



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**  
2013-02-11  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
22411-12  
Enhet 14

Sida 1 (9)

**SÖKANDE**

Stiftelsen NyföretagarCentrum Örnköldsvik, 889601-2120  
Box 827  
891 18 Örnköldsvik

**MOTPART**

Arbetsförmedlingen  
Juridiska avdelningen  
113 99 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2013 -02- 1 2	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 295305

Postadress

115 76 Stockholm

Besöksadress

Tegeluddsvägen 1

Telefon

08-561 680 00

E-post:

forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Telefax

08-561 680 01

Expeditionstid

måndag – fredag

09:00-15:00

## BAKGRUND

Arbetsförmedlingen genomför en förenklad upphandling av "Konsulttjänst-/bedömning stöd inför start av näringsverksamhet" (dnr Af-2012/192497). Upphandlingen är indelad i femtiotre separata delar med ett gemensamt förfrågningsunderlag. Stiftelsen NyföretagarCentrum Örnsköldsvik (ÖNC) ansöker nu om överprövning av upphandlingen avseende orterna *Örnsköldsvik, Sundsvall, Skellefteå* och *Umeå*.

## YRKANDEN M.M.

ÖNC yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att ÖNC:s anbud antas.

Till stöd för sin talan anför ÖNC bl.a. följande.

Arbetsförmedlingen har brutit i upphandlingen på ett sätt som strider mot 1 kap. 9 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Stiftelsen har till följd av detta lidit skada eller i vart fall riskerat att lida skada.

– Personalstrategerna i Sverige AB (Personalstrategerna) uppfyller inte samtliga krav som ställs i förfrågningsunderlaget. Personalstrategerna har inte de personella resurserna som krävs enligt förfrågningsunderlagets punkt 1.3.6 för att klara av att leverera efterfrågad volym under hela avtalstiden. Personalstrategerna uppfyller inte kraven gällande kompetens och även ett flertal övriga villkor. Personalstrategerna har kryssat i en ruta som anger att bolaget har egen bemanning och kompetens samt inte avser att anlita underleverantörer. Personalstrategerna annonserar dock på Arbetsförmedlingens hemsida efter bemanning som ska utföra offererade tjänster på samtliga orter. Stiftelsen anser därför att Personalstrategerna inte har den offererade bemanningen tillgänglig lokalt. Personalstrategerna kan på grund av sin kompetensbrist inte säkerställa samtliga krav som Arbetsförmedlingen ställer. – I Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag anges att det är tre olika delar som upphandlas. Dessa är 1) utredning och

bedömning av affärsidé, 2) uppföljning och kontroll av den startade verksamheten och 3) vid behov mentorskap till nyföretagare. I Personalstrategernas anbud anges ett antal inriktningar som företaget verkar inom, men ingenting nämns om ovanstående tre inriktningar förutom ett konstaterande under rubriken "Referenser". I sitt anbud uppger Personalstrategerna inte konsulter med de kompetenser som krävs för upphandlingen. Anbudet saknar bl.a. ekonomer, jurister och marknadsförare. Den efterfrågade kompetensen gällande utredning/bedömning och företagsrådgivning anges inte. – Angående kraven under punkten 1.3.5 "Referensuppdrag" i förfrågningsunderlaget beskriver Personalstrategerna ett referensuppdrag som i första hand gäller starta eget-utbildning, vilket inte efterfrågas. Personalstrategerna konstaterar endast med några rader att bolaget även har gjort bedömningar. Det finns emellertid inte någon beskrivning av hur bedömningarna har genomförts. Den aktuella upphandlingen gäller inte utbildning, utan den gäller analys, utredning och vid behov mentorskap. Personalstrategernas referensuppdrag är därför inte giltigt. – I förfrågningsunderlagets punkt 1.3.7 ställs krav på att de bolag som avser att utnyttja underkonsulter ska verifiera detta med intyg som visar att bolaget förfogar över resursen och att resursen finns tillgänglig. Personalstrategerna anger att bolaget inte avser att utnyttja underkonsulter, men anger samtidigt att "representanter från Skatteverket, banker, försäkringsbolag, affärsjurister, marknadsförare och säljare som uppvisat framgång i sitt företagande bjuds in till utbildningen", se bilaga 1 s. 13 under rubriken Nyföretagarutbildning. Enligt Arbetsförmedlingens upphandlingsförordning är alla som utbildar/föreläser eller agerar rådgivare i ett uppdrag att betrakta som anställd eller underkonsult i en verksamhet. Stiftelsen ifrågasätter att det skulle vara korrekt att kräva in underkonsultavtal som säkerställer leverans av små företag samtidigt som det i samma upphandling räcker för företag med egen kompetens att svara nej på frågan om det avser att använda underkonsulter. Förvaltningsrätten bör därför ta ställning till om Arbetsförmedlingen gör en korrekt bedömning när den gör skillnad på

företag som använder underkonsulter (oftast små företag, stiftelser, ekonomiska föreningar etc., som ofta inte har anställda utan går samman om ett anbud) och företag med egen bemanning. – Stiftelsen bör antas som leverantör eftersom den har lämnat ett anbud med all information som efterfrågas. Arbetsförmedlingen har dock anfört att stiftelsen inte kan antas som leverantör eftersom det inte har det näst lägsta priset. Stiftelsen noterar att företaget med näst lägsta pris inte finns etablerat på två utav orterna som är föremål för prövning (Örnsköldsvik och Sundsvall). Företaget kan därför inte anses uppfylla kravet på lokal kännedom. Stiftelsen har inte tagit del av företagets anbud och kan inte uttala sig om företagets kompetens etc.

**Arbetsförmedlingen** bestrider bifall till ansökan.

Till stöd för sin talan anför Arbetsförmedlingen bl.a. följande.

Arbetsförmedlingen har handlat helt i enlighet LOU och inte brutit mot någon av de grundläggande principerna. ÖNC har heller inte visat att det har eller kommer att lida skada. – Arbetsförmedlingen uppfattar det som att ÖNC yrkar att upphandlingen ska rättas genom att Personalstrategernas anbud inte ska tas med i utvärderingen av områdena *Örnsköldsvik, Sundsvall, Skellefteå* och *Umeå*. ÖNC har vidare gjort gällande att stiftelsen ska tilldelas kontrakten i dessa områden. Föremål för prövning är dock endast om Arbetsförmedlingen, på något sätt i sin hantering, har brutit mot de grundläggande principerna i LOU. – Avseende skallkraven under punkten 1.3.5 "Referensuppdrag" har Arbetsförmedlingen begärt en beskrivning på ett referensuppdrag. Enligt förfrågningsunderlaget ska referensuppdraget ha likartad inriktning som den upphandlande tjänsten. Det kan vara utbildning, konsultarbete, lärande eller annat som den upphandlande bedömer som likartat. Personalstrategerna har i sitt anbud lämnat referensuppdrag gällande "Starta eget utbildning och bedömning/rådgivning Västra Götaland". Enligt Arbetsförmedlingen har

det uppdrag som Personalstrategerna angett en likartad inriktning. Personalstrategerna har mycket klart och tydligt angett hur uppdraget har gått till och uppfyller därmed kraven i avsnitt 1.3.5. – Avseende skallkraven i avsnitt 1.3.6 "Personella resurser" påstår ÖNC att Personalstrategerna inte uppfyller kraven eftersom bolaget söker personal under pågående upphandling. Kravet är att personella resurser ska finnas under hela avtalstiden. Det finns inget krav på att ha personal före avtalstecknande eftersom detta vore oproportionellt och en överträdelse av LOU. Personalstrategerna kan således rekrytera personal innan avtalstecknande och till och med under, men vid utövande av tjänsten ska dock alla uppställda krav på personal uppfyllas. Bevis på detta kan begäras in med mycket kort varsel vid avtalstecknandet vilket framgår av förfrågningsunderlaget. – ÖNC har vidare inte visat att det har eller kommer att lida skada enligt 16 kap. 6 § LOU. Om det skulle visa sig att Arbetsförmedlingen inte har handlat i enlighet med LOU har det ingen betydelse för utvärderingen gällande ÖNC då det inte har lägst pris på de berörda områdena. Åtgärd enligt LOU är således verkningslös för ÖNC.

#### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter 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.

Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har anfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU. Det är den som ansöker om överprövning som på ett klart och tydligt sätt ska ange vilka omständigheter talan grundas på och visa att upphandlande myndighet har agerat i strid med LOU (jfr RÅ 2009 ref. 69). För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs också att sökanden kan visa att han lidit skada eller kan komma att lida

skada på grund av att den upphandlande myndigheten brutit mot LOU. Rätten kan därvid endast besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

*Uppfyller Personalstrategerna skallkraven under punkten 1.3.5?*

ÖNC har anfört att Personalstrategernas referensuppdrag inte stämmer in på det som efterfrågas i upphandlingen samt att anbudet inte innehåller någon beskrivning av hur stiftelsen har genomfört bedömningar. I förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande.

#### 1.3.5 Referensuppdrag

Anbudet skall innehålla en kortfattad beskrivning av ett (1) utbildningsuppdrag med likartad inriktning och omfattning. Med likartad inriktning avses uppdrag inom den inriktning som förfrågan gäller. Syftet med referensuppdraget är att styrka anbudsgivarens förmåga att genomföra det aktuella uppdraget. Det krävs att anbudsgivaren har erfarenhet av att genomföra liknande uppdrag som det nu aktuella. Observera skrivningen *beskrivning*, det räcker således inte att nämna eller referera till ett uppdrag. Av beskrivningen skall framgå:

- a) uppdragets innehåll och upplägg
- b) uppdragets målgrupp och omfattning. Med omfattning avses uppdragets volym och längd.

[...]

Vid behov, om företaget inte utfört något likartat uppdrag, kan som alternativ lämnas ett likartat referensuppdrag som företagets företrädare eller person som avses vara huvudansvarig för utbildningen varit huvudansvarig för.

Personalstrategerna har i sitt anbud angett och beskrivit ett referensuppdrag som gäller "Starta eget utbildning och bedömning/rådgivning Västra Götaland". Förvaltningsrätten instämmer med Arbetsförmedlingens bedömning att Personalstrategernas referensuppdrag har en likartad inriktning som den upphandlade tjänsten och att anbudet innehåller en beskrivning av uppdraget i fråga. Personalstrategerna måste därför anses uppfylla skallkraven avseende referenser. Arbetsförmedlingen kan således

inte anses ha agerat i strid med LOU när den inte förkastade  
Personalstrategernas anbud på den grunden.

*Uppfyller Personalstrategerna skallkraven under punkten 1.3.6?*

ÖNC har även anfört att Personalstrategerna inte uppfyller skallkraven  
avseende "Personella resurser" eftersom bolaget har annonserat efter  
bemanning för de aktuella orterna. Arbetsförmedlingen har å sin sida  
anfört att kraven inte behöver uppfyllas innan avtalstecknandet. I  
förfrågningsunderlaget anges följande.

#### 1.3.6. Personella resurser

Anbudsgivaren skall, själv eller med hjälp av underleverantörer, ha personella  
resurser att klara av att leverera efterfrågad volym under hela avtalstiden.

För uppdraget krävs konsulter som har erfarenhet och kunskap om:

- Att starta och driva nytt företag,
- Kunna göra bedömning av affärsplaner och företagare samt skriva rapporter  
om detta,
- Företagsekonomi och juridik på högskolenivå, alternativt motsvarande  
kunskaper som förvärvats på annat sätt i -marknadsföring, budgetering och  
prissättning, finansiering samt aktuell civillagstiftning, bolagsformer, avtals- och  
marknadsfrågor samt aktuell skattelagstiftning
- Småföretagarnas villkor och marknader i det aktuella uppdragsområdet.  
Erfarenheten ska omfatta 1 år och inte vara längre i tiden tillbaka än 3 år.

Det krävs god kunskap om det lokala och regionala näringslivet samt god  
kunskap om övriga lokala aktörer, myndigheter, föreningar, finansiärer,  
rådgivare och liknande. Det krävs specifik marknadskunskap både  
branschmässigt och lokalt för att kunna bedöma affärsplan och det planerade  
företagets bärkraft. Flertalet branscher kräver branschspecifika kunskaper  
varvid en bredd av kompetens hos konsulter är önskvärt.

Observera att all kompetens inte behöver finnas hos en och samma person  
och att Arbetsförmedlingen inte efterfrågar namn och CV/meritförteckning i  
anbudet. Dessa handlingar kan dock komma att krävas in vid ett eventuellt  
avtalstecknande, eller vid uppföljning av tjänsten, med mycket kort varsel.

Förvaltningsrätten konstaterar att huvudregeln är att skallkrav ska vara uppfyllda vid tiden för anbudsgivandet om inget särskilt anges i förfrågningsunderlaget (jfr Kammarrätten i Göteborgs dom den 5 april 2012, mål nr 26-12). I förfrågningsunderlaget anges under punkten 1.3.6 att anbudsgivaren ska ha personella resurser att klara av efterfrågad volym under hela avtalstiden. Enligt förvaltningsrätten kan detta tolkas som att skallkravet ska uppfyllas senast när avtalstiden börjar löpa.

Arbetsförmedlingen kan därför enligt förvaltningsrättens mening inte anses ha agerat i strid med LOU när den inte förkastade Personalstrategernas anbud på grund av att bolaget har annonserat om bemanning.

Förvaltningsrättens bedömning är således att ÖNC inte har visat att Personalstrategerna inte uppfyller skallkraven avseende "Personella resurser".

*Uppfyller Personalstrategerna skallkraven under punkten 1.3.7?*

ÖNC har vidare anfört att Personalstrategerna inte uppfyller skallkraven avseende "Underleverantörer" i förfrågningsunderlagets punkt 1.3.7 eftersom bolaget underlåtit att ange underleverantörer. ÖNC hänvisar till vad Personalstrategerna har angett i sitt anbud under punkten 1.3.5 avseende "Referensuppdrag" under rubriken "Nyföretagarutbildning". Där anges att bolaget bjuder in "*externa aktörer som håller föreläsningar eller seminarier för kursdeltagarna [...] exempelvis representanter från Skatteverket, banker, försäkringsbolag, affärsjurister [...] marknadsförare och säljare samt företagare som uppvisat framgång i sitt företagande under lång tid.*"

Förvaltningsrätten konstaterar att Personalstrategernas redogörelse för externa aktörer har skett inom ramen för bolagets beskrivning av ett tidigare utfört uppdrag. Denna redogörelse kan enligt förvaltningsrättens mening inte påverka bedömningen av huruvida bolagets avser att anlita underleverantörer för den aktuella upphandlingen. Förvaltningsrätten



konstaterar vidare att Personalstrategerna i sitt anbud under punkten 1.3.7 har angett underleverantörer "inte [är] aktuellt". Enligt förvaltningsrätten har ÖNC, med anledning av ovanstående, inte visat att Personalstrategerna avser att anlita underleverantörer. Arbetsförmedlingen har därför inte agerat i strid med LOU när den inte förkastade Personalstrategernas anbud på denna grund.

*Avslutande bedömning*

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis inte anledning att ingripa mot upphandlingen enligt LOU. ÖNC:s ansökan om överprövning ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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

  
Eva Bäckström

Rådman

Föredragande har varit Lizette Harletun Ilkhani.



# 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 vartill 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