



**SÖKANDE**

Straterno AB, 556996-3464

Ombud: Maria Krantz  
TED Law AB

**MOTPART**

Strålsäkerhetsmyndigheten

**SAKEN**

Överprövning av upphandling enligt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, förkortad LUFSS

KONKURRENSVERKET	
2019 10 22	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och förordnar att upphandlingen ska göras om.

**BAKGRUND OCH YRKANDEN**

Strålsäkerhetsmyndigheten genomför en upphandling av ramavtal avseende konsulttjänster till myndighetens totalförsvarsplanering, dnr SSM2018-1549, som urvalsförfarande enligt LUFSS. Tilldelning i upphandlingen sker till det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet utifrån grunden bästa förhållandet mellan pris och kvalitet. Strålsäkerhetsmyndigheten meddelade den 19 juni 2019 ett tilldelningsbeslut enligt vilket Combitech AB (Combitech) och Straterno AB (Straterno) tilldelades kontraktet med rangordning 1 respektive 2.

Straterno ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen ska göras om.

Strålsäkerhetsmyndigheten bestrider bifall till ansökan.

## VAD PARTERNA SAMMANFATTNINGSVIS HAR ANFÖRT

### **Straterno**

#### *Utvärderingen av Straternos anbud*

Strålsäkerhetsmyndigheten har inte utvärderat anbudet sakligt och med iakttagande av de upphandlingsrättsliga principerna om likabehandling och öppenhet.

Straterno har efter att tilldelningsbeslut fattats gjort flera försök att få återkoppling från Strålsäkerhetsmyndigheten för att förstå skälen till varför så låga poäng tilldelats trots att mycket kompetenta konsulter till betydligt lägre pris än vinnande anbudsgivare har offererats. Först under överprövningsprocessen har det stått klart för Straterno att lägre poäng tilldelats bolaget mot bakgrund av att en bedömning och poängsättning av obligatoriska krav genomförts och att angivna kriterier har kunnat tolkas olika. Då skälen till myndighetens bedömning inte redovisats gällande framförallt utvärderingskriteriet anbudspresentation anser Straterno att det fortsatt är oklart varför bolaget erhållit så låga poäng jämfört med Combitech.

Strålsäkerhetsmyndigheten har dessutom underlåtit att föra protokoll i samband med anbudspresentationerna trots att denna del viktades mycket högt, 40 procent. Då varken Straterno eller Combitech har blivit ombedda att lämna in sina powerpointpresentationer har Strålsäkerhetsmyndigheten inte heller lagt dessa underlag till grund för sin bedömning.

Även om det inte föreligger något uttryckligt dokumentationskrav för upphandlingar som inte omfattas av direktivet föranleder brister i dokumentationen ett godtyckligt förfarande. De utvärderingskriterier och bedömningsskalor som finns angivna i upphandlingsdokumentationen ger myndigheten

ett relativt stort handlingsutrymme. Avsaknaden av dokumentation, innebärande att skälen för varför en viss poäng tilldelas inte finns att tillgå, öppnar än mer upp för godtycklighet och ger upphandlande myndighet i det närmaste en fri prövningsrätt. Det går inte att säkerställa att Strålsäkerhetsmyndigheten utvärderat och behandlat anbudsgivarna på ett lika och transparent sätt.

Ett tydligt exempel på att Strålsäkerhetsmyndighetens utvärdering starkt har kunnat ifrågasättas är det förhållande att myndigheten vid utvärderingen av anbuden blandat ihop två av Straternos konsulter. Det är inte osannolikt att detta är ett resultat av brister i utvärderingen och framförallt avsaknad av tillförlitlig dokumentation.

#### *Sammanblandning av urvals- och utvärderingskriterier*

Av förfrågningsunderlaget framgår att var och en av de tre offererade konsulter för de organisationsnära tjänsterna ska ha tio års erfarenhet av arbete inom det svenska krisberedskapssystemet samt tre års erfarenhet av arbete med totalförsvarsplanering och angränsande arbetsuppgifter. Det framgår vidare att de tekniska konsulterna tillsammans ska ha behörighet inom ett antal områden. Kraven avseende erfarenhet och kompetensområden utgör således obligatoriska krav. Trots att det av rättspraxis tydligt framgår att det inte är tillåtet att utvärdera obligatoriska krav har Strålsäkerhetsmyndigheten ändå gjort detta genom att bl.a. ge Straterno lägre poäng med hänvisning till att två av bolagets konsulter endast med tveksamhet har bedömts godkända. Att blanda samman obligatoriska krav och utvärderingskriterium är inte förenligt med de grundläggande principerna i 1 kap. 11 § LUFSS.

*Otydlig utvärderingsmodell*

Strålsäkerhetsmyndigheten har gällande de tekniska konsulterna tilldelat en av Straternos konsulter 1 poäng med hänsyn till att konsulten ifråga har vissa pågående utbildningar som denne ännu inte har avslutat. I förfrågningsunderlagets punkt 3.5 avseende utvärdering av de tekniska konsulterna anges endast obligatoriska krav. Det framgår att konsulterna tillsammans ska besitta kompetens och, i tillämpliga fall, behörighet inom ett antal områden. Då dessa krav utgör obligatoriska krav innebär det att kraven utgör minimikrav och därför antingen kan anses uppfylla eller inte. Att Straternos tekniska konsulter uppfyllt ställda obligatoriska krav har vitsordats av Strålsäkerhetsmyndigheten. Av förfrågningsunderlaget framgår inte heller på vilket sätt konsulten ska besitta kompetens och behörighet inom de olika områdena. Det går därför inte att dra den slutsatsen, såsom Strålsäkerhetsmyndigheten gjort, att en pågående utbildning medför att konsulten inte fullt ut ska anses uppfylla kravet.

Vad gäller utvärderingen av de organisatoriska konsulterna har Strålsäkerhetsmyndigheten angivit att konsulterna ska uppfylla ett antal obligatoriska krav. Det enda bör-krav som går att finna är att konsulterna bör ha olika spetskompetenser. Det innebär att Strålsäkerhetsmyndigheten endast har kunnat utvärdera konsulternas spetskompetens eller om dessa har haft olika spetskompetenser. Utvärderingskriterierna ger dock ingen vägledning av vad som kan tillmätas betydelse och ger därför utrymme för godtycklighet.

Strålsäkerhetsmyndigheten har gett Straternos organisatoriska konsulter lägre poäng med hänvisning till att obligatoriska krav endast indirekt uppfyllts. Förutom att kravet som utvärderats utgör ett obligatoriskt krav kan det även konstateras att det inte tydligt specificerats vad som utgör erfarenhet av arbete inom det svenska krisberedskapssystemet eller vad erfarenhet

av totalförvarsplanering och angränsande arbetsuppgifter avser. Det framgår inte heller att erfarenhet totalt ska avse 13 år, vilket Strålsäkerhetsmyndigheten tycks göra gällande. Det är därför möjligt att tolka kravet på så sätt att en konsult som har arbete inom krisberedskapssystemet och samtidigt haft arbetsuppgifter inom totalförvarsplanering kan anses uppfylla kravet under en kortare tid än 13 år. Det skulle i teorin därför räcka med tio års arbetslivserfarenhet för att uppfylla kravet. Dessutom har det i förfrågningsunderlaget angivits att konsult som utför angränsande arbetsuppgifter till totalförvarsplanering också uppfyller kravet. Trots att det i förfrågningsunderlaget anges att det är tillräckligt att en konsult utfört angränsande uppgifter och då dessa inte har definierats har Strålsäkerhetsmyndigheten ändå bedömt att Straternos konsult endast uppfyller kravet på två år med direkt arbete inom totalförvarsplanering.

#### *Bedömningsskalan*

Strålsäkerhetsmyndigheten har angivit en poängskala 1–4 som anger att 4 poäng stämmer mycket bra med kravställningen medan 1 poäng stämmer dåligt med kravställningen. Av flera skäl kan en sådan bedömningskala inte anses förenlig med de grundläggande principerna, framförallt principerna om öppenhet och likabehandling. Bedömningskalan är utformad på så sätt att poäng tilldelas utifrån Strålsäkerhetsmyndighetens bedömning hur pass väl de obligatoriska kraven uppfylls eller inte. Strålsäkerhetsmyndigheten anger att Straternos konsult fått lägre poäng eftersom konsulten endast “indirekt” bedömdes uppfylla kravet på antal år. Strålsäkerhetsmyndigheten har således jämfört konsulternas CV med kravställning utifrån en bedömningskala hur väl det obligatoriska kravet uppfylls. Som ovan anförts så antingen uppfylls eller uppfylls inte ett obligatoriskt krav. Ett obligatoriskt krav kan således inte uppfyllas “indirekt”.

Bedömningskalan ger inte heller vid handen vad som tillmäts betydelse för

bedömningen. Domstolar har i liknande fall underkänt dylika bedömnings-  
skalor eftersom dessa öppnar upp för godtycklighet och försvårar för leve-  
rantörerna att lämna ett konkurrensdugligt anbud.

Som tilldelningskriterier har Strålsäkerhetsmyndigheten utöver pris och  
konsulternas CV även utvärderat en genomförd anbudspresentation. I för-  
frågningsunderlagets punkt 3.7 anges att anbudspresentationen förväntas sä-  
kerställa att kvaliteten i kommande leverans motsvarar den i anbudet an-  
givna kvaliteten. Av upphandlingsdokumentationen framgår inte vad som  
ska tillmätas betydelse vid bedömningen. Strålsäkerhetsmyndigheten har en-  
bart uppgivit en bedömningsskala som även den tar sikte på hur väl anbuds-  
givaren uppfyller kvalificeringskraven.

Strålsäkerhetsmyndigheten har under punkt 3.7.1 och 3.7.2 i förfrågningsun-  
derlaget angivit att en helhetsbedömning av presentationen och konsulternas  
prestation poängsätts från 0 till 5 poäng per del samt att jämförelse av kvali-  
tet görs mot svar på kravställningar. Poäng tilldelades efter en bedömnings-  
skala varav 0 poäng motsvarade "stora kvalitetsbrister" och 4 poäng  
"mycket bra". I liket med utvärderingen av CV saknas uppgift om vad som  
kommer tillmätas betydelse vid bedömningen av anbudsgivarnas presentat-  
ion. Det framgår således inte av upphandlingsdokumentationen vad som  
krävs för att anbudsgivaren ska uppnå högsta poäng. Utvärderingsmodellen  
och bedömningsskalan öppnar därmed upp för godtycklighet som ger den  
upphandlande myndighet fri prövningsrätt.

#### *Sammanfattning och skada*

Strålsäkerhetsmyndigheten har i utvärderingsmodellen uppgivit ett antal ob-  
ligatoriska krav som myndigheten därefter, i strid med de grundläggande  
upphandlingsrättsliga principerna om likabehandling och öppenhet, valt att  
utvärdera. Även om domstolen skulle finna att Strålsäkerhetsmyndighetens

utvärdering av dessa obligatoriska krav är förenligt med 1 kap. 11 § LUFSS ger inte utvärderingsmodellen vid handen vad som skulle komma att tillmätas betydelse för poängsättningen då Strålsäkerhetsmyndigheten har använt en otydlig bedömningskala som tar sikte på hur pass väl ett obligatoriskt krav uppfylls. Strålsäkerhetsmyndigheten har inte specificerat vad som avses med "erfarenhet", "besitta kompetens" eller "behörighet" trots att myndigheten motiverat en lägre poäng med att krav på erfarenhet, kompetens och behörighet endast uppfyllts "indirekt".

Straterno har lämnat lägst pris och samtliga konsulter har uppfyllt ställda obligatoriska krav, vilket även har vitsordats av Strålsäkerhetsmyndigheten. Mot bakgrund av att Strålsäkerhetsmyndigheten i strid med de grundläggande principerna har utvärderat obligatoriska krav, har utformat och tillämpat en otydlig och godtycklig utvärderingsmodell samt att Straterno sannolikt skulle ha erhållit högre poäng om utvärderingen skett i enlighet med LUFSS, lider eller riskerar Straterno att lida skada. Bristerna avser förfrågningsunderlagets utformning och således rör det konkurrensuppsökandet skedet. Detta innebär att domstolen ska förordna om att upphandlingen ska göras om.

### **Strålsäkerhetsmyndigheten**

Strålsäkerhetsmyndigheten har inte brutit mot de grundläggande principerna eller andra bestämmelser i LUFSS. Det föreligger därmed inte skäl för ingripande mot upphandlingen.

### *Strålsäkerhetsmyndighetens upplysningar*

Den aktuella upphandlingen är en upphandling under tröskelvärdet och därmed är en sådan upphandling som inte omfattas av direktivet. Strålsäkerhetsmyndigheten har informerat och gett Straterno upplysningar om skälen

för att bolaget rangordnats som tvåa i ramavtalet genom ett antal handlingar, bl.a. promemorian Utvärdering av anbud. Av promemorian framgår vilka personer inom Strålsäkerhetsmyndigheten som har ingått i arbetsgruppen för utvärdering av anbuden samt med vem samråd skett gällande utvärderingen. I promemorian anges på vilket sätt Combitechs respektive Straternos utvärderingspris räknats fram och vilka poäng som bolagen fått för de olika värderingskriterierna.

Av utvärderingsprotokollet framgår dels att en av Straternos konsulter fått 1 poäng eftersom personen i fråga endast har styrkt två år direkt erfarenhet av totalförsvarsplanering, dels att en annan av Straternos konsulter har fått 1 poäng med hänsyn till att personen i fråga har vissa pågående utbildningar som han ännu inte slutfört. Vidare framgår av utvärderingsprotokollet på vilket sätt som Strålsäkerhetsmyndigheten har poängsatt bolagens anbudsprestationer dels vad gäller presentation och visualisering av metod och modeller, dels beträffande konsulternas genomförande.

Strålsäkerhetsmyndigheten har i ett förtydligande e-postmeddelande den 1 juli 2019 till Straterno ytterligare förklarat poängsättningen i det detaljerade utvärderingsprotokollet. Där framgår också att Straternos konsulter namn av förbiseende hamnat på fel rad i förhållande till varandra. Sammanfattningsvis menar Strålsäkerhetsmyndigheten att myndigheten har fullgjort skyldigheterna som följer av 15 kap. 20 och 21 §§ LUFS.

#### *Utvärderingen*

En upphandlande myndighet är fri att bestämma hur förfrågningsunderlaget i en upphandling ska utformas samt kriterierna för tilldelning av kontrakt så länge de grundläggande principerna i 1 kap. 11 § LUFS iaktas. Därtill följer av svensk rättspraxis att upphandlande myndighet vid utvärderingen har rätt



att själv avgöra vilka aspekter i ett anbud som har särskilt värde för den upphandlande myndigheten. Av praxis från EU-domstolen följer vidare att den upphandlande myndigheten har ett betydande utrymme för skönsmässiga bedömningar i fråga om vad som ska beaktas vid ett beslut att tilldela ett kontrakt efter anbudsinfordran och att domstolens prövning endast ska avse en kontroll om det förekommit allvarliga eller uppenbara fel. Vid upphandling av tjänster där utvärderingen väsentligen måste vila på skönsmässiga bedömningar får den upphandlande myndighetens utvärdering enligt rättspraxis godtas, om det inte finns uppenbara skäl för en annan bedömning.

Efter genomgång av inkomna anbud har de anbudsgivare som uppfyllde samtliga obligatoriska krav inbjudits till anbudsprestation hos Strålsäkerhetsmyndigheten. Anbudspresentationen har skett i enlighet med vad som beskrivs i punkt 3.4 i förfrågningsunderlaget. Den innehåller en beskrivning av hur utvärderingen av kvalitet kommer att genomföras med anbudspresentation, utvärdering i övrigt samt redogörelse för bedömningskriterier och poängsättning. Det strider varken mot principerna om öppenhet, transparens eller mot likabehandlingsprincipen att anbudsgivarna inte ombetts lämna in de powerpointpresentationer som visats vid anbudspresentationen. Det är upp till den upphandlande myndigheten att avgöra på vilket sätt som anbud ska presenteras och vad som ska lämnas in.

Deltagarna från Strålsäkerhetsmyndigheten har var och en enskilt gjort noteringar, utifrån den kompetens de enskilda deltagarna bidrog med vid utvärderingen, under anbudspresentationen. Efter avslutad presentation gick noteringarna genom av deltagarna för att säkerställa att gruppen var enad kring hur den uppfattat anbudsgivarens presentation samt intervjuaren. Därefter har utvärderingsgruppen gemensamt gjort en samlad poängbedömning av anbudsgivarens presentation och erbjudna konsulter utifrån de bedömningsgrunder och kriterier som uppställts i förfrågningsunderlaget. Båda företags

anbudspresentationer och efterföljande poängsättningar har genomförts på samma sätt och helt enligt vad som anges i förfrågningsunderlaget.

När det kommer till bolagens anbudspresentationer har Strålsäkerhetsmyndigheten bedömt dessa enligt punkten 3.7.1 utifrån beskrivning av metod, modeller och upplägg för att svara på given problemformulering samt respons på intervjufrågor utifrån vissa i punkten angivna kriterier. En helhetsbedömning av presentationen och konsulternas prestation görs och poängsätts från 0 till 5 poäng per del utifrån om dessa tillför mervärde för myndigheten (5 poäng), överträffar kravställningen (4 poäng), motsvarar kravställningen (3 poäng), knappt når upp till kravställningen (2 poäng), inte når kravställningen (1 poäng) eller inte motsvarar kravställningen (0 poäng).

Av utvärderingsprotokollet framgår att Strålsäkerhetsmyndigheten bedömt att Straterno vad gäller enkelhet och verksamhetsanpassning samt lösningsfokus motsvarat kravställningen och Straterno har därför fått 3 poäng. Vad gäller uppvisande av kunskap har Straterno bedömts knappt nå upp till kravställningen och därför fått 2 poäng. Vad gäller pedagogik har man fått samma poäng som Combitech, båda har överträffat kravställningen. Vad gäller konsulternas genomförande kan noteras att Straterno har fått högre poäng än Combitech vad gäller förmågan att vara pådrivande. När det kommer till bolagens anbudspresentation gällande "tekniskt" så har detta bedömts utifrån beskrivning av referensuppdrag samt respons på intervjufrågor. Beskrivning av poängkriterier och vad som bedöms framgår av punkten 3.7.2 i förfrågningsunderlaget.

Sammanfattningsvis gör Strålsäkerhetsmyndigheten gällande att myndigheten inte i någon del har avvikit från uppsatta bedömningskriterier eller på annat sätt tagit ovidkommande hänsyn vid anbudsutvärderingen.

*Tillämpningen av tilldelningskriterier har varit tillåten*

Det som Strålsäkerhetsmyndigheten har utvärderat enligt punkten 3.5 i förfrågningsunderlaget är inte omständigheter som huvudsakligen är hänförliga till anbudsgivarens allmänna förmåga att fullgöra kontraktet på ett bra sätt. De kriterier som ställts upp för utvärdering av konsulter i punkten 3.5 har till syfte att fastställa vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för Strålsäkerhetsmyndigheten. Det som har poängsatts hänför sig till föremålet för upphandlingen.

Av rättspraxis framgår att tilldelningskriterier kan omfatta kvalifikationer och erfarenheter hos den personal som ska leverera kontraktets föremål, om kvaliteten på den personal som har utsetts på ett betydande sätt kan påverka nivån på kontraktets fullgörande. Den leverans som efterfrågas i aktuell upphandling är konsultstöd för myndighetens samordnade civila försvarsplanering. När kontraktet ska fullgöras av en konsult är det kompetensen och erfarenheten hos den personen som till stor del är avgörande för att bedöma kvaliteten på tjänsten.

Anbuden innehåller namngivna konsulter. Konsulternas erfarenhet och spetskompetenser innebär en nära koppling mellan den kvalitet som utvärderas och de mervärden som denna kvalitet medför vid utförandet av kontraktet. För Strålsäkerhetsmyndigheten medför konsulter som har mer erfarenhet, djupare eller omfattande kompetens eller besitter spetskompetens inom flera områden ett klart mervärde. Många av de uppdrag som kan avropas av ramavtalet är komplexa och svåra. Konsulter som har mer, djupare eller bredare erfarenhet och kompetens innebär att Strålsäkerhetsmyndigheten får ett mindre behov av att styra och leda arbetet samt att omfattningen av de kontroller av utfört arbete som krävs blir mindre. Att det är viktigt för Strålsäkerhetsmyndigheten vilken konsult som utför ett uppdrag

torde en normalt omsorgsfull anbudsgivare förstå utifrån att det av avtalsutkastet bl.a. framgår att Strålsäkerhetsmyndighetens skriftliga godkännande krävs för att en leverantör ska få byta ut en namngiven konsult som ska utföra eller utför uppdrag.

Strålsäkerhetsmyndigheten menar därför att det är förenligt med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna och övriga bestämmelser i LUFS att tillämpa ett kriterium som gör det möjligt att bedöma kvaliteten hos de konsulter som anbudsgivarna konkret har föreslagit för kontraktets fullgörande och som tar hänsyn till konsulternas erfarenhet och meriter.

#### *Utvärderingsmodellens tydlighet*

Vid bedömning av utvärderingsmodellen och förfrågningsunderlaget måste hänsyn tas till föremålet för den aktuella upphandlingen. Strålsäkerhetsmyndigheten upphandlar ett ramavtal för konsultstöd för myndighetens samordnade civila försvarsplanering. Det är således inte fråga om en specificerad och jämförbar produkt. I rättspraxis har det då accepterats att upphandlande myndigheter under dessa förhållanden har utrymme att använda sig av en mer öppen kravställning och utvärderingsmodell.

Strålsäkerhetsmyndigheten har rätt att utvärdera kvaliteten hos konsultprofilerna vad avser erfarenhet och kompetens inom de delar som anges i förfrågningsunderlaget. Ju mer erfarenhet, mer direkt än indirekt erfarenhet, bredare eller djupare kompetens en konsult har, desto större mervärde för Strålsäkerhetsmyndigheten. Detta återspeglas i utvärderingsmodellen. Såsom utvärderingsmodellen är utformad måste bedömningen av hur väl ett anbud motsvarar det som efterfrågas till viss del bli skönsmässig.

Strålsäkerhetsmyndigheten hade kunnat formulera i bedömningsskalan att anbudsgivaren ska erhålla minst ett poäng för varje konsult för att inte förkastas. Strålsäkerhetsmyndigheten har istället valt att formulera det som att konsulterna ska uppfylla vissa krav. Strålsäkerhetsmyndigheten vill i sammanhanget framhålla att konsulter som har poängsatts med ett poäng alltså har bedömts uppfylla ställda minimikrav, men att det däremot är precis på gränsen att den gör det, dvs. det är med tveksamhet godkänt.

Strålsäkerhetsmyndighetens utvärderingsmodell, utvärderingskriterier och poängsättningskriterier är klart och tydligt utformade och beskrivna i punkterna 3.4–3.7 i förfrågningsunderlaget. Av poängkriterierna framgår vad som krävs för att uppnå respektive poängnivå. En normalt omsorgsfull anbudsgivare måste utifrån beskrivningen av uppdragets omfattning, utformningen av problemformuleringen, värderingskriterierna samt beskrivningen av de olika poängen i förfrågningsunderlaget kunnat avgöra vad Strålsäkerhetsmyndigheten har tillmätt betydelse i utvärderingen. En normalt omsorgsfull anbudsgivare torde även förstå vad som krävdes för att denne skulle kunna erhålla respektive poäng. Den omständigheten att en anbudsgivare genom att endast ta del av förfrågningsunderlaget inte fullt ut kan förutse utfallet av utvärderingen medför inte att utvärderingsmodellen brister i transparens.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Förfrågningsunderlaget

Av avsnitt 3 *Utvärdering av anbud* framgår, såvitt här är relevant, följande.

#### *3.1 Utvärdering av anbudet samt viktning av kriterierna*

*Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet kommer att tilldelas kontrakt. Utvärderingen baseras på kriterierna:*

- 1. Kompetens och konsulternas CV (tre konsulter för det organisatoriska området och två konsulter för det tekniska området) 30 procent.*
- 2. Pris 30 Procent.*

### 3. Anbudspresentation

a) *Organisatoriskt. Beskrivning av metod, modeller och upplägg för att svara på given problemformulering samt respons på intervjufrågor 20 procent.*

b) *Tekniskt. Beskrivning av referensuppdrag, kunskap samt respons på intervjufrågor 20 procent.*

[...]

### **3.4 Utvärdering av anbudspresentationen**

*Anbudsgivaren ska vara förberedd att genomföra presentation av sitt anbud inklusive en muntlig, fördjupad beskrivning av metod och upplägg, med syfte att säkerställa att kommande leveranser kvalitetsmässigt motsvarar det som angivits i anbudet. Från SSM deltar vid presentationen utredare och enhetschef från beredskapsenheten, utredare från IT-enheten samt eventuellt säkerhetschef och en upphandlare. Vi önskar att ni under intervju-förfarandet håller en presentation på max 45 minuter varav 30 min utgår ifrån nedan ställd problemformulering med fokus på hur ni som konsulter skulle genomföra ett sådant uppdrag och 15 min fokuseras på er mer generella presentation. I denna tidsberäkning ingår inte frågor eller diskussioner som kan komma från myndighetens representanter.*

[...]

### **3.5 Värderingskriterium 1, Kompetens och konsultens CV**

***Tre konsulter ska erbjudas för uppdraget gällande de organisationsnära tjänsterna.***

*Erbjudna konsulter ska ha dokumenterad erfarenhet av arbete med totalförvarsplanering för centrala myndigheter.*

*Erbjudna konsulter ska ha dokumenterad erfarenhet av hantering och arbete med hemlig/restricted information.*

*Anbudsgivare ska erbjuda minimum tre konsulter med minst tio års erfarenhet vardera av arbete inom det svenska krisberedskapssystemet, vidare ska konsulterna ha minst tre års erfarenhet av arbete med totalförvarsplanering och angränsande arbetsuppgifter. Alla konsulter bör ha olika spetskompetenser.*

*Anbudsgivarens erbjudna konsulter ska tillsammans besitta kompetens inom följande området.*

- Utveckling av kris- och krigsorganisationer.
- Stabsmetodik
- Totalförvarsplanering,
- God kunskap om och erfarenheter av att verka i det Svenska krisberedskapssystemet,
- Kontinuitetshantering,
- Informationssäkerhet
- Säkerhetsanalyser och vara välorienterad i den nya säkerhetsskyddslagstiftningen
- Risk- och sårbarhetsanalyser,
- Management och metodik,
- Organisationsarkitektur
- Ledning och utvärdering av utbildnings- och övningsverksamhet

[...]

***TVå konsulter ska erbjudas för uppdraget gällande de tekniska delarna.***

*SSM söker stöd inom området förvaltning och vidareutveckling av myndighetens tjänsteutnyttjande inom ramarna för Försvarets telenät (FTN). Stödet omfattar såväl data- som telekommunikationstjänster.*

*Anbudsgivaren och erbjudna konsulter ska ha dokumenterad erfarenhet av arbete med att utveckla och förvalta abonnentanslutningar och -system inom ovanstående område.*

*Anbudsgivarens erbjudna konsulter ska tillsammans besitta kompetens och, i tillämpliga fall, behörighet inom följande områden.*

- Tillämpligt regelverk,
- Abonnentplacerade infrastrukturkomponenter och -system,

- Relevanta signalskyddssystem.  
[...]

#### **Utvärdering**

I utvärderingen kommer jämförelse av konsulternas CV göras med kravställning och en poängsättning enligt följande kommer att användas:

- Stämmer mycket bra — är mycket nöjd, 4 poäng
- Stämmer bra — är nöjd, 3 poäng.
- Stämmer — godkänt, 2 poäng
- Stämmer dåligt — missnöjd, tveksamt godkänt, 1 poäng

Varje konsultprofil kan få 1 till 4 poäng, alltså max 4 poäng per konsult kan tilldelas. Sedan adderar man konsulternas poäng och ett aritmetiskt medelvärde beräknas.

[...]

#### **3.7 Värderingskriterium 3. Anbudspresentation**

Anbudspresentationen förväntas säkerställa att kvaliteten i kommande leveranser motsvarar den i anbudet angivna kvaliteten.

##### **3.7.1 A) Organisatoriskt. Beskrivning av metod, modeller och upplägg för att svara på givna problemformulering samt respons på intervjufrågor**

Konsulterna ska vid avropspresentationen muntligt fördjupa sin redovisning av upplägg och metoder som skulle användas kopplat till problemställningen. Konsulterna kan bli ombedda att muntligt presentera något av de referensuppdrag som angetts i anbudet eller generella erfarenheter från sådana.

Konsulten bör vid anbudspresentationen redovisa sin förmåga att vara såväl lyhörd som pådrivande samt sin förmåga gällande presentationsteknik och samarbete. Detta genom att presentera sina kunskaper och sina erfarenheter genom att utföra anbudspresentationen enligt avsnitt 3.4. Kravet kommer att utvärderas och poängsättas enligt följande:

Bedömning av presentation och visualisering av metoder och modeller (max 5 poäng).

- Enkelhet och verksamhetsanpassning
- Pedagogik i upplägg och presentation
- Lösningssfokus
- Uppvisad kunskap inom efterfrågat område

Bedömning av konsulternas genomförande (max 5 poäng)

- Presentationsteknik
- Pedagogisk förmåga och Lyhördhet
- Samarbetsförmåga
- Förmågan att vara pådrivande
- Förmåga att förmedla kunskap

• En helhetsbedömning av presentationen och konsulternas prestation görs och poängsätts från 0 till 5 poäng per del. Jämförelse av kvalitet görs mot svar på kravställningar.

- Mycket bra, mervärde, 5 poäng.
- Godkänd. Överträffar kravställningen, 4 poäng.
- Godkänd, Motsvarar kravställningen, 3 poäng.
- Mindre bra, När knappt upp till kravställningen, 2 poäng.
- Kvalitetsbrister, När ej kravställningen 1 poäng.
- Stora kvalitetsbrister, Motsvarar ej kravställningen 0 poäng.
- Max 10 poäng för båda delar

**3.7.2 B) Tekniskt. Beskrivning av referensuppdrag samt respons på intervjufrågor 20 procent**

*Erbjudna konsulter kravuppfyllnad, beskrivning av genomförda uppdrag samt respons på intervjufrågor kommer att poängsättas enligt följande:*

- Uppfyller konsulterna kraven på dokumenterad erfarenhet från liknande uppdrag
- Fördjupad beskrivning av tidigare genomförda referensuppdrag med utgångspunkt i att förmedla relevant bakgrund för detta ramavtal.
- Konsulterna kan påvisa erfarenhet av arbete med säkerhetskänslig verksamhet
- Uppfyllnad av erfarenhet och kompetens gällande:
  - Regelverk
  - Signalskyddssystem
  - Infrastrukturkomponenter
  - Förmåga att implementera FMV TO 300-024111B
  - Erfarenhet av ackreditering av IT-system innehållande signalskyddssystem

*En bedömning görs på helheten och den kvalitet som förmedlas. 1 till 5 poäng i en skala. Max poäng 5.*

- Mycket bra, mervärde, 10 poäng.
  - Godkänd. Överträffar kravställningen, 8 poäng.
  - Godkänd, Motsvarar kravställningen, 6 poäng.
  - Mindre bra, När knappt upp till kravställningen, 2 poäng.
  - Kvalitetsbrister, När ej kravställningen 0 poäng.
- Max poäng 5.*

**Förvaltningsrättens bedömning**

Straterno har i målet gjort gällande att de krav avseende erfarenhet och kompetensområden för konsulterna som Strålsäkerhetsmyndigheten ställt utgör obligatoriska kvalificeringskrav som det inte är tillåtet att utvärdera och att Strålsäkerhetsmyndigheten därmed har blandat samman kvalificeringskrav och utvärderingskriterier, vilket inte är förenligt med de grundläggande principerna.

Förvaltningsrätten konstaterar att det står upphandlande myndigheter fritt att välja vilka utvärderingskriterier dessa vill tillämpa vid tilldelning av kontrakt, så länge som kriterierna syftar till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga kontraktet och inte är hänförliga till kvalificeringsfasen (se bl.a. EU-domstolens domar i mål C-532/06 *Lianakis* och mål C-601/13 *Ambisig*). I *Ambisig*-målet har EU-domstolen förtydligat att det vid upphandling av intellektuella tjänster, där kvaliteten på fullgörandet av ett offentligt kontrakt



på ett avgörande sätt är beroende av vilka yrkesmässiga förtjänster (yrkeserfarenhet och utbildning) de personer som ska fullgöra kontraktet har, inte föreligger hinder för att den upphandlande myndigheten inför ett kriterium som gör det möjligt att bedöma kvaliteten hos de arbetslag som anbudsgivarna föreslagit för kontraktets fullgörande och som tar hänsyn till arbetslagets sammansättning samt erfarenhet och meriter hos dem som ingår i det. Kammarrätten i Göteborg har i mål 2295-09 uttalat att det utifrån EU-domstolens praxis inte föreligger hinder mot att poängsätta personalens erfarenhet och kompetens inom ramen för tilldelningsfasen om det finns en direkt koppling mellan erfarenhet och kvalitetsnivån på det som ska upphandlas.

Föremål för den aktuella upphandlingen är konsultstöd till Strålsäkerhetsmyndighetens samordnade planering för civilförsvar. Det är alltså inte fråga om en specificerad och jämförbar produkt och det måste därför finnas utrymme för den upphandlande myndigheten att använda sig av en mer öppen kravställning och utvärderingsmodell som i viss utsträckning bygger på subjektiva bedömningar avseende erbjuden kvalitet (se Kammarrätten i Stockholms avgörande i mål 8289-15 m.fl.).

Strålsäkerhetsmyndigheten har i upphandlingen avseende de konsulter som ska offereras ställt krav på erfarenhet av visst slag och med viss minimal längd samt krav på viss kompetens som de offererade konsulterna för respektive del av upphandlingen (organisationsnära tjänster respektive tekniska delar) tillsammans ska besitta. Eftersom krav på erfarenhet och kompetens ställt gentemot konsulter, dvs. de personer som ska fullgöra kontraktet, får anses ha koppling till kontraktets föremål och till syfte att identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, anser förvaltningsrätten att användandet av sådana krav som utvärderingskriterier inte kan anses medföra en otillåten sammanblandning av kvalificerings- och utvärderingsfasen.

En förutsättning för att en utvärderingsmodell som i viss utsträckning bygger på subjektiva bedömningar avseende konsulternas erfarenhet och kompetens ska vara tillåten är emellertid att utvärderingen sker på objektiva grunder, dvs. utifrån i förfrågningsunderlaget fastställda tydliga och transparenta utvärderingskriterier, poängskalor m.m. (se bl.a. EU-domstolens avgörande i mål C-19/00 *SIAC Construction*). I detta sammanhang bör även framhållas att om en upphandlande myndighet väljer att ge ett subjektivt kriterium en betydande vikt, som i nu aktuell upphandling, bör nyssnämnda krav på tydlighet gentemot anbudsgivarna i viss mån skärpas.

Förvaltningsrätten konstaterar att avsnitt 3 i förfrågningsunderlaget helt saknar någon beskrivning av de bedömningsgrunder på vilka Strålsäkerhetsmyndigheten ska bygga sin bedömning av konsulternas erfarenhet och kompetens. Det enda som anges i punkten 3.5 i förfrågningsunderlaget är att jämförelse av konsulternas CV ska göras med kravställning.

Strålsäkerhetsmyndigheten har i målet angett att konsulter som har mer erfarenhet, djupare eller omfattande kompetens eller besitter spetskompetens inom flera områden medför ett klart mervärde för myndigheten. Varken detta, vad som utgör mervärde, hur mervärden i så fall förhåller sig till varandra eller vad som krävs för att konsultens erfarenhet eller kompetens ska anses ”stämna”, ”stämna bra” eller ”stämna mycket bra” med kravställningen framgår emellertid av förfrågningsunderlaget. Det får därmed anses oklart vad som tillmätt betydelse i utvärderingen och vad som krävs för att erhålla respektive poäng.

Mot bakgrund av det anförda finner förvaltningsrätten att de brister som angiven utvärderingsmodell innehåller medför att det, även för en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare, är alltför svårt att förutse hur dess anbud ska vara utformat såvitt avser erbjuden kvalitet för att mot-

svara det som efterfrågas och vara konkurrenskraftigt. Tillämpad utvärderingsmodell ger således, enligt förvaltningsrättens mening, ett alltför stort utrymme för godtycklighet och således fri prövningsrätt för Stålsäkerhetsmyndigheten vid val av leverantör. Den aktuella utvärderingsmodellen strider därmed mot de grundläggande principerna om likabehandling och transparens.

Straterno har i målet gjort gällande att bolaget lider eller riskerar att lida skada på grund av Strålsäkerhetsmyndighetens felaktiga förfarande eftersom det har lämnat lägst pris, har offererat konsulter som uppfyller ställda obligatoriska krav i upphandlingen samt sannolikt skulle ha erhållit högre poäng om utvärderingen skett i enlighet med LUFSS. Förvaltningsrätten finner utifrån det som framkommit i målet att Straterno får anses ha lidit skada genom de felaktigheter som konstaterats varför det finns skäl för ingripande enligt 16 kap. 6 § LUFSS.

Eftersom det är fråga om brist i upphandlingens konkurrensuppsökande skede finner förvaltningsrätten, med beaktande av det ovan angivna, att upphandlingen ska göras om. Vid denna bedömning finns inte skäl att pröva de övriga invändningar som Straterno framställt i ansökan om överprövning.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).

Kristina H Samuelsson  
Rådman

Målet har föredragits av föredragande juristen Stefka Bokmark.



## Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

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

### Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

### Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
  
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

### Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

### Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.

