



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
Avdelning 32

**DOM**  
2017-06-21  
Meddelad i Stockholm

Mål nr  
72-17

**SÖKANDE**

PMI Clean AB, 556421-5290

Ombud: Advokat Erik Olsson  
Advokatfirman Kahn Pedersen KB  
Box 16119  
103 23 Stockholm

**MOTPART**

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms stad  
Box 4066  
163 04 Spånga

**SAKEN**

Offentlig upphandling

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 833276

---

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: <a href="mailto:forvaltningsrattenistockholm@dom.se">forvaltningsrattenistockholm@dom.se</a> <a href="http://www.domstol.se/forvaltningsratt">www.domstol.se/forvaltningsratt</a>	08-561 680 01	måndag–fredag 08:00-16:30

## BAKGRUND

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms stad (Stockholms stad) genomför, genom öppet förfarande, en upphandling av ramavtal avseende lokalvårdstjänster (dnr 2.2.2-479/2015). Upphandlingen avser städning av kontors- och verksamhetslokaler och hemtjänststädning. Tilldelningsbeslut fattades den 23 december 2016 och ISKO AB tilldelades kontraktet. PMI Clean AB kom på andra plats vid utvärderingen.

## YRKANDEN M.M.

PMI Clean AB yrkar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har gjorts på så vis att en ny utvärdering genomförs utan beaktande av anbudet från ISKO AB. Som grund för sin talan anför bolaget bl.a. följande. Stockholms stad har brutit mot de grundläggande principerna om transparens och likabehandling i 1 kap. 9 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, genom att utvärdera och anta anbudet från ISKO AB, trots att anbudet inte uppfyller förfrågningsunderlagets obligatoriska krav i punkten 2.6 avseende referensuppdrag. PMI Clean AB skulle, om det inte vore för Stockholms stads överträdelse, ha placerats på en första plats i anbudsutvärderingen och därmed tilldelats avtal. PMI Clean AB har således lidit, eller riskerar i vart fall att lida, skada.

Stockholms stad anser att ansökan om överprövning ska avslås och anför som grund för sin talan bl.a. följande. Staden har inte brutit mot 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i LOU. ISKO AB:s referensuppdrag uppfyller förfrågningsunderlagets krav. Kvalificering och utvärdering av anbudet har skett i enlighet med angivna förutsättningar och anbud och anbudsgivare har behandlats lika utan ovidkommande hänsyn.

### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

I 16 kap. 6 § första stycket LOU anges att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i LOU 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 har gjorts.

Prövningen i förvaltningsrätten utgör således 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 § första stycket LOU. I 1 kap. 9 § LOU anges att en upphandlande myndighet 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.

Av principerna om öppenhet och likabehandling i 1 kap. 9 § LOU följer att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grund av detta kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter för betydelse vid upphandlingen. Höga krav bör således ställas på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av ett förfrågningsunderlag, även om mindre brister och oklarheter får godtas (se RÅ 2002 ref. 50). Utgångspunkten vid bedömningen av hur obligatoriska krav i ett förfrågningsunderlag ska förstås är att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla leverantörer ska kunna tolka informationen på samma sätt (se EU-domstolens dom den 18 oktober 2001 i mål C-19/00, SIAC Construction, p. 42).

I förfrågningsunderlagets punkt 1.1.2 under rubriken ”Upphandlingens omfattning” anges att upphandlingen bl.a. avser städning som hemtjänstinsats i ordinärt boende (lägenheter och villor).

I förfrågningsunderlags punkt 2.6 anges att leverantören ska ha erfarenhet av regelmässig lokalvård och dokumentera detta genom att fylla i tre bilagor avseende referensuppgifter, bl.a. Bilaga 11; ”Referensuppdrag: Hemtjänststädning”. I Bilaga 11 anges bl.a. att det av redovisningen av referensuppdraget ska framgå att hemtjänststädning har utförts regelmässigt.

Förvaltningsrätten konstaterar att det är ostridigt att ovanstående krav gällande referensuppdrag utgör obligatoriska krav. Vidare är det ostridigt att ett av referensuppdragen ska avse hemtjänststädning.

Gällande begreppet ”hemtjänststädning” bedömer förvaltningsrätten, i likhet med Stockholms stad, att beskrivningen av vilka tjänster som upphandlingen avser i förfrågningsunderlagets punkt 1.1.2 inte innehåller en definition av begreppet. Det finns inte heller någon allmänt vedertagen definition av ”hemtjänststädning”, utan det avgörande för hur begreppet ska tolkas är hur en rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör skulle tolka begreppet. Användningen av begreppet ”hemtjänststädning” i förfrågningsunderlagets punkt 1.1.2 kan enligt förvaltningsrättens mening dock få betydelse för hur leverantörer tolkar begreppet i en annan del av förfrågningsunderlaget. Detta eftersom det enligt förvaltningsrättens mening är rimligt att tolka begreppet på samma sätt i de olika delarna av förfrågningsunderlaget där det används.

Enligt förvaltningsrättens bedömning förstås begreppet ”hemtjänst” i vanligt språkbruk som insatser som utförs åt den enskilde i dennes hem efter beslut enligt socialtjänstlagen (2001:453). Städning som utförs som hemtjänstinsats skiljer sig således från städning som anordnas av den enskilde själv,

eller av en annan part, utan föregående beslut enligt socialtjänstlagen. Enligt förvaltningsrättens mening ger utredningen även stöd för att detta är hur begreppet förstås av parterna.

Förvaltningsrätten finner således att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla leverantörer tolka begreppet ”hemtjänststädning” på samma sätt, dvs. som städning i form av en hemtjänstinsats beslutad enligt socialtjänstlagen. Mot denna bakgrund, samt med beaktande av hur begreppet används i förfrågningsunderlagets punkt 1.1.2, finner förvaltningsrätten att den enda rimliga tolkningen av Bilaga 11 är att referensuppdraget ska avse städning av lägenheter eller villor i form av hemtjänstinsats.

PMI Clean AB har gjort gällande att den vinnande anbudsgivarens referensuppdrag i Bilaga 11 inte uppfyller förfrågningsunderlagets krav eftersom referensuppdraget inte avser hemtjänststädning, utan städning inom ramen för ett kommersiellt lägenhetshotell.

Stockholms stad har dock anfört att det inte har någon betydelse hur den enskilde ordnat sitt boende eftersom rätten till hemtjänst följer den enskilde. Vidare har Stockholms stad anfört att ISKO AB:s referensuppdrag erbjuder långtidsboenden och att det därför inte kan uteslutas att hemtjänst utförts även där. Stockholms stad framhåller även att ISKO AB:s uppdragsgivare har bekräftat att uppdraget avsett hemtjänst och att staden inte har haft anledning att ifrågasätta detta.

Av utredningen i målet framgår att ISKO AB:s referensuppdrag avser städning av 166 lägenheter i ett lägenhetshotell. Det anges att städningen mestadels genomförs en gång per vecka.

Förvaltningsrätten bedömer att utredningen inte ger stöd för att ISKO AB:s referensuppdrag avser hemtjänststädning på så sätt som efterfrågas i

förfrågningsunderlaget. Den omständigheten att det inte går att utesluta att hemtjänststädning har utförts på lägenhetshotellet medför inte enligt förvaltningsrättens mening att det aktuella referensuppdraget avser hemtjänststädning. Enligt förvaltningsrätten är det osannolikt att 166 lägenhetsinnehavare i lägenhetshotellet skulle vara beviljade hemtjänstinsats i form av städning med omfattningen en gång per vecka. Det har alltså funnits anledning för Stockholms stad att ifrågasätta att den aktuella referensen faktiskt avser hemtjänststädning.

Förvaltningsrätten bedömer alltså att ISKO AB:s referensuppdrag inte avser hemtjänststädning. Anbudet uppfyller därmed inte samtliga obligatoriska krav som uppställts i upphandlingen. Som huvudregel ska en upphandlande myndighet förkasta ett anbud som inte uppfyller samtliga obligatoriska krav.

Stockholms stad har emellertid anfört att syftet med det aktuella referensuppdraget är att det skulle framgå att leverantörer har erfarenhet av städning i enskilda hem, till skillnad från de två andra referenserna som skulle visa att leverantörerna har erfarenhet av städning i förskolor respektive vård- och omsorgslokaler. Vidare har Stockholms stad anfört att den som tilldelats kontraktet inte ska utföra hemtjänst, utan vara underleverantör åt staden i de fall den enskilde valt staden som utförare av hemtjänsten. Stockholms stad har mot denna bakgrund bedömt att ISKO AB:s referensuppdrag är relevant i förhållande till vad som upphandlas.

PMI Clean AB har å sin sida gjort gällande att städning som hemtjänst, till skillnad från kommersiell städning av lägenhetshotell, skiljer sig åt. Enligt PMI Clean AB ställer nämligen hemtjänststädning särskilda krav på utföraren med anledning av socialtjänstens krav att den enskilde ska vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå. Vidare menar PMI Clean AB att städning i en hotellmiljö är betydligt mindre resurskrävande än att städa i en hemmiljö.

Enligt förvaltningsrättens bedömning har det emellertid inte framkommit att städning av lägenheter utanför ramen för socialtjänstlagen skulle skilja sig från hemtjänststädning av lägenheter, oaktat att lägenheterna är belägna i ett lägenhetshotell. Den avgörande skillnaden mellan hemtjänststädning och annan städning är nämligen, som redogjorts för ovan, att hemtjänststädning beslutas enligt socialtjänstlagen. Skillnaden ligger alltså inte i hur städningen utförs och i båda fallen kan det röra sig om sedvanlig städning i enskildas hem.

Mot denna bakgrund, samt med beaktande av Stockholms stads syfte med det aktuella referensuppdraget, bedömer förvaltningsrätten att det skulle strida mot proportionalitetprincipen att förkasta ISKO AB:s anbud endast på den grunden att bolagets referensuppdrag i Bilaga 11 inte avser hemtjänststädning. Ett krav som innebär att städningen måste vara beslutad som hemtjänstinsats går nämligen enligt förvaltningsrättens bedömning utöver vad som krävs för att uppnå syftet med kravet, dvs. att säkerställa att leverantörerna har erfarenhet av städning i ordinärt boende (lägenheter eller villor). Vidare bedömer förvaltningsrätten att det inte är visat att ISKO AB:s referensuppdrag inte uppfyller förfrågningsunderlagets krav på den grunden att det avser städning av lägenheter i ett lägenhetshotell.

Förvaltningsrätten finner således att Stockholms stad vid den aktuella upphandlingen inte brutit mot bestämmelserna i LOU när Stockholms stad utvärderat och antagit ISKO AB:s anbud. Skäl för ingripande saknas därför och ansökan om överprövning ska avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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

Eva Bäckström

Rådman

Ellen Kushner 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 nås 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 vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt:

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

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.