



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen  
Enhet 14

**DOM**  
2013-11-28  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
16403-13

**SÖKANDE**

SRS Security AB, 556490-6328  
Box 244  
101 24 Stockholm

**MOTPART**

Försvarets materielverk FMV, 202100-0340  
115 88 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2013-12-02	
<b>Avd</b>	
<b>Dnr</b>	
<b>KSnr</b>	<b>Aktbil</b>

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår SRS Security AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 401632

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 09:00-15:00
		<b>E-post:</b> forvaltningsrattenistockholm@dom.se		

**YRKANDEN M.M.**

**Försvarets Materielverk (FMV)** har genomfört en upphandling avseende bevakningstjänster vid Uppsala garnison (nedan benämnd "LSS", dvs. förkortning för Luftstridsskolan, *förvaltningsrättens anmärkning*). Upphandlingen har genomförts som ett öppet förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Enligt tilldelningsbeslut som FMV meddelade den 25 juni 2013 gick SRS Security AB (bolaget) inte vidare till anbudsprövningen. Som skäl för uteslutningen angavs att bolaget i sitt budssvar inte visat att man har kapacitet och resurser för att utföra uppdraget och uppfyller därmed inte krav vi) Resurser. I tilldelningsbeslutet har FMV utvecklat skälen till varför bolaget uteslutits enligt följande. Bolaget har ansett att ordinarie bevakning kräver elva (11) stycken skyddsvakter med en förstärkning på 50 procent för sjukdom och semester. Anbudet bygger på att befintlig personal på LSS ska anställas för att kunna lösa ut de ordinarie bevakningsuppgifterna och förstärkningspersonalen ska hämtas från anbudsgivarens tjänstgörande personal i Stockholm. Beskrivningar och CV:n finns uppräknade i anbudet för åtta personer ur anbudsgivarens egen personal. Den befintliga personalen på LSS kommer att ha ett fortsatt behov av utbildning, har inte formell kompetens som skyddsvakter och garantier för att de kommer att klara av utbildningen finns inte. Vidare finns heller inga garantier för att befintlig LSS-personal kommer att söka till eller acceptera anställning som skyddsvakt hos anbudsgivaren. Bolagets övriga organisation är för liten för att kunna avdela resurser i enlighet med behovsbeskrivningen i förfrågningsunderlaget.

**Bolaget** begär överprövning och yrkar, som det får förstås, att förvaltningsrätten ska förordna att upphandlingen ska rättas eller att den ska göras om. Till stöd för sin talan anför bolaget i huvudsak följande. De omständigheter som FMV åberopar som skäl för uteslutningen är antingen felaktiga eller ska likaledes gälla för samtliga anbudsgivare. Med utgångspunkt i den befintliga personalpoolen och med mer än 50 procent i förstärkningsreserver

uppfylls resurs- och kapacitetskraven. Rekrytering kommer i första hand ske ur befintlig vaktstyrka (10 stycken) och i andra hand kommer personal med lokal anknytning rekryteras. FMV har i upphandlingen uttryckt en förhoppning om att den kommande leverantören ska ta tillvara befintlig personals kompetens och erbjuda dem anställning. FMV:s påstående att befintlig LSS-personal inte har kompetens som skyddsvakter är felaktigt, vilket styrks av Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd (BYA) väktarskola. BYA-väktarskola har under våren genomfört flera skyddsvaktsutbildningar med befintlig personal för att göra dem anställningsbara för en ny arbetsgivare och personalen har då uppnått resultat som överstiger genomsnittet för anställda hos den föreslagna vinnande anbudsgivaren. Vad gäller eventuellt kvarstående eller kompletterande utbildningsmoment så har bolaget behörighet att genomföra dessa i egen regi. Bolaget är av Länsstyrelsen godkänt som utbildningsföretag och kommer självständigt att kunna genomföra föreskrivna och efterfrågade utbildningar. Utbildning i handhavande av skjutvapen genomförde bolaget i egen regi senast vecka 26, med ytterligare utbildningstillfällen inplanerade vid eventuella behov.

Vad gäller FMV:s argument att det saknas garantier för att befintlig personalen kommer att söka utlysta tjänster är detta visserligen korrekt, men majoriteten har vid samtal uttryckt att de är intresserade att fortsätta sin anställning för en ny arbetsgivare. Då bolaget utgått från att LSS har god kännedom om den egna personalens förmåga och vilja, har inga formella avsiktsförklaringar eller CV:n avkrävts inför upphandlingen.

Förstärkningspersonal kommer i första hand att tas ur bolagets befintliga personalpool, vilket har exemplifieras med åtta stycken CV:n, vilket mer än väl motsvarar förstärkningsbehovet. FMV har tolkat detta som att bolaget endast förfogar över åtta personer, trots att det tydligt framgår att detta är exempel på CV.

Bolaget har kapacitet i Stockholm för att permanent bemanna uppdraget, men har föredragit lokal rekrytering och då främst ur befintlig personal. Bolaget har därför, till skillnad från andra anbudsgivare, heller inte åberopat all sin personal i Stockholm som resurser. Vinnande anbudsgivaren ämnar rekrytera skyddsvakter från Stockholm, eller rekrytera och utbilda skyddsvakter ur anbudsgivarens tillgängliga väktarpool i Uppsala beroende på lämplighet. Samtliga dessa väktare behöver kompletterande utbildning i betydligt större omfattning än befintlig LSS-personal, vilket indikerar att FMV gått på kvantitet istället för kvalitet. Om det skulle finnas ytterligare behov som inte är beskrivna i upphandlingen, t.ex. ett generellt resursperspektiv, ska dessa inte påverka bedömningen. Alternativt bör upphandlingen göras om. Inget företag kan garantera att redan anställd personal (fast eller på behovsbasis) är tillgänglig för nya bevakningsobjekt och etablerade bevakningsföretag måste löpande rekrytera och utbilda personal för nya bevakningsavtal, något som även vinnande anbudsgivare lyft fram.

Det finns inte några garantier för att det vinnande anbudet, som har redovisat att de har tillgång till en egen större personalpool, har personal som kommer att söka eller klara av tjänsten. Huvuddelen tjänstgör med all säkerhet på andra objekt, och samtliga utom eventuellt "en del som kanske bor rätt för att utföra ett uppdrag i Uppsala" måste utbildas för att uppnå relevant kompetens och erfarenhet för uppdraget. Vinnande anbudsgivare har heller inte visat hur kritiska roller som uppdragsledare och granskare ska bemannas.

Anbudet ska gå vidare till anbudsprövning och om det uppfyller kraven ska bolaget tilldelas uppdraget då det är det ekonomiskt mest fördelaktiga.

**Försvarets materielverk (FMV)** bestrider ansökan om överprövning och anser att den ska avslås. FMV anför bl.a. följande. Bolaget har i sitt anbud inte visat att de har tillgång till erforderliga resurser och kapacitet för att

utföra uppdraget. Som ordinarie personal avser bolaget att använda befintlig personal vid LSS som saknar föreskriven utbildning och kompetens. I bilaga 5 till förfrågningsunderlaget, *Information rörande befintlig personal*, framgår att befintlig LSS-personal saknar kravställd väktarutbildning steg 2 och civil skyddsvaktutbildning. I förtydligande 4 till förfrågningsunderlaget framgår att de även saknar vapenutbildning med pistol. Av bolagets bifogade bemannings- och rekryteringsplaner framgår att man endast förfogar över åtta personer med adekvat utbildning/kompetens och att dessa utgör förstärkningspersonal. Utgången har inte medfört att bolaget lidit någon skada. Inte heller kan bolaget komma att lida ekonomisk skada eftersom anbudet inte uppfyller i förfrågningsunderlagets angivna krav.

#### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Överprövningen innebär en kontroll av om det på grund av vad sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU. För ingripande med stöd av LOU krävs att sökanden anger omständigheter som gör det sannolikt att upphandlande myndighet brutit mot LOU samt att sökanden till följd av de angivna omständigheterna lidit eller kan komma att lida skada. Med skada förstås att möjligheterna att tilldelas kontrakt eller ramavtal i upphandlingen påverkats negativt. Om bolaget rätteligen förkastats har det inte kunnat tilldelas kontraktet i upphandlingen och därmed inte heller lidit eller kunnat komma att lida skada.

En av huvudprinciperna enligt LOU är att anbud som inte uppfyller förfrågningsunderlagets obligatoriska krav, s.k. skall-krav, inte får beaktas vid utvärderingen. Krav som anges i förfrågningsunderlaget måste således vara uppfyllda för att den upphandlande myndigheten ska kunna pröva anbudet. Den upphandlande myndigheten får inte heller ändra eller frånfalla upp-

ställda krav, eftersom förfarandet då skulle bryta mot likabehandlingsprincipen och principen om öppet förfarande.

Frågan i målet är om FMV felaktigt har uteslutit bolagets anbud utifrån vad bolaget har anfört i målet.

#### **Fråga om bolaget förfogar över tillräckliga resurser**

I målet framgår att upplägget på bolagets anbud har varit att i första hand erbjuda befintlig LSS-personal anställning för att som ordinarie personal bemanna uppdraget. FMV har angett att kompetensen hos den befintliga LSS-personalen på tre områden inte når upp till skall-kraven i förfrågningsunderlaget: att vara utbildad och godkänd som skyddsvakt, ha grundläggande väktarutbildning samt vapenutbildning med pistol. Därtill har bolagets övriga organisation bedömts vara för liten för att kunna avdela resurser i form av bl.a. förstärkningspersonal.

Vad gäller skall-kravet på skyddsvaktsutbildning (bilaga 1 Kravspecifikation till förfrågningsunderlaget, avsnitt 4, punkterna C.4 och C.10) är det, enligt förvaltningsrätten, klarlagt att bolaget vid tidpunkten för anbudets inlämnande varken visat att den befintliga LSS-personalen hade denna utbildning eller att de skulle komma att slutföra pågående utbildning och erhålla godkännande som skyddsvakt innan uppdraget påbörjades. Bolaget har alltså vid leverantörsprövningen inte kunnat garantera att uppdraget skulle komma att utföras av kompetent personal. Först under processen i förvaltningsrätten har bolaget gett in ett e-postmeddelande där BYA den 23 juli 2013 intygar att befintlig personal under våren 2013 genomgått skyddsvaktsutbildning samt blivit godkända. Bolaget har alltså först efter anbudstidens utgång visat att detta skall-krav är uppfyllt. Även om upphandlande myndigheter enligt 9 kap. 8 § LOU har möjlighet att tillåta en anbudsgivare att rätta, förtydliga eller komplettera ett anbud innebär inte

bestämmelsen en generell möjlighet för anbudsgivare att i efterhand ge in intyg som inte tidigare har getts in eller att ge in andra nya handlingar efter anbudstidens utgång. I ett flertal avgöranden har kammarrätten slagit fast att det strider mot likabehandlingsprincipen att ge anbudsgivare möjlighet att rätta, förtydliga eller komplettera obligatoriska krav i upphandlingen efter anbudstidens utgång (se t.ex. Kammarrätten i Jönköping, mål nr 834-12 och Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 2147-11). Förvaltningsrätten bedömer därför att de åtgärder som bolaget vidtagit i samband med överprövningsprocessen inte ska beaktas. Bolaget har vidare anfört att man inte har efterfrågat CV:n från den befintliga personalen och att man utgått från att LSS har god kännedom om den egna personalens förmåga. Oaktat LSS kännedom om den befintliga personalens förmågor är det bolaget som i sitt anbud måste visa att man uppfyller skall-kraven.

I förfrågningsunderlaget anges vidare att personalen skall ha genomgått grundläggande väktarutbildning (bilaga 1, Kravspecifikationen, avsnitt 4, punkten C.12) samt vapenutbildning med pistol (punkterna C.10 och C.12). I bilaga 5 till förfrågningsunderlaget "Information rörande befintlig personal" framgår att den befintliga personalen har civil väktarutbildning steg 1 och att de under våren 2013 är inplanerade att genomföra väktarutbildning steg 2 samt vapenutbildning på pistol. Även om bolaget har Länsstyrelsens godkännande att genomföra vissa utbildningar får förvaltningsrätten konstatera att bolaget inte har visat att befintlig personal vid LSS uppfyller skall-kraven avseende grundläggande väktarutbildning. Bolaget har heller inte ifrågasatt vad FMV anfört om att befintlig personal saknar fullgod väktarutbildning. Vad gäller utbildning i handhavande av skjutvapen har bolaget i förvaltningsrätten gjort gällande, men inte styrkt detta genom dokumentation, att man genomfört sådan utbildning i egen regi senast vecka 26, dvs. vid en tidpunkt efter anbudets inlämnande.

Vad gäller förstärkningspersonal så framgår av bilaga 3 Anbudsförfrågan svarsblankett till förfrågningsunderlaget, avsnitt 3, vi) Resurser, bl.a. att:

”Anbudsgivaren skall redovisa förstärkningsresurser t.ex. vid sjukdom, raster eller övrigt uppehåll så att bevakning kan bedrivas utan risk för avbrott”

Hur omfattande förstärkningsresurser som bedöms behövas vara för att kunna säkerställa uppdraget har inte med exakthet angivits i förfrågningsunderlaget med mer än att (se bilaga 1, Kravspecifikation, avsnitt 4.2, punkten C.6):

”Anbudsgivaren skall

- säkerställa att all beställd bemanning över tiden alltid är uppfylld, då planerade eller förväntade vakanser ej accepteras,
- säkerställa en tillgänglig personalram med kvalificerad och godkänd personal som medger omedelbar uppfyllnad p.g.a. uppkomna vakanser senast inom tre (3) timmar”.

Bolaget har gett in exempel på CV för att påvisa tillräckliga förstärkningsresurser men har i övrigt, enligt förvaltningsrättens mening, inte närmare beskrivit sin kapacitet vad gäller att säkerställa att den tilltänkta förstärkningspersonalen med kort varsel kan fylla de vakanser som uppstår.

Förvaltningsrätten finner att bolaget, genom det upplägg som har presenterats i anbudet, inte har visat att de förfogat över de resurser eller haft den kapacitet att de kunnat garantera uppdragets utförande. Bolagets anbud uppfyller därmed inte samtliga obligatoriska krav i upphandlingen. Av likabehandlingsprincipen som uttrycks i 1 kap. 9 § LOU följer att den upphandlande myndigheten inte får efterge eller bortse från förfrågningsunderlagets obligatoriska krav. Krav som anges i förfrågningsunderlaget måste således vara uppfyllda för att den upphandlande myndigheten ska utvärdera och pröva anbudet. Någon möjlighet att frånfalla kraven framgår inte av förfrågningsunderlaget.



### Åberopande av bristande likabehandling

Förvaltningsrätten finner att bolaget inte har visat att de bolag som gått vidare till anbudsprövning inte har uppfyllt skall-kraven vad gäller resurser och kapacitet för att kunna utföra uppdraget. Vad gäller bolagets invändning att vinnande anbudsgivare inte har visat hur kritiska roller som uppdragsledare och granskare ska bemannas konstaterar förvaltningsrätten att bolaget till stöd för detta har gett in ett utdrag ur det föreslagna vinnande anbudet. Av denna handling framgår visserligen inte hur bemanning av uppdragsledare och granskare ska ske, men det innebär inte att bolaget visat att vinnande anbud inte har uppfyllt detta skall-krav. Förvaltningsrätten finner därmed att bolaget inte har visat att FMV har brutit mot likabehandlingsprincipen.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att bolaget inte har uppfyllt samtliga skall-krav, att bolaget inte har visat att de bolag som gått vidare till anbudsprövningen brutit mot några skall-krav samt att det inte är visat att FMV brutit mot likabehandlingsprincipen. Mot denna bakgrund kan bolaget heller inte anses ha lidit någon skada. Det saknas därför anledning att vidta åtgärder enligt 16 kap. 6 § LOU. Bolagets ansökan om överprövning ska således avslås.

### HUR MAN ÖVERKLAGAR

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



Erika Odung

Rådman

Niclas Fogelström har föredragit målet.



# 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 nå 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 mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. 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.