



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
 Avdelning 31

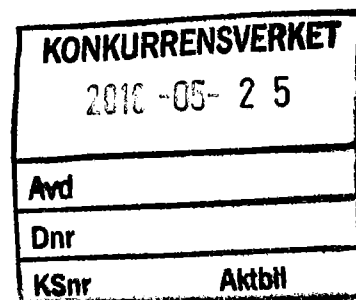
**DOM**  
 2016-05-25  
 Meddelad i  
 Stockholm

Mål nr  
 8159-16

**SÖKANDE**  
 Experis AB, 556855-1104  
 Box 1125  
 111 81 Stockholm

**MOTPART**  
 Naturvårdsverket  
 106 48 Stockholm

**SAKEN**  
 Ansökan om överprövning enligt lagen om offentlig upphandling



### FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Experis AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 733831

**Postadress**  
 115 76 Stockholm

**Besöksadress**  
 Tegeluddsvägen 1

**Telefon**  
 08-561 680 00

**E-post:**  
[forvaltningsrattenistockholm@dom.se](mailto:forvaltningsrattenistockholm@dom.se)  
[www.domstol.se/forvaltningsratt](http://www.domstol.se/forvaltningsratt)

**Telefax**  
 08-561 680 01

**Expeditionstid**  
 måndag – fredag  
 08:00-16:30

## BAKGRUND OCH YRKANDEN

Naturvårdsverket genomför en upphandling i syfte att teckna ramavtal avseende rekryteringsstöd (dnr NV-00196-16). Upphandlingen är uppdelad i två tjänsteområden, A och B. Upphandlingen genomförs som ett förenklat förfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU. I tilldelningsbeslut den 15 april 2016 har Naturvårdsverket meddelat att ramavtal kommer att tecknas med andra leverantörer än Experis AB (Experis). I utvärderingen av anbuderna placerade sig Experis på andra plats inom tjänsteområde A och på tredje plats inom tjänsteområde B.

*Experis* ansöker om överprövning och yrkar i första hand att rättelse sker på så sätt att *Experis* anbud tilldelas ytterligare poäng i utvärderingen av tjänsteområde A och att tilldelningsbeslutet ska ändras avseende tjänsteområde A. I andra hand yrkar *Experis* att hela upphandlingen – dvs. både tjänsteområde A och B – ska göras om.

*Naturvårdsverket* bestrider bifall till *Experis* yrkanden.

## VAD PARTERNA ANFÖR

### Utvärdering av anbuderna

*Experis* anför bl.a. följande. Anbuderna har utvärderats enligt tre utvärderingskrav: 3.1.1.1 Metod till Naturvårdsverket, 3.1.1.2 Metod till Sökande och 3.1.2 Kompetens. Anbudsgivarna har fått 1–3 poäng i förhållande till hur väl de uppfyllt utvärderingskraven. *Experis* har inom tjänsteområde A tilldelats väsentligt lägre poäng än det vinnande anbudet för utvärderingskrav 3.1.1.1 och 3.1.2. Vid en genomgång av *Experis* anbud och det vinnande anbudet har *Experis* inte kunnat identifiera några större skillnader som kan motivera skillnaden i poängsättning. Orsaken till den väsentligt lägre poäng-

sättningen har inte kommunicerats i tilldelningsbeslutet. Experis anser inte heller att Naturvårdsverket vid en senare dialog har kunnat motivera eller visa på några betydelsefulla skillnader i Experis och det vinnande anbudets beskrivningar som kan motivera att Experis endast har tilldelats 1 poäng för respektive utvärderingskrav 3.1.1.1 och 3.1.2.

Experis har förståelse för att det finns ett visst mått av subjektivitet och tyckande i Naturvårdsverkets bedömning, men kan trots detta inte se hur poängsättningen av Experis anbud och det vinnande anbudet kan skilja sig så markant åt eftersom de innehåller liknande och lika omfattande beskrivningar. Experis beskrivningar är sakliga, objektiva, realistiska och tillmötesgående. Experis anser att det inte finns fog för att det vinnande anbudets beskrivningar håller en så pass mycket högre nivå att det motiverar den stora skillnad i poängsättning som 1 respektive 3 poäng innebär. Experis anser att Naturvårdsverket har särbehandlat Experis i utvärderingsprocessen genom att utdela endast 1 poäng för utvärderingskrav 3.1.1.1 och 3.1.2.

Experis har tilldelats 1 poäng för utvärderingskrav 3.1.1.1 inom tjänsteområde A medan det vinnande anbudet har tilldelats 3 poäng. Experis anser att Naturvårdsverket har gjort felaktiga bedömningar av följande beskrivningar:

- Experis har på samma sätt som det vinnande anbudet en kvalitets-säkrad process som är certifierad enligt ISO 9001:2008 och har beskrivit hur processen säkerställer att rekryteringskonsulterna alltid utför sina uppdrag på ett strukturerat och effektivt sätt.
- Experis har på ett liknande sätt som det vinnande anbudet redogjort för sin process för en mindre lyckad genomförd tjänst där olika situationsbeskrivningar har tydliggjort hur olika situationer hanteras.
- Experis har på ett motsvarande sätt som det vinnande anbudet tydligt redogjort för hur ett proaktivt arbete genomförs rent generellt och även listat ett flertal olika exempel på Experis proaktiva hantering

inom ramen för olika uppdrag. Experis har tydligt och i en mer omfattande utsträckning än det vinnande anbudet redogjort för hur Experis kan säkerställa leverans av rekryteringstjänster till bästa möjliga kvalitet utifrån Naturvårdsverkets krav, förändrade behov och förutsättningar.

- Experis har tydligt och i en mer omfattande utsträckning än det vinnande anbudet tydligt redogjort för den kvalitetsansvariges roll och tillgänglighet.

Dessutom framgår det av Naturvårdsverkets bilaga med motiveringar av Experis poäng att utvärderingen har skett i strid med likabehandlingsprincipen. Naturvårdsverket har bland annat uppgett att det är svårt att bedöma struktur och lyhördhet i levererat uppdrag. Experis har på flera ställen tydligt beskrivit detta. Naturvårdsverket har uppgett att det inte framgår om Experis använder sig av KBR för att säkerställa att offererade konsulter utför sina arbetsuppgifter på ett strukturerat och effektivt sätt. Experis har dock redogjort för hur bolaget använder sig av KBR. Naturvårdsverket har på flera ställen i bilagan dessutom uttryckt att Experis arbetar med KBR. Naturvårdsverket skriver att Experis inte beskriver tydligt syfte med organisationens avvikelshantering och att det är svårt att bedöma hur Experis strategiskt ser på kundreklamationer. Syftet med avvikelshantering är inget som efterfrågas i förfrågningsunderlaget. Experis har dock redogjort för hur bolaget arbetar med förbättringsarbeten samt kundavstämningar avseende bland annat förbättrings- och utvecklingsmöjligheter. Naturvårdsverket har skrivit att Experis inte kan ge ett verkligt exempel på situation och process för proaktivt arbete. Experis har dock listat generella utmaningar i Experis process, som inte är hypotetiska exempel utan beskrivningar av hur rekryteringskonsulterna arbetar proaktivt i mötet med sina kunder.

Experis har tilldelats 1 poäng för utvärderingskrav 3.1.2 inom tjänsteområde A medan det vinnande anbudet har tilldelats 3 poäng. Experis anser att Naturvårdsverket har gjort felaktiga bedömningar av följande beskrivningar:

- Experis har tydligt och i en mer omfattande utsträckning än det vinnande anbudet redogjort för hur Experis har tillgång till konsulter med rätt typ av kompetens, erfarenhet och utbildning.
- Experis har tydligt och på ett motsvarande sätt som det vinnande anbudet redogjort för att hur det säkerställs att offererade konsulter är utbildade och licenserade i testverktyg samt hur personbedömningar genomförs i rekryteringsuppdrag där tester inte ingår.

Dessutom framgår det inte av Naturvårdsverkets bilaga med motiveringar av Experis poäng vad som saknats för att Experis anbud skulle få högsta poäng för utvärderingskrav 3.1.2 inom tjänsteområde A.

Experis har tilldelats 1 poäng för utvärderingskrav 3.1.2 inom tjänsteområde B medan det vinnande anbudet har tilldelats 3 poäng. Experis anser att Naturvårdsverket har gjort en felaktig bedömning av följande beskrivning:

- Experis har tydligt och i en betydligt mer omfattande utsträckning än det vinnande anbudet redogjort för kompetens inom kompetensbaserad rekrytering samt redovisat möjligheten att erbjuda heldagsutbildningar inom området.

Dessutom framgår det av Naturvårdsverkets bilaga med motiveringar av Experis poäng att utvärderingen av utvärderingskrav 3.1.1.1 inom tjänsteområde B har skett i strid med likabehandlingsprincipen. Naturvårdsverket har angett att den kvalitetsansvarige som den vinnande leverantören har erbjudit har högre kompetens inom personbedömning än den kvalitetsansvarige som Experis erbjudit. Kompetens inom personbedömning är dock inte någonting som efterfrågas i förfrågningsunderlaget och bör därför inte beaktas i utvärderingen.

Experis anser att minst 1 poäng på vardera av utvärderingskraven ska tilläggas Experis i utvärderingen, vilket skulle innebära att Experis tilldelas avtal inom tjänsteområde A.

*Naturvårdsverket* anför bl.a. följande. Naturvårdsverket har utvärderat anbuden i enlighet med det som angetts i förfrågningsunderlaget. Samtliga anbudsgivare har behandlats lika och haft samma förutsättningar i upphandlingen. För att ge anbudsgivarna ledning i vad som behöver visas för att erhålla höga poäng har Naturvårdsverket i förfrågningsunderlagen listat vad som ska beskrivas och vad den beskrivna metoden/processen ska uppnå/säkerställa. Rekryteringen av personal är en strategiskt viktig process. Naturvårdsverket har därför medvetet valt att värdera kvalitet högre än pris i den aktuella upphandlingen. Det är Naturvårdsverkets roll att utvärdera inkomna anbud i enlighet med uppställda krav. Naturvårdsverket har gjort en saklig bedömning av de inkomna anbuden och tilldelat poäng i enlighet med utvärderingsprotokollet. Bedömningen är gjord med utgångspunkt i de utvärderingskrav som uppställs i förfrågningsunderlaget. Motiveringen avseende Experis poäng har skickats till Experis.

#### **Förfrågningsunderlaget utformning**

*Experis* anför bl.a. följande. Experis anser att Naturvårdsverkets förfrågningsunderlag är utformat på ett sådant sätt att Naturvårdsverket har fått allt för stor valfrihet vid tilldelningen av kontrakt och att det inte är acceptabelt att godtycke förekommer i en så omfattande utsträckning.

Anbudsgivarna har utvärderats utifrån hur väl de uppfyllt de tre utvärderingskraven. Anbuden har kunnat tilldelas 1–3 poäng med riktvärdena utmärkt nivå (3 poäng), mycket bra nivå (2 poäng) och bra nivå (1 poäng). I förfrågningsunderlaget finns även en text som ska tydliggöra hur begärda

svar, beskrivningar, lösningsförslag och uppfyllande av utvärderingskraven kommer att bedömas. Beskrivningen ger dock ingen närmare information än de ovan beskrivna riktvärdena eftersom den, på samma sätt som riktvärdena, endast skiljer sig i användningen av orden "bra", "mycket bra" och "utmärkt" samt "visst mervärde", "ett tydligt mervärde" och "ett utomordentligt mervärde".

Naturvårdsverket har inte kunnat påvisa en transparent värderingsprocess av anbuden. Begreppen som har använts i utvärderingen är allmänt hållna och det talas inte tydligt om vad som efterfrågas och det har därmed varit oklart vad som krävs för att ett anbud ska få en viss poäng. De angivna otydligheterna medför att det är svårt att förutse hur ett anbud ska vara utformat för att motsvara det som efterfrågas och vara konkurrenskraftigt. Det innebär även ett stort utrymme för Naturvårdsverket för godtyckliga bedömningar. Förfrågningsunderlaget strider därmed mot de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna om likabehandling och transparens och bryter därmed mot bestämmelserna i LOU.

*Naturvårdsverket* anför bl.a. följande. Utvärderingsmodellen är uppbyggd på så sätt att utvärderingskraven är beskrivna i kapitel 3 i bilagorna för respektive tjänsteområde och hur anbuden kommer att utvärderas är beskrivet i kapitel 4 i samma bilagor. I kapitel 3 anges vilka kvalitetskrav som ställs på tjänsten och det som bör uppnås för att få höga poäng i utvärderingarna. I kapitel 4 anges den "måttstock" som anbuden kommer att jämföras mot. Eftersom måttstocken är avsedd att användas för samtliga utvärderingskrav är den medvetet generellt skriven. Det som ska mätas/uppfyllas i varje enskilt utvärderingskrav är i stället beskrivet vid respektive utvärderingskrav i kapitel 3. Kapitel 3 och 4 ska läsas tillsammans, vilket framgår av förfrågningsunderlagen.

### Skada

*Experis* anför bl.a. följande. För tjänsteområde A har *Experis* pris på varukorgen varit det lägsta bland de kvalificerade anbudsgivarna vilket har inneburit att värderingen av kravuppfyllnad har blivit avgörande vid tilldelning av kontrakt. *Experis* förlorade kontraktet inom tjänsteområde A till följd av det oproportionerligt höga prispåslag som bristerna vid utvärderingen av krav 3.1.1.1 och 3.1.2 ledde till.

Beträffande tjänsteområde B har *Experis* lidit skada genom det otydliga förfrågningsunderlaget och Naturvårdsverkets utvärdering kopplat mot detta. Den totala utvärderingen – inklusive utvärderingen av det vinnande anbudet – har skett på ett felaktigt sätt.

*Experis* riskerar att lida skada i form av förlorade intäkter på grund av ovan nämnda omständigheter som resulterat i att *Experis* inte har tilldelats kontraktet.

*Naturvårdsverket* anför bl.a. följande. *Experis* har inte visat att bolaget riskerar att lida skada till följd av sättet upphandlingen genomförts. *Experis* har inte konkretiserat på vilket sätt de påstådda bristerna har medfört att bolaget har lidit skada (se rättsfallet HFD 2013 ref. 53). *Experis* har avseende tjänsteområde B inte visat på vilket sätt de har lidit eller kommer att lida skada av den påstådda bristen i utvärderingen. *Experis* har fått 1 poäng för utvärderingskrav 3.1.2 inom tjänsteområde B. Även om *Experis* hade fått 3 poäng skulle *Experis* inte haft det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, eftersom skillnaden mellan *Experis* och det vinnande anbudet var så pass stor. *Experis* har därmed inte lidit skada.



### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Av 16 kap. 6 § LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i lagen och det medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Upphandlande myndigheter ska enligt 1 kap. 9 § LOU behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

#### Utvärdering av anbuden

Överprövning enligt LOU är en kontroll, utifrån de omständigheter som sökanden har anfört, att den upphandlande myndigheten har följt de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna i 1 kap. 9 § LOU och övriga bestämmelser i lagen. Det är inte förvaltningsrättens uppgift att göra en ny utvärdering (se Kammarätten i Sundsvalls dom den 9 september 2011 i mål nr 1258-11). I en upphandling av produkter och tjänster där utvärderingen måste vila på en skönsmässig bedömning får den upphandlande myndighetens värdering godtas om det inte finns uppenbara skäl till en annan bedömning (se Kammarätten i Jönköpings dom den 4 februari 2009 i mål nr 5-09). Endast om den upphandlande myndigheten har tagit ovidkommande hänsyn eller påtagligt avvikit från de kriterier som angetts i förfrågningsunderlaget kan det bli aktuellt att ingripa mot upphandlingen (se Kammarätten i Sundsvalls dom den 5 juli 2010 i mål nr 985-10).

Naturvårdsverket har redogjort för sin bedömning av Experis anbud i den bilaga som verket uppger har skickats till Experis. Förvaltningsrätten finner

inte anledning att ifrågasätta Naturvårdsverkets uppgift att Experis har informerats om skälen för verkets bedömning. Av motiveringarna framgår hur anbudet har bedömts och varför Experis tilldelats en viss poäng för respektive utvärderingskrav.

Experis har anfört att det inte framgår av Naturvårdsverkets bedömning varför bolaget inte fått högsta poäng för utvärderingskravet 3.1.2 inom tjänsteområde A. Förvaltningsrätten anser att det anförda inte innebär att Naturvårdsverkets utvärdering har brustit i transparens. Förvaltningsrätten anser att det väsentliga i detta avseende i stället är att det finns en motivering till varför den upphandlande myndighet har poängsatt utvärderingskraven som den gjort.

Poängsättningen har skett efter en helhetsbedömning av varje utvärderingskrav. Utvärderingskraven är omfattande och innehåller flera punkter som anbudsgivarna har haft att lämna beskrivningar för. Experis har invänt mot delar av Naturvårdsverkets bedömningar. Förvaltningsrätten finner inte att det genom det som Experis anfört beträffande motivering och poängsättning av sitt eget och de vinnande anbuderna har framkommit att Naturvårdsverket har tagit ovidkommande hänsyn eller påtagligt avvikit från de kriterier som ställts upp i förfrågningsunderlaget. Det har enligt förvaltningsrättens mening inte heller framkommit några uppenbara skäl till att göra någon annan bedömning än den som Naturvårdsverket gjort. Det saknas alltså grund för ingripande med anledning av det som framförts i denna del.

#### **Förfrågningsunderlagets utformning**

Förfrågningsunderlaget i en upphandling ska utformas med beaktande av de principer som anges i 1 kap. 9 § LOU. Principen om likabehandling innebär att en rimligt informerad och normalt omsorgsfull leverantör ska ha kunnat förstå vad som efterfrågas och omfattas av myndighetens bedömningar (se EU-domstolens dom i målet SIAC, C-19/00, EU:C:2001:553). Förfrågning-

sunderlaget ska vara så klart och tydligt att en leverantör kan avgöra vad som har betydelse vid upphandlingen och en utvärderingsmodell ska vara utformad så att den leder till ett rättvisande resultat (se rättsfallet RÅ 2002 ref. 50).

Förvaltningsrätten anser att det i avsnitt 3.1 i bilagorna för tjänsteområde A respektive B tydligt anges vilka mervärden som Naturvårdsverket efterfrågar, det vill säga det som anbudsgivarna bör beskriva för respektive utvärderingskrav. Riktmärkena i avsnitt 4.4.2 anger enligt förvaltningsrättens bedömning på ett tillräckligt tydligt sätt det som har krävts för att beskrivningarna ska tilldelas högre eller lägre poäng. Förvaltningsrätten finner att det av förfrågningsunderlaget går att utläsa hur anbudena ska bedömas så att anbudsgivarna har haft möjlighet att utforma ett konkurrenskraftigt anbud. Det har enligt förvaltningsrättens bedömning inte genom det som Experis anfört beträffande utvärderingsmodellens utformning framkommit att principerna om likabehandling och transparens har överträtts.

Av avsnitt 4.2 i ovan nämnda bilagor framgår att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet är det anbud med lägst utvärderingspris som räknats fram genom att priset på varukorgen har justerats i förhållande till anbudsgivarens uppfyllnad av utvärderingskrav enligt en angiven formel. Experis har anfört att det prispåslag som brister vid utvärderingen har föranlett är oproportionerligt högt. Förvaltningsrätten anser att den upphandlande myndigheten bör ha ett rimligt mått av frihet vid utformningen av utvärderingsmodellen i upphandlingen, eftersom det är myndighetens behov som ska tillgodoses genom upphandlingen. Förvaltningsrätten anser att det genom det som Experis anfört beträffande prispåslaget inte har framkommit att utvärderingsmodellen är utformad i strid med principen om proportionalitet.

Det saknas sammantaget grund för ingripande med anledning av det som framförts i även i denna del. Experis ansökan ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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

Anders Ahlgren  
Rådman

Förvaltningsrättsnotarien Anna Englund 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.