



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**  
2011-10-07  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
17356-11  
Enhet 13

**SÖKANDE**

Stiftelsen Kursverksamheten vid Göteborgs universitet, 857200-6313  
Folkuniversitetet Göteborg  
403 17 Göteborg

*Ombud:* Advokat Jimmy Carnelind  
Wistrand Advokatbyrå, Göteborg  
Box 11920  
404 39 Göteborg

**MOTPART**

Arbetsförmedlingen, 202100-2114  
113 99 Stockholm

**SAKEN**

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

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår Folkuniversitetet Göteborgs ansökan om ingripande enligt LOU.

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2011 -10- 07	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

Dok.Id 166692

<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		

### BAKGRUND

Arbetsförmedlingen genomför 58 upphandlingar av rehabiliteringstjänster avsedda för 58 leveransorter, med gemensamt förfrågningsunderlag (Dnr Af-2010/424665, Rehabiliteringstjänster 2011). Arbetsförmedlingen avser att teckna avtal med så många leverantörer per upphandling som krävs för att säkerställa leverans av uppskattade volymer. För de upphandlingar där Arbetsförmedlingen avser att teckna avtal med flera leverantörer har leverantörerna rangordnats och Arbetsförmedlingen kommer i enlighet med rangordningen att tillämpa en rak avropsordning.

I tilldelningsmeddelade den 18 augusti 2011 har Arbetsförmedlingen förkastat alla anbud från Folkuniversitetet Göteborg, Stiftelsen Kursverksamheten vid Göteborgs universitet (Folkuniversitetet), dvs. upphandlingarna på orterna Arvika, Borås, Göteborg, Hagfors, Halmstad, Karlskoga, Karlstad, Lidköping, Mölndal, Skövde, Säffle, Torsby och Trollhättan. Som motivering till uteslutningen av Folkuniversitetet anförs att de inte visar erfarenhet av liknande uppdrag.

### YRKANDEN M.M.

**Folkuniversitetet** ansöker om överprövning och yrkar att förvaltningsrätten beslutar att en ny utvärdering ska äga rum varvid Folkuniversitetets anbud ska utvärderas. Till stöd här för anför Folkuniversitetet bl.a. följande. Det referensuppdrag, som Folkuniversitetet hänvisar till, utgörs av Arbetsförmedlingens föregående upphandling av rehabiliteringstjänster med arbetslivsinriktad rehabilitering och arbetsplatsförlagda insatser. Detta referensuppdrag är inte bara ett liknande uppdrag utan följaktligen det uppdrag som de nu aktuella upphandlingarna ska ersätta. Folkuniversitetet har otvivelaktigt visat att man har erfarenhet av liknande uppdrag. – I Folkuniversitetets beskrivning framgår att referensuppdraget avser arbetssökande vid Arbets-

förmedlingen med olika former av funktionshinder, att tjänsten innehåller insatser av rehabiliterande karaktär, att deltagaren får kontakter och nätverk mot arbetslivet och att insatserna syftar till att främja aktivitet och ökad delaktighet i arbetsfrågan. Det framgår tydligt att referensuppdraget innehåller arbetslivsinriktad rehabilitering. Kontakter och nätverk mot arbetslivet innefattar givetvis arbetsplatsförlagda insatser. I Arbetsförmedlingen skall-krav rörande referensuppdraget preciseras inte vilken information som ska lämnas. Det som anges är endast att en kortfattad beskrivning av referensuppdraget ska inges. Att Folkuniversitetets beskrivning ordagrant ska följa Arbetsförmedlingens definition av liknande uppdrag kan därför inte krävas. – Arbetsförmedlingens uteslutning av Folkuniversitetets anbud strider mot proportionalitetsprincipen. Formella brister, som inte påverkar det materiella innehållet i ett anbud eller förutsättningarna för utvärdering, ska inte föranleda så drastiska åtgärder som att en anbudsgivare utesluts. När en anbudsgivare som i detta fall åberopar referensuppdrag som upphandlats av Arbetsförmedlingen behöver Arbetsförmedlingen naturligtvis inte informeras om innehållet i dessa uppdrag. Eftersom beskrivningen av referensuppdrag i detta fall inte behövs för att fastställa att anbudsgivaren har erfarenhet av liknande uppdrag strider det mot proportionalitetsprincipen att förkasta Folkuniversitetets anbud. – Arbetsförmedlingens uppfattning om likabehandlingsprincipen är inte korrekt. Det skulle inte ha stridit mot denna princip om Arbetsförmedlingen beaktat sin kännedom om det referensuppdrag som Folkuniversitetet åberopat. Arbetsförmedlingen hade enkelt kunnat konstatera att Folkuniversitetet har erfarenhet av liknande uppdrag. – Folkuniversitetet har genom sitt referensuppdrag lämnat sådan information att en eventuell brist i referensuppdragsbeskrivningen därigenom läks. Ifall Folkuniversitetets anbud innehåller brister avseende skall-kravet är dessa så obetydliga att Arbetsförmedlingens förkastande av detta är en oskälig och överdriven åtgärd.

**Arbetsförmedlingen** bestrider ingripande enligt LOU och anför till stöd härför bl.a. följande. Som tydligt framgår av förfrågningsunderlaget vill Arbetsförmedlingen säkerställa att tjänsten genomförs av en leverantör som har erfarenhet av liknande uppdrag. Folkuniversitetet har i sitt anbud lämnat en beskrivning av ett referensuppdrag där syfte och målsättning framgår. Folkuniversitetet har däremot inte beskrivit uppdragets innehåll på ett sätt som gör att det framgår att deras referensuppdrag innehållit efterfrågade insatser, dvs. *arbetsplatsförlagda insatser för personer med funktionsnedsättning och/eller långtidssjukskrivna*. Den tjänst som Folkuniversitetets referensuppdrag avser skiljer sig från den nu upphandlade tjänsten på en rad punkter. Tidigare upphandling omfattade tre separata tjänster, som kunde ha tre olika leverantörer i varje upphandlingsområde. Den nu pågående omfattar en enda sammanhållen tjänst, som dessutom är bredare vad gäller såväl målgrupper som innehåll. Bland annat efterfrågas friskvård, fysisk träning och ergonomi, vilket inte ingick i den tidigare upphandlingen. Upphandlingsföremålet kan alltså inte sägas vara identiskt med det tidigare. Folkuniversitetets beskrivning av referensuppdraget är ett direkt utdrag ur förfrågningsunderlaget för den tidigare upphandlade tjänsten, och den saknar beskrivning av arbetsplatsförlagda insatser. – Om Arbetsförmedlingen ansett att det varit tillräckligt med erfarenhet av arbetslivsinriktad rehabilitering hade det inte varit nödvändigt med ett förtydligande i förfrågningsunderlaget. Då det i Arbetsförmedlingens nuvarande uppdrag ingår att effektivisera och påskynda inträdet på arbetsmarknaden för arbetssökande som har nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning eller ohälsa, bedömdes det i denna upphandling som viktigt att anbudsgivarna även hade erfarenhet av att arbeta med arbetsplatsförlagda insatser. För att säkerställa detta har man efterfrågat en sådan beskrivning. Detta är proportionerligt i förhållande till det bakomliggande syftet med kravet. – Det spelar ingen roll att det beskrivna referensuppdraget avser en tjänst som Arbetsförmedlingen upphandlat tidigare. Den beskrivning som lämnas av anbudsgivare måste bedömas utifrån uppställda krav i förfrågningsunderlaget. Om bedömningen av in-

lämnade anbud påverkades av den upphandlande myndighetens eventuella tidigare kännedom om det referensuppdrag som åberopas i sammanhanget, skulle det medföra att likabehandlingsprincipen åsidosattes. En anbudsgivare med ett referensuppdrag upphandlat av Arbetsförmedlingen får inte gynnas på bekostnad av andra anbudsgivare som lämnat beskrivningar av referensuppdrag som upphandlaren saknar tidigare kännedom om. Om Arbetsförmedlingen kunnat acceptera en enklare hänvisning till en tjänst som upphandlats tidigare för Arbetsförmedlingens räkning så hade detta behövt framgå av förfrågningsunderlaget. Flera tjänstemän hos Arbetsförmedlingen är inblandade i öppnandet och utvärderandet av anbudet. Om en del av bedömarna besatt och utnyttjade kännedom om tidigare genomförda upphandlingar vid Arbetsförmedlingen, medan andra bedömare saknade denna kännedom, skulle risken vara uppenbar att anbudet inte behandlades på ett likvärdigt sätt. Av detta skäl måste bedömningen alltid utgå endast från förfrågningsunderlagets formulerade krav och de inkomna anbudens innehåll. – Det är inte fråga om en formell utan om en materiell brist i Folkuniversitetets anbud. Bristen är inte att betrakta som ringa. Kravet på tidigare erfarenhet av att ha arbetat med arbetsplatsförlagda insatser för personer med nedsatt arbetsförmåga och/eller ohälsa har bedömts som viktigt och har därför getts ett särskilt förtydligande i förfrågningsunderlaget.

#### UTREDNINGEN I MÅLET

I förfrågningsunderlaget anges, beträffande referensuppdrag, bl.a. följande. ”Med liknande uppdrag avses uppdrag i liknande omfattning som det offereerade samt att referensuppdraget avser arbetslivsinriktad rehabilitering med arbetsplatsförlagda insatser för personer med funktionsnedsättning och/eller långtidssjukskrivna. Anbudet **skall** innehålla en kortfattad beskrivning av efterfrågat referensuppdrag.”

Arbetsförmedlingens har ingett utdrag från förfrågningsunderlaget till sin förra upphandling av rehabiliteringstjänster, AF 2009/275652. Förvaltningsrätten har jämfört ”Syfte och innehåll” i nämnda förfrågningsunderlag med Folkuniversitetets svar i den i målet aktuella upphandlingen på frågan ”Referensuppdragets innehåll och målsättning”. Texterna är praktiskt taget identiska.

Förvaltningsrätten har beaktat punkterna 2.3 och 4.2 i förfrågningsunderlaget för den i målet aktuella upphandlingen.

### DOMSKÄL

I 1 kap 9 § LOU anges att upphandlande myndigheter 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.

Folkuniversitetet har inte motsagt Arbetsförmedlingens påstående att den tjänst, som förevarande mål rör, skiljer sig från Folkuniversitetets referensuppdrag genom att omfattas av en sammanhållen tjänst (istället för tre separata tjänster) och genom att det nu efterfrågas bl.a. friskvård, fysisk träning och ergonomi. Detta framgår också av punkterna 2.3 respektive 4.2 i förfrågningsunderlaget. Under sistnämnda punkt ges även en ymnig beskrivning av vad Arbetsförmedlingen menar med arbetsplatsförlagda insatser.

Förvaltningsrätten anser inte att dessa efterfrågade egenskaper, hos den tjänst som nu upphandlas, *a priori* diskvalificerar Folkuniversitetets uppdrag i Arbetsförmedlingens tidigare upphandling från att kunna godtas som referensuppdrag i förevarande upphandlingar. I förfrågningsunderlaget anges att leverantörer ska ha erfarenhet av liknande uppdrag, inte att de ska vara identiska.

I målet är emellertid utrett att Folkuniversitetets svar på frågan ”Referensuppdragets innehåll och målsättning” är en ren avskrift ur förfrågningsunderlaget för Arbetsförmedlingens tidigare upphandling av rehabiliteringstjänster. I dom av Kammarrätten i Sundsvall den 18 maj 2011 (mål nr 319—321-11) framhålls att det inte kan krävas att anbudsgivaren ordagrant bekräftar det som efterfrågas i ett skall-krav för att kravet ska anses uppfyllt. Förvaltningsrätten anser dock att det måste kunna krävas att anbudsgivaren presterar något mer än bara en avskrift ur ett tidigare förfrågningsunderlag.

I Kammarrättens i Göteborg dom den 18 juni 2007, mål 270-07, anger visserligen kammarrätten att om det finns brister i ett anbud gällande ett skallkrav, ”och det i anbudet inte finns hänvisningar till uppgifter som lämnats i annat sammanhang”, strider det mot kravet på affärsmässighet i LOU att den upphandlande enheten vid utvärderingen använder sig av annan tillgänglig information för att reparera bristen. Folkuniversitetet har hänvisat till detta kammarrättsavgörande och menar att den citerade formuleringen öppnar för Arbetsförmedlingen – och för förvaltningsrätten – att godta Folkuniversitetets beskrivning av referensuppdraget med motiveringen att övrig information framgår i den tidigare upphandlingen.

Förvaltningsrätten konstaterar att rättsläget är oklart på denna punkt och att det av nämnda kammarrättsavgörande inte går att utläsa något förbud mot att den upphandlande myndigheten beaktar sådan information som anbudsgivaren ingett i samband med tidigare upphandling. Detta innebär dock inte att det kan anses vara ett brott mot LOU att myndigheten inte beaktar sådan information. Än mindre innebär det att anbudsgivare, som har utfört referensuppdraget åt den aktuella upphandlade myndigheten dvs. i detta fall Arbetsförmedlingen, helt befrias från kravet att beskriva sitt referensuppdrag med egna ord. Om det för sådana anbudsgivare vore så lätt att

uppfylla kravet på beskrivning av referensuppdraget skulle likabehandlingsprincipen medföra att nästan inga brister alls i motsvarande beskrivning skulle kunna vändas mot någon anbudsgivare. Vid ett upphandlingsförfarande som är så storskaligt som det förevarande anser tvärtom förvaltningsrätten att Arbetsförmedlingen kan ställa ganska höga krav på att alla anbudsgivare presterar en kärnfull beskrivning av vars ordalydelse det framgår att det som den individuella anbudsgivaren har uppfyllt liknar det som nu efterfrågas. Den som inte presterat detta bör kunna förkastas utan närmare utredning.

Förvaltningsrätten anser därför att Arbetsförmedlingen, genom att förkasta Folkuniversitetet, inte har brutit mot LOU eller mot någon av de principer som denna lag bygger på. Folkuniversitetets yrkande om ingripande enligt LOU mot Arbetsförmedlingens upphandling ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (DV 3109/1A LOU).

Magnus Schultzberg  
rådman

Föredragande har varit David Munck.





# 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. Tiden för överklagandet för offentligpart räknas emellertid 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 det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut var till förvaltningsrätten kommit eller 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. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska 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 kammarrätten,
2. det beslut som överklagas med uppgift
3. om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
4. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
5. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
6. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppgive sitt namn, adress och telefonnummer.

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

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.

DV 3109/1A LOU