



**SÖKANDE**

Skaraborgs städ AB, 556219-5510

Ombud: Malin Grundström  
Tenders Sverige AB  
Nygatan 34  
582 19 Linköping

**MOTPART**

Polismyndigheten  
Box 12256  
102 26 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2019 1127	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

**YRKANDEN M.M.**

Polismyndigheten genomför en upphandling av lokalvårds- och fönsterputstjänster för Polisregion Väst, polisområde Västra Götaland, dnr 918-A608.246/2018. Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Upphandlingen omfattar två avtalsområden som utvärderas separat (avtalsområde A respektive B). Efter prövning och utvärdering av anbuden har Polismyndigheten beslutat att anta Samhall AB:s (Samhall) anbud avseende avtalsområde A. Upphandlingen i denna del avser dels regelbunden lokalvård av vissa, särskilt angivna lokaler, dels extra lokalvård såsom extra golvvård, bygg- och flyttstädning och sanering (i upphandlingen benämnda optioner).

**Skaraborgs Städ AB** (bolaget) ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att Samhalls anbud avseende kategori A ska diskvalificeras. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande. Samhalls anbud står i strid med förutsättningarna i upphandlingsdokumentet och anbudet borde därför rätteligen ha diskvalificerats. Bolaget har för avtalsområde A erhållit näst lägst pris och har lidit eller i vart fall riskerar att lida skada då bolaget rätteligen skulle ha tilldelats kontraktet i det fall utvärderingen hade genomförts korrekt.

Av punkt UF3.52 i upphandlingsföreskrifterna framgår att kontrakt kommer att tilldelas en leverantör för respektive avtalsområde utifrån värderingsgrunden "ekonomiskt mest fördelaktiga". Det framgår vidare att det anbud som har lägst jämförelsepris tilldelas uppdraget. Detta beräknas enligt följande: *"Utvärderingskostnaden för den regelbundna lokalvården beräknas genom offererat pris minus eventuellt fiktivt prisavdrag, dividerat med det totala antalet offererade arbetstimmar för lokalvården per månad (exklusive arbetsledning). 85 procent av utvärderingskostnaden för den*

*regelbundna lokalvården av objektet summeras med 15 procent av den totala utvärderingskostnaden för optionerna av objektet och blir anbudets totala jämförelsepris". Vid offererat anbudspris inom vissa prisintervall avseende den regelbundna lokalvården av respektive objekt erhåller E fiktivt prisavdrag".*

I det prisformulär som skulle bifogas anbudet och som ligger till grund för utvärderingen skulle anbudsgivare dels ange total kostnad för uppdraget/entreprenaden per månad genom att fylla i totalt antal arbetstimmar och belopp för lokalvård per månad, dels ange pris för ett antal s.k. optioner. Avseende optionerna skulle timpris anges för sex optioner, pris per kvadratmeter anges för fyra optioner och snittpris per styck anges för två optioner. Under rubriken "Kontraktuell bundenhet" i punkt UF3.52 i upphandlingsföreskrifterna framgår att antagen entreprenör är kontraktuellt bunden av såväl offererade anbudspriser som offererat antal arbetstimmar för lokalvård. Detta kan inte tolkas på annat sätt än att Polismyndigheten lägger vikt vid både pris och antal timmar som offereras. Om antalet arbetstimmar inte hade varit av betydelse skulle endast pris ha efterfrågats.

*Samhall har i sitt anbud angett följande; "Det antal lokalvårdare vi anger att vi kommer bemanna uppdraget med är ett normerat antal som behövs för ett vanligt företag för att klara uppdraget. Det är viktigt att här informera om att Samhall arbetar med personer med funktionsnedsättning. Samhall säljer inte timmar, vi säljer ett resultat. Vi bedömer hur mycket personal det krävs för att uppnå det överenskomna resultatet. Det innebär att vår bemanning som regel omfattar fler personer än övriga städentreprenörer. På detta sätt kan ni alltid vara säkra på att avtalad kvalitet uppfylls".*

Denna skrivning innebär, mot bakgrund av att det i upphandlingsdokumentet tydligt framgår att entreprenören är kontraktuellt bunden av såväl offererade anbudspriser som antalet arbetstimmar, att anbudet

innehåller en otillåten reservation. Det anges uttryckligen att Samhall inte säljer timmar utan att de bemannar uppdrag på det sätt som de själva anser nödvändigt för att nå ett resultat. Detta skulle inte utgöra ett problem i upphandlingar där anbudspris utvärderas utifrån exempelvis pris per kvadratmeter. I upphandlingar som denna, där timpris är en avgörande faktor utgör detta emellertid ett problem. Det normerade antal lokalvårdare som Samhall offererar blir i aktuellt anbud ett normerat antal timmar och innebär att det på ett likvärdigt och transparent sätt inte går att jämföra Samhalls och övriga anbudsgivares offererade antal timmar och timpriser.

Den modell som används för att utvärdera anbud i aktuell upphandling medför att timpriserna är av avgörande betydelse för utvärderingen och för att utse den leverantör som offererat lägst jämförelsepris. Detta är till fördel för Samhall då det alltid krävs längre arbetstid för dem att utföra ett visst uppdrag än det gör för andra aktörer på marknaden. I det fall Polismyndigheten i stället hade efterfrågat endast pris för aktuella uppdrag, skulle utfallet av en värdering exklusive antal timmar ha medfört en utvärderingskostnad om 820 995 kr för Samhall och 820 000 kr för bolaget. Utfallet av en utvärdering exklusive timmar och inklusive optionspriser skulle ha medfört en utvärderingssumma om 821 055,15 kr för Samhall och 820 071 kr för bolaget. Utfallet blir annorlunda beroende på om timmar ingår vid utvärderingen eller inte och bolaget skulle ha haft det mest fördelaktiga anbudet i form av lägst pris om timmar inte hade efterfrågats.

Samhalls utvärderingskostnad för optioner är 60,15 kr medan bolagets är 71,50 kr. Samhalls skrivelse innebär i praktiken att Polismyndigheten kommer att behöva beställa fler antal timmar av Samhall för att få samma mängd arbete utfört som exempelvis av bolaget. Polismyndigheten riskerar därmed även att få erlagga en större ersättning än vad som kan förutses. Om Polismyndigheten exempelvis beställer extra lokalvård på löpande timpris i form av städning av matsal skulle bolaget fakturera för den tid som

städningen tar, exempelvis en timme. Bolaget har för denna typ av option offererat 300 kr per timme. Samhall har för samma tjänst offererat ett timpris på 262 kr per timme. I och med att Samhall i sitt anbud har angett att de inte säljer timmar utan kvalitet och att städningen tar längre tid/omfattar fler personer än övriga städentreprenörer, går det inte att förutse hur lång tid städning av matsalen skulle ta eller hur mycket det skulle komma att kosta Polismyndigheten. Det framgår inte heller hur en jämförelse av nedlagt arbete ska kunna göras eller hur detta normerade antal beräknas. Detta innebär i praktiken att Polismyndigheten dels inte kommer att kunna följa upp om Samhall levererar det antal timmar de angivit i anbudet, dels att det kommer att bli dyrare att beställa tjänster i och med att det kommer krävas fler timmar av Samhall för att få samma mängd arbete utfört. I och med att det av Samhalls anbud framgår att en arbetad timme av Samhall innebär mindre mängd arbete i jämförelse med en arbetad timme av en annan städentreprenör så har inte priser eller timmar i aktuell utvärdering kunnat jämföras mellan anbudsgivare på ett likvärdigt och transparent sätt. Eftersom Samhalls anbud står i strid med förutsättningarna i upphandlingsföreskrifterna ska anbudet rätteligen diskvalificeras. Polismyndigheten har, genom att godta Samhalls anbud, agerat i strid med likabehandlings- och transparensprincipen.

**Polismyndigheten** bestrider bifall till ansökan och yrkar för egen del att ansökan ska avslås. Polismyndigheten anför bl.a. följande. Upphandlingen strider inte mot LOU eller de rättsliga principer som bär upp LOU och unionsrätten. Bolaget har i vart fall inte lidit eller riskerar att lida skada.

Det går tydligt att utläsa vad Polismyndigheten tillmäter betydelse vid utvärderingen av anbudet. Samtliga anbudsgivare har haft samma möjligheter att lämna konkurrenskraftiga anbud och samtliga anbud har utvärderats på det sätt som beskrivits i upphandlingsföreskrifterna. De uppdrag som är förtydligade i prisbilagan utgör en del av kommande avtal

och består av en specificerad adress, yta och ett klarlagt antal timmar inom vilka uppdragen ska utföras. Av punkt UF3.52 i upphandlingsföreskrifterna framgår att antagen leverantör är kontraktuellt bunden av såväl offererade anbudspriser som offererat antal arbetstimmar för lokalvård och timantalet är således en väldigt relevant del vid uppdragets utförande.

Samhall har i sitt anbud beskrivit sin organisation avseende lokalvårdare genom att förtydliga att bemanningen av personal kommer att anpassas efter varje uppdrag för att uppnå önskat resultat. Polismyndigheten vill förtydliga att offererade priser och arbetstimmar i upphandlingen inte är kopplade till ett antal personer, utan uppdrag (inklusive angivna timmar för uppdraget). Uppdrag kan därför utföras med flera personer, dock till angivna priser/uppdrag, så länge samtliga personer uppfyller aktuella krav avseende personal. Om Polismyndigheten exempelvis har en lokal om 200 kvadratmeter där en leverantör angett att arbetet för den exemplifierade ytstorleken tar fyra timmar att utföra, läggs ingen vikt vid om arbetet utförs av en eller flera personer så länge arbetet utförs på det sätt som angetts i avtalet och inom den angivna tidsramen som leverantören angivit i avtalet. I detta fall skulle det innebära att leverantören endast får debitera för fyra arbetstimmar. Det är därmed inte relevant hur många anställda som utför uppdraget. Att anpassa personalmängden efter Polismyndighetens behov eller aktuella uppdrag strider inte mot något obligatoriskt krav och kan därför inte heller ses som en reservation.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### **Utgångspunkter för prövningen**

Enligt 4 kap. 1 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upp-

handlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Av 20 kap. 6 § LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av 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, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grund av vad sökanden har framfört i målet finns grund för att ingripa mot upphandlingen enligt 20 kap. 6 § LOU. Det är vidare den som ansöker om överprövning som på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter talan grundas på och visa att upphandlande myndighet har agerat i strid med LOU (jfr RÅ 2009 ref. 69).

### **Förvaltningsrättens bedömning**

Frågan i målet är om Polismyndigheten, genom att anta Samhalls anbud, har agerat i strid med likabehandlings- och transparensprincipen mot bakgrund av vad bolaget har anfört.

Bolaget har gjort gällande att den modell som används för att utvärdera anbuden i den aktuella upphandlingen medför att timpriserna är av avgörande betydelse för utvärderingen. Eftersom Samhall har angett att de inte säljer timmar utan kvalitet anser bolaget att Samhall har gjort en otillåten reservation. Bolaget har vidare gjort gällande att Samhalls timmar och priser inte på ett likvärdigt och transparent sätt går att jämföra med övriga anbudsgivares offererade antal timmar och priser. Samhalls skrivelse innebär i praktiken enligt bolaget att Polismyndigheten kommer att behöva beställa fler antal timmar av Samhall för att få samma mängd arbete utfört

som exempelvis av bolaget och att Polismyndigheten riskerar att få erlægga en större ersättning än vad som kan förutses. Bolaget har även gjort gällande att utfallet skulle ha blivit annorlunda i det fall Polismyndigheten hade efterfrågat endast pris för aktuella uppdrag, vilket hade medfört att bolaget skulle ha fått en lägre utvärderingssumma än Samhall.

Av upphandlingsdokumenten framgår följande om hur utvärderingen av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet går till. I punkt UF3.52 i upphandlingsföreskrifterna anges att utvärderingskostnaden för den regelbundna lokalvården beräknas genom offererat pris minus eventuellt fiktivt prisavdrag, dividerat med det totala antalet offererade arbetstimmar för lokalvården per månad (exklusive arbetsledning). 85 procent av utvärderingskostnaden för den regelbundna lokalvården av objektet summeras därefter med 15 procent av den totala utvärderingskostnaden för optionerna av objektet och blir anbudets totala jämförelsepris. Städentreprenörer erhåller ett fiktivt prisavdrag vid offererat anbudspris inom vissa prisintervall avseende den regelbundna lokalvården av respektive objekt. Förvaltningsrätten konstaterar att det antal timmar som har offererats, och alltså inte endast det totala priset på arbetade timmar, har betydelse för utvärderingen av vilket anbud som anses vara mest fördelaktigt ekonomiskt.

Förvaltningsrätten noterar att anbudsgivarna har haft att fylla i ett prisformulär. Den upphandlande myndigheten har där på förhand angett uppgifter om dels ytan för den regelbundna lokalvården, dels utvärderingsvolymen i form av timmar, kvadratmeter eller antal fönster per år för optionerna. Anbudsgivarna har haft att fylla i fält som markerats med gul färg. De gula fälten avseende den regelbundna lokalvården avser totalt antal arbetstimmar för lokalvård per månad (exklusive arbetsledning) per uppdrag och belopp (kr/månad) inklusive fönsterputs, entrémattor och förbrukningsmaterial. De gula fälten avseende optionerna avser pris per



redan angivna antal timmar, kvadratmeter eller antal fönster per år. Under rubriken ”förklarande information” framgår bl.a. att de angivna priserna ska innefatta alla de kostnader som krävs för att utföra uppdraget enligt förfrågningsunderlaget och att inga andra kostnader får påföras beställaren. Förvaltningsrätten noterar att anbudsgivarna ska ha lämnat uppgifter om såväl det antal arbetstimmar som krävs för den regelbundna lokalvården som det totala priset för att utföra uppdragen. Förvaltningsrätten noterar vidare att det av föreskrifterna framgår att den antagna entreprenören är kontraktuellt bunden av såväl offererade anbudspriser som offererat antal arbetstimmar.

Förvaltningsrätten anser inte att det av upphandlingsföreskrifterna kan utläsas att en arbetstimme måste motsvara en persons arbete under en timme. Det finns därmed enligt förvaltningsrättens mening inget hinder mot att beräkna uppdragets pris per timme utifrån flera personers arbetsförmåga. Eftersom anbudsgivarna är bundna av de offererade priserna och timmarna föreligger det enligt förvaltningsrätten inte heller någon risk för att Polismyndigheten kommer att behöva beställa fler timmar eller betala mer i ersättning än vad som framgår av anbudet så som det har presenterats i prisformuläret. Förvaltningsrätten konstaterar att det av det prisformulär som fyllts i av Samhall framgår vilket antal timmar och vilket pris per timme som offererats. Det har inte framkommit annat än att Samhall kommer att hålla sig till offererade anbudspriser och timmar. Förvaltningsrätten anser därmed att Samhalls beskrivning att Samhall ”inte säljer timmar, utan kvalitet” inte kan tolkas på så sätt att Samhall gör något slags reservation i förhållande till de villkor som har uppställts i upphandlingen. Förvaltningsrätten finner mot denna bakgrund att bolaget inte har visat att Samhall har gjort en otillåten reservation eller att Polismyndigheten genom att anta anbudet har agerat i strid med likabehandlings- och transparensprincipen. Det finns därmed inte någon grund för ingripande

enligt LOU med anledning av vad bolaget har anfört. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).

Charlotte Mattsson  
Rådman

Föredragande juristen Narin Demirel har föredragit målet.



## Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

### Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

### Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

### Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.