



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UMEÅ**

DOM
2010-05-11
Meddelad i
Umeå

Mål nr
1148-10 E
Kansli 3

SÖKANDE

Elprojekt Göran Larsson AB, 556688-2329
Brogatan 42
903 33 Umeå

MOTPART

Umeå kommun
901 84 Umeå

SAKEN

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

KOMMUNFÖRVALNINGEN	
2010-05-17	
Ansökan	
Ört	
Ört	Akt

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 1593

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 193 901 05 Umeå	Nygatan 45 (Tingshuset)	090-17 74 00 E-post: forvaltningsratteniumea@dom.se	090-13 75 88	måndag – fredag 09:00-12:00 13:00-15:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Umeå kommun (kommunen) har infordrat anbud avseende ramavtal för teknikkonsulttjänster (dnr 09114). I upphandlingen ingår även Umeå Hamn, AB Bostaden, Vindelns kommun, Robertsfors kommun, Sorsele kommun och Bjurholms kommun. Av förfrågningsunderlaget framgår att de teknikkonsulttjänster som avses upphandlas är indelade i tio anbudsområden samt att anbud kan lämnas på samtliga anbudsområden eller av anbudsgivaren utvalda anbudsområden. Vid upphandlingen används öppet förfarande.

Såvitt avser anbudsområde 1.2.1 Projektledning har kommunen beslutat att teckna avtal med WSP Sverige, Energibyran, Elprojekt Göran Larsson, Tengbomgruppen och HIFAB enligt nämnd rangordning.

Elprojekt Göran Larsson AB (bolaget) ansöker i förvaltningsrätten om överprövning av den del av upphandlingen som gäller anbudsområde 1.2.1 Projektledning.

Kommunen bestrider bifall till bolagets ansökan.

TILLÄMPLIGA BESTÄMMELSER

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. (1 kap. 9 § LOU)

En upphandlande myndighet skall anta antingen

1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten, eller

2. det anbud som innehåller det lägsta priset.

(12 kap. 1 § första stycket LOU)

En upphandlande myndighet får förkasta ett anbud om den finner att priset är onormalt lågt. Anbudet får dock förkastas först sedan myndigheten skriftligen begärt en förklaring till det låga anbudet och inte fått ett tillfredsställande svar. (12 kap. 3 § första stycket LOU)

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i LOU och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, skall rätten besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. (16 kap. 2 § första stycket LOU)

UTREDNINGEN

Kommunens förfrågningsunderlag

I förfrågningsunderlagets Upphandlingsföreskrifter anges bl.a. följande.

2.12 Allmänt

Prövning och utvärdering av anbud kommer att genomföras med utgångspunkt från de uppgifter som anbudsgivaren redovisat i sitt anbud.

Prövningen av inkomna anbud sker i tre steg.

* Först prövas att anbuden uppfyller de allmänna krav som ställs på leverantören och att avtalsvillkoren accepteras. (Svarsbilaga Kvalificering och Anbudsformulär Allmänna krav)

* I andra steget genomförs en prövning att anbudsgivaren och dennes konsulter har den kunskap, erfarenhet och tillgänglighet som efterfrågats.

(Specifika krav på leverantör och konsulter)

* I det tredje steget, om ovanstående skall-krav uppfyllts, bedöms utvärderingspriset.

2.13 Utvärderingskriterier

Anbudsutvärderingen av erbjudna teknikkonsulttjänster, separat för varje anbudsområde, kommer att resultera i att Umeå kommun antar de anbud som har lägst utvärderingspris.

2.14 Uträkning av utvärderingspriset

Umeå kommun kommer att räkna fram ett utvärderingspris genom att utgå från de timpriser som är angivna i anbudet, i den särskilda prisbilagan.

3.0 Ramavtal

Avsikten med kommande avtal, utifrån denna förfrågan, är att tillgodose beställarens behov av teknikkonsulttjänster och att avrop skall ske på ett enkelt och rättssäkert sätt.

För respektive anbudsområde kommer ramavtal att tecknas med det antal leverantörer som beställaren anser nödvändigt för att säkerställa behovet. Antalet anges i bilaga Uppdragsspecifikation.

I förfrågningsunderlagets specifika krav på leverantör och tillgängliga konsulter anges bl.a. följande.

2.1 Erfarenhet och resurser hos anbudsgivaren

Detta är de skall-krav som anbudsgivare skall påvisa vid anbudstillfället och fortfarande innehålla under uppdragstiden.

2.1.1 Kunskap

Anbudsgivare skall ha dokumenterad erfarenhet av utrednings- och projekteringsarbeten, inom sitt teknikområde, av uppdrag på likvärdiga processer som beskrivits ovan.

2.1.2 Kapacitet

Anbudsgivare skall kunna tillhandahålla tillräckligt antal personer för att genomföra efterfrågade uppdrag. Förlust av enskild person får inte medföra att anbudsgivarens möjligheter att tillhandahålla avtalad kompetens eller resurser påverkas.

2.1.3 Tillgänglighet

Anbudsgivaren skall representeras av uppdragsledaren vid de tillfällen som är nödvändiga och som beställaren påkallar och i övrigt skall ingå i uppdrag.

3. Personal- och kompetenskrav för samtliga anbudsområden

Dessa krav skall verifieras i anbudet och innehållas vid avropstillfället för aktuellt uppdrag.

I uppdragsbekräftelse skall namnges och redovisas CV för utsedd handläggare/ansvarig på nivå 2 nedan.

Uppfyller inte vederbörande ställda krav äger beställaren rätt att för uppdraget anlita annat företag.

En nivågruppering enligt nedan (se bilaga 1 till domen) har av beställaren definierats och skall användas i anbud och eventuellt kommande avtal.

I förfrågningsunderlagets Svarsbilaga Kvalificering anges bl.a. följande.

Sk 3 Krav på teknikkonsulttjänsten

I anbudet skall redovisas: Kompetensprofiler för tre (3) stycken för offererat uppdrag tillgängliga konsulter på nivå 2. Deras utbildning(ar), yrkeserfarenhet, referensobjekt, referenspersoner. Uppfylls detta krav?

Parternas anföranden

Bolaget anför bl.a. följande. Inlämnade anbud från WSP Sverige och Energibyran Nord uppfyller inte de skall-krav som anges i utvärderingssteg 2. Dessa anbud skulle inte ha gått vidare till prisutvärdering i steg 3. Bolaget har lidit skada då nämnda anbud tilldelats avtal för projektledning.
– Enligt punkten Sk 3 i Svarsbilaga Kvalificering skall tre konsulter för offererat område uppfylla kravspecifikationen på nivå 2 och detta skall anges i anbudet. Vad gäller anbudet från WSP Sverige uppfyller fyra av fem inlämnade CV:n för konsulter inte samtliga ställda krav för nivå 2. Det saknas t.ex. uppdrag som kvalitetsansvarig och i CV:n saknas underlag för

kvalitetsansvar för fyra konsulter. Enligt kravspecifikationen skall konsulterna ha riksbehörighet eller lokal behörighet som kvalitetsansvarig enligt PBL. Verifiering för detta saknas i anbudet. Flera konsulter arbetar enbart med projektering och saknar därmed erfarenhet av byggledning. Enligt kravspecifikationen för nivå 2 skall man ha stor erfarenhet av projekt och byggledning. Projektering tillhör inte projekt och byggledning. Projektering är också ett eget anbudsområde. Vad gäller anbudet från Energibyran Nord uppfyller endast en konsult kraven på behörighet kvalitetsansvar. Anbudet uppfyller således inte kravspecifikationen för nivå 2. – Vidare strider prisbilagan i WSP Sveriges anbud mot seriös prissättning då nivå 4 prissatts med 1 kr/timme. Anbudet borde inte ha gått vidare från steg 2 till prisutvärdering. Prissättningen tyder på att anbudsgivare inte har för avsikt att nyttja administrativ personal utan istället använda sig av projektledaren för dessa uppgifter. Detta innebär att beställaren betalar ett högre pris för dessa tjänster.

Kommunen anför bl.a. följande. Eftersom kommunen har behov av att med jämna mellanrum anlita externa konsulter har kommunen valt att genomföra en ramavtalsupphandling för att lättare avropa dessa. Kommunen har delat upp upphandlingen i tio olika anbudsområden där anbudsgivare kan lämna anbud på ett eller flera områden. Kommunen har också angett att man kommer att teckna avtal med högst fem leverantörer inom varje anbudsområde. I förfrågningsunderlagets ”Uppdragsspecifikation” framgår omfattning och vilka anbudsområden som leverantör kan lämna anbud på. Där ges också en beskrivning och exempel på vad antagen leverantör kan komma att få utföra. I förfrågningsunderlagets ”Krav på leverantörer och tillgängliga konsulter” har kommunen specificerat de krav som ställs på leverantörer för att de skall ha tillräcklig kompetens, erfarenhet m.m. för att kunna utföra uppdragen. Det är det anbudsgivande företaget som skall uppfylla kraven. Det innebär inte att varje enskild konsult hos anbudsgivaren skall uppfylla samtliga krav utan det kan vara flera per-

soner i företaget som tillsammans uppfyller dessa krav. Det framgår inte heller någonstans i förfrågningsunderlaget att varje angiven konsult skall klara samtliga krav. – Vad som anges i förfrågningsunderlagets ”Krav på leverantörer och tillgängliga konsulter” är, som bolaget uppger, de krav som kommunen ställer på anbudsgivaren och som skall anges i anbudet. Däremot är det krav som ställs i Sk 3 i ”Svarsbilaga kvalificering” ett krav på att anbudsgivaren skall redovisa kompetensprofiler för tre personer. Dessa kompetensprofiler skall verifiera att anbudsgivaren uppfyller de samlade kraven avseende erfarenhet, kompetens m.m. Bolaget påtalar helt riktigt att inte samtliga CV:n i anbudet från WSP Sverige uppfyller samtliga krav. Kommunen instämmer och hänvisar till beskrivning ovan. Vidare anges i förfrågningsunderlaget beträffande kvalitetsansvarig enligt PBL att man skall ha kompetens för riksbehörighet vilket kommunen bedömer att företaget har. Beträffande erfarenhet av byggledning hänvisas till förklaring enligt ovan, dvs. det räcker att det anbudsgivande företaget uppfyller kravet. Kommunen förstår inte bolagets påstående beträffande projektering och kan därför inte bemöta det. Bolaget anger bl.a. att projektering är ett eget anbudsområde vilket det inte är. Även påståendet att anbudet från Energibyran Nord inte uppfyller samtliga krav på individnivå stämmer. Detta har dock inte varit kravet i upphandlingen. Det är, som angetts tidigare, det anbudsgivande företaget som skall uppfylla samtliga krav. – Anbudsgivare skall kunna erbjuda konsulttjänster inom fyra olika kompetensnivåer (nivå 1-4). Kommunen har i förfrågningsunderlaget angett i vilken omfattning man kommer att avropa de olika kompetensnivåerna. Denna uppskattning bygger bl.a. på tidigare erfarenheter. Nivå 4 avser personer som biträder handläggare och konstruktörer med exempelvis administrativa rutinuppgifter, skrivtjänster, kopiering m.m. Kommunen har bedömt att fem procent av uppdragen innehåller denna arbetsuppgift. Hur anbudsgivaren prissatt de olika nivåerna har kommunen inte någon anledning att spekulera i utan det som är relevant är om anbudsgivaren kommer att kunna leverera den tjänsten, vilket kommunen bedömt att anbudsgivarna kommer

att klara. Vissa anbud har angett ett anmärkningsvärt lågt pris för nivå 4. Med erfarenhet av tidigare upphandlingar och iakttagande av tidigare rättsliga prövningar fann kommunen inte någon anledning att förkasta något av dessa anbud. Kommunen bedömer att ett lågt pris för administratörer kan vara möjligt eftersom det rör sig om en låg beläggning och anbudsgivarnas vinst inte är beroende av dessa arvoden. Vidare kommer kommunen att i sitt uppföljningsarbete följa upp att antagen leverantör också fakturerar utifrån angivna anbudspriser och att fördelningen mellan de olika kompetensnivåerna stämmer överens med kommunens antaganden i förfrågningsunderlaget. I övrigt hänvisas till två domstolsavgöranden som talar till kommunens fördel; Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 236-07 och Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 3356-09. – En anledning till att inte ställa krav på att samtliga erbjudna konsulter skall uppfylla samtliga krav har varit att öppna för fler leverantörer att delta i upphandlingen. Eftersom kommunen valt denna modell av ramavtal där de mindre uppdragen avropas enligt rangordning är den som är rangordnad som nummer ett inte tvingad att tillhandahålla rätt kompetens vid det aktuella avropstillfället utan då går frågan vidare till nummer två osv. Det innebär också att leverantören inte behöver binda upp sina resurser i det fall kommunen kan komma att avropa från ramavtalet. Sammanfattningsvis anser kommunen att upphandlingen, trots att man kunnat vara ännu tydligare beträffande kvalificeringsfasen, är genomförd på ett sätt som inte bryter mot de gemenskapsrättsliga principerna och LOU. Villkoren för upphandlingen har framgått av förfrågningsunderlaget. Underlaget är framställt så att effektiv konkurrens har uppstått.

DOMSKÄL

Bolaget har gjort gällande att anbudet från WSP Sverige och EnergiByrån, vilka rangordnats högre än bolagets anbud vid anbudsutvärderingen avseende upphandlingens delområde 1.2.1 Projektledning, inte uppfyller skalkravet att redovisa kompetensprofiler för tre stycken för offererat uppdrag

tillgängliga konsulter på nivå 2 (Sk 3 Svarsbilaga Kvalificering). Som orsak härtill anges att inte tre konsulter hos vardera företag uppfyller kraven för nivå 2. Kraven för nivå 2 anges i specifika krav på leverantörer och tillgängliga konsulter. Kommunen menar att det är det anbudsgivande företaget och inte varje enskild konsult som skall uppfylla de däri angivna kraven. Förvaltningsrätten noterar att längst ned under rubriken 3 i ”Krav på leverantörer och tillgängliga konsulter” anges följande; ”Anbudsgivaren ska ha tillgång och kompetens inom varje nivå. Inför varje uppdrag kommer involverade konsulter kompetensnivå att kontrolleras.” Vad gäller Sk 3 menar kommunen att anbudsgivaren för att verifiera att de samlade kraven avseende erfarenhet, kompetens m.m. uppfylls skall redovisa kompetensprofiler för tre personer. Mot bakgrund bl.a. av vad som anges i ”Krav på leverantörer och tillgängliga konsulter” anser förvaltningsrätten att det måste anses oklart huruvida Sk 3 ska förstås så att varje enskild konsult måste uppfylla kraven för nivå 2. Förfrågningsunderlaget borde ha utformats tydligare härvidlag. Enligt förvaltningsrättens mening måste det anses tillräckligt att någon av de tre konsulter som kompetensprofiler redovisas för uppfyller samtliga krav för nivå 2. Det har inte framkommit annat än att anbudet från WSP Sverige och Energibyran uppfyller detta.

Bolaget anför vidare att vissa anbud lämnat ett anmärkningsvärt lågt pris avseende nivå 4. Förvaltningsrätten kan härvid konstatera att det inte föreligger någon skyldighet för en upphandlande myndighet att förkasta anbud med orimligt lågt pris. Däremot har en upphandlande myndighet möjlighet att förkasta ett sådant anbud såvida anbudsgivaren inte på ett tillfredsställande sätt kunnat förklara det låga priset, jfr 12 kap. 3 § LOU.

På grund av det anförda och då inte heller vad som i övrigt anförts av bolaget medför att upphandlingen kan anse strida mot någon bestämmelse i LOU eller de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna kan ansökan inte bifallas.

Upplysningsvis bör nämnas att förvaltningsrätten i dom denna dag (mål nr 1150-10, Ramböll Sverige AB vs Umeå kommun) beslutat att upphandlingen, såvitt avser område 1.2.1 (projektledning), inte får avslutas förrän rättelse gjorts genom ny prövning av anbud.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (Dv 3109/1c)



Sylvia Dimenäs
Förvaltningsrättsfiskal

Målet har föredragits av Christina Röckner.



De personer som anbudsgivaren avser att nyttja för uppdrag skall ha

- Adekvat grundutbildning. Normal Ingenjörsutbildning på gymnasie eller högskole/universitetsnivå.
- Fortbildning inom de regelverk som reglerar verksamheten .
- Erfarenhet av att utföra de tjänster som är aktuella och att arbeta i de projektformer som är vedertagna och normala i branschen
- Engagerade personer för uppdragen skall behärska svenska språket i dagligt tal och skriftlig, kommunikation och dokumentation

Vidare se avsnitt "4. Kvalitetssäkring för avropat uppdrag" nedan.

En nivågruppering enligt nedan har av beställaren definierats och skall användas i anbud och eventuellt kommande avtal.

Nivå 1 (Arkitekter, teknik konsulter)

Person i ledande ställning eller expertfunktion inom sitt företag. Företagsledare, avdelningschef, senior konsult eller motsvarande.

Deltar normalt inte mer än med olika punktinsatser eller stödjande verksamhet i löpande verksamhet och uppdrag, som kan bli aktuellt inom ramen för detta ramavtal.

Om person i denna nivå deltar i avropsuppdrag inom ramen för aktuellt ramavtal skall timdebitering ske med belopp motsvarande nivå 2 nedan.

Nivå 2 (Arkitekter, teknikkonsulter)

Person som självständigt kan fungera som ansvarig uppdragsledare och handläggare av aktuella uppdrag enligt ramavtalet.

- Adekvat Ingenjörsutbildning inom aktuellt teknikområde.
Genom mångårig erfarenhet och fortbildning förvärvat:
- Hög* kompetens inom teknikområdet, såväl på grundläggande nivå som den teknikutveckling som sker.
- Hög* förmåga att självständigt organisera och leda sin egen och engagerade personers arbete.
- Stor* erfarenhet att utföra facktekniska utredningar och att avrapportera dessa.
- Stor erfarenhet av att arbeta i projekteringsgrupper. I förekommande fall kunna fungera som projekteringsledare.
- Hög kunskap i det offentliga regelverket och tillämpliga standarder, branschpraxis etc. som reglerar teknikområdet.
- Adekvat kunskap om entreprenadjuridiken, AMA – systemet

* För att ha hög kompetens och förmåga, samt stor erfarenhet fordras att konsulten efter grundutbildning har minst 7 års allsidig erfarenhet inom efterfrågat området.

Nivå 2 (Projektledning)

Person som självständigt kan fungera som ansvarig projektledare för alla aktiviteterna i en normal byggnadsprocess eller motsvarande. Utredningar, kalkylering, planering, projektering, upphandling, genomförande kontroll/besiktning, dokumentation, avrapportering.

- Adekvat utbildning inom aktuellt teknikområde.
- Genom mångårig erfarenhet och fortbildning förvärvat:
- Hög kompetens inom området, såväl på grundläggande nivå som den teknikutveckling som sker.
 - Hög förmåga att självständigt organisera och leda verksamheter
 - Stor erfarenhet att utföra facktekniska utredningar och avrapportera dessa.
 - Stor erfarenhet av att arbeta i projekteringsgrupper. I förekommande fall kunna fungera som projekteringsledare.
 - Stor erfarenhet av projekt och byggledning.



- Hög kunskap i det offentliga regelverket och tillämpliga standarder, branschpraxis etc. som reglerar teknikområdet.
- Kompetens för riksbehörighet, eller lokalt godkännande, som kvalitetsansvarig enligt PBL.
- Hög kunskap om entreprenadjuridiken, AMA – systemet
- Hög kompetens och förmåga inom för branschen tillämplig ekonomistyrning. Kalkyler, prognoser, uppföljningar.
- Hög integritet

Nivå 3 (Arkitekter, teknik konsulter)

Person som fungerar som handläggare under sakkunnig handledning inom teknikområdet.

- Adekvat ingenjörutbildning eller motsvarande inom aktuellt teknikområde.
- God** kompetens inom teknikområdet, såväl på grundläggande nivå som den teknikutveckling som sker.
- Förmåga att utföra facktekniska utredningar och avrapportera dessa.
- Förmåga att arbeta i projekteringsgrupper.
- Kunskap i det offentliga regelverket och tillämpliga standarder, branschpraxis etc. som reglerar teknikområdet.
- Kunskap om entreprenadjuridiken, AMA – systemet

Till denna nivå räknas också fältpersonal för ex.vis provtagningar, inmätningar etc.

Uppdrag som utförs av personer på denna nivå skall alltid kvalitetssäkras av kollega på nivå 1 eller 2

** För god kompetens bör konsulten ha minst 4 års allsidig erfarenhet inom efterfrågat område.

Nivå 4 (Administratörer, motsv. samt i förekommande fall teknikkonsult)

Person inom konsultföretaget som biträder handläggare och konstruktörer med Ex.vis

- administrativa rutinuppgifter
- skrivtjänster
- kopiering
- arkivering
- Visst IT-arbete
- Ekonomiredovisning, fakturering
- Teknikkonsult som inte uppfyller krav för nivå 3 skall debiteras enligt denna nivå.

Anbudsgivaren ska ha tillgång och kompetens inom varje nivå.

Inför varje uppdrag kommer involverade konsulters kompetensnivå att kontrolleras.

4. Kvalitetssäkring för avropat uppdrag

Anbudsgivare skall kunna säkerställa att uppdrag planeras och utförs på ett sådant sätt att överenskommet resultat, omfattning och kvalitet uppnås och upprätthålls.

För varje uppdrag skall anbudsgivaren avdela uppdragsledare som gentemot beställaren har ansvaret att levererad produkt uppfyller ställda krav enligt avtal norm och praxis.

Detta skall speciellt beaktas när för uppdrag utnyttjas person/er som inte har fullständig egen kunskap och erfarenhet.

Avrop av tjänst skall bekräftas med skriftlig orderbekräftelse där konsulten beskriver hur avropad tjänst skall utföras och kvalitetssäkras.

Bekräftelsen skall innehålla:

- Namn på avdelad uppdragsledare och handläggare, och handling(ar) som verifierar att de besitter den erfarenhet och kompetens som krävs för uppdraget.