



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**

Avdelning 31

**DOM**  
2015-10-29  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
29635-14

**SÖKANDE**

Connecta AB, 556610-5705

Ombud: Advokaterna Jörgen Axelsson och Sophia Spala  
Setterwalls Advokatbyrå AB  
Box 1050  
101 39 Stockholm

**MOTPART**

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet, 202100-0829  
Box 2218  
103 15 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2015-10-30	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

Dok.Id 636649

**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

08:00-16:30

**YRKANDEN M.M.**

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet (Statens inköpscentral) genomför en ramavtalsupphandling benämnd ”Managementtjänster 2014 – Verksamhets- och organisationsutveckling, dnr 96-28-2014”. Upphandlingen genomförs som ett selektivt förfarande enligt 4 kap. 1 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Vid anbudsansökningstidens utgång den 8 september 2014 hade anbudsansökningar kommit in från 38 företag. Beslut om urval, selektering, fattades den 12 november 2014. Genom beslutet inbjöds tio andra anbudssökande än Connecta AB (Connecta) att komma in med anbud. Enligt tilldelningsbeslut den 13 januari 2015 erbjöds åtta anbudssökande att teckna avtal, däribland bland annat Preera AB (Preera).

**Connecta** yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas genom att Statens inköpscentral ska genomföra en ny kvalificering och ett nytt urval av de kvalificerade anbudssökandena i upphandlingen varvid Connecta inte ska tilldelas något poängavdrag avseende referensuppdrag 4 vid urvalet, Preera inte ska kvalificeras och inte bjudas in att lämna anbud och Connecta därmed istället ska bjudas in att lämna anbud i upphandlingen. För det fall förvaltningsrätten finner att Connecta ändå ska tilldelas poängavdrag avseende referensuppdrag 4 yrkar Connecta att rättelse sker på så sätt att Statens inköpscentral ska genomföra en ny kvalificering och ett nytt urval ska ske av de kvalificerade anbudssökandena i upphandlingen, varvid Preera inte ska kvalificeras och inte bjudas in att lämna anbud. Urval för att bjudas in att lämna anbud ska ske genom lottnings mellan Sigma IT & Management Sweden AB, som också sållats bort genom selekteringsbeslutet den 12 november 2014 och Connecta. Om rättelse inte är möjlig yrkar Connecta i andra hand att förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen ska göras om.

Till stöd för sin talan anför **Connecta** huvudsakligen följande.

### **Connectas poängavdrag**

Det uppdrag som bolaget åberopat som referensuppdrag 4 i upphandlingen, dvs. ett uppdrag utfört av SOS Alarm, har omfattat det tillkommande moment som bolagets anbudsansökan tilldelats poängavdrag för. Bolaget har bitt SOS Alarm intyga att det aktuella referensuppdraget omfattat det tillkommande momentet. Kontaktpersonen hos SOS Alarm har återkommit dels med ett särskilt intyg daterat den 20 november 2014 och dels med en ny version av referensblanketten, likaledes daterad den 20 november 2014, där felskrivningen i form av den uteblivna kryssmarkeringen åtgärdats. Det framgår klart av intyget och den nya versionen av referensblanketten att referensuppdraget omfattat det tillkommande momentet 5 "Stöd i arbetsrättsliga frågor, t.ex. omställning, avveckling".

Det framgår också redan av bolagets anbudsansökan (uppdragsbeskrivningen i referensblankett 4) att uppdraget omfattat det tillkommande momentet. Av uppdragsbeskrivningen i den vid anbudsansökan ifyllda referensblanketten framgår att bolaget inom ramen för uppdraget hjälpte SOS Alarm att centralisera kundtjänsttorg från 15 orter till 1 och att uppdraget innebar att bolaget kartlade nuläge, tog fram beslutsunderlag, ledde realiseringen av omställningen, samt implementerade en ny organisationsstruktur. Det framgår alltså uttryckligen av referensblanketten att det aktuella referensuppdraget omfattat omställning, vilket är precis det som efterfrågas i det tillkommande moment för vilket bolagets anbudsansökan fått poängavdrag (tillkommande moment 5 "Stöd i arbetsrättsliga frågor, t.ex. omställning, avveckling"). Det framgår också uttryckligen att uppdraget omfattat moment som inte är möjliga att genomföra utan att ge "stöd i arbetsrättsliga frågor, t.ex. omställning, avveckling". Det är helt enkelt inte möjligt att genomföra en centralisering, innefattande framtagande av beslutsunderlag, realisering av omställningen och implementering av en ny organisationsstruktur, av en personaltät verksamhet utan att uppdraget omfattar "stöd i arbetsrättsliga frågor, t.ex. omställning, avveckling". Bolagets anbudsansökan skulle redan av denna anledning inte ha tilldelats något poängavdrag.

Det är ostridigt i målet att blanketten för referensuppdrag 4 varit felaktig i det att den saknat "check-boxar" avseende det tillkommande moment 5 "Stöd i arbetsrättsliga frågor, t.ex. omställning, avveckling", som bolagets anbudsansökan tilldelats poängavdrag för. Ansökningsinbjudan uppfyller därmed inte kraven i LOU på tydlighet och transparens. Den information som Statens inköpscentral lämnat i frågor och svar läker inte bristen i ansökningsinbjudan (för att en så allvarlig brist i ansökningsinbjudan skulle kunna läkas har Statens inköpscentral haft att informera om felaktigheten på ett långt tydligare sätt, t.ex. genom att tillhandahålla en ny, reviderad

och fullständig, blankett avseende referensuppdraget). Den utelämnade kryssmarkeringen i bolagets anbudsansökan är orsakad av bristen i ansökningsinbjudan och Statens inköpscentralers underlåtenhet att på ett tydligt sätt läka denna. Särskilt den omständigheten att nästan var fjärde anbudssökande inte observerat att kryss skulle markeras för momentet i referensblankett 4 styrker vad bolaget gör gällande om att ansökningsinbjudan inte varit tydlig och att Statens inköpscentral inte förmått läka denna brist genom frågor och svar. Statens inköpscentral hade kunnat undvika det oproportionella resultatet avseende bolagets anbudsansökan genom att enligt 9 kap. 8 § LOU låta bolaget rätta den uppenbara felskrivningen/det uppenbara felet som den uteblivna kryssmarkeringen innebär alternativt förtydliga/komplettera bolagets anbudsansökan med bekräftelse av att uppdraget omfattat det tillkommande momentet. Detta hade kunnat ske utan risk för åsidosättande av likabehandlingsprincipen, om endast anbudsgivare med ingen annan brist i sina anbudsansökningar än just den med den missade kryssmarkeringen tillåtit rätta och på så sätt hade det orimliga resultat som den utelämnade kryssmarkeringen lett till (att bolagets anbudsansökan tilldelats poängavdrag för någonting som Statens inköpscentral rimligen har att svara för och därmed uteslutits från möjligheten att lämna anbud i upphandlingen) kunnat undvikas.

Det kan inte anses ha stått klart före kommunikeringen av informationen i frågor och svar att det var nödvändigt att markera kryss för det aktuella tillkommande momentet för att erhålla full poäng för referensuppdraget, särskilt inte då momentet (till skillnad från övriga tillkommande moment) saknade en elektroniskt klickbar ruta i de av Statens inköpscentral tillhandahållna referensblanketterna. Statens inköpscentral har därmed genomfört en stor förändring av ansökningsinbjudan genom informationen i frågor och svar. Denna förändring har fått avgörande betydelse för bolagets möjligheter att nå framgång i upphandlingen eftersom den medfört att bolaget inte inbjudits att lämna anbud i upphandlingen. Enligt bolaget är förändringen av ansökningsinbjudan därmed att likställa med en sådan väsentlig förändring av ett förfrågningsunderlag som inte är tillåten enligt LOU (se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 31 maj 2013 i mål nr 1156-13).

Mot bakgrund av vad som angetts ovan, och särskilt med beaktande av att bolagets anbudsansökan faktiskt innehåller all efterfrågad information och att Statens inköpscentral hade kunnat agera annorlunda och därvid undvika det orimliga resultat som uppkommit, är det inte proportionellt att utesluta bolaget från att lämna anbud i en så betydande och ekonomiskt omfattande upphandling som det nu är fråga om enbart på den grunden att bolagets anbudsansökan saknar en kryssmarkering, särskilt inte när den uteblivna kryssmarkeringen är uppenbart hänförlig till Statens inköpscentralers bristfälliga agerande.

**Preeras kvalificering till urval i upphandlingen**

Det har dessutom visat sig en felaktighet i en av de referensblanketter (referensblankett 5) som var bifogade anbudssökande Preeras anbudsansökan. Referensblanketten saknar nämligen datum för underskrift av anbud sökandens företrädare. Trots detta har Preera anbudsansökan kvalificerats till urval i upphandlingen, erhållit maximal totalpoäng (54) vid urvalet, inbjudits att lämna anbud och sedermera även tilldelas kontrakt i upphandlingen. Motsvarande felaktighet som förelåg i Preeras anbudsansökan har förekommit i en av de referensblanketter (referensblankett 4) som var bifogade anbudssökande 4C Strategies AB:s (4C) anbudsansökan, som också sållats bort genom selekteringsbeslutet den 12 november 2014. För den anbudssökande har dock Statens inköpscentrals bedömning grundats på skakraven i avsnitt 3.3.6 i ansökningsinbjudan, vilka anger att respektive blankett för referensuppdragen skulle fyllas i enligt anvisningarna. Statens inköpscentral har därför gjort bedömningen att 4C inte skulle kvalificeras till urval i upphandlingen. I enlighet med vad som nu redogjorts för har Preeras anbudsansökan inte uppfyllt skakraven i ansökningsinbjudan och därmed felaktigt kvalificerats till urval i upphandlingen. Statens inköpscentral har inte behandlat Preeras och 4C:s anbudsansökningar lika, vilket strider mot LOU. Ett konsekvent och korrekt agerande hos Statens inköpscentral innebärande att Preeras anbudsansökan förkastats och bolagets anbudsansökan tilldelats maximal totalpoäng (54) vid urvalet skulle ha inneburit att det efter kvalificeringen skulle ha återstått tio anbudssökande med maximal totalpoäng (54) varav en var bolaget och att bolaget därmed skulle ha inbjudits att lämna anbud i upphandlingen. Statens inköpscentrals agerande att i strid med LOU kvalificera Preeras anbudsansökan till urval i upphandlingen och att samtidigt felaktigt tilldela bolagets anbudsansökan poängavdrag har därmed fått till följd att bolaget fräntagits möjligheten att bjudas in att lämna anbud i upphandlingen. För det fall det poängavdrag som bolagets anbudsansökan tilldelats ändå – trots vad bolaget anfört i denna del och alljämt vidhåller – ska anses ha varit förenligt med LOU skulle ett korrekt och konsekvent agerande hos Statens inköpscentral innebärande att Preeras anbudsansökan förkastats istället ha inneburit att det efter kvalificeringen skulle ha återstått nio anbudssökande med maximal totalpoäng (54) och tre anbudssökande med ett poängs poängavdrag (53). I enlighet med punkt 2.7.2 i ansökningsinbjudan skulle då urval ha skett mellan de tre anbudssökande med ett poängs poängavdrag (53 – KPMB AB (KPMG), Sigma och bolaget – enligt steg två-sex i punkt 2.7.2 i ansökningsinbjudan. Eftersom KPMG erhållit ett poängs poängavdrag för referensuppdrag 5 medan Sigmas och bolagets poängavdrag var hänförliga till referensuppdrag 4 hade ett urvalsförfarande i enlighet med punkt 2.7.2 i ansökningsinbjudan slutligen inneburit tillämpning av det sjätte steget i punkt 2.7.2 i anbudsansökan och således särskiljning genom lottning mellan Sigmas och bolagets anbudsansökningar (KPMG:s anbudsansökan hade särskilt tidigare). Statens inköpscentrals agerande att i strid med LOU kvalificera Preeras anbudsansökan till urval i upphandlingen har där-

med i vart fall fått till följd att bolaget fråntagits möjligheten att delta i sådan lottning.

### **Vinnande anbudssökandes bristande jämställdhetsplaner**

Enligt punkten 3.3.5.3 Jämställdhetsplan i ansökningsinbjudan har det utgjort ska-krav i upphandlingen att anbudssökande ska ha en jämställdhetsplan enligt diskrimineringslagen (2008:567). Detta krav har också Statens inköpscentral upprätthållit avseende t.ex. anbudssökande 4C, som fått anmärkningen "Bilagan är bristfällig och uppfyller inte kraven i diskrimineringslagen avseende åtgärder" i selekteringsbeslutet. Vid genomgången av de vinnande anbuden kan emellertid konstateras att den vinnande anbudsgivaren Ekan Aktiebolags (Ekan) jämställdhetsplan inte uppfyller diskrimineringslagens krav på redovisning av planerade åtgärder, att den vinnande anbudsgivaren IBM Svenska Aktiebolags (IBM) jämställdhetsplan inte innehåller sådan löneanalys som krävs enligt 13 § diskrimineringslagen (resultatet av löneanalysen måste enligt lag kommenteras i jämställdhetsplanen) och att den vinnande anbudsgivaren Syntell AB:s (Syntell) jämställdhetsplan varken uppfyller diskrimineringslagens krav på redovisning av planerade åtgärder eller innehåller sådan löneanalys som krävs enligt 13 § diskrimineringslagen. Trots detta har dessa anbudsgivares anbudsansökningar kvalificerats till urval i upphandlingen, erhållit maximal totalpoäng (54) vid urvalet, inbjudits att lämna anbud och sedermera även tilldelats kontrakt i upphandlingen. En korrekt och konsekvent hantering av Ekans, IBM:s och Syntells anbudsansökningar hade inneburit att dessa anbudssökande inte skulle ha kvalificerats till urval i upphandlingen. Ett konsekvent och korrekt agerande hos Svenska inköpscentralen i denna del hade därmed inneburit att bolagets, Sigmas och KPMG:s anbudsansökningar alla skulle ha inbjudits att lämna anbud i upphandlingen (oavsett om bolaget skulle ha tilldelats poängavdrag avseende referensuppdrag 4 eller inte).

**Statens inköpscentral** anser att Connectas ansökan om överprövning ska avslås och anger som sin inställning till åberopade omständigheter huvudsakligen följande.

### **Connectas poängavdrag**

Statens inköpscentral har bedömt att Connecta uppfyller de obligatoriska kraven i upphandlingen. Urval har skett utifrån de kriterier som angavs i 2.7.2. i ansökningsinbjudan. En poängsättning har skett varvid Connecta tilldelats 53 av maximala 54 poäng. Redan här vill Statens inköpscentral poängtera att en anbudssökande som dels blivit kvalificerad, dels erhållit nästan men inte maximal poäng, knappast kan anses ha blivit behandlad på

ett oproportionerligt sätt. Att försöka få en hög poängsumma är respektive anbudssökandes ansvar. I avsnitt 2.1.1 i ansökningsinbjudan slås även följande fast: "Om anbudssökande avstår från att svara på något av de ställda kraven eller frågorna kommer detta att tolkas som att kraven inte kan uppfyllas eller att kravet inte kan accepteras." Här anser sig Statens inköpscentral redan vara bunden vid hur anbudsansökningarna ska tolkas. Att tolka underlagen i strid med ansökningsinbjudan vore ett kringgående av likabehandlingsprincipen.

I upphandlingen har referenser använts – både för uppfyllande av obligatoriska krav och för att tilldelas poäng i urvalsfasen. I upphandlingsverktyget TendSign tillhandahölls blanketter som skulle användas. Blanketterna var tydligt utformade på tre sidor, med allmän instruktion för ifyllandet, en ruta som skulle kryssas i för alla obligatoriska moment samt olika rutor som kunde kryssas i för eventuella tillkommande moment. Referensblanketten skulle undertecknas av kundens kontaktperson samt av anbudssökande. De obligatoriska momenten hörde ihop med de obligatoriska kraven medan de tillkommande momenten kunde ge poäng i urvalsfasen. För varje tillkommande moment som ingått i uppdraget erhöll anbudssökande ett (1) poäng. Blanketterna publicerades samtidigt som annonsen, dvs. i god tid före sista ansökningsdag. Avsikten med en referensblankett är således inte att enbart kryssa i rutor, utan att noggrant överväga vilka moment som ingått i uppdraget. Statens inköpscentral måste utgå från att de som undertecknar blanketter har läst igenom instruktionerna samt att de som bifogar blanketter till sin ansökan har kontrollerat hur de är skrivna och ifyllda.

Blanketten i MS Word för referensuppdrag 4 visade sig efter publiceringen sakna en elektroniskt klickbar ruta för tillkommande momentet 5 "Stöd i arbetsrättsliga frågor, t.ex. omställning, avveckling". Det ska dock sägas att blanketten var tydlig. Varje tillkommande moment var numrerad och hade en egen rad samt en ruta även om den inte var elektroniskt klickbar. Referensblanketten omfattade 8 tilläggsmoment vilka angavs med nummer. Enligt anvisningen ska varje tillkommande moment kryssmarkeras (X) för att ange om momentet ingått eller inte. Äv upphandlingsunderlagets punkt 3.3.6.5, framgår att den maximala poängen för referensuppdraget är 8. Lämnas en rad tom syns det tydligt att något saknas och den maximala poängen 8 kan inte uppnås.

Statens inköpscentral ansåg att blanketten var tillräckligt tydlig. Under ansökningstiden inkom frågor gällande blanketten varför Statens inköpscentral valde att göra vissa förtydliganden avseende blanketten under annonseringstiden.

Detta skedde vid tre tillfällen:

- Den 11 augusti kl. 15.38 publicerades ett publikt informationsmeddelande med informationen att två checkboxar saknades samt att kryss därför ska markeras för hand.
- Den 12 augusti kl. 11.17 besvarades fråga nummer 6 om detta.
- Den 29 augusti kl. 17.47 besvarades fråga nummer 54 med samma svar som nummer 6 erhöll.

Connectas ombud gör gällande att det kan vara lätt att förbise förtydligandena avseende blanketten i mängden frågor. Statens inköpscentral vill framhålla att frågor och svar har publicerats löpande och skyndsamt för att ge en så god service som möjligt. Möjligen kan den slutliga sammanställningen av alla frågor och svar framstå som lång för den som endast får ta del av det slutliga hela dokumentet direkt. Mängden frågor och svar får dock anses normal för denna typ av upphandling. Upphandlingsverktyget TendSign skickar därutöver dagliga aviseringar per e-post som uppmärksammar nya händelser i den specifika upphandlingen. Det är således inget onormalt eller ogenomträngligt för en normalt insatt och omsorgsfull anbudssökande. Dessutom har informationen förekommit tre gånger, både i början av annonseringstiden och i slutet. Åtminstone i samband med det sista förtydligandet borde Connecta ha reagerat eftersom de undertecknat sin referensblankett 4 i nära anslutning.

Connecta anser att Statens inköpscentral borde ha publicerat en helt ny blankett för referensuppdrag 4 och jämför med att en ny blankett publicerades för kontaktuppgifter. Jämförelsen håller inte. Anledningen att en ny blankett publicerades för kontaktuppgifter var att den blanketten dessförinnan helt saknades. Anledningen till att ingen ny blankett publicerades för referensuppdrag 4 var värnandet om likabehandlingen av leverantörer. Statens inköpscentral ville undvika att hamna i en situation där två olika slags blanketter lämnas in.

Statens inköpscentral konstaterar att Connectas referens 4 saknar en kryssmarkering i moment 5. Statens inköpscentral har i detta fall gjort en helhetsbedömning. Mot bakgrund av skrivningarna i ansökningsinbjudan och flera förtydliganden under ansökningstiden anser sig Statens inköpscentral vara bunden av dessa. Visserligen kan det inte uteslutas att stöd i arbetsrättsliga frågor kan ha ingått i referensuppdraget, men det framgår inte. Här ska även sägas att det knappast är självklart att stöd i arbetsrättsliga frågor ingår i alla uppdrag för externa konsulter vid ett motsvarande uppdrag. Det är av den anledningen det har funnits med som ett tillkommande moment. Annars hade det stått som ett obligatoriskt moment för referensuppdraget.



Connecta gör gällande att eftersom andra anbudssökanden också har låtit bli att kryssa i en ruta skulle det vara "uppenbart" att upphandlingen genomförts i strid mot LOU. Mot Connectas resonemang i denna del har Statens inköpscentral tre invändningar. För det första är det av underordnad betydelse hur andra anbudssökanden har uppfattat underlaget. Bedömningen av om upphandlingsunderlaget lever upp till kraven enligt LOU ska bedömas enligt vad som framgår av handlingarna – ansökningsinbjudan inklusive alla bilagor och alla frågor och svar samt informationsmeddelanden. På motsvarande sätt ska anbudsansökningarna bedömas utifrån vad som framgår av handlingarna. Statens inköpscentral kan givetvis inte gissa sig till vad eventuella undertecknare haft för ytterligare avsikter utan att det framgår av inskickat underlag. För det andra har Connecta inga belägg för sitt påstående att momentet "Stöd i arbetsrättsliga frågor, t.ex. omställning, avveckling" ens rent faktiskt har ingått i någon av de andra anbudsansökningarnas referensuppdrag. (Det i sig hade visserligen ändå varit otillräckligt eftersom det ska framgå vid tidpunkten för inlämnandet av anbudsansökan). För det tredje kan Statens inköpscentral konstatera att om någon slutsats ska dras utifrån de andra anbudsansökningarna är det att flertalet följt instruktionerna och accepterat Statens inköpscentrals bedömning. Det förekommer olika varianter av kryssmarkeringar i de 38 anbudsansökningarna, ofta är "har ingått" ikryssat, ibland är "har inte ingått" ikryssat och i några fall saknas kryssmarkering helt. Ansökningsinbjudan innehöll tydlig information gällande ikryssandet bland annat just för att uppmärksamma sökanden om hur bedömningen skulle gå till. Lika anbudsansökningar har behandlats lika. Det vanligaste är att alla rutor, även moment 5 i referensuppdrag 4, är ikryssade med det ena eller det andra svaret, vilket talar för att de flesta omsorgsfulla anbudssökanden har uppfattat det korrekt. De som saknat kryssmarkering har i enlighet med upphandlingsunderlaget inte tilldelats poäng för sådant moment.

Beträffande eventuell uppenbar felskrivning är det en ensidig möjlighet för den upphandlande myndigheten som får tillåta att sådan rättas enligt 9 kap. 8 § LOU. Det är inget som en leverantör kan kräva. Däremot kan en leverantör kräva likabehandling, vilket i detta fall har iakttagits. Det kan på objektiva grunder konstateras att rutan inte är ikryssad. Om avsikten från undertecknaren var en annan kan inte bedömas subjektivt. Att Connecta långt senare, efter att sista ansökningsdag passerat och selekteringsbeslut fattats, kommit in med en ny referensblankett förändrar inget. Det finns ingen skyldighet att beakta den. Ett sådant beaktande torde snarare riskera att träda likabehandlingsprincipen för när då andra anbudssökande i efterhand också kan tänkas vilja komma in med nya och kompletterande uppgifter.

Att be om förtydligande hade utgjort en otillåten komplettering, det visar praxis från EU-domstolen, se domstolens dom den 6 november 2014 i mål C-42/13. I domen konstaterar EU-domstolen att det var den upphandlande myndighetens skyldighet att utesluta en leverantör som utelämnat försäk-

ran alternativt intyg för en chef, trots att det konstaterades att personen av misstag blivit angiven som chef. På motsvarande sätt ser Statens inköpscentral det som sin skyldighet att inte tilldela Connecta poäng för moment 5 i referensuppdrag 4, oavsett om det skulle röra sig om ett misstag från Connectas eller referenskundens sida eller inte.

### **Preeras kvalificering till urval i upphandlingen**

Connecta anser att ett kvalificerat företag, Preera, borde ha förkastats eftersom det i ett referensuppdrag saknas datering vid anbudssökandens underskrift. Det hänvisas till att en annan anbudssökande, 4C, saknat motsvarande. Jämförelsen håller dock inte. 4C:s anbudsansökan innehöll ett antal brister beträffande de obligatoriska kraven. Därför avslogs den ansökan. Den anbudsansökan förkastades dock inte på grund av avsaknad av ett datum. Statens inköpscentral har av misstag skrivit att 4C:s referensuppdrag 4 stryks. Felskrivningen påverkar ändå inte selekteringsbeslutet.

Ingen anbudssökande har uteslutits endast av den anledningen att det skulle ha saknats en datering vid namnunderskriften. Att förkasta en anbudsansökan enbart för att den skulle sakna ett datum för när anbudssökanden har undertecknat en referensblankett vore oproportionerligt eftersom uppgiften skulle vara av så pass marginell betydelse. Datering av namnunderskrift får heller inte förväxlas med angivande av datum för när referensuppdraget pågått. Det hade varit en helt annan sak om sådant datum hade saknats. Dessutom står det klart att undertecknandet har skett före sista anbudsdag.

I jämförelse med att inte tilldelas extra poäng i urvalet vore ett förkastande av anbudsansökan för ett missat datum för undertecknande i referensblankett verkligen oproportionerligt i ordets rätta bemärkelse. Att skriva in ett datum för undertecknande tillför ingen ny uppgift när datum för uppdragets bedrivande redan framgår liksom datum för undertecknande av referenskunden. Att däremot tilldela Connecta ytterligare en poäng för ett moment som inte var styrkt i anbudsansökan vore att tillföra anbudsansökan en ny uppgift. Tillförande av ny uppgift är något som anses gå utöver den legala möjligheten till komplettering och justering enligt 9 kap. 8 § LOU, som dessutom är en ensidig möjlighet för den upphandlande myndigheten. Det skulle även strida mot likabehandlingsprincipen.

Även om förvaltningsrätten skulle anse att Preera ska diskvalificeras gör det ändå ingen skillnad för Connectas del. I steg 3 i angivna särskiljningsprocessen, se avsnitt 2.7.2 Urval, premieras högst poäng i referensuppdrag 4 (steg 3) före högst poäng i referensuppdrag 5 (steg 5). Det innebär att om Preera skulle diskvalificeras skulle KPMG AB med 53 poäng och högst poäng avseende referensuppdrag 4, bjudas in som den tionde leverantören att lämna anbud. Vid den utgången finns inget behov av lottning. I Connectas yttrande utelämnas, omedvetet eller medvetet, steg 3 vilket leder till den felaktiga slutsatsen att ett förkastande av Preera skulle leda

till lottning mellan Connecta och Sigma. Eftersom Connecta därmed med en totalpoäng på 53 inte kan anses ha lidit skada saknas skäl för ingripande enligt 16 kap. 6 § första stycket LOU. För övrigt har Statens inköpscentral ingen uppfattning om att lottning vore bättre eller sämre att tillämpa i denna upphandling. Det saknar betydelse. Statens inköpscentral följer den ordning för urval som anges i ansökningsinbjudan.

#### **Vinnande anbudssökandes bristande jämställdhetsplaner**

Connecta gör gällande att andra anbudssökanden inte uppfyller kravet som ställts i upphandlingen beträffande jämställdhetsplan. Här vill Statens inköpscentral påpeka att ingen anbudsansökan har förkastats enbart på grund av brister i dess jämställdhetsplan. Några anbudsansökningar har fått anmärkningar. Sådana anmärkningar har inte varit diskvalificerande. Kravet i avsnitt 3.3.5.3, Jämställdhetsplan i ansökningsinbjudan är att anbudssökanden ska intyga att denne överhuvudtaget har en jämställdhetsplan samt som bevis för detta bifoga sin jämställdhetsplan. Detta krav såsom det är ställt uppfylls av Ekan, IBM Svenska Aktiebolag och Syntell. Det handlar således inte om någon materiell bedömning av jämställdhetsplanernas kvalitet. Skulle domstolen vara av uppfattningen att kravet ändå ska tolkas så att det handlar om en materiell bedömning av jämställdhetsplanerna är det Statens inköpscentrals uppfattning att nämnda anbudssökandes jämställdhetsplaner uppfyller kraven enligt diskrimineringslagen. Ekans jämställdhetsplan innehåller åtgärder i respektive avsnitt. IBM Svenska Aktiebolags jämställdhetsplan innehåller den översiktliga redovisning som krävs beträffande jämställda löner enligt 3 kap. 13 § diskrimineringslagen. Enligt nämnda lagrum ska sådan redovisning vara just översiktlig. Även Syntells jämställdhetsplan innehåller de krav på åtgärder och översiktliga redovisning beträffande löner som lagen anger. Statens inköpscentral står fast vid beslutet beträffande samtliga kvalificerade anbudsansökningar.

#### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

##### **Utgångspunkter för prövningen**

De grundläggande principer som ska efterlevas vid all offentlig upphandling är, enligt 1 kap. 9 § LOU, principerna om likabehandling, ickediskriminering, öppenhet (transparens), proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LOU. 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.

I en överprövningsprocess gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig, på ett klart och tydligt sätt ska ange på vilka omständigheter han grundar sin talan och att domstolens prövning är begränsad till de grunder som parten har åberopat (RÅ 2009 ref. 69). Det är således Connecta som har att visa att Statens inköpscentral har brutit mot de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU samt att Connecta har lidit eller riskerar att lida skada till följd av detta.

#### **Connectas poängavdrag**

Connecta har uppgett att det uppdrag som bolaget åberopat som referensuppdrag 4 i upphandlingen, dvs. ett uppdrag utfört av SOS Alarm, rent faktiskt har omfattat det tillkommande moment som bolagets anbudsansökan tilldelats poängavdrag för och även åberopat ett särskilt intyg daterat den 20 november 2014 och en ny version av referensblanketten, likaledes daterad den 20 november 2014, där felskrivningen i form av den uteblivna kryssmarkeringen åtgärdats, till stöd för detta. Detta är emellertid enligt förvaltningsrättens mening otillräckligt för att styrka att uppdraget omfattat det tillkommande momentet som Connecta tilldelats poängavdrag för eftersom intyget och den nya versionen av referensblanketten inte getts in i anslutning till Connectas anbudsansökan utan först efter det att selekteringsbeslutet fattats den 12 november 2014.

Connecta gör dessutom gällande att det redan av bolagets anbudsansökan (uppdragsbeskrivningen i referensblankett 4) framgick att uppdraget omfattat det tillkommande momentet. Frågan är därför om detta är tillräckligt. Statens inköpscentral har i denna del framhållit att det knappast är

självlart att stöd i arbetsrättsliga frågor ingår i alla uppdrag för externa konsulter vid ett motsvarande uppdrag och att det är av den anledningen har funnits med som ett tillkommande moment. Annars skulle det enligt Statens inköpcentral stått som ett obligatoriskt moment för referensuppdraget. Förvaltningsrätten delar Statens inköpscentrals uppfattning att det knappast är självklart att stöd i arbetsrättsliga frågor ingår i alla uppdrag för externa konsulter vid ett motsvarande uppdrag. Vad Connecta anfört i denna del är därför enligt förvaltningsrättens mening otillräckligt för att styrka att uppdraget omfattat det tillkommande momentet som Connecta tilldelats poängavdrag för.

I avsnitt 2.1.1 i ansökningsinbjudan slås dessutom fast att "Om anbudssökande avstår från att svara på något av de ställda kraven eller frågorna kommer detta att tolkas som att kraven inte kan uppfyllas eller att kravet inte kan accepteras". Om Statens inköpscentral trots att Connecta inte svarat på frågan om tillkommande moment 5 "Stöd i arbetsrättsliga frågor, t.ex. omställning, avveckling" ingått eller inte ingått ändå skulle ha tolkat det som att Connecta uppfyllde kravet skulle detta följaktligen enligt förvaltningsrättens mening ha stridit mot likabehandlingsprincipen.

Förvaltningsrätten har vidare med anledning av vad Connecta anfört att pröva om det strider mot transparens- eller proportionalitetsprincipen i LOU att ge Connecta det i upphandlingen frågavarande poängavdrag när blanketten för referensuppdrag 4 varit felaktig i det att den saknat "checkboxar" avseende det tillkommande moment 5.

Av den aktuella referensblanketten framgår att varje tillkommande moment är numrerad och har en egen rad samt en ruta även om den inte var elektroniskt klickbar. Referensblanketten omfattar åtta tilläggsmoment vilka anges med nummer. Enligt anvisningen ska varje tillkommande moment kryssmarkeras för att ange om momentet ingått eller inte. Av den aktuella

blanketten framgår att det finns checkboxar för alla frågor utom just för moment 5, vilket innebär att det för en anbudssökande enligt förvaltningsrättens mening borde vara tydligt att det av misstag fallit bort två checkboxar vid denna fråga eftersom det även framgår av anvisningen att varje tillkommande moment ska kryssmarkeras för att ange om momentet ingått eller inte.

I LOU saknas såväl detaljerade regler för hur ett förfrågningsunderlag ska vara utformat som bestämmelser om ändring, förtydligande och komplettering av förfrågningsunderlag. En upphandlande myndighet är därför normalt inte förhindrad att vidta vissa åtgärder för att, innan anbuderna ges in, klargöra eventuella tveksamheter eller otydligheter i förfrågningsunderlaget under förutsättning att detta inte medför väsentliga förändringar i förhållande till det ursprungliga förfrågningsunderlaget. När, som i detta fall, upphandlande myndighet i sina egna anvisningar angett att det fullständiga och gällande underlaget fanns tillgängligt på TendSign kan anbudsgivarna förvänta sig att eventuellt nya reviderade villkor, förutsättningar och krav ska finnas publicerad på TendSign före anbudstidens utgång (jämför Kamrarrätten i Sundsvalls dom den 14 maj 2013 i mål nr 1156-13). Statens inköpscentral har vid tre tillfällen genom upphandlingsverktyget TendSign informerat om att checkboxar saknas och att kryss ska markeras för hand. Mot bakgrund av detta anser förvaltningsrätten att upphandlingen inte, som Connecta gjort gällande, kan anses bryta mot transparens- eller proportionalitetsprincipen i LOU.

Connecta har anfört att Statens inköpscentral borde insett att den uteblivna kryssmarkeringen i Connectas anbudsansökan berott på en uppenbar fel-skrivning vilket föranletts av bristen i ansökningsinbjudan. Connecta anser därför att Statens inköpscentral har haft möjlighet att i enlighet med 9 kap. 8 § LOU begära att Connecta ska rätta alternativt förtydliga eller komplettera sin ansökan utan risk för särbehandling eftersom informationen

redan fanns i uppdragsbeskrivningen. Av 9 kap. 8 § LOU framgår att upphandlande myndighet får tillåta rättelse av en uppenbar felskrivning eller felräkning samt att myndigheten under vissa förutsättningar får begära förtydligande eller komplettering av en anbudsansökan. Av bestämmelsens ordalydelse framgår således att upphandlande myndighet inte är skyldig att tillåta rättelse eller begära förtydligande och komplettering. Enligt förarbetena ska möjligheten till förtydligande eller komplettering tillämpas restriktivt (prop. 2006/07:128 s. 377). En komplettering får inte leda till annat än att marginella sakuppgifter tillförs ett anbud. Den får endast innebära att tidigare lämnade uppgifter konkretiseras och att något utbyte av uppgifter inte sker (jämför Kammarrätten i Stockholms dom den 13 oktober 2005 i mål nr 4214-05 och Kammarrätten i Sundsvalls dom den 12 oktober 2010 i mål nr 1381-10). Det förhållandet att Statens inköpscentral inte har begärt in förtydliganden eller kompletteringar från Connecta innebär således inte att grund föreligger för ingripande med stöd av LOU.

#### **Preeras kvalificering till urval i upphandlingen**

Connecta har anfört att Preeras referensblankett saknar datum för underskrift av anbudssökandens företrädare. Trots detta har Preeras anbudsansökan kvalificerats till urval i upphandlingen, erhållit maximal totalpoäng (54) vid urvalet, inbjudits att lämna anbud och sedermera även tilldelats kontrakt i upphandlingen. Motsvarande felaktighet som förelåg i Preeras anbudsansökan har förekommit i en av de referensblanketter (referensblankett 4) som var bifogade anbudssökande 4C:s anbudsansökan.

Statens inköpscentral har anfört att 4C:s anbudsansökan innehöll ett antal brister beträffande de obligatoriska kraven. Därför avslogs den ansökan. Inköpscentralen har av misstag skrivit att 4C:s referensuppdrag 4 stryks. Felskrivningen påverkar ändå inte selekteringsbeslutet. Att förkasta en anbudsansökan enbart för att den skulle sakna ett datum när anbudssökan-

den har undertecknat en referensblankett skulle enligt Statens inköpscentral vara oproportionerligt eftersom uppgiften skulle vara av så pass marginell betydelse.

Såsom Statens inköpscentral har anfört tillförs ingen ny uppgift när man skriver in ett datum för undertecknande eftersom datum för uppdragets bedrivande redan framgår liksom datum för undertecknande av referenskunden. Enligt förvaltningsrättens mening är därmed avsaknaden av ett datum i samband med att anbudssökanden har undertecknat en referensblankett av marginell betydelse och kan därmed inte innebära att en anbudsansökan måste förkastas. Statens inköpscentral har anfört att de av misstag skrivit att 4C:s referensuppdrag 4 stryks. Förvaltningsrätten konstaterar att eftersom 4C:s anbudsansökan innehöll ett antal andra brister och denna uppgift inte har bestridits av Connecta påverkar inte felskrivningen selekteringsbeslutet. Likställighetsprincipen kan inte anses ha åsidosatts. Grund för ingripande enligt LOU på denna grund finns därför inte.

#### **Vinnande anbudssökandes bristande jämställdhetsplaner**

Connecta har anfört att Ekans, IBM och Syntells jämställdhetsplaner inte uppfyller diskrimineringslagens olika krav och trots detta har dessa anbudsgivares anbudsansökningar kvalificerats till urval i upphandlingen, erhållit maximal totalpoäng (54) vid urvalet, inbjudits att lämna anbud och sedermera även tilldelats kontrakt i upphandlingen.

Statens inköpscentral anser att ingen anbudsansökan har förkastats enbart på grund av brister i dess jämställdhetsplan. Kravet i ansökningsinbjudan är att man ska bifoga en jämställdhetsplan och inte att en materiell bedömning av planen ska göras.



Av avsnitt 3.3.5.3 Jämställdhetsplan i ansökningsinbjudan framgår följande: ”Enligt diskrimineringslagen (2008:567) ska arbetsgivare med 25 arbetstagare eller fler upprätta en jämställdhetsplan. Anbudssökande ska bifoga aktuell fastställd jämställdhetsplan. Anbudssökande med färre än 25 arbetstagare ska göra en beskrivning med motsvarande innehåll som jämställdhetsplan enligt Diskrimineringslagen.” Därefter har anbudsgivaren fått svara ja eller nej på följande fråga: – Uppfylls kravet att anbudssökande har en jämställdhetsplan?

Förvaltningsrätten konstaterar att av ansökningsinbjudan framgår att anbudssökande ska bifoga en fastställd jämställdhetsplan samt svara ja eller nej om de uppfyller kravet att de har en jämställdhetsplan. I detta krav framgår inte att Statens inköpscentral även ska göra en materiell bedömning av om jämställdhetsplanen uppfyller alla de krav som framgår av diskrimineringslagen. Det enda krav som framgår är att de ska ha upprättat en jämställdhetsplan samt bifoga den till sin ansökan. Förvaltningsrätten finner därför att det inte framkommit att Statens inköpscentral utvärderat Ekans, IBMs och Syntells jämställdhetsplaner på ett felaktigt sätt. Likställighetsprincipen kan inte anses ha åsidosatts. Skäl för ingripande enligt LOU på denna grund finns därför inte.

### **Sammanfattning**

Förvaltningsrätten finner mot bakgrund av detta att Statens inköpscentral inte agerat i strid med reglerna i LOU. Bolagets 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 Susanna Ewerlöf.



## 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.