



**KLAGANDE**

Östgöta Ståd AB, 556419-5450  
Fjärilsgatan 9  
603 61 Norrköping

Ombud: Jur.kand. Hanna Wikström  
Advokatfirman Glimstedt  
Box 1234  
600 42 Norrköping

**MOTPART**

Motala kommun  
591 86 Motala

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 28 maj 2010 i mål nr 3687-10,  
se bilaga A

**SAKEN**

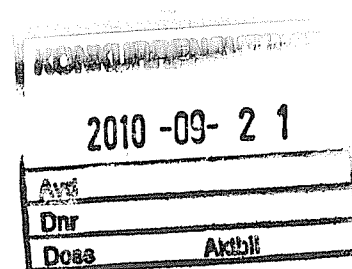
Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Kammarrätten avslår överklagandet.

- Klaganden/ombudet
- Motparten/ombudet
- Skatteverket
- Länsstyrelsen
- Förvaltningsrätten
- Allmänna ombudet
- Konkurrensverket*

- För kännedom
- För verkställighet
- För delgivning



### YRKANDEN M.M.

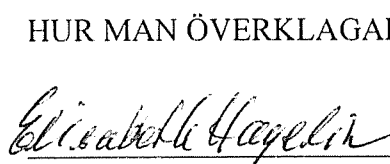
Östgöta Städ AB yrkar att kammarrätten undanröjer Motala kommuns beslut den 8 april 2010 att avbryta upphandlingen avseende städning av delar av kommunens lokaler, samt beslutar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts i form av att utvärderingen görs om med bortseende från, vid beräkning av anbudspris, prisuppgift för höghöjdsstädning. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande. Skäl att avbryta upphandlingen saknas då det inte föreligger bristande transparens i underlaget vad gäller förbrukningsmaterial. Vidare föreligger inte heller bristande transparens i underlaget beträffande pris avseende höghöjdsstädning. Den sista bedömningen instämmer även förvaltningsrätten i.

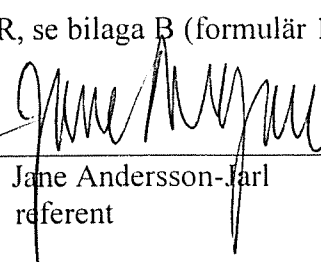
Motala kommun motsätter sig bifall till överklagandet.

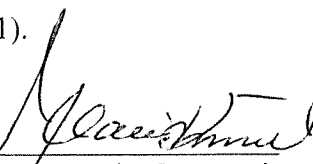
### SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Fråga i målet är vilka omständigheter som kan sägas vara legitima för att avbryta en upphandling. Kommunen har åberopat bl.a. som skäl härtill att underlaget hade bristande transparens gällande i vart fall förbrukningsmaterial, vilket även annan anbudsgivare påpekat. Kommunen har senare gjort om upphandlingen. Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning och finner att kommunen får anses ha haft skäl att avbryta upphandlingen. Överklagandet ska således avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

  
Elisabeth Hagelin

  
Jane Andersson-Jarl  
referent

  
Maria Krönmark



**SÖKANDE**

Östgöta Ståd AB, 556419-5450  
Fjärilsgatan 9  
603 61 Norrköping

Ombud: Jur.kand. Hanna Vikström  
Advokatfirman Glimstedt  
Box 1234  
600 42 Norrköping

**MOTPART**

Motala kommun  
591 86 Motala

**SAKEN**

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

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår Östgöta Ståds ansökan om överprövning av Motala kommuns beslut den 8 april 2010 att avbryta upphandlingen.

**YRKANDE M.M.**

Motala kommun (kommunen) påbörjade en upphandling avseende städverksamhet, dnr UH-09-93. Den 8 april 2010 beslutade kommunen att avbryta den aktuella upphandlingen, med motiveringen att underlaget inte varit transparent. Anbudsgivarna meddelades även att en ny upphandling kommer att genomföras.

Östgöta Städ AB (bolaget) ansöker om överprövning och yrkar i *första hand* att förvaltningsrätten undanröjer kommunens beslut den 8 april 2010 att avbryta upphandlingen. I *andra hand* yrkar bolaget att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts i form av att utvärderingen görs om med bortseende från, vid beräkning av anbudspris, prisuppgift för höghöjdsstädning.

Förvaltningsrätten har den 16 april 2010 beslutat att avslå bolagets yrkande om interimistiskt beslut.

Kommunen yrkar att förvaltningsrätten ska avslå bolagets yrkanden.

**SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

**Lagtext m.m.**

Av 1 kap. 9 § LOU framgår att upphandlande myndigheter skall behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Av 9 kap. 9 § LOU framgår att en upphandlande myndighet snarast möjligt skriftligen skall underrätta anbudssökandena och anbudsgivarna om de beslut som fattats om att sluta ett ramavtal eller att tilldela ett kontrakt och om skälen för besluten. – En sådan underrättelse skall lämnas även när en upphandlande myndighet beslutar att avbryta en upphandling för vilken det har gått ut inbjudan att lämna anbud samt vid beslut att göra om upphandlingen.

Av 16 kap. 1 § LOU framgår bl.a. 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.

EG-domstolen har i mål C-19/00 *Siac* p. 42, konstaterat att tilldelningskriterierna ska vara formulerade, i kontraktshandlingarna eller i meddelandet om upphandling, på ett sådant sätt att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka kriterierna på samma sätt.

Regeringsrätten har i RÅ 2008 ref. 35 konstaterat att för att en upphandlande myndighet skall ha rätt att avbryta en pågående upphandling krävs att myndigheten kan presentera sakliga skäl för beslutet och att myndigheten när den fattar ett sådant beslut iakttar grundläggande gemenskapsrättsliga regler inom offentlig upphandling. Bevisbördan för att sakliga skäl för avbrytande föreligger åligger således den upphandlande myndigheten. Någon klar och entydig praxis angående vad som kan utgöra sakligt godtagbara skäl för ett avbrytande har ännu inte bildats.

### Utredning

Av *förfrågningsunderlaget* framgår bl.a. följande

#### 1.4 Anbuds form och innehåll

”Anbud ska lämnas på bifogade formulär som består av:

1. Anbudsformulär
2. Prisformulär med Prisformulär Extra arbeten.

Dessa formulär och bilagor skall användas och vara ifyllda och/eller hänvisa till andra bilagda dokument på ett sådant sätt att efterfrågade uppgifter framgår på ett klart och otvivelaktigt sätt.”

#### 1.5 Formalia

”Anbud skall lämnas på hela underlaget.”

#### 4.2 Ersättning

”Ersättningen skall täcka leverantörens samtliga kostnader såsom arbetslöner, arbetsledning, semesterlöner, arbetsgivaravgifter, övriga lönekostnader, försäkringar, arbetskläder, utbildning, friskvård, rese- och transportkostnader, administration, hygienmaterial, rengöringsmedel, redskap och maskiner.”

#### 5.1 Kriterier för antagande av anbud

”Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med hänsyn till uppräknade omständigheter, kommer att antas.

- Anbudspris
- Organisation + kvalitet och miljö Betyg (Max 50 + 50) relaterat till talet 0,7

#### 5.2 Utvärdering av anbud – 1. Anbudspris

”Totalt anbudspris är summan av position 1 t.o.m. 8 för samtliga objekt i prisformulär vilket är årskostnaden för regelmässig städning (pos. 1), periodiskt underhåll storstädning (pos. 2), periodiskt underhåll golvvård (pos. 3), fönsterputs (pos. 4) kompletterar med tillkommande arbeten (pos. 5 t.o.m. 8).

*Av kravspecifikationen framgår bl.a. följande.*

#### 1.4.1. Gränsdragning – ingående tjänster

”Städningen i Motalas kommun baseras på städinstruktion.” Enligt gränsdragningslistan omfattas regelmässig städning, periodiskt underhåll – golv, periodiskt underhåll – övriga ytor och fönsterputs mot en fast ersättning (kr/mån). Vidare är höghöjdsstädning och övriga tjänster enligt å-prislista, extratjänster efter avrop mot å-priser.

#### 3.1.1. Förbrukningsmaterial

”Förbrukningsmaterial i verksamheten tillhandahålls av entreprenören. Flytande tvål, plastbägare, pappershanddukar, toalettpapper, sanitetspåse, papperskorgar och sopsäckar. Förbrukningsmaterial (soppåsar m.m.), maskiner, städredskap, städvagnar, kemikalier och andra hjälpmedel för utförande av i entreprenaden ingående tjänster skall bekostas av entreprenören och ingå i samtliga ersättningar.”

#### 4.1. Övriga tjänster

”Beställaren önskar separat pris för höghöjdsstädning (... /). Det är anbudsgivarens ansvar att själv skapa sig en bild av lokalernas utseende, materialval och andra faktorer som kan påverka utförandet genom att på plats besiktiga lokalerna. Separat pris ska lämnas. Alla med arbetet förenade kostnader skall ingå såsom skylift, ställning, rengöringsutrustning, transporter etc.”

#### 4.2. Extra arbeten

”Timkostnader för extra arbeten skall anges separat i anbudet enligt prisformulär. Extra arbeten får endast utföras efter skriftlig beställning från kontaktperson/verksamhetsansvarig.”

#### *Parternas argumentation*

**Bolaget** anför i huvudsak följande.

Det saknas sakliga skäl för kommunen att avbryta upphandlingen. Kommunen har vid sin anbudsvärdering före beslutet om att avbryta upphandlingen, vid beräkningen av anbudspris tagit hänsyn till anbudsgivarnas prisuppgifter avseende höghöjdsstädning, trots att denna enligt värderingskriterierna inte kunde beaktas. Fel anbudsgivare har därmed ansetts lämna

det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet. Bolaget är den anbudsgivare som rätteligen skulle ha vunnit upphandlingen. – Uppdraget har de senaste tre åren innehafts av bolaget och avtalstiden går ut den 5 juli 2010. I upphandlingen deltog kommunens tekniska förvaltning, stadenheten. Kommunen hade således kunnat utföra de aktuella tjänsterna i egen regi, men valt att istället upphandla tjänsten. Sista anbudsdag var den 10 mars 2010.

– Av p 1.4 i förfrågningsunderlaget framgår att anbud ska lämnas på formulär som bifogats underlaget, bestående av anbudsformulär och prisformulär, inklusive prisformulär för extra arbeten. Uppdraget omfattar enligt kravspecifikationen, p 1.4.1., regelmässig städning, periodiskt underhåll och fönsterputs enligt fast pris, samt höghöjdsstädning och övriga tjänster efter avrop mot å-priser. Lokaler som omfattas framgår av p. 1. 2 i kravspecifikationen. Prisformulären omfattar priser för regelmässig städning, periodiskt underhåll och fönsterputs samt timdebitering för extra arbeten och golvvård. – Anbudsutvärderingen sker enligt förfrågningsunderlagets avsnitt 5 genom att det bud som är mest ekonomiskt fördelaktigt med hänsyn till anbudspris samt organisation, kvalitet och miljö, antas. Anbudspriset beräknas som summan av position 1-8 för samtliga objekt i prisformuläret. Priser för golvvård som inte utgör periodiskt underhåll (såsom nollställning) enligt andra halvan av prisformuläret för extra arbeten, ingår således inte i vad som utvärderas som anbudspris, och inte heller priser för höghöjdsstädning (städning över fyra meters höjd), vilket inte ens omfattas av prisformulären. – Enligt kravspecifikationen p. 4.1 önskar beställaren dock separat prisuppgift för höghöjdsstädning i angivna utrymmen, vilken enligt instruktioner ska lämnas på separat blad. Sådan prisuppgift utgör ett skall-krav. Att vissa uppgifter som ska lämnas med, inte medräknas i anbudspriset är vanligt i upphandlingar av detta slag, då det kan handla om tjänster för vilka kommunen inte ännu vet om behov finns och som därmed inte nödvändigtvis har någon betydelse för det totala priset för uppdraget.

Vid utvärderingen av de anbudsgivare som uppfyllde uppställda krav, värderades kommunens stadenhets anbud som det mest ekonomiskt fördelaktiga. Kommunen har dock härvid räknat med prisuppgiften för höghöjdsstädning vilket, liksom prisuppgiften avseende icke-periodisk golvvård, inte omfattas av anbudspriset. En riktig värdering hade lett till att bolaget, såsom anbudsgivare med lägst anbudspris enligt prisformulären vunnit upphandlingen. – Eftersom kommunen felaktigt värderat sig själv som ”vinnare” av upphandlingen avbröts densamma. Då bolaget påtalade felaktigheten i anbudsutvärderingen återkom kommunen med ett nytt beslut som ersatte tidigare beslut, varigenom upphandlingen avbröts med hänvisning till bristande transparens i underlaget. Kommunen har på begäran motiverat detta senare beslut med att man uppmärksammat att det var tvetydigt huruvida förbrukningsmaterial skulle ingå i priset eller inte. Av såväl förfrågningsunderlaget p. 4.2. som kravspecifikationen p. 3.1.1 framgår dock klart och tydligt att samtliga kostnader ska ingå i ersättningen som anges, och uttryckligen att förbrukningsmaterial ska tillhandahållas och bekostas av entreprenören. Grund för att avbryta upphandlingen saknas således.

Av beslutet framgår att det togs med endast en rösts majoritet. Kommunens agerande i den aktuella upphandlingen, med två på varandra följande ogrundade beslut om att avbryta upphandlingen, saknar affärsmässighet och synes närmast vara ett uttryck för en önskan att komma ifrån upphandlingen, vilket verkar syfta till att kunna ge den egna verksamheten uppdraget trots att dennas anbud enligt angivna utvärderingskriterier inte varit det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet. Kommunen har inte heller upplyst om att upphandlingen kan komma att avbrytas på grund av den egna enhetens deltagande. Att starta en upphandling för att testa marknaden eller få till stånd ett förmånligare anbud från den egna affärsenheten för att sedan avbryta densamma är inte förenligt med de grundläggande principerna



för offentlig upphandling beträffande affärsmässighet, transparens och likabehandling. Sakligt grundade skäl att avbryta upphandlingen saknas.

Kommunens felaktiga anbudsutvärdering utgör därtill grund för att förordna om att upphandlingen får avslutas sedan rättelse skett i form av att utvärderingen görs om med bortseende från vid beräkningen av anbudspriset av prisuppgift för höghöjdsstädning. Bolaget skulle vid en riktig anbudsutvärdering såsom anbudsgivare med lägsta anbudspris ha vunnit upphandlingen, vilket visordats av kommunen vid telefonsamtal med företrädare för bolaget, och har därmed lidit skada av felaktigheten i utvärderingen liksom kommunens beslut att avbryta upphandlingen.

Bolaget åberopar *dels* beslut om upphandling, *dels* förfrågningsunderlaget, *dels* kravspecifikationen, *dels* prisformulär från bolaget, *dels* prisformulär extra arbeten från bolaget, *dels* anbudsutvärdering, *dels* e-mail med uträkning gjord av bolagets ekonomiansvarige, *dels* prisformulär från kommunens enhet, *dels* prisuppgift för höghöjdsstädning från kommunens enhet *samt* avbrytandebeslut 1 och 2.

**Kommunen** har genmält i huvudsak följande.

Utvärderingen av inkomna anbud gav som resultat att anbudet från "egen regi", kommunens städenhet, antogs. Som resultat av detta avbröt kommunen upphandlingen. Beslutet om att avbryta upphandlingen skickades till anbudsgivarna den 31 mars 2010. I samband med detta beslut meddelade en av anbudsgivarna att man ansåg att kommunen utfört utvärderingen på felaktigt sätt, i och med att kostanden för höghöjdsstädning medtagits, trots att detta inte angivits i upphandlingsunderlaget. En närmare granskning av upphandlingsunderlaget och de svar på frågor som kommunen lämnat under upphandlingsskedet, visade att frågan reglerats otydligt. Detta styrktes av att frågor under upphandlingsskedes ställts angående detta. Den 8 april

2010 fick upphandlingsenheten ett e-brev som bekräftelse på ett tidigare samtal som uppmärksammade enheten på att förfrågningsunderlaget kunde uppfattas som icke-transparent eftersom det var oklart i upphandlingsunderlaget huruvida förbrukningsmaterial skulle ingå i anbudet. Detta styrks av att anbudsgivarna tolkat underlaget på olika sätt. Med anledning av detta gjorde kommunen bedömningen att otydligheterna i underlaget var så stora att det var nödvändigt att fatta ett nytt beslut om att avbryta upphandlingen samt att göra om densamma. Detta gjordes den 8 april 2010 med hänvisning till bristande transparens i upphandlingsunderlaget. Eftersom det funnits otydligheter i upphandlingsunderlaget har det inte varit ett alternativ att göra en ny utvärdering av anbudet. Bolaget har därför inte lidit skada till följd av kommunens agerande vid handläggningen av detta ärende.

**Bolaget** anför i förnyat yttrande bl.a. följande.

En upphandlande myndighet ska i enlighet med 9 kap. 9 § 2 st LOU snarast underrätta anbudsgivare när beslut om att avbryta en upphandling tas och därvid ange skälen för beslutet. Syftet är att ge leverantörerna tillräcklig kännedom om beslutet så att de kan bilda sig en uppfattning på vilka grunder det fattats. Kommunens motivering vid beslutet den 8 april 2010 uppfyllde inte dessa krav. Då bolaget den 10 april 2010 efterfrågade en närmare motivering av beslutet att avbryta, erhöles den 13 april 2010 ett e-mail, vari kommunen hänvisade till att det var tvetydigt huruvida förbrukningsmaterial skulle ingå i priset eller inte. Som anförts i ansökan om överprövning framkom emellertid på upprepade ställen i förfrågningsunderlaget klart och tydligt att sådant material ska tillhandahållas och bekostas av entreprenören. Ingenstans i underlaget finns uppgift som motsäger detta. Det faktum att frågor från anbudsgivare kommit i efterhand saknar betydelse och kan inte tas till intäkt för att underlaget varit bristfälligt. Det är underlagets utformning som är avgörande, och det vore märkligt om

förlorande anbudsgivare genom frågor och tolkningsdiskussioner i efterhand kan åstadkomma att upphandlingen görs om. Kommunen hävdar nu även omständigheten att frågan om höghöjdsstädning reglerats otydligt som motivering för beslutet att avbryta upphandlingen. Denna grund har inte angetts då bolaget efterfrågade en motivering av beslutet och ska lämnas utan avseende vid bedömningen av beslutets riktighet. Inte heller nu angivna grund utgör dock sakliga skäl att avbryta upphandlingen då påstådd oklarhet inte förelegat. Som anförts i ansökan om överprövning är det mycket vanligt vid den här typen av upphandlingar att vissa prisuppgifter ska lämnas men inte ingå i anbudsutvärderingen då det kan handla om tjänster som inte ingår i det löpande uppdraget och som man inte vet om man överhuvudtaget kommer att använda sig av under uppdragstiden. Även priset för icke-periodisk golvvård är att hänföra till denna kategori i den aktuella upphandlingen, och ingår alltså inte vid beräkningen av anbudspris, vilket kommunen också har följt vid sin utvärdering. Det har inte på något sätt varit tvetydigt huruvida dessa prisuppgifter skulle tas med vid beräkningen av anbudspriset, tvärtom framgår det klart och tydligt av förfrågningsunderlagets p. 1.4 och avsnitt 5, vad som ingår vid beräkningen av anbudspriset. Även vid frågor från anbudsgivarna under anbudstiden förklarade kommunen att man vill ha priset för höghöjdsstädning på ett separat blad och det torde alltså inte råda några oklarheter om att detta inte ingick i de prisuppgifter som skulle ligga till grund för beräkningen av anbudspriset. Kommunens reaktion då bolaget per telefon påtalade felet vid beräkningen och då Håkan Klaening omedelbart instämde i att man räknat fel, visar också att det inte varit fråga om någon oklarhet i underlaget utan att kommunens agerande genom två på varandra följande ogrundade beslut att avbryta den aktuella upphandlingen endast är en efterhandskonstruktion. Håkan Klaening nämnde vid detta första telefonsamtal inget om att kommunens avsikt varit att höghöjdsstädning skulle ingå i anbudsutvärderingen.

Kommunen genmäler bl.a. följande.

Beträffande förbrukningsmaterial så ger förfrågningsunderlaget olika information. Under avsnitt 1.4.1. *Gränsdragning ingående tjänster* i kravspecifikationen framgår att förbrukningsmaterial är entreprenörens ansvar dock framgår det inte klart att kostnaden ska ingå i den fasta ersättningen, vilket var kommunens avsikt. I avsnitt 3.1.1. står "Förbrukningsmaterial i verksamheten tillhandahålls av E. Flytande tvål, plastbägare, pappershanddukar, toalettpapper, sanitetspåsar, papperskorgspåse och sopsäckar. I andra stycket samma avsnitt står: "Förbrukningsmaterial (soppåsar m.m.), maskiner, städredskap, städvagnar, kemikalier och andra hjälpmedel för utförande av i entreprenaden ingående tjänster ska bekostas av E och ingå i samtliga ersättningar". En anbudsgivare har tolkat detta som om förbrukningsmaterial endast ska ingå enligt stycke två och att de endast var skyldiga att tillhandahålla. – Enligt LOU 3 kap. 3§ ska värdet av kontraktet uppskattas till det totala belopp som ska betalas enligt kontraktet. Samma princip borde gälla vid beräkning av anbudspriset, vilket var kommunens avsikt. Detta framkom dock inte av förfrågningsunderlaget. I förevarande upphandling styrks detta då resultatet av upphandlingen blir olika beroende på om samtliga efterfrågade priser tas med eller inte. Då ovanstående har sin grund i förfrågningsunderlaget har kommunen valt att avbryta och där efter göra om upphandlingen. – Kommunen har senare även uppmärksamats på att flera anbud bl.a. bolagets överskrider de gränsvärden som finns angivna som referensvärden i förfrågningsunderlaget. Anbudet innehåller inte heller någon förklaring till varför referenserna överskrider. I förfrågningsunderlaget står följande: "...Vid utvärderingen förbehåller sig B rätten att bedöma avverkningsgrader (KVM/tim) för de i förfrågningsunderlaget uppräknade objekten. B använder följande referensvärden för avverkningsgrad, skolor ca 300 kvm/tim, förskolor ca 260 kvm/tim och kontorslokaler ca 400 kvm/tim. Avverkningsgraden per objekt överstigande 350 kvm/tim för skolor, 275 kvm/tim för förskolor och 450 kvm/tim för konto-

ret ska motiveras av anbudsgivaren och om denne inte kan lämna en skälig förklaring till detta kommer inte utvärdering avseende pris att ske...”.

Ovanstående innebär att bolaget vid en ny utvärdering inte skulle utvärderas och kan därför inte anses lida skada.

**Bolaget** genmäler bl.a. följande.

Bolaget har inte överstigit de i förfrågningsunderlaget angivna högsta värden avseende avverkningsgrad. Avverkningsgrad är ett sätt att mäta produktiviteten inom städbranschen och anger städade kvadratmeter per timme. Kommunens synes vid sin beräkning av avverkningsgrad ha endast dividerat städtyorna per objekt med de i anbudet angivna timmarna/dag. Detta är emellertid inte ett korrekt sätt att räkna ut avverkningsgraden eftersom alla ytor inte städas varje dag. Av de instruktionerna för städning som bifogats förfrågningsunderlaget, framgår att alla ytor inte ska städas varje dag t.ex. städas expedition och personalrum på förskolor endast en gång per vecka, liksom kontorsutrymmen och bokmagasin i biblioteket samt kontor, expedition och lärararbetsplatser i skolor. Vissa utrymmen såsom t.ex. förråd, städas endast en gång per år. För att få fram korrekt avverkningsgrad måste man således relatera städtimmarna till städya per vecka. – Sammanfattningsvis stämmer det inte att bolaget inte uppfyllt det aktuella skall-kravet. Eftersom alla ytor inte städas varje dag är det felaktigt att beräkna avverkningsgraden på det sätt kommunen synes ha gjort. Istället måste man räkna ut hur stor yta som totalt städas per vecka och dividera detta med antalet städtimmar per vecka. Att kommunen inte tidigare reagerat avseende avverkningsgrad tyder också på att påståendet endast är en efterhandskonstruktion.

**Kommunen** genmäler bl.a. följande.

Avverkningsgrad är ett mått som används inom lokalvård. I branschen förekommer både teoretisk avverkningsgrad och praktisk avverkningsgrad. I beräkningen som kommunen gjort är det den teoretiska avverkningsgraden som använts eftersom den är den vanligaste som används inom branschen. – I förfrågningsunderlaget har inte angetts om det avser den teoretiska eller den praktiska (faktisk) avverkningsgraden. Kommunen har angett riktvärdet gällande avverkningsgrad för att ge lokalvårdspersonalen möjlighet att utföra ett bra jobb. Angivna teoretiska avverkningsgrader är erfarenhetsvärden och statistik från andra i landet genomförda upphandlingar. I och med att samtliga ytor inte städas varje dag är den teoretiska avverkningsgraden högre än den praktiska. En hög avverkningsgrad ger en låg städkostnad per kvadratmeter och få städtimmar att utföra städningen på. En högavverkningsgrad kan vara på bekostnad av kvalitén medan en låg avverkningsgrad ger en högre städkostnad per kvadratmeter med fler städtimmar att städa på. Kommunen har i sitt förfrågningsunderlag valt att ange referensvärden och ett takvärde för avverkningsgrad just med tanke på de idag höga avverkningsgrader som förekommer. Av de 19 objekt som angetts i förfrågningsunderlaget överskrider bolaget angivna takvärden för avverkningsgrad på 16 objekt, varav 9 objekt är förskolor. – Som tidigare nämnts har det i förfrågningsunderlaget inte angetts om det avser den teoretiska eller den praktiska avverkningsgraden. Kommunen har gjort beräkning enligt den teoretiska avverkningsgraden medan bolaget har antagit att det avser den praktiska avverkningsgraden. Bolaget har inte heller utnyttjat möjligheten att via frågor och svar under anbudstiden, få en förklaring till vilken beräkning av avverkningsgraden som avses. Bolaget har heller inte i sitt anbud lämnat några eller någon som helst motivering/förklaring till sina avverkningsgrader.

**Förvaltningsrätten gör följande bedömning.**

Grundprincipen är att en upphandling skall göras affärsmässigt och utan ovidkommande hänsyn, d.v.s. objektivt. Reglerna om affärsmässighet är utformade i syfte att försvåra möjligheterna att i upphandlingen gynna eller missgynna vissa leverantörer på ett obehörigt och därmed konkurrenssnedvridande sätt. Upphandlingens utfall skall i möjligaste mån vara förutsebart och anbudsgivarna och anbud skall behandlas lika och rättvist.

*Kommunens beslut den 8 april 2010*

Förvaltningsrätten har att ta ställning till om kommunen har iakttagit grundläggande gemenskapsrättsliga regler inom offentlig upphandling, när beslutet om avbrytande togs den 8 april 2010. Kommunen måste ha presenterat sakliga skäl för beslutet om avbrytande. Bevisbördan för att sakliga skäl förelegat åligger kommunen. Kommunen har i sitt beslut framfört att grunden för avbrytande var bristande transparens. I yttranden till förvaltningsrätten har kommunen framfört att det finns brister i underlaget *dels* vad gäller höghöjdsstädning, *dels* vad gäller förbrukningsmaterial.

Höghöjdsstädning

Förvaltningsrätten har, i första hand, att ta ställning till om underlaget till upphandlingen, till den del det avser om höghöjdsstädning ska tas med vid utvärderingen av anbudspris, varit oklart på så sätt att det leder till bristande transparens.

Kommunen har anfört att det varit dess avsikt att höghöjdsstädning ska ingå i anbudspriset. I förfrågningsunderlagets punkt 5.2 avsnitt 1 fastslås dock att totalt anbudspris är summan av position 1 t.o.m. 8 för samtliga objekt i prisformulär, vilket är årskostnaden för regelmässig städning (pos. 1), periodiskt underhåll storstädning (pos. 2), periodiskt underhåll golvvård

(pos. 3), fönsterputs (pos. 4) kompletterar med tillkommande arbeten (pos. 5 t.o.m. 8). Vidare framgår av kravspecifikationen punkt 1.4.1. att höghöjdsstädning inte ska ingå i den fasta ersättningen utan är en extra tjänst efter avrop mot å-priser. I kravspecifikationen punkt 4.1 framgår det att kommunen önskar ett separat pris för höghöjdsstädning. – Förvaltningsrätten finner att rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka dessa kriterier på samma sätt d.v.s. att höghöjdsstädning inte ska ingå i anbudspriset. Vad kommunen anfört leder inte till någon annan bedömning. Mot bakgrund av ovanstående finner förvaltningsrätten att det inte har förelegat någon bristande transparens i upphandlingsunderlaget vad gäller höghöjdsstädning.

#### Förbrukningsmaterial

Förvaltningsrätten har, i andra hand, att ta ställning till om utformningen av underlaget till upphandlingen har brustit i transparens vad gäller kraven om förbrukningsmaterial.

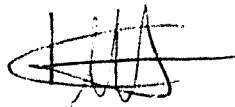
Vid en genomgång av kravspecifikationen punkterna 1.4.1. och 3.1.1. samt förfrågningsunderlagets punkt 4.2., finner förvaltningsrätten att informationen i de olika avsnitten ger olika indikationer på om förbrukningsmaterialet ska ingå i den fasta ersättningen och i så fall i vilken omfattning det ska ingå. Informationen som ges, skapar ett utrymme för feltolkningar. Detta leder i sin tur till att rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan komma att tolka dessa krav på olika sätt. Förvaltningsrätten finner därför att upphandlingsunderlaget vad gäller förbrukningsmaterial, har utformats på sådant sätt att det brister vad gäller transparens.



*Sammanfattning*

Ett förfrågningsunderlag ska vara formulerat på ett sådant sätt att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka kriterierna på samma sätt. Förvaltningsrätten kan konstatera att förfrågningsunderlaget är utformat på ett sådant sätt att det kan och har uppkommit oklarheter om vad som åsyftats. Mot bakgrund av vad som framkommit i målet finner förvaltningsrätten att upphandlingsunderlaget inte har uppfyllt de krav som ställs upp i LOU. Kommunens beslut att avbryta upphandlingen får därmed anses ha motiverats av sakliga skäl och således varit i enlighet med bestämmelserna i LOU.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (DV 3109 D)



Katherine Lobos Vásquez  
Förvaltningsrättsfiskal

Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarie Cecilia Karlsson.

## HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande skall skriva till Regeringsrätten. Skrivelsen ställs alltså till Regeringsrätten *men skall skickas eller lämnas till kammarrätten.*

Överklagandet skall ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande skall kunna tas upp i Regeringsrätten fordras att *prövningstillstånd* meddelas. Regeringsrätten lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas eller om det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Regeringsrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

**Skrivelsen med överklagande skall undertecknas av klaganden eller dennes ombud och inges i original samt innehålla;**

1. den klagandes namn, personnummer/organisationsnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom skall adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Regeringsrätten
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen härför
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.