



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UMEÅ**

DOM
2013-03-21
Meddelad i
Umeå

Mål nr
2431-12 E
Kansli 3

SÖKANDE

Heinestams Städservice AB, 556222-1456
Box 3009
903 02 Umeå

MOTPARTER

1. Polishögskolan
Umestan
903 45 Umeå

2. Polismyndigheten i Västerbottens län
Box 463
901 09 Umeå

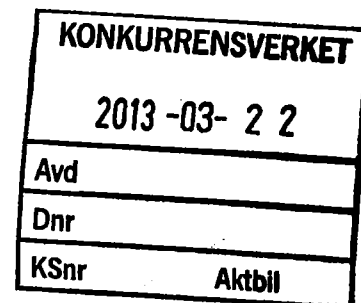
Ombud för 1 och 2: Magnus Björk
Rikspolisstyrelsen
Box 12256
102 26 Stockholm

SAKEN

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan.



Dok.Id 30248

Postadress
Box 193
901 05 Umeå

Besöksadress
Nygatan 45
(Tingshuset)

Telefon
090-17 74 00
E-post: forvaltningsratteniumea@dom.se

Telefax
090-13 75 88

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Rikspolisstyrelsen genomför en upphandling av lokalvårdstjänster (dnr PVS-918-2949/11) för, såvitt är av intresse i förevarande mål, Polismyndigheten i Umeå och Polishögskolan i Umeå (härefter benämnda Polisen) vilka utgör avtalsparter och därmed upphandlande myndigheter för de delar av upphandlingen som målet gäller. Vid upphandlingen används öppet förfarande.

Heinestams Städservice AB (härefter Heinestams) yrkar i förvaltningsrätten i första hand att upphandlingen, såvitt avser anbudsområde 1 och 4, får avslutas först sedan rättelse vidtagits och i andra hand att upphandlingen i nämnda delar ska göras om.

Polisen motsätter sig bifall till ansökan.

UTREDNINGEN

Förfrågningsunderlaget

Av Upphandlingsföreskrifterna framgår under rubriken UF1 Allmän orientering att upphandlingen är indelad i fyra anbudsområden och att beställaren avser skriva avtal med en entreprenör per anbudsområde. Anbudsområde 1 avser Umeå Polisstation och anbudsområde 4 avser Polishögskolan i Umeå.

Under rubriken UF3.5151 Kompetens och erfarenhet anges bl.a. följande.

Anbudsområde 1

- Entreprenören ska ha minst tre (3) års erfarenhet av att utföra lokalvårdstjänster

- För att ha förmåga att kunna utföra uppdrag av denna storlek ska anbudsgivare ha en total omsättning på minst 3 Mkr det senaste räkenskapsåret
- Entreprenören ska utföra eller ha utfört minst två (2) referensuppdrag avseende lokalvård liknande det som efterfrågas i denna upphandling och som uppfyller följande kriterier:

1. De redovisade uppdragen ska gälla för olika beställare *
2. Lokalvård om minst 15 000 m² per beställare
3. Uppdragen får inte vara äldre än tre (3) år räknat från sista anbudsdag.
4. Entreprenören ska ha utfört uppdraget på ett, enligt aktuell beställare, tillfredställande sätt.

* Kravet avser den organisation som formellt stod som beställare och inte den juridiska personen. Om anbudsgivare t.ex. utfört lokalvårdsuppdrag åt två olika nämnder i en kommun och dessa stått som beställare för respektive uppdrag räknas detta således som två olika uppdrag med två olika beställare.

Under rubriken UF3.5152 Personal och kompetenskrav anges bl.a. följande.

Ansvarig arbetsledare

Krav: Entreprenören ska utse och i sitt anbud namnge minst en ansvarig arbetsledare för den upphandlade tjänsten. Entreprenören ska tillhandahålla en ansvarig arbetsledare per anbudsområde. Uppdraget ska i övrigt bemannas med det antal arbetsledare som anbudsgivare anser krävs för att försäkra sig om ett kontraktsevenligt utförande samt en hög servicegrad.

Ansvarig arbetsledare ansvarar för att uppdraget utförs tillfredställande och enligt avtalade villkor och beställarens instruktioner.

Ansvarig arbetsledare ska vara på plats på städobjekten i anbudsområde 1, 3 och 4 minst 1 timme per vecka och objekt för att kontrollera utförd lokalvård.

Arbetsledaren ska ha minst tre (3) års erfarenhet av arbetsledning i städuppdrag. Anbudsgivare ska redovisa två olika referensuppdrag för erbj-

den arbetsledare. Av uppdragen ska framgå att namngiven städledare utfört arbetsledande uppgifter vid utförande av städtjänster för olika externa uppdragsgivare. Uppdrag får inte ha slutförts tidigare än tre år räknat från sista anbudsdag.

Bevis: Entreprenören ska i sitt anbud bekräfta att ovan ställda krav är uppfyllda samt bifoga CV avseende erbjuden person, som styrker efterfrågad kompetens och erfarenhet med angivande av fullständig teoretisk kompetensbakgrund samt anställningar. Av CV ska framgå att erbjuden arbetsledare har haft arbetsledande positioner/roller. Redovisning av två (2) referensuppdrag för erbjuden person med angivande av kund (företag), tid för uppdragets utförande, namn och kontaktuppgifter till uppdragsgivare (kontaktperson) samt en kortfattad beskrivning av uppdraget som visar att referensuppdraget haft sådan omfattning som efterfrågas i kravet ovan. Entreprenören får som referensuppdrag åberopa samma kund (företag/organisation), men med olika uppdragsgivare (kontaktpersoner).

Polisens prövning av anbuden

Av utvärderingsrapporterna framgår att Polisen vid prövningen av inkomna anbud bedömt att anbudet från Heinestams varken avseende anbudsområde 1 eller anbudsområde 4 uppfyllt i förfrågningsunderlaget ställda krav på leverantören. Anbudet har därför inte gått vidare till utvärderingsfasen.

Polisens motivering avseende anbudsområde 1 återfinns i bilaga 1 till domen (Heinestams anbud utgör anbud 5) och motiveringen avseende anbudsområde 4 återfinns i bilaga 2 till domen (Heinestams anbud utgör anbud 6).

Parternas anföranden

Heinestams anför bl.a. följande.

Anbudsområde 1; Begreppet "beställare" används inkonsekvent i förfrågningsunderlaget. I avsnitt UF3.5151 hänvisas till anbudsgivares referenser som beställare medan "beställare" i det övriga materialet betyder Polismyndigheten. Till följd därav har förfrågningsunderlaget missuppfattats vilket lett till att Heinestams lämnat uppgifter som medförde att anbudet inte kvalificerade sig.

Anbudsområde 4; Det är beställarens skyldighet att be om ett förtydligande när något upplevs som otydligt i ett anbud. Att offererad ansvarig arbetsledare **inte** arbetat som arbetsledare de senaste tre åren är en ren gissning och ett felaktigt antagande från Polisens sida eftersom det inte står någonstans i anbudet. I anbudet har klart och tydligt skrivits att han varit anställd i företaget sedan 2001 samt att han arbetar som arbetsledare. Detta har dock tolkats som att han inte har arbetat som arbetsledare de senaste tre åren vilket är felaktigt. Anställningsavtal som styrker ansökan bifogas.

Heinestams har lidit ekonomisk skada av att inte ha vunnit då deras pris var lägst.

Polisen anför bl.a. följande.

Anbudsområde 1; I förfrågningsunderlaget avses med "beställare" Polismyndigheten i Västerbottens län och Polishögskolan förutom i ett fall. I avsnitt UF3.5151 Kompetens och erfarenhet avses med "beställare" anbudsgivarens tidigare uppdragsgivare, vilket det inte kan råda några som helst tvivel om när begreppet sätts i sitt sammanhang. Enligt Polisens uppfattning är förfrågningsunderlaget så klart och tydligt formulerat i detta

hänseende att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka det på samma sätt samt avgöra vad Polisen tillmäter betydelse vid upphandlingen.

För det fall förvaltningsrätten ändå skulle anse att förfrågningsunderlaget är så bristfälligt utformat i detta hänseende att principerna om likabehandling och transparens träds för när, kan denna eventuella brist inte medföra att Heinestams kan anses lida eller riskera att lida skada. Den påstådda bristen har nämligen inget samband med skälet till att Heinestams anbud diskvalificerades. Det faktum att Heinestams har inkommit med ett referensuppdrag som beträffande antal kvadratmeter inte är likvärdigt med det som efterfrågas kan omöjligen bero på att begreppet "beställare" getts två innebörder i förfrågningsunderlaget.

Anbudsområde 4; Av principerna om likabehandling och transparens följer att samtliga skall-krav måste vara uppfyllda för att ett anbud ska kunna beaktas. Av UF3.5152 Personal och kompetenskrav framgår att anbudsgivaren ska utse och i sitt anbud namnge minst en ansvarig arbetsledare för den upphandlade tjänsten och som bland annat ska ha minst tre års erfarenhet av arbetsledning i städuppdrag. Vidare framgår att anbudsgivaren i sitt anbud ska bekräfta att det ställda kravet är uppfyllt samt bifoga CV avseende erbjuden person, som styrker efterfrågad kompetens och erfarenhet med angivande av fullständig teoretisk kompetensbakgrund och anställningar. Av Heinestams anbud framgår inga uppgifter om hur länge den utsedde ansvarige arbetsledaren har arbetat som arbetsledare (vilket även bekräftas av Heinestams i ansökan om överprövning). Detta har medfört att anbudet har förkastats.

Förtydligande eller komplettering av inlämnat anbud är möjligt endast med tillämpning av 9 kap. 8 § andra stycket LOU. Av lagrummets ordalydelse framgår att det står den upphandlande myndigheten fritt att låta en anbuds-

givare förtydliga eller komplettera sitt anbud. En upphandlande myndighet har inte någon skyldighet att låta anbudsgivare förtydliga eller komplettera sitt anbud.

Att förtydliga eller komplettera något i nämnda bestämmelses mening förutsätter vidare att det redan finns uppgifter i anbudet som kan förtydligas eller kompletteras och innebär att dessa uppgifter konkretiseras. Att ersätta en uppgift i anbudet med annan eller tillföra anbudet en helt ny uppgift faller däremot utanför ramen för vad som är tillåtet.

Som framgår ovan innehåller Heinstams anbud inte några uppgifter som kan förtydligas eller kompletteras. Polisen har varken haft skyldighet eller ägt rätt att låta Heinstams förtydliga eller komplettera sitt anbud i detta hänseende.

TILLÄMPLIGA BESTÄMMELSER

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. (1 kap. 9 § LOU)

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. (9 kap. 8 § LOU)

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

DOMSKÄL

Heinestams menar avseende *anbudsområde 1* att begreppet ”beställare” används inkonsekvent i förfrågningsunderlaget varför underlaget missuppfattats och man lämnat uppgifter som medförde att anbudet inte kvalificerade sig för utvärdering. Förvaltningsrätten konstaterar att enligt förfrågningsunderlaget avses med ”beställare” Polismyndigheten i Västerbottens län och Polishögskolan. Vidare noteras att uttrycket också används så i förfrågningsunderlaget, förutom i avsnitt UF3.5151 då i stället avses anbudsgivarens tidigare uppdragsgivare. Denna motstridighet utgör enligt förvaltningsrättens mening en viss brist i förfrågningsunderlaget. Med hänsyn till det sammanhang som uttrycket ”beställare” används i under avsnitt UF3.5151 kan det enligt förvaltningsrättens uppfattning dock svårligen förstås som annat än anbudsgivarens tidigare uppdragsgivare. Bristen är därför av marginell betydelse och medför inte att utformningen av förfrågningsunderlaget strider mot den gemenskapsrättsliga principen om transparens.

Anbudsområde 4; Av förfrågningsunderlaget framgår att anbudsgivaren i sitt anbud ska utse och namnge minst en ansvarig arbetsledare och att denne ska ha minst tre års erfarenhet av arbetsledning i städuppdrag. Vidare framgår att anbudsgivaren i sitt anbud ska bekräfta att ställda krav är uppfyllda samt bifoga CV avseende erbjuden person. Efterfrågad kompetens och erfarenhet ska styrkas med angivande av fullständig teoretisk

kompetensbakgrund samt anställningar. Av CV ska framgå att erbjuden arbetsledare haft arbetsledande positioner/roller.

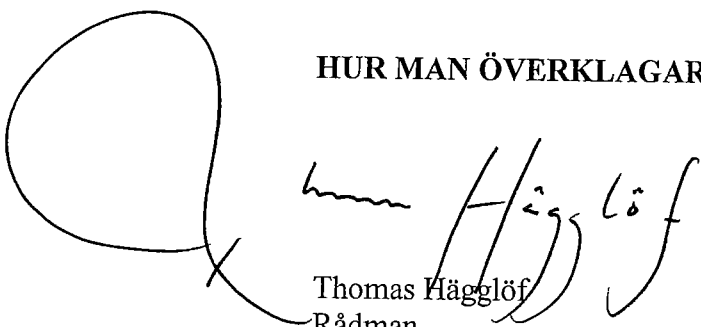
Beträffande Heinestams anbud noterar förvaltningsrätten följande. För den offererade ansvarige arbetsledaren har till anbudet bifogats ett CV. Förutom CV:et och uppgifter om referensuppdrag (utförda i maj 2011 – september 2012 respektive i augusti – november 2012) har inte några ytterligare uppgifter om arbetsledaren lämnats. I CV:et anges endast att personen ifråga varit anställd hos Heinestams sedan 2001, till en början som lokalvårdare men allt eftersom förtroendet från personalen ökat har ansvaret som arbetsledande känts mer passande och är idag den aktuella titeln.

Utifrån vad som anges i CV:et går enligt förvaltningsrättens mening inte att utläsa att offererad ansvarig arbetsledare har minst tre års erfarenhet av arbetsledning och än mindre är efterfrågad erfarenhet styrkt. Det har inte framkommit annat än att kravet är relevant för upphandlingen och det är klart och tydligt utformat. Anbudet från Heinestams uppfyller därför inte samtliga skall-krav och ett anbud som inte uppfyller samtliga skall-krav ska rätteligen inte utvärderas.

Heinestams menar dock att man borde ha getts möjlighet till förtydligande av anbudet. Förvaltningsrätten noterar härvid att det inte finns någon skyldighet för en upphandlande myndighet att begära förtydligande eller komplettering utan detta är en möjlighet som endast tillkommer den upphandlande myndigheten. Det bör även påpekas att det är anbudsgivaren som bär risken för eventuella brister i anbudet. Vidare kan det inte anses vara fråga om ett uppenbart fel som får rättas. På grund av det anförda bedömer förvaltningsrätten att Polisen haft fog för att inte utvärdera anbudet från Heinestams.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten således att ansökan ska avslås med avseende på både anbudsområde 1 och anbudsområde 4.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 3 (DV 3109/1C LOU)



Thomas Hägglöf
Rådman

Målet har föredragits av Christina Röckner.



städtjänster för olika externa uppdragsgivare. Uppdrag får inte ha slutförts tidigare än tre (år) räknat från sista anbudsdag.

Anbudsgivaren har namngett två olika arbetsledare, dock går det inte att utläsa vilken arbetsledare som har angetts för respektive anbudsområde. Anbudsgivaren har angett ett referensuppdrag för respektive arbetsledare, dock saknas det två (2) referensuppdrag för vardera offererad arbetsledare.

Av ovan redovisade skäl läggs anbudet åt sidan. Anbudet går därmed inte vidare till steg 2 – prövning av kraven på tjänsten.

2.3.4 Anbud 4

Den genomförda prövningen av anbudet visade att samtliga ställda krav på leverantören är uppfyllda. Anbudet går därmed vidare till steg 2 – prövning av krav på tjänsten.

2.3.5 Anbud 5

Den genomförda prövningen av detta anbud visade att brister förelåg i förhållande till de krav som ställts i förfrågningsunderlaget.

Enligt krav i UF3.5151 Kompetens och erfarenhet ska anbudsgivare redovisa två referensuppdrag avseende lokalvård liknande det som efterfrågas i denna upphandling och som uppfyller bl.a. att referensuppdraget ska ha haft den omfattningen att lokalvården omfattade minst 15 000 m² per beställare.

Av den beskrivning som anbudsgivaren lämnat i sitt anbud framkommer att ett av de angivna referensuppdragen (referensuppdrag 2) inte uppfyller kravet på att lokalvården ska ha omfattat minst 15 000 m². Angivet referensuppdrag omfattar en lokalvård om 8 500 m². Således uppfylls inte krav i UF3.5151.

Av ovan redovisade skäl läggs anbudet åt sidan. Anbudet går därmed inte vidare till steg 2 – prövning av kraven på tjänsten.

2.3.6 Sammanfattning

Den genomförda prövningen av inkomna anbud visade att anbud 2 och 4 uppfyllde ställda krav på leverantören. Anbudet går således vidare till steg 2 – prövning av kraven på tjänsten.



Av ovan redovisade skäl läggs anbudet åt sidan. Anbudet går därmed inte vidare till steg 2 – prövning av kraven på tjänsten.

2.3.5 Anbud 5

Den genomförda prövningen av anbudet visade att samtliga ställda krav på leverantören är uppfyllda. Anbudet går därmed vidare till steg 2 – prövning av krav på tjänsten.

2.3.6 Anbud 6

Den genomförda prövningen av detta anbud visade att brister förelåg i förhållande till de krav som ställts i förfrågningsunderlaget.

Enligt krav i UF3.5152 Personal och kompetenskrav, Ansvarig arbetsledare, ska anbudsgivare redovisa en arbetsledare som ska ha minst tre (3) års erfarenhet av arbetsledning i städuppdrag. Anbudsgivaren ska i sitt anbud bifoga CV avseende erbjuden person, som styrker efterfrågad kompetens och erfarenhet med angivande av fullständig teoretisk kompetensbakgrund samt anställningar. Av CV ska framgå att erbjuden arbetsledare har haft arbetsledande positioner/roller.

Av lämnat anbud framgår inte att erbjuden arbetsledare har minst tre (3) års erfarenhet av arbetsledning. Av lämnat CV för erbjuden arbetsledare går det att utläsa att arbetsledaren har varit anställd sedan 2001. Dock går det inte att utläsa att offererad arbetsledare har minst tre (3) års erfarenhet som arbetsledare. Det som framgår av lämnat CV är att *"Till en början som lokalvårdare men allt eftersom förtroendet från personalen ökade har ansvaret som arbetsledare känts mer och mer passande. Idag är det den aktuella titeln."* Denna beskrivning styrker inte kravet om minst tre (3) års erfarenhet enligt ovan

Av ovan redovisade skäl läggs anbudet åt sidan. Anbudet går därmed inte vidare till steg 2 – prövning av kraven på tjänsten.

2.3.7 Sammanfattning

Den genomförda prövningen av inkomna anbud visade att anbud 2, 3 och 5 uppfyllde ställda krav på leverantören. Anbuden går således vidare till steg 2 – prövning av kraven på tjänsten.