



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Omgjøring av tildelingsbeslutning. Evalueringsmodell.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse om inngåelse av rammeavtale for leie av buss til Forsvarsektoren. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket fordi omgjøringen av de opprinnelige tildelingsbeslutningene var i strid med anskaffelsesforskriften § 25-1 (4). Klager mente at innklagede ikke hadde godtgjort at de opprinnelige tildelingene var ulovlige. Klager fikk ikke medhold i dette.

Klagenemndas avgjørelse 1. november 2019 i sak 2018/465

Klager: Tide Buss AS

Innklaget: Forsvarets logistikkorganisasjon

Klagenemndas medlemmer: Finn Arnesen, Karin Fløistad og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Forsvarets logistikkorganisasjon (heretter *innklagede*) kunngjorde 25. oktober 2017 en åpen anbudskonkurranse om inngåelse av rammeavtale for leie av buss til Forsvarssektoren. Tilbudsfrist ble satt til 4. desember 2017.
- (2) I konkurransegrunnlaget punkt 1.3 («*Anskaffelsens formål*») fremgikk det at «*Oppdragsgiver har behov for leie av buss med sjåfør over hele landet. Lokale Kjøpere avroper på avtalen. Busstransporten er delt inn i forskjellige områder/soner. Leverandør skal kunne frakte personell både innenfor og ut (tur og/eller retur) av de oppgitte områdene/sonene.*

Behovet for leie av buss med sjåfør omfatter:

- 1. Bestillingsturer - sporadisk leie av buss for turer til vilkårlige steder*
- 2. Faste ruter som er faste strekninger som man vet nøyaktig når det er behov for*
- 3. Definerede ruter som er faste strekninger som man ikke vet nøyaktig når det er behov for*
- 4. Tilleggstjenester (beredskap)*

Kjøretøyene Kjøper har behov for er:

- 1. Minibuss*
- 2. Buss klasse 2 (forstadsbuss)*

Postadresse
Postboks 511
Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no
www.klagenemndssekretariatet.no

3. Buss klasse 3 (turbuss) [...]»

- (3) I konkurransegrunnlaget punkt 1.4 («Anskaffelsens omfang») ble det opplyst at «Landet er inndelt i ulike områder/soner. Leverandør kan levere tilbud på en eller flere områder/soner. [...]»
- (4) Det fulgte av konkurransegrunnlaget punkt 1.6 («Kontraktstype») at det for oppdraget skulle «[...] inngås parallelle rammeavtaler med en eller flere leverandører for hvert område/soner. I sonene A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9, A10, A11, A12, A13 og A14 tildeles kontrakt til én leverandør i hver sone. I sone B1 tildeles kontrakt til inntil tre leverandører, med avrop etter «fossefallprinsippet» med A, B og C-leverandører.»
- (5) Kontrakt skulle tildeles på bakgrunn av laveste pris. Evalueringen av pris skulle baseres på prisskjemaer som leverandørene skulle fylle ut. Leverandørene skulle fylle ut prisskjema for de delområdene de ønsket å inngi tilbud på. Det var ett prisskjema per delområde, og for hvert delområde skulle det gis priser på forskjellige hovedkategorier. Det varierte mellom delområdene hvilke av de fire hovedkategoriene (bestillingsturer, faste ruter, definerte ruter og tilleggstjenester) som var med i prisskjemaet.
- (6) For delområde A1 («Vestfold fylke (Mågerø, Horten/Karljohansvern)»), var det kun hovedkategoriene bestillingsturer og tilleggstjenester som var inkludert i prisskjemaet. For delområde A7 («Oslo og Akershus fylke [...]») var alle hovedkategoriene inkludert i prisskjemaet. I prisskjemaet for delområde A1, så tabellen for hovedkategorien bestillingsturer slik ut:

«1. Bestillingsturer – vekt: 95 %

Bestillingsturer er turer til vilkårlige steder. Prisene som oppgis gjelder mandag-søndag og ev. helligdager hele året, både dag, kveld og ev. natt. Tilbyder skal fylle inn sine tilbudte priser i alle de grønne cellene i pkt. 1.1 - 1.4 under.¹

Nr.	Undervektning i prosent	Prismodeller	Km pris Minibuss min. 14 seter	Km pris Buss klasse 2 (type forstadsbuss) Min. 47 seter	Km pris Buss klasse 3 (type turbuss) min. 45 seter	Timepris uavhengig av type buss
			Undervektning	Undervektning	Undervektning	
			10 %	40 %	50 %	
1.1	25 %	Timepris Pris for sjåfør pr påbegynte time ved leie av buss. Timeprisen gjelder fra opphentingssted/påstigning av passasjerer. Det skal betales for min. 2 timer uansett om reisen totalt med passasjerer tar kortere tid. Timepris gis ikke ved tomkjøring (uten passasjerer) i pkt. 1.3.				...,-

¹ De feltene som var markert med svart bakgrunnsfarge skulle altså ikke fylles ut.

		Ventetid i pkt. 1.4 gis ikke innenfor de 2 første timene. Pris for ventetid gis bare hvis det etter sammenlagt reise med passasjerer lenger enn totalt 2 timer, er behov for ventetid (det blir ikke gitt timepris og pris for ventetid samtidig). Timeprisen skal gjelde sammen med pris pr km oppført i pkt. 1.2.				
1.2	25 %	Km pris Pris pr km for leie av buss én vei (med passasjerer). Prisen skal inkludere alle kostnader og gebyrer etc. eksklusiv bom, ferge og lufthavn avgift (disse tilleggene betales/ faktureres separat). Ved ev. retur (med passasjerer) brukes samme pris pr km på nytt. Km prisen skal gjelde sammen med timeprisen oppført i pkt. 1.1.	..., -	..., -	..., -	
1.3	30 %	Tomkjøring Pris pr km ved tomkjøring (uten passasjerer). Det skal benyttes samme antall km for beregning av pris for tomkjøring (uten passasjerer) som reise med passasjerer. Reise med f.eks. kun "reiseleder" for en gruppe hvor gruppa har gått av bussen regnes som tomkjøring. Timepris gis ikke ved tomkjøring.	..., -	..., -	..., -	
1.4	20 %	Ventetid Pris på ventetid pr påbegynte time for sjåfør (og buss) i påvente av f.eks.				..., -

		retur. Pris for ventetid gis bare hvis det etter sammenlagt reise med passasjerer lenger enn totalt 2 timer, er behov for ventetid. [...]		
--	--	---	--	--

- (7) I konkurransegrunnlaget punkt 6.2.1 («Grunnlaget for evalueringen») stod det:

«Grunnlaget er tilbyders prising på de enkelte feltene det forespørres og vektleggingen av disse i prisskjemaet.»

- (8) I punkt 6.2.2 («Evalueringsmodell») stod det:

«Prisene vil evalueres etter vektning i prisskjemaet.

Det vil være konkurranse på hvert enkelt område/ sone. Innenfor det enkelte område/sonen i Vedlegg D Prisskjema er hver av de aktuelle tjenestekategoriene vektet. For alle områdene/sonene er tjenestekategoriene «1. Bestillingsturer» og «4. Tilleggstjenester» benyttet.

Avhengig av Kjøpers behov er det for en del områder/soner også oppført tjenestekategoriene «2. Pris på faste ruter» og «3. Pris på definerte ruter». Innenfor hver av tjenestekategoriene er det igjen undervektning.

Ved evaluering av tilbudsprisene vil det bli gitt poeng på en skala fra 1-10. Det blir gitt poeng som på en helt matematisk og forholdsmessig måte gjenspeiler forskjellene i tilbudsprisene hvor laveste pris får 10 poeng og nest laveste pris får et tilsvarende lavere forholdstall i forhold til 10 poeng. Lavest pris gir høyest score.

Den Leverandøren som har høyest samlet totalvektet score vinner konkurransen for det enkelte område/sonen.»

- (9) Før utløpet av tilbudsfristen ble det stilt flere spørsmål til innklagede. Ett av spørsmålene som ble stilt var: «[...] Blir beste pris innenfor hver hovedkategori (1-bestillingsturer, 4-tilleggstjenester, osv), eller hver underkategori (1.1 timepris, 3.1 aa-bb, osv), tildelt 10 poeng?»
- (10) Til dette svarte innklagede: «Ja, dette er korrekt forstått.»
- (11) Innen utløpet av tilbudsfristen mottok innklagede tilbud fra 15 leverandører, herunder fra Tide Buss AS (heretter klager), Unibuss AS og Oslobuss AS.
- (12) I tildelingsbrevet datert 16. januar 2018, ble klager innstilt som nummer én for delområdene A1, A4, A7, A9, A10 og B1.
- (13) I brev til leverandørene av 26. januar 2018 opplyste innklagede at tildelingen ble annullert, fordi det var avdekket at evalueringen av tilbudene avvek fra evalueringsmodellen oppgitt i konkurransegrunnlaget. Som nærmere begrunnelse ble det i brevet oppgitt:

«I konkurransegrunnlaget fremgår det at tilbudsprisene vil bli gitt poeng på en skala fra 1 til 10. Slik evalueringsmodellen er beskrevet, innebærer dette at samtlige tilbudspriser må gis en poengsum fra 1 til 10, og vektet i henhold til angitt vekt i prismatrisen inntatt i konkurransegrunnlaget del 2. Denne metoden er ikke benyttet i evalueringen som lå til grunn for meddelelsen 16. januar 2018 om valg av leverandør. Beslutningen er derfor i strid med kravet om forutberegnelighet [...]».

(14) Innklagede meddelte leverandørene i brev 9. februar 2018 at konkurransen ville bli avlyst.

(15) Deretter sendte innklagede 20. mars 2018 brev til leverandørene med informasjon om at det likevel ikke forelå avlysningsplikt. Det ble sendt ett brev per delområde. Det fremgikk også i brevene at innklagede hadde evaluert tilbudene på nytt for noen av delområdene, herunder delområdene A1 og A7. Etter ny evaluering gikk klagers tilbud fra å være rangert som nummer én for delområdene A1 og A7 ved opprinnelig tildeling, til å bli rangert som nummer to. Kontrakt ble tildelt Unibuss AS for delområde A1 med 9,50 poeng, og Oslobuss AS for delområde A7, med 8,74 poeng.

(16) Om metodikken brukt i den nye evalueringen forklarte innklagede i brevene blant annet at:

«[...] I den nye evalueringen har FLO lagt til grunn den metodikk som er beskrevet i konkurransegrunnlaget, Regler for anskaffelsen punkt 6.2.2. Dette innebærer at hver enhetspris i tilbudene er tildelt poeng etter den forholdsmessige metode, og beste tilbud har fått 10 poeng. Poengsummene er deretter vektet i henhold til oppgitt i vekt i henhold til angivelsene i prismatrisen i konkurransegrunnlaget.

For enkelte underkriterier gis poeng på bakgrunn av en summering av flere poengsummer. Dersom beste tilbud ikke oppnådde totalt 10 poeng, er poengsummene oppjustert slik at beste tilbud har fått 10 poeng, og de øvrige en forholdsmessig lavere poengsum. [...]»

(17) Klager påklaget omgjøringen av den opprinnelige tildelingsbeslutningen 22. mars 2018, blant annet med den begrunnelse at innklagede ikke hadde godtgjort at den opprinnelige tildelingsbeslutningen var ulovlig. Klagen ble ikke tatt til følge i innklagedes brev av 12. april 2018. I brevet utdypet innklagede at ved den opprinnelige tildelingen av 16. januar 2018, *«ble hver enkelt tilbudspris ganget med underkriteriets oppgitte vekt. Denne metoden medførte at FLO kom frem til en evalueringspris per priskategori (f.eks. bestillingsturer), og poeng ble gitt på bakgrunn av denne prisen. [...]»*

(18) Om metodikken brukt i den nye tildelingen av 20. mars 2018 forklarte innklagede at det ble *«gitt poeng for hvert underkriterium som er oppgitt med egen vekt i prisskjemaet. Beste pris har fått 10 poeng. De øvrige er tildelt poeng etter den forholdsmessige metode, se spørsmål og svar nr. 40. I praksis innebærer dette at alle enkeltpriser er gitt en poengsum. Der en poengsum for ett underkriterium består av en summering av flere poengsummer, og beste tilbud ikke oppnår 10 poeng, har FLO oppjustert poengene slik at beste tilbud har fått 10 poeng, og de øvrige tilsvarende høyere poengsum. [...]»*

(19) Kontrakt mellom innklagede og de valgte leverandørene ble etter det opplyste inngått 2. mai 2018.

(20) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 30. oktober 2018.

(21) Nemndsmøte i saken ble avholdt 28. oktober 2019.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

(22) Innklagede har brutt regelverket fordi omgjøringen av de opprinnelige tildelingsbeslutningene var i strid med anskaffelsesforskriften § 25-1 (4). Innklagede har ikke godtgjort at de opprinnelige tildelingene var ulovlige. Konkurranses grunnlaget sa ingenting om det var totalpriser for de enkelte delområder, samlet pris for hver hovedkategori/tjenestekategori eller alle enhetsprisene (både hoved- og underkategorier), som skulle gis poeng. Det lå dermed innenfor innklagedes skjønn å velge hvilket av disse prisnivåene som skulle gis poeng etter forholdsmessig metode.

Innklagede har i det vesentlige anført:

(23) Det bestrides at regelverket er brutt ved at omgjøringen av den opprinnelige tildelingsbeslutningen var i strid med anskaffelsesforskriften § 25-1 (4). Den evalueringsmetoden som lå til grunn for den opprinnelige tildelingen var åpenbart ulovlig. Den medførte blant annet at det for hovedkategorien bestillingsturer, kun var timeprisene som talte inn i evalueringen og at kilometerprisene ikke hadde noe reelt utslag, til tross for at de to kilometerprisene var vektet til sammen 55 prosent i denne hovedkategorien. Konkurranses grunnlaget åpnet kun for den forståelse at alle priser var gjenstand for poengsetting etter forholdsmessig metode.

Klagenemndas vurdering:

(24) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder leie av buss til Forsvarssektoren som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi var estimert til å utgjøre mellom ca. 70 og 90 millioner kroner årlig. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

(25) Klagers anførsel er at innklagede har brutt forskriften § 25-1 (4) ved å omgjøre de opprinnelige tildelingsbeslutningene. I denne forbindelse nevnes at spørsmålet om innklagede hadde adgang til å annullere avlysningen av konkurransen, eller lovligheten av innklagedes andre evaluering, ikke er gjort til et tema av klager, og klagenemnda tar følgelig heller ikke stilling til dette.

(26) Det følger av forskriften § 25-1 (4) at «*Dersom oppdragsgiveren finner at beslutningen om valg av leverandør er i strid med forskriften, kan beslutningen omgjøres frem til kontrakten er inngått.*»

(27) Spørsmålet er dermed om innklagedes opprinnelige evaluering, som ble meddelt leverandørene i tildelingsbrev av 16. januar 2018, var «*i strid med forskriften*».

(28) I konkurransegrunnlaget punkt 6.2.2 stod det blant annet:

«Prisene vil evalueres etter vektning i prisskjemaet.

[...] Innenfor hver av tjenestekategoriene er det igjen undervektning.

Ved evaluering av tilbudsprisene vil det bli gitt poeng på en skala fra 1-10. Det blir gitt poeng som på en helt matematisk og forholdsmessig måte gjenspeiler forskjellene i tilbudsprisene hvor laveste pris får 10 poeng og nest laveste pris får et tilsvarende lavere forholdstall i forhold til 10 poeng. Lavest pris gir høyest score.

Den Leverandøren som har høyest samlet totalvektet score vinner konkurransen for det enkelte område/soner.»

- (29) Ved den første evalueringen multipliserte innklagede hver enkelt tilbudspris i prisskjemaet med underkriteriets oppgitte vekt. Som eksempel på dette har innklagede forklart at i tabellen for bestillingsturer (gjengitt i premiss 6 ovenfor), ble timeprisen i punkt 1.1 multiplisert med 0,25, kilometerprisen i punkt 1.2 med 0,25, kilometerprisen i punkt 1.3 med 0,30 og timeprisen i punkt 1.4 med 0,20. De vektete tallene man da kom frem til, ble summert til en samlet evalueringspris for hovedkategorien bestillingsturer. Denne evalueringsprisen ble så gitt en poengsum fra 1-10, ut fra en sammenligning av evalueringsprisene i de andre innkomne tilbudene.
- (30) Klager gjør gjeldende at konkurransegrunnlaget ikke ga noe informasjon om det var totalprisen i de innkomne tilbudene, den samlede prisen for hver hovedkategori eller alle enhetsprisene i prisskjemaet (både hoved- og underkategorier), som skulle være gjenstand for poenggivning. Etter klagers syn er konsekvensen at det lå innenfor innklagedes skjønn å velge hvilket av disse prisnivåene som skulle gis poeng etter forholdsmessig metode.
- (31) Som støtte for at konkurransegrunnlaget kunne forstås på flere måter, har klager også vist til ett av spørsmålene som innklagede fikk før utløpet av tilbudsfristen: «*Blir beste pris innenfor hver hovedkategori (1-bestillingsturer, 4-tilleggstjenester, osv), eller hver underkategori (1.1 timepris, 3.1 aa-bb, osv), tildelt 10 poeng?*» Til dette svarte innklagede: «*Ja, dette er korrekt forstått.*»
- (32) Dette gir imidlertid ikke svar på det spørsmålet som ble stilt, og gir heller ikke noe bidrag til forståelsen av konkurransegrunnlaget.
- (33) Slik klagenemnda ser det ga ikke konkurransegrunnlaget noen klar anvisning på hvilken måte tilbudene skulle evalueres på. Metoden som ble brukt ved innklagedes første evaluering har imidlertid klare svakheter.
- (34) Grunnen til dette er at evalueringsmetoden ikke ivaretok den angitte vekten for underkategoriene i prisskjemaet. Etter det opplyste var timeprisene i størrelsesorden flere hundre kroner per time, mens kilometerprisene var i området 10-20 kroner per kilometer. Når disse prisene ble multiplisert med henholdsvis 0,2, 0,25, 0,25 og 0,3, fikk forskjellen i tilbudt kilometerpris svært små utslag. I lys av at det er åpenbart at bussene vil tilbakelegge større avstander enn én kilometer i timen, innebærer metoden i praksis at kilometerprisen ikke får noe reelt utslag, til tross for at de to kilometerprisene var vektet med til sammen 55 prosent. Det er også lett å se for seg at evalueringsmetoden ikke identifiserer tilbudet med lavest pris.
- (35) Med dette som bakgrunn er nemnda enig med innklagede i at den opprinnelige tildelingsbeslutningen var «*i strid med forskriften*», jf. forskriften § 25-1 (4).
- (36) Klagers anførsel fører derfor ikke frem.

Konklusjon:

Forsvarets logistikkorganisasjon har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Karin Fløistad

Dokumentet er godkjent elektronisk