

Förvaltningsrätten i Stockholm
Enhet 14
115 76 Stockholm
[forvaltningsrattenistockholm@do
m.se](mailto:forvaltningsrattenistockholm@dom.se)

**Yttrande i mål 20804-13, ISS Facility Services ./.
Skärholmens stadsdelsnämnd i Stockholms
stad, ansökan om överprövning enligt lag
(2007:1092) om offentlig upphandling, LOU**

Med anledning av Förvaltningsrättens i Stockholms föreläggande den 2 september 2013 inkommer Skärholmens stadsdelsnämnd i Stockholms stad, genom Skärholmens stadsdelsförvaltning (Skärholmens sdf) med yttrande över ISS Facility Services AB ansökan om överprövning av upphandling avseende Måltidsservice till Sättra vård och omsorgsboende, Sättra dagverksamhet, Solholmens omsorgsboende, hemtjänstens kunder och viss socialtjänst, dnr 2.2.2/157-2013.

1. Inställning och yrkanden

- 1.1 Skärholmens sdf bestrider ISS Facility Services ABs yrkanden.
- 1.2 Skärholmens sdf yrkar att förvaltningsrätten avslår ISS Facility Services AB ansökan och medger att Skärholmens sdf avslutar upphandlingen i enlighet med det meddelade tilldelningsbeslutet.

2. GRUNDER

- 2.1 Grunden till bestridandet är att Skärholmens sdf inte brutit mot någon av de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i nämnd lag. ISS Facility Services AB har därmed inte lidit och riskerar ej heller att lida skada. Någon grund för att besluta om ingripande i upphandlingen föreligger därför inte.

3. BAKGRUND

- 3.1 Den i målet aktuella upphandlingen avser Måltidsservice till:
- Sättra vård och omsorgsboende,
 - Sättra dagverksamhet,
 - Solholmens omsorgsboende,
 - Hemtjänstens kunder och
 - viss socialtjänst.
- 3.2 Upphandlingen genomfördes som ett förenklat förfarande enligt kap. 15 lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). I förfrågningsunderlaget angavs att anbud skulle kunna antas utan föregående förhandling.
- 3.3 Skärholmens sdf har sedan många år upphandlat Måltidsservice till äldre i vård- och omsorgsboenden i stadsdelen och har i upphandlingen uppställt krav på såväl leverantör som på tjänst för att säkerställa att äldre boende i vård- och omsorgsboenden, gruppboenden och kunder inom hemtjänsten i Skärholmen, ska säkerställas god, näringsriktig och livsmedelshygieniskt säker kost. Maten och hela måltidssituationen ska vara dagens höjdpunkter och stunder att se fram emot.
- 3.4 Skärholmens sdf anser att en av framgångsfaktorerna för god, näringsriktig och livsmedelshygieniskt säker kost, är att ansvarig för måltidsproduktion ska ha adekvat utbildning och kompetens som svarar mot de krav som verksamheten ställer. Stockholms stad anger i "Kostpolicy för Stockholms stads äldreomsorg" samt "Mat för äldre, råd och rekommendationer för Stockholms stads äldreomsorg" (bilaga 1), en policy och rekommendationer att användas vid planering och kvalitetssäkring av måltidsverksamhet och vid upphandling.
- 3.5 I förfrågningsunderlaget angavs att Skärholmens sdf avsåg att teckna kontrakt med en leverantör, förutsatt att leverantören uppfyller samtliga ställda krav i förfrågningsunderlaget. Kraven i förfrågningsunderlaget, vilka ställts med beaktande av de unionsrättsliga principerna, omfattade bl.a. krav på utbildning och erfarenhet avseende en kökschef/köksmästare och dietist/kostchef/kostekonom samt krav på den aktuella tjänsten omfattande dels volym och dels kvalitet

motsvarande stadens policy och rekommendationer vid måltidsupphandlingar.

- 3.6 Den 22 augusti 2013 meddelade Skärholmens sdf tilldelningsbeslut i upphandlingen. Skärholmens stadsdelsnämnd fattade beslut att tilldela kontrakt till Fazer AB. Den genomförda prövningen och utvärderingen har visat att anbudet uppfyller samtliga ställda krav och har lägst pris.

ISS Facility Services AB anbud uppfyllde inte ställda krav och deltog därför inte i utvärderingen. Se Upphandlingsprotokoll och tilldelningsbeslut, daterat den 26 juli 2013, bilaga 2.

4. UTVECKLING AV GRUNDERNA

Uppfyllnad av ställda krav

- 4.1 För att säkerställa att Måltidsservicen ska följa gällande lagstiftning inom området samt stadens kostpolicy och ”Mat för äldre, råd och rekommendationer för Stockholms stads äldreomsorg” har Skärholmens sdf ställt ett antal krav i upphandlingen. Krav har dels varit kopplade till upphandlingsföremålet (tjänsten) eller varit uteslutningskrav, krav på leverantörens ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet i enlighet med 10-11 kap. LOU.

Förutom seriositetskrav ställdes krav på att leverantören ska tillhandahålla särskild kompetens i form av en kökschef/köksmästare och en dietist/kostchef/kostekonom. I båda fall ställdes krav på utbildning och erfarenhet. För kökschefen ställdes krav på kockutbildning lägst gymnasial nivå eller motsvarande. För dietist ställdes krav på avslutad akademisk utbildning.

I Stockholms stads Kostpolicy anges att ansvar och befogenheter kring mat och måltider ska vara tydliga och måltiderna ska följa gällande riktlinjer utifrån de svenska näringsrekommendationerna, de nordiska näringsrekommendationerna samt EES-gruppens rekommendationer. Alla äldre i Stockholms stads äldreomsorg ska ha rätt till en god, näringsriktig och

livsmedelshygieniskt säker kost, då den är av avgörande betydelse för de äldres hälsa och välbefinnande. Vid sjukdom kan matens sammansättning och en bra måltidsordning ha en avgörande betydelse. En bristfällig kost kan ge upphov till undernutritionstillstånd eller näringsbrist med sjuklighet och ökat vårdbehov som följd. Kvalitetskrav på måltider för äldre ställer krav på adekvat utbildning och kompetens för uppdraget.

- 4.2 Skärholmens sdf har genom hela upphandlingsprocessen följt LOUs regelverk och iakttagit de gemenskapsrättsliga principerna.
- 4.3 ISS Facility Services AB anför i sitt yttrande att Skärholmens sdf vid prövningen av inkomna anbud i upphandlingen frångått vad som redovisats i förfrågningsunderlaget, att ISS Facility Services AB uteslutits på felaktiga grunder och att krav på utbildning varit otydligt. Dessa påståenden saknar grund.

Handläggningen av inkomna anbud har i alla avseenden genomförts i enlighet med de i förfrågningsunderlaget uppställda förutsättningarna och i enlighet med principerna om transparens och likabehandling av anbudsgivare. Anbudet från ISS Facility Services AB har rätteligen förkastats då det av anbudet inte framgår att samtliga ställda krav uppfylls. Vidare har Skärholmens sdf, i förfrågningsunderlaget, på ett utförligt och tydligt sätt redovisat samtliga för upphandlingen gällande krav, inklusive de krav som ställdes på den leverantör som skulle tillhandahålla den aktuella tjänsten. I förfrågningsunderlaget redovisades även vilka bevis som skulle bifogas anbudet för att möjliggöra prövning samt hur prövningen av inkomna anbud skulle genomföras.

- 4.4 Som ett led i att kvalificera anbudsgivare har Skärholmens sdf uppställt krav på att leverantören ska kunna tillhandahålla vissa personella resurser. Bland annat skulle följande roll presenteras med namn och beskrivning av kompetens avseende ställda krav i förfrågningsunderlaget:

- En kökschef/köksmästare

- 4.5 För att kunna genomföra uppdraget har Skärholmens sdf under avsnitt 2.9 Företagets tekniska förmåga och kapacitet i förfrågningsunderlaget (bilaga 3), ställt krav på att Kökschefen/köksmästaren ska ha kockutbildning på lägst gymnasial nivå eller motsvarande, minst ett års erfarenhet av att som kökschef och utfört uppdrag av det slag som förfrågningsunderlaget omfattar samt efter 2010-02-01 ha utfört minst ett uppdrag som kökschef för ett likvärdigt uppdrag hos extern kund. I förfrågningsunderlaget angavs tydligt att anbudsgivaren skulle beskriva hur dessa krav skulle uppfyllas.
- 4.6 Skärholmens sdf konstaterade vid prövning av ISS Facility Services AB:s anbud att det av redovisningen i anbudet inte framgick att erbjuden köksmästare uppfyller ställt utbildningskrav då anbudet inte innehåller uppgifter som visar att den angivna utbildningen motsvarar kockutbildning på lägst gymnasial nivå.
- 4.7 Skärholmens sdf har som en del av prövningen av anbudet kontrollerat att lämnade uppgifter stämmer överens med ställda krav i upphandlingen. Den av ISS Facility Services AB angivna kökschefen/köksmästaren uppnår endast 75 % av utbildningskravet på kockutbildning om lägst gymnasial nivå.
- 4.8 ISS Facility Service AB har således ej redovisat för hur kraven på kockutbildning på lägst gymnasial nivå eller motsvarande uppfylls. När Skärholmens sdf genomfört kontroll med utbildningsanordnare framgår efter prövning att redovisad kockutbildning vid armén ej motsvarar ställda krav på kockutbildning lägst gymnasial nivå eller motsvarande. Skärholmens stadsdelsnämnd kan ej anta anbud som ej uppfyller ställda krav. ISS Facility Services AB har därför ej felaktigt uteslutits från upphandlingen och har inte lidit skada och riskerar inte heller att lida skada.
- 4.9 I prövning av anbud kontrolleras varje ställt krav på kompetens fristående från varandra. Anbudsgivare har att uppfylla krav på dels teoretisk utbildning, dels yrkeserfarenhet samt referensuppdrag. Erfarenhet kan ej ersätta brister avseende uppfyllnad av krav på utbildning. Skärholmens sdf har ej möjlighet att anta anbud som ej uppfyller ställda krav. ISS Facility Services AB har därför ej felaktigt uteslutits från upphandlingen och kan ej heller lida skada.

- 4.10 Skärholmens sdf har vid prövningen av anbuderna inte i något avseende avvikit ifrån vad som redovisats i förfrågningsunderlaget. Såväl ISS Facility Services ABs anbud, som övrigt inkomna anbud, har genomgått prövning avseende kraven på det sätt som redovisats ovan och i enlighet med föreskriven metod. Samtliga anbudsgivare har behandlats på samma sätt i detta avseende. Endast den anbudsgivare vars erbjudna kompetens avseende Kökschef/köksmästare överensstämmer med ställda krav i upphandlingen har kvalificerats till vidare prövning och utvärdering. Därmed har Skärholmens sdf i detta avseende uppfyllt principerna om transparens och likabehandling och den av ISS Facility Services AB anförda kritiken utgör under inga omständigheter skäl för att upphandlingen ska göras om eller rättas.
- 4.11 Verifiering av krav genom kontakt med utbildningsanordnare har skett i enlighet med den kontroll av ställda leverantörskrav som upphandlande myndighet ska genomföra, och samtliga anbud har behandlats på samma sätt i detta avseende. Därmed har Skärholmens sdf i detta avseende uppfyllt principerna om transparens och likabehandling.
- 4.12 Att handläggande upphandlare genomför kontroll och verifiering av lämnade uppgifter, såsom gjorts i denna upphandling, strider varken mot transparens- eller likabehandlingsprincipen. Hur förfarandet skulle komma att ske och hur kontrollen av lämnade uppgifter skulle genomföras har angivits klart och tydligt i förfrågningsunderlaget (punkten 1.3 i förfrågningsunderlaget, bilaga 3). Det ankommer på den upphandlande myndigheten att genomföra prövning av inkomna anbud och verifiera lämnade uppgifter motsvarande den efterfrågade i upphandlingen. Såsom redan redogjorts för ovan, har denna kontroll heller inte inskränkt sig till endast vissa krav på utbildning, erfarenhet, referensuppdrag och anbud, utan avsett samtliga i upphandlingen inkomna anbud.
- 4.13 ISS Service Facility AB har inte aktualiserats för tilldelning av kontrakt då denne ej uppfyllt samtliga krav i upphandlingen varför ISS Facility AB inte har lidit skada eller kan komma att lida skada.

Påstådd otydlighet i förfrågningsunderlag

4.14 Kompetenskraven för efterfrågade befattningshavare framgår tydligt i förfrågningsunderlaget. Det råder inte någon oklarhet avseende hur kravet kan tolkas.

4.15 I förfrågningsunderlaget angavs följande:

Kökschefen/köksmästaren ska uppfylla krav på:

- kockutbildning på lägst gymnasial nivå eller motsvarande
- minst ett (1) års erfarenhet av att som kökschef utfört uppdrag av det slag som detta förfrågningsunderlag omfattar.
- efter 2010-02-01 ha utfört minst ett (1) uppdrag som kökschef för ett likvärdigt uppdrag hos extern kund (dvs. referensuppdraget ska därmed avse ett uppdrag där personens kompetens verifieras av annan än *anbudsgivaren*). Uppdraget ska verifieras med en skriftlig undertecknad referens från aktuell uppdragsgivare (vilket skulle förtydligas i en bilaga till förfrågningsunderlaget).

Dietisten/kostchef/kostekonomen ska ha:

- en väl dokumenterad och verifierad kunskap och erfarenhet av att planera måltider utifrån krav på måltidens närings- och energiinnehåll samt att näringsberäkna måltider
- erforderlig kunskap om specialkost, såsom medicinska, religiösa, etniska, etiska och kulturella
- minst två (2) års erfarenhet av att som dietist/kostchef/kostekonom svarat för utförande av uppdrag av det slag som detta förfrågningsunderlag omfattar.
- efter 2010-02-01 ha utfört minst ett (1) uppdrag som dietist/kostchef/kostekonom för ett likvärdigt uppdrag hos extern kund (dvs. referensuppdraget ska därmed avse ett uppdrag där personens kompetens verifieras av annan än *anbudsgivaren*). Uppdraget ska verifieras med en skriftlig undertecknad referens från aktuell uppdragsgivare (vilket skulle förtydligas i en bilaga till förfrågningsunderlaget). Referensen kan avse ett uppdrag eller en anställning.

Till detta anges hjälptexter med information om vad som skulle framgå av anbudet samt svarsrutor för det aktuella kravet, (se bilaga 3 punkten 2.9).

Av ordalydelsen i kravet framgår att det med motsvarande avses en utbildning som är jämförbar, till innehåll och omfattning, såsom en kockutbildning på lägst gymnasial nivå.

4.16 Anbudsgivare har vidare haft möjlighet att, vid upplevd otydlighet, ställa frågor avseende kravens innebörd eller vilka bevis som skulle lämnas in. ISS Facility Services AB har inte inkommit med någon fråga avseende utbildningskravet, varför det inte framstår som det förelegat någon osäkerhet om utformningen av kravet. I förfrågningsunderlaget uppmanas anbudsgivare att ställa frågor vid uppfattad oklarhet.

4.17 Med anledning av ovan anförda medför inte ISS Facility Services AB:s synpunkter i denna del att förfrågningsunderlaget kan anses oförenligt med principen om transparens eller någon annan av de unionsrättsliga principerna. Förfrågningsunderlaget har varit tydligt och påståendet om att ett konkurrenskraftigt anbud inte kunnat lämnas av ISS Facility Services AB saknar grund.

I förfrågningsunderlaget anges tydligt ställda krav på teoretisk utbildning och praktisk erfarenhet samt referensuppdrag. ISS Facility Services AB har därför inte har lidit skada eller kan komma att lida skada.

5. SAMMANFATTNING

5.1 Av det ovan anförda framgår att upphandlingen genomförts i enlighet med de grundläggande principerna i 1 kap 9 § LOU och övriga bestämmelser i nämnd lag.

5.2 Det är visat att det inte finns någon brist i förfrågningsunderlaget eller avseende genomförandet av upphandlingen eller prövning av inkomna anbud, som medför att skäl för rättelse föreligger eller att upphandlingen behöver göras om i sin helhet. Skärholmens sdf har vid genomförande av upphandlingen beaktat de unionsrättsliga principerna och principerna om transparens och likabehandling har varit ledande för Skärholmens sdf arbete.

- 5.3 Skärholmens sdf menar att det mot bakgrund av vad som anförts ovan, måste vara uppenbart att Skärholmens sdf haft rätt att diskvalificera ISS Facility Services ABs anbud. Beslutet bryter inte mot de grundläggande principerna i 1 kap 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i nämnda lag.
- 5.4 ISS Facility Services AB varken lider eller riskerar att lida skada. ISS Facility Service AB har i sitt anbud inte visat att samtliga ställda krav uppfylls. Det har heller inte funnits någon otydlighet i kravformuleringen och Skärholmens sdf har vid prövning av anbud följt förutsättningarna i förfrågningsunderlaget och iakttagit de unionsrättsliga principerna. Förvaltningsrätten ska därför sammanfattningsvis avslå ISS Facility Services AB ansökan om överprövning.

Skärholmen måndag den 9 september 2013



Kerstin Sandström
Stadsdelsdirektör
Skärholmens stadsdelsförvaltning

Bilagor:

- 1) "Mat för äldre, råd och rekommendationer för Stockholms stads äldreomsorg" med "Kostpolicy för Stockholms stads äldreomsorg".
- 2) Upphandlingsprotokoll och tilldelningsbeslut.
- 3) Förfrågningsunderlag för upphandling av Måltidsservice till Sättra vård- och omsorgsboende, Sättra dagverksamhet, Solholmens omsorgsboende, Frösättra omsorgsboende, Hemtjänstens kunder och viss Sociltjänst, dnr 2.2.2/157-2013.