



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**

Avdelning 31

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

Mål nr  
1361-15

**SÖKANDE**

Sigma IT & Management Sweden AB, 556451-9345  
Lindholmspiren 9  
417 56 Göteborg

**MOTPART**

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

**SAKEN**

Offentlig upphandling

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

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 646922

**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

## BAKGRUND

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 Sigma IT & Management Sweden AB (Sigma) att komma in med anbud. Enligt tilldelningsbeslut den 13 januari 2015 erbjöds åtta anbudssökande att teckna avtal.

## YRKANDEN M.M.

**Sigma** yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas genom att ett nytt urval genomförs av de kvalificerade anbudssökandena samt att poängavdrag avseende Sigmas ansökan inte sker. I andra hand yrkas att upphandlingen görs om.

Till stöd för sin talan anför **Sigma** bland annat följande.

Av ansökningsinbjudan punkten. 3.3.6.1 framgår att referensuppdrag ska redovisas genom de bilagda blanketterna, referens 1-5, för respektive referensuppdrag. Av bolagets ifyllda referensblankett 4 framgår att samtliga kryssrutor är ifyllda. Dock har det saknats en ruta för beskrivning nr 5 "stöd i arbetsrättsliga frågor", t.ex. omställning, avveckling. Denna har därför inte kryssats i av den aktuella referenskunden Scania. Vid kontakt med referenskundens kontaktperson har framgått att denne inte sett att kryss saknades vid beskrivning nr 5 eftersom en ruta saknats. Denne klargör dock att för det fall att ruta hade funnits hade kryss naturligtvis fyllts i eftersom beskrivningen är korrekt, dvs. bolaget har för det aktuella uppdraget biträtt med stöd i arbetsrättsliga frågor, såsom omställning och avveckling.

Bolaget gör gällande att förfrågningsunderlaget är icke-transparent samt upphandlingen har skett i strid med likabehandlingsprincipen.

Det är Statens inköpscentral som upphandlande myndighet som har ett ansvar att förfrågningsunderlaget är tillräckligt transparent. Avsaknaden av en ruta att kryssa i kan inte förstås på annat sätt än att ett kryss inte är nödvändigt och ett "förbiseende" att ange ett manuellt kryss såtillvida ska därför inte behöva drabba anbudssökanden på ett sådant sätt att denne ges poängavdrag. Eftersom en ruta saknas och det för var och en torde framstå som självklart att för det fall att ett kryss krävs för att inte erhålla poängavdrag, detta skulle ha efterhörtts med bolaget och i så fall medge en rättelse eller ett förtydligande. Statens inköpscentral måste ha insett att det uteblivna krysset berott på ett förbiseende, helt beroende av Statens inköpscentrals bristfälliga blankett. Detta har Statens inköpscentral underlåtit.

Vid en granskning av de kompletteringar som gjorts under upphandlingen kan noteras att ca 70 kompletteringar gjorts, att nya blanketter har publicerats i flera fall då de varit bristfälliga och att Statens inköpscentral i ett flertal fall har justerat och kompletterat upphandlingen. Längst ned i ett publikt meddelande den 11 augusti 2014 har angetts att "vidare har inte två check-boxar kommit med i blanketten för Referens 4, ett kryss markeras därför för hand avseende moment 5". Meddelande publicerades således som en sista information i ett långt meddelande och som en av ca 70 kompletteringar. Ett förbiseende av meddelandet ifråga är således något som inte ska belasta anbudssökanden i detta fall utan det måste ligga på Statens inköpscentral att klart och tydligt ange samt i förekommande fall publicera nya blanketter (såsom även gjorts avseende andra krav) uppmärksamma anbudssökanden på felen. Att som sista punkt i ett publikt meddelande bland ca 70 andra ange detta kan inte anses uppfylla kravet på transparens.

Det måste således ankomma på den upphandlande myndigheten att redan från början ha ett sådant underlag som är transparent, tydligt och förutsägbart. Att ca 70 kompletteringar gjorts under tiden för upphandlingen och varav den sista gjordes på anbudsansökningsdagens sista dag är en klar indikation på bristerna i förfrågningsunderlaget.

Att ca 70 kompletteringar av upphandlingen gjorts samt då av 38 anbudssökande företag enbart 16 företag gick vidare i urvalsprocessen kan även i övrigt transparensen av upphandlingen ifrågasättas. Det är uppenbart att flertalet anbudssökande funnit upphandlingen vara mycket oklar.

Bolaget anser att förfarandet i upphandlingen strider mot proportionalitetsprincipen.

Det poängavdrag som bolaget har erhållit – troligtvis som en följd av kryssproblematiken – har medfört att bolaget ej gått vidare i urvalsprocessen och således ej bjudits in att lämna in anbud i upphandlingen. Mot

bakgrund av bristerna och otydligheterna i förfrågningsunderlaget och de mängder med kompletteringar som gjorts under anbudstiden och särskilt då bolagets anbud i övrigt innehåller samtliga efterfrågade uppgifter är det inte en rimlig och proportionerlig åtgärd att tilldela bolaget poängavdrag på så sätt som gjorts. En sådan "brist" måste anses vara så irrelevant och oväsentlig att det inte är en proportionerlig följd att bolaget nekas delta i anbudsförfarandet.

Det bestrids sammanfattningsvis att poängavdrag ska göras och att upphandlingen gjorts på ett icke-transparent och oproportionerligt sätt. Bolaget skulle rätteligen ha erhållit 54 poäng (dvs. maxpoäng). Bolaget hade vid det poängantalet erhållit samma antal poäng som de tio anbudssökande som bjudits in att delta i upphandlingen. Eftersom enligt förfrågningsunderlaget enbart tio anbudssökande avsågs att bjudas in att lämna anbud (p. 1.4.4. i inbjudan) skulle ett urvalsförfarande ske enligt det sätt som beskrivits i bolagets ansökan om överprövning (p. 2.7.2 [urval] enligt administrativa föreskrifter). Enligt urvalsprocessen avsågs urvalet göras i ett flertal steg (1-6), varav i det första steget anges följande:

"1. I det första steget räknas totalpoängen för respektive anbudssökandes fem (5) referensuppdrag (1,2,3,4 och 5) ihop. De tio (10) anbudssökande med högst poäng kommer att bjudas in att lämna anbud. De anbudssökande som inte kan särskiljas i detta steg kommer att särskiljas enligt nästa steg." I de fyra återstående stegen (2-5) adderas de olika referensuppdragen på olika sätt för att stegvis försöka åstadkomma ett resultat ifråga om de uppdrag med högst referenspoäng i de enskilda referensuppdragen. I det sista steget (6) anges att om anbudssökanden med högst sammanlagd poäng inte kunnat särskiljas enligt de tidigare stegen ska lottning ske.

Eftersom de tio anbudssökandena har erhållit maximalt antal poäng för samtliga referensuppdrag, dvs. 54 poäng (se tilldelningsbeslutet s. 17), och Sigma rätteligen också skulle ha erhållit 54 poäng skulle enligt den modell som angetts ovan urvalsprocessen ha avgjorts genom lottning. Sigma har således frångått möjligheten att fortsätta delta och ha en chans att vinna upphandlingskontraktet. Bristerna i upphandlingen har medfört skada eller i vart fall risk för skada för bolaget.

**Statens inköpscentral** bestrider bifall till Sigmas yrkanden och anför bland annat följande.

Statens inköpscentral har bedömt att Sigma uppfyller de obligatoriska kraven i upphandlingen. Urval har skett utifrån de kriterier som angavs i 2.7.2 Urval i ansökningsinbjudan. En poängsättning har skett varvid Sigma tilldelats 53 av maximala 54 poäng. Redan här vill Statens inköpscentral poängtera att en anbudssökande som dels blivit kvalificerad, dels erhållit

nästan men inte helt 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 Allmänt 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. 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 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. Alla tillkommande moment var numrerade och hade en egen rad samt valbara rutor även om de inte var elektroniskt klickbara. Det var heller inget obligatoriskt krav att rutorna skulle fyllas i elektroniskt. Referensblanketten omfattade 8 tilläggsmoment vilka angavs med nummer. Enligt anvisningen ska varje tillkommande moment kryssmarkeras (X) för att ange om momentet har ingått eller inte. Av ansökningsinbjudans punkt 3.3.6.5 Referensuppdrag 4, framgår att den maximala poängen för referensuppdraget är 8 poäng. 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 de uteblivna check-boxarna i blanketten varför Statens inköpscentral valde att göra vissa förtydliganden avseende blanketten för referens 5 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.

Instruktionen har således tagits upp flera gånger och den sista är en ren påminnelse. Samtliga har också publicerats i god tid före den lagstadgade tidsfristen om sex dagar före sista dag att ansöka om att lämna anbud, jämför 8 kap. 12 § LOU.

Den totala mängden frågor och svar, 63 stycken får anses som normalt för denna typ av upphandling med 361 underlagshämtare.

Upphandlingsverktyget TendSign skickar 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 Sigma ha reagerat eftersom undertecknandet av referensblankett 4 skett i nära anslutning.

Sigma påstår att "nya blanketter har publicerats i flera fall då de varit bristfälliga". Det stämmer inte att flera nya blanketter skulle ha publicerats. Det är endast en ny blankett som har publicerats. 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 Sigmas 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. Ingenstans i referensblanketten framgår att stöd i arbetsrättsliga frågor har ingått. 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. Dessutom måste rimligen minst tre personer ha läst blanketten innan den skickades in i upphandlingen – kundens kontaktperson, anbudssökandens företrädare och anbudssökandens kontaktperson. Vid en jämförelse med andra anbudsansökningar kan det konstateras att olika varianter av kryss förekommer dock är det

endast kryss vid "Har ingått" som har resulterat i poäng såsom det angavs i anbudsinbjudan.

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 be om förtydligande hade utgjort en otillåten komplettering, det visar praxis från EU-domstolen, se dom den 6 november 2014 i mål C-42/13. Där konstaterar EU-domstolen att det var den upphandlande myndighetens skyldighet att utesluta en leverantör som utelämnat försäkran 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 bolaget poäng för moment 5 i referensuppdrag 4, oavsett om det skulle röra sig om ett misstag från bolagets eller referenskundens sida eller inte.

### 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 Sigma som har att visa att Statens inköpscentral har brutit

mot de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU samt att Sigma har lidit eller riskerar att lida skada till följd av detta.

**Strider förfrågningsunderlaget mot principerna om transparens och likabehandling?**

Förvaltningsrätten har med anledning av vad Sigma anfört att pröva om avsaknaden av checkboxar i förfrågningsunderlaget samt den information som publicerades med anledning av detta på ett tillräckligt tydligt sätt anger hur referensuppdrag 4 ska besvaras.

Av den aktuella blanketten 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 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. Statens inköpscentral har även vid tre tillfällen genom upphandlingsverktyget TendSign (som ska uppmärksamma anbudssökande på nya händelser samt information om den pågående upphandling) skickat aviseringar per e-post till anbudssökande med information att checkboxar saknas och att kryss ska markeras för hand. Det åligger därför den anbudssökande att även delge denna information till andra kontaktpersoner som ska fylla i blanketten och som inte har tillgång till denna information.

Mot bakgrund av detta anser förvaltningsrätten att upphandlingen inte kan anses bryta mot principerna om transparens och likabehandling.



### **Har proportionalitetsprincipen åsidosatts vid utvärderingen?**

Sigma har framhållit att proportionalitetsprincipen åsidosatts eftersom bolaget endast erhållit 53 av maximala 54 poäng vid utvärderingen.

Sigma har anfört att Statens inköpscentral borde insett att den uteblivna kryssmarkeringen i Sigmas anbudsansökan berott på en uppenbar felskrivning vilket föranletts av bristen i ansökningsinbjudan. Sigma anser därför att Statens inköpscentral har haft möjlighet att i enlighet med 9 kap. 8 § andra stycket LOU begära att Sigma ska 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. Med hänsyn till detta finner förvaltningsrätten att Statens inköpscentral genom att inte medge rättelse inte brutit mot 9 kap. 8 § LOU eller åsidosatt proportionalitetsprincipen som framgår av 1 kap. 9 § LOU.

### **Sammanfattning**

Förvaltningsrätten finner att Statens inköpscentral inte brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i lagen. Sigmas ansökan om överprövning ska därför avslås.

### HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (DV3109/1A LOU).

  
Eva Bäckström

Rådman

Susanna Ewerlöf har föredragit målet.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress

där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

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

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

I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.