgår till vilket belopp personalens friskvårdsbidrag uppgår, utan det står bara ”personalen erbjuds friskvårdsbidrag”. En annan anbudsgivare, Rengörare Näslund AB, har diskvalificerats för att denna inte uppfyllt obligatoriskt krav i upphandlingen. Eftersom Facility inte heller uppfyllt obligatoriskt krav ska även Facility förkastas och inte utvärderas.

I punkten 5.3.4, Resursplan, anges att anbudsgivaren ska beskriva vikarieorganisation, dvs. hur semestrar, sjukfrånvaro och annan frånvaro kommer att hanteras. Facility har beskrivit sin vikarieorganisation för servicechef eller arbetsledare och för lokalvårdarna, men inte för gruppleddare på plats. Det har inte heller redovisats vikarier för gruppleddarna i anbudsbilaga 16. Gruppleddaren beskrivs där som ansvarig för den dagliga verksamheten, men ändå finns vikarieorganisation och -rutiner inte beskrivna någonstans. Även här borde Facility som högst ha placerats i intervallet ”uppfyller till stor del ställda krav i utvärderingskravet”.

På område C skulle Facilitys korrekta utvärderingspris bli 3 022 059,13, med prisavdrag om 1 300 000 för kvalitet och 1 100 000 för leverans. ISKO:s utvärderingspris om 2 879 253,26 är lägre och ISKO skulle vid korrekt utvärdering ha tilldelats kontraktet på område C.

På område B skulle IKSO ha fått kontrakt redan genom korrigerig på endera kriteriet kvalitet eller leveranssäkerhet. Med ett avdrag om 1 950 000 istället för 2 450 000 på kvalitet blir Facilitys utvärderingspris 3 287 945,56. Med ett avdrag om 2 250 000 istället för 2 800 000 på leveranssäkerhet blir Facilitys

utvärderingspris 3 337 945, 56. I båda fallen är ISKO:s utvärderingspris om 3 286 119,72 lägre och ISKO skulle ha fått kontrakt för område B.

ISKO har därmed lidit skada av universitetets positiva särbehandling av Facility. Att universitetet gör gällande att endast ISKO:s och Facility's anbud är relevanta för förvaltningsrättens bedömning är felaktigt. Att positivt särbehandla Facility i förhållande till andra anbudsgivare står sålunda i strid mot 1 kap. 9 § LOU. Om Facility hade hanterats likabehandlande skulle ISKO ha tilldelats kontraktet och därmed föreligger skada för ISKO.

*Universitetet* bestrider ISKO:s yrkanden och grunder samt anför till stöd för sin inställning bl.a. följande.

Anbudet från Facility uppfyller de krav som ställs i förfrågningsunderlaget. Universitetet har inte positivt särbehandlat Facility eller behandlat ISKO sämre än andra anbudsgivare i upphandlingen. Det bestrids att ISKO lidit skada eller riskerar att lida skada på grund av påstådda fel i upphandlingen.

Upphandlingsreglernas syfte är inte att styra utformningen av leverantörers interna policydokument, som eventuellt kan komma att efterfrågas i upphandling, utan enbart att möjliggöra objektiv prövning och utvärdering av olika lösningar på marknaden. I enlighet med konkurrensprincipen krävs att olika utformningar på marknaden beaktas och godtas.

Förfrågningsunderlag och anbud kan inte förväntas vara helt perfekta. Med hänsyn till oklarheter går det inte att undvika tolkning av såväl förfrågningsunderlag som anbud. Tolkningen får varken innebära att ytterligare krav eller kriterier läses in i förfrågningsunderlaget eller att tydliga krav och kriterier förminskas eller tas bort. Det saknas utrymme för att tolka anbud restriktivt. Närmast till hands ligger att tolka anbud välvilligt.

Universitet har använt språklig och objektiv metod vid tolkningen av förfrågningsunderlaget och inkomna anbud. ISKO argumenterar däremot för att generella krav får brytas ned och spaltas upp i underliggande detaljkrav som inte finns i förfrågningsunderlaget. ISKO har tolkat förfrågningsunderlaget subjektivt och extensivt men tolkat Facility's anbud restriktivt. I förfrågningsunderlaget anges t.ex. inte att kvalitet och leveranssäkerhet ska vara till 100 procent uppfyllda på det sätt som ISKO anför. En utförlig beskrivning innebär inte krav på mer detaljerad beskrivning relativt andra krav, och får inte tolkas så att anbudet ska innehålla krav och kriterier som inte har stöd i förfrågningsunderlaget.

Facility's anbud uteslöt språkligt och objektivt sett inte att lokalvårdare omfattas av dess personalpolicy, vilken därför omfattade företagets personal i sin helhet. Facility beskrev sin företagshälsovård och dess kapacitet, och åberopade inte annans kapacitet. Facility lämnade giltiga samarbetsavtal och specificerade i vilken omfattning underleverantörer anlitas. Facility beskrev sin vikarieorganisation i tillräcklig omfattning med vikarie för arbetsledning. I förfrågningsunderlaget finns inget krav att anbudet ska innehålla uppgift om vilket uppdrag som ska utföras av underleverantör.

Enligt punkten 5.1 är kravet att anbudsgivaren utförligt ska beskriva sin personalpolicy och bifoga denna. Det finns inget krav att personalpolicyn på särskilt sätt ska behandla lokalvårdare. Facility har beskrivit och bifogat sin personalpolicy för sin personalstyrka. Kravet tillgodoses av en personalpolicy som omfattar hela företaget. En sådan policy omfattar alla personalkategorier, även lokalvårdare. En personalpolicy för företaget i sin helhet ger också vid handen att företaget likabehandlar sina anställda. Anbudet från Facility har bedömts tillgodose kraven att anbudsgivaren har personalansvar för egen personal och utförligt beskriva policydokument samt bifoga personalpolicy, arbetsmiljöpolicy samt beskrivning av företagshälsovård och möjligheter till friskvård.

Regeln i 11 kap. 12 § LOU innehåller inga krav på att anbudsgivare ska bifoga avtal som styrker förfogande över nödvändiga resurser. Facility har inte åberopat annans kapacitet i sitt anbud. Regeln i 11 kap. 12 § LOU är därför inte tillämplig. Om regeln ändå är tillämplig gäller att Facility senast vid fullgörande av kontrakt ska styrka att företaget förfogar över annans resurser avseende företagshälsovård. Enligt universitetets bedömning har Facility redan genom sitt anbud visat att så är fallet.

Kravet i punkten 5.3.4 är att beskriva vikarieorganisation, dvs. hur semester, sjukfrånvaro och annan frånvaro kommer att hanteras, samt bifoga resursplan där bl.a. vikariefunktion ska redovisas. Facility bedöms ha tillgodosett de kraven. Det finns inget krav att anbudsgivare särskilt ska redovisa eller beskriva vikariefunktionens alla personalkategorier. Facility har i sitt anbud beskrivit vikariefunktion och bifogat resursplan.

Hur andra anbudsgivares anbud kan bedömas saknar, av processuella skäl, betydelse i detta mål. Det är enbart efter ansökan om överprövning som frågor om innebörden av sådana anbud kan prövas, och detta är inte fallet nu.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### **Förvaltningsrättens prövningsram m.m.**

Den 1 januari 2017 trädde lagen (2016:1145) om offentlig upphandling i kraft. Enligt dess övergångsbestämmelser gäller ändå, för sådan upphandling som påbörjats före ikraftträdandet, den upphävda lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Sistnämnda lag, som i denna dom förkortas LOU, är därför tillämplig i målet.

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt och genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. 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 har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten enligt 16 kap. 6 § LOU besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Förvaltningsrättens prövning tar inte sikte på upphandlingens materiella resultat utan endast på om myndigheten har förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU, (se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2013 ref. 5). Det är alltså fråga om en laglighetsprövning, inte en lämplighetsprövning.

#### **Obligatoriska krav**

Av EU-domstolens praxis följer att det strider mot likabehandlingsprincipen att utvärdera och anta ett anbud som inte uppfyller ett obligatoriskt krav, (se avgörandet C-243/89, *Stora Bält*). ISKO anför fyra punkter där man menar att Facility inte uppfyller obligatoriska krav: 1) vikarieorganisation beskrivs inte för gruppleddare, 2) personalpolicy är beskriven utförligt endast för tjänstemän, inte för lokalvårdare, 3) företagshälsovården är inte utförligt beskriven och det framgår därtill inte till vilket belopp personalens friskvårdsbidrag uppgår, 4) Facility har i fråga om företagshälsovård åberopat annat företags kapacitet utan att visa att man förfogar över dess resurser på sätt som krävs för att uppfylla kravet.

Relevant krav i förfrågningsunderlagets punkt 5.3.4 är att ”Beskriva vikarieorganisation, dvs. hur semestrar/sjukfrånvaro/ annan frånvaro kommer att hanteras”. Facilitys anbud har en resursplan med bl.a. vikarieorganisation. Där anges att vikarie alltid tillsätts på första frånvarodagen och att målet är att all personal på uppdraget ska vara insatta i näraliggande städrområden på aktuellt objekt. Det beskrivs att servicechef/arbetsledare alltid har en fast vikarierande servicechef som är väl insatt i områdena/lokalerna genom att ha deltagit vid implementeringen av uppdraget, fått en god introduktion och



även gjort studiebesök och träffat kontaktpersoner och lokalvårdare på plats. Vidare anges att även gruppledarna är väl insatta i rutinerna och vid behov kan vikariera för servicechefen vid korttidsfrånvaro. Dessutom beskrivs hur vikariepoolen för lokalvårdare ser ut. Att någon motsvarande pool inte är beskriven för gruppledare hindrar inte att Facility, enligt förvaltningsrättens mening, har beskrivit sin vikareorganisation för ”all personal” på sätt som uppfyller det obligatoriska kravet i 5.3.4 i denna del.

Avseende personalpolicy finns inte något krav i förfrågningsunderlaget på att denna ska beskrivas särskilt för varje personalkategori. Vad som står i punkten 5.1 är att anbudsgivaren ska ”utförligt beskriva sin personalpolicy, arbetsmiljöpolicy, företagshälsovård och möjligheter till friskvård” och bifoga personalpolicy. Facility har i sitt anbud beskrivit sitt arbetsmiljöarbete med sex olika fokusområden. Ett av dessa är ergonomi, där syftet är att ”minimera tunga lyft samt att vi använder oss endast av för ändamålet väl anpassade och ergonomiska städredskap som medför mindre påfrestning för axlar, nacke och handleder” varvid ”minimeras belastnings- och arbetsskador”. Detta tar uppenbarligen sikte på lokalvårdarna, vilket också fokusområdet profilkläder gör. Att Facilitys anbud dessutom innehåller en särskild personalpolicy för tjänstemän, med fokus på deras särskilda arbetsuppgifter, kundkontakter och ledaransvar, hindrar inte att kravet i 5.1 enligt förvaltningsrättens mening är uppfyllt i dess helhet.

Avseende företagshälsovården beskrivs i anbudet bl.a. rehabilitering, rehabiliteringsplaner och avtalet, via dotterbolaget NCA Facility Services, med Feel good. Förvaltningsrätten gör bedömningen att Facilitys anbud uppfyller kravet i punkten 5.1 på utförlig beskrivning, också avseende företagshälsovård. Något krav på att friskvårdsbidragets belopp ska anges finns inte i förfrågningsunderlaget.

Avseende annans kapacitet anser förvaltningsrätten, att Facility i fråga om företagshälsovård har åberopat annans kapacitet, nämligen från dotterbolaget NCA Facility Services AB och dess avtalspart Feel good, på sätt som avses i 11 kap. 12 § LOU. Enligt ISKO har Facility inte visat att man förfogar över nödvändiga resurser. Detta är dock inget obligatoriskt krav i förfrågningsunderlaget. Inte heller kräver LOU detta, utan vad som anges i 11 kap. 12 § är att leverantören ska tillhandahålla ett åtagande från företagen i fråga eller på annat sätt visa detta när kontraktet ska fullgöras. Vad som anges i förfrågningsunderlagets punkt 4.2 är att den leverantör som åberopar leveranskapacitet hos underleverantör (gäller även dotter- och systerbolag) ska förfoga över de personer och tjänster hos underleverantör som åberopas, och ha giltigt samarbetsavtal som säkerställer att aktuella resurser finns disponibla senast anbudsdagen. Det står inte att eventuella samarbetsavtal behöver bifogas anbudet. Det har inte framkommit något som talar mot att Facility, via dotterbolag, förfogar över åberopad kapacitet hos Feel good.

Enligt förvaltningsrättens mening har i målet inte framkommit att Facility's anbud brister i uppfyllande av obligatoriska krav på någon av de punkter som ISKO anfört. Det saknas därför skäl för ingripande enligt LOU på denna grund.

### **Poängsättning**

Det är den upphandlande myndigheten som ska köpa de varor eller tjänster som är föremål för upphandling. Denna får därför anses bäst lämpad att utvärdera lämnade anbud utifrån de krav som har ställts i förfrågningsunderlaget, (se Kammarrätten i Stockholms dom den 5 september 2012, mål nr 2304-12). När utvärderingen också innefattar en skönsmässig bedömning, vilket får anses vara fallet vid utvärdering av hur bra Facility's anbud är i fråga om ovan refererade resursplan och personapolicy samt allmän kvalitet, får den upphandlande myndighetens värdering godtas om det inte finns

uppenbara skäl till en annan bedömning, (jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 4 februari 2009, mål nr 5–09).

Förvaltningsrätten anser att det inte framkommit att Facility's anbud fått för höga poäng på sätt som strider mot LOU eller som ger uppenbara skäl för en annan bedömning. Också avseende poängsättningen saknar förvaltningsrätten skäl för att ingripa enligt LOU. Således ska ISKO:s ansökan om överprövning avslås.

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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

Charlotte Hedberg  
Rådman

David Munck har varit föredragande.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **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.