



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Tildelingsevaluering. Begrunnelse.

Innklagede gjennomførte en konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring med prekvalifisering, for levering av byggautomatisering i forbindelse med nytt universitetssykehus på Ullandhaug i Stavanger. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt begrunnelsesplikten i forskriften § 25-1.

Klagenemndas avgjørelse 30. mars 2020 i sak 2019/380

Klager: Rønning Elektro AS

Innklaget: Helse Stavanger HF

Klagenemndas

medlemmer: Bjørn Berg, Sverre Nyhus og Kristian Jåtog Trygstad

Bakgrunn:

- (1) Helse Stavanger HF (heretter *innklagede*) kunngjorde 3. oktober 2018 en konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring med prekvalifisering, for levering av byggautomatisering i forbindelse med første byggetrinn på nytt universitetssykehus på Ullandhaug i Stavanger. Anskaffelsens verdi ble i konkurransegrunnlaget estimert til 32 millioner kroner. Tilbudsfrist var 16. januar 2019.
- (2) Kontrakt ville ifølge konkurransegrunnlaget punkt 6.1 bli tildelt den tilbyder som hadde det beste forholdet mellom pris og kvalitet, basert på følgende kriterier:

	Kriterium	Beskrivelse	Vekt
A	Pris	Punkt 6.3	60-70%
B	Kvalitet • Oppgaveforståelse • Kompetanse nøkkelpersonell	Punkt 6.4	30-40%

- (3) I konkurransegrunnlaget punkt 6.4 var kriteriet «Kvalitet» beskrevet. For «Oppgaveforståelse» var det oppgitt:

«Denne entreprisen har ansvar for grensesnittkoordinering, og skal være koordinator for testperiode og prøvedriftsperiode for de kontraktene som har grensesnitt mot automatiserings-anlegget. Jf dokument C.1.4 Krav til Systematisk ferdigstilling og kvalitet.

Tilbyder bes om å gi en overordnet beskrivelse av hvordan test-gjennomføringen kan utføres for prosjektet. Tilbyder bes også om å lage et forslag til hvordan de har tenkt å gjennomføre koordinering av testene.

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

Beskrivelsen skal være på maksimalt 2 A4-sider (Arial, 10 pkt, enkel linjeavstand, alminnelige marger), inklusive eventuelle illustrasjoner etc.»

- (4) Dokumentasjonskravet ble senere endret til 3 A4-sider, og tilført ett nytt punkt som skulle besvares av samtlige leverandører:

«1. Overordnet beskrivelse av test-gjennomføring

2. Forslag til koordinering av testene

3. Prosessbeskrivelse på hvordan grensesnittsavklaringer skal utføres»

- (5) I dokument «C.4.3 Grensesnitt entrepriser K5601» punkt 2 «Generelle krav» sto det blant annet:

«K5601 har ansvaret for å identifisere alle grensesnitt som man vil få med andre aktører gjennom hele prosjektet. Dessuten skal entreprenøren aktivt sørge for å bidra til spesifisering av grensesnittet og løsning av grensesnittproblemer. Hvis entreprenøren behøver ytterligere informasjon fra andre grensesnittaktører, skal han uten unødige opphold be om slik informasjon.

Skulle det oppstå situasjoner hvor en forsinkelse i en grensesnittavklaring, eller en manglende avklaring på et grensesnittproblem kan føre til forsinkelse av leveransen og/eller arbeidet, skal entreprenøren øyeblikkelig gi byggherren beskjed.

Innarbeiding av grensesnittløsninger i det endelige system er en del av grensesnittarbeidet.»

- (6) Innen utløpet av tilbudsfristen mottok innklagede fire tilbud fra prekvalifiserte leverandører, herunder fra Rønning Elektro AS (heretter *klager*) og OneCo Technologies AS (heretter *valgte leverandør*). Det ble gjennomført forhandlingsmøter med leverandørene 28. januar og 7. mars 2019.

- (7) I forhandlingsmøte 28. januar 2019 fikk klager følgende tilbakemelding på «Oppgaveforståelse»:

«Rønning har fått noe trekk for sin beskrivelse av Oppgaveforståelse, og det er ønskelig med en mer utfyllende beskrivelse av oppgaveforståelse, grensesnitt og gjennomføring av testregime.»

- (8) I forhandlingsmøte 7. mars 2019 fikk klager følgende tilbakemelding på «Oppgaveforståelse»:

«Rønning får høy uttelling på sin beskrivelse av Oppgaveforståelse.»

- (9) Ved brev datert 12. april 2019 ble leverandørene informert om at valgte leverandør var «vurdert som det beste tilbudet i forhold til tildelingskritene pris og kvalitet». Vurderingen for «Kvalitet» ble begrunnet på følgende måte:

«5.3 Kvalitet

5.3.1 Oppgaveforståelse

Basert på innleverte beskrivelser av test-gjennomføring samt gjennomføring av koordinering av testene vurderer Helse Stavanger at Oneco og Schneider har den beste beskrivelsen.

5.3.2 Kompetanse nøkkelpersonell

Basert på innleverte CV-er for hhv prosjektleder, byggeplassleder og optimaliseringskoordinator vurderer Helse Stavanger at samtlige tilbydere har tilbudt nøkkelpersoner med god erfaring og kompetanse fra tilsvarende oppdrag. Schneider har imidlertid fått litt mer uttelling for sine tilbudte nøkkelpersoner fordi de har erfaring med sykehusprosjekt»

- (10) Vurderingen ga klager 6.5 vektete poeng for pris og 3.17 vektete poeng for kvalitet. Valgte leverandør fikk 6.495 vektete poeng for pris og 3.27 vektete poeng for kvalitet. Dermed fikk klager totalt 9.67 poeng og valgte leverandør 9.76 poeng. Klager ble rangert som nummer to.
- (11) I forbindelse med klagers klage på tildelingen ga innklagede ved sitt klagesvar av 6. mai 2019 en utvidet vurdering av «Oppgaveforståelse».
- (12) Kontrakt ble inngått med valgte leverandører 16. mai 2019.
- (13) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 11. juni 2019.
- (14) Nemndsmøte ble avholdt 23. mars 2020.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

Tildelingsevaluering

- (15) Innklagede har foretatt en uforsvarlig vurdering av tildelingskriteriet «Kvalitet». Innklagede har brutt forskriften § 18-1 (1) bokstav c) ved ikke å ha valgt det tilbudet med best forhold mellom pris og kvalitet som oppgitt i konkurransegrunnlaget.

Begrunnelse

- (16) Tildelingsbeslutningen mangler begrunnelse. Begrunnelsen mangler beskrivelse av hvorfor en leverandør er vurdert som bedre enn en annen leverandør på kriteriet «Oppgaveforståelse».

Innklagede har i det vesentlige anført:

Tildelingsevaluering

- (17) Klagen skal avvises som uhensiktsmessig for behandling da den omhandler overprøving av innkjøpsfaglig skjønn, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 9.
- (18) Dersom klagen behandles, bestrider innklagede at det er gjort en uforsvarlig vurdering av «Oppgaveforståelse» ved bedømmelsen av tildelingskriteriet «Kvalitet». Innklagede har foretatt en vurdering som er saklig, forsvarlig og i overenstemmelse med de grunnleggende anskaffelsesrettslige prinsippene. Samtlige besvarelser holdt et høyt nivå,

innklagede vurderte de tre punktene som helhet, og kom i dette tilfellet til at valgte leverandør leverte en bedre besvarelse enn klager på «Oppgaveforståelse».

- (19) Innklagede bestrider at det foreligger brudd på forskriften § 18-1 (1) bokstav c). Innklagedes vurdering er foretatt basert på tildelingskriteriene, vekting og fremgangsmåte beskrevet i konkurransegrunnlaget, følgelig er på både pris og kvalitet vurdert, og kontrakt er tildelt den leverandør som har det beste forholdet mellom pris og kvalitet.

Begrunnelse

- (20) Det foreligger en tilstrekkelig begrunnelse i dette tilfellet. Klager fikk først en begrunnelse i intensjonsbrevet, og deretter en utvidet begrunnelse etter at de anmodet dette.

Klagenemndas vurdering:

- (21) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder byggautomatiseringsanlegg i forbindelse med nytt universitetssykehus på Ullandhaug i Stavanger som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 32 millioner kroner. 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.

Tildelingsevaluering og begrunnelse

- (22) Klagenemnda vurderer først om innklagede har foretatt en uforsvarlig vurdering av «Oppgaveforståelse» ved bedømmelsen av tildelingskriteriet «Kvalitet».
- (23) Innklagede har anført at klagen skal avvises da den omhandler overprøving av innkjøpsfaglig skjønn. Det er klart at oppdragsgiver utøver et innkjøpsfaglig skjønn ved vurderingen av tilbudene opp mot tildelingskriteriene, som bare i begrenset grad kan overprøves rettslig. Klagenemnda kan imidlertid prøve om skjønnsutøvelsen er usaklig, uforsvarlig, basert på feil faktum, eller i strid med de grunnleggende kravene i loven § 4, jf. eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2016/201, premiss 25. Kravet om avvising av saken fører derfor ikke frem.
- (24) Det fremgår av tildelingsmeldingen at klager fikk 3.17 vektete poeng mot valgte leverandørs 3.27 vektete poeng på kriteriet «Kvalitet». Dette tildelingskriteriet ville bli bedømt ved å vurdere tilbudenes «Kompetanse nøkkelpersonell» og «Oppgaveforståelse». I bedømmelsen av «Oppgaveforståelse» fremgikk det videre at innklagede ville vurdere:

«1. Overordnet beskrivelse av test-gjennomføring

2. Forslag til koordinering av testene

3. Prosessbeskrivelse på hvordan grensesnittsavklaringer skal utføres»

- (25) Klager anfører at valgte leverandørs beskrivelse avviker vesentlig fra konkurransegrunnlaget når det gjelder prosessbeskrivelsen av grensesnittavklaringer. Klager viser til at valgte leverandør har angitt i tilbudet at man «vil tidlig i prosjektet lage

en grensesnittmatrise». Klager bemerker at grensesnittet allerede var definert i konkurransegrunnlagets dokument «C.4.3 Byggautomatisering Grensesnitt entrepriser K5601». Klager mener derfor at valgte leverandør har misforstått sin rolle i prosessen.

- (26) Konkurransegrunnlaget legger opp til at innarbeiding av grensesnittløsninger er en del av det arbeidet leverandøren skal utføre. Slik klagenemnda leser valgte leverandørs tilbud, foreligger det ikke motstrid mellom valgte leverandørs beskrivelser og anskaffelsesdokumentene. Klagers anførsler gir derfor ikke grunnlag for å konstatere at innklagede har gått utenfor de rettslige rammene for skjønnsutøvelsen på dette punktet.
- (27) Klager har videre anført at deres tilbud ikke skulle bli trukket poeng basert på lite fokus på overordnet beskrivelse av test-gjennomføring. Det anføres også at klagers tilbud burde fått bedre uttelling, og valgte leverandør dårligere uttelling på «*Forslag til koordinering av testene*» da valgte leverandør ikke svarte på stilte spørsmål.
- (28) Utgangspunktet for klagenemndas vurdering av klagers anførsel er begrunnelsen som ble gitt sammen med etterfølgende utdypninger og klargjøringer fra innklagede. Innklagede har gitt klager tilbakemelding på at det var jevnt mellom tre leverandører som alle fikk høy uttelling. Valgte leverandør var noe bedre enn klager, mens en tredje leverandør ble rangert som best. I den utvidede begrunnelsen for evalueringen under punktet «*Oppgaveforståelse*», er det angitt at valgte leverandør hadde gitt en «*Meget god beskrivelse på overordnede planer for testregime med poengtering av vesentlige forhold. Beskrivelsen har hovedfokus på overordnede forhold*». Innklagede har opplyst at klagers beskrivelse hadde lite fokus på overordnet beskrivelse, da detaljbeskrivelser av testfasene var medtatt på dette punktet.
- (29) Innklagede har i forbindelse med klagebehandlingen forklart at valgte leverandør har truffet bedre med sine beskrivelser av testgjennomføring enn klager, og at klagers besvarelse inkluderer punkter og forhold som ikke har like høy relevans. Innklagede har forklart at klager ble ansett som bedre enn valgte leverandør når det gjaldt forslag til koordinering av testene, men at valgte leverandør kom bedre ut i den samlede vurderingen av «*Oppgaveforståelse*».
- (30) Tilbudenes uttelling på tildelingskriteriene skal gjenspeile relevante forskjeller mellom tilbudene. Ut over disse mer overordnede og oppsummerende betraktningene har ikke innklagede redegjort for hvilke forskjeller det er mellom oppgaveforståelsen som er synliggjort i de to tilbudene, eller hvilken konkret merverdi som tilbys av valgte leverandør. Klagenemnda har derfor ikke tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til om innklagede har evaluert tilbudenes oppgaveforståelse i samsvar med regelverket.
- (31) Klagenemnda går etter dette over til å vurdere om innklagede har brutt regelverket ved at begrunnelsen for tildelingen mangler en beskrivelse av hvorfor valgte leverandør ble vurdert som bedre enn klager når det gjelder «*Oppgaveforståelse*».
- (32) Det følger av forskriften § 25-1 at oppdragsgiver skal gi en begrunnelse for valget av leverandør før kontrakt inngås. Begrunnelsen skal inneholde «*en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene*», jf. første og andre ledd.
- (33) Det følger av klagenemndas avgjørelse i sak 2013/21, premiss 77, at begrunnelsen må inneholde en konkret vurdering som gjør leverandørene i stand til, på objektivt grunnlag,

å forstå hvilke forhold det er som har gjort at oppdragsgiver har bedømt valgte leverandørs tilbud som best ut fra de fastsatte tildelingskriteriene. Dette innebærer at begrunnelsen skal være så presis og utfyllende at leverandørene settes i stand til, på objektivt grunnlag, å bedømme om anskaffelsesprosessen har skjedd i samsvar med regelverket.

- (34) En begrunnelse som utelukkende viser hvor mange poeng tilbyderne fikk på de ulike tildelingskriteriene, er ikke tilstrekkelig, jf. blant annet klagenemndas sak 2014/130 premiss 43, med videre henvisning til Underrettens avgjørelse i sak T-447/10 *Evropaiki Dynamiki*, premiss 88 – 90. Det er heller ikke nok å vise til at valgte leverandørs tilbud ble vurdert som bedre på tildelingskriteriene. Som et utgangspunkt stilles det strengere krav til begrunnelsen jo mer skjønnsmessig et tildelingskriterium er utformet, jf. eksempelvis sak 2018/201, premiss 20. I situasjoner hvor den valgte leverandøren ikke har tilbudt den laveste prisen, kreves det videre at begrunnelsen viser hvilke egenskaper ved det valgte tilbudet som mer enn oppveier den høyere prisen, jf. sak 2017/151, premiss 37 med videre henvisninger.
- (35) Det var lite som skilte klagers og valgte leverandørs tilbud fra hverandre i evalueringen siden det i totalvurderingen kun var 0,09 vektete poeng som skilte de to tilbudene. Selv om prisforskjellen ikke var stor mellom tilbudene, hadde klager tilbudet med den laveste prisen. Det var altså uttellingen på tildelingskriteriet «Kvalitet» som ble avgjørende for utfallet av konkurransen.
- (36) I brev datert 12. april 2019, kalt «*Intensjon om kontraktstildeling*», ble leverandørene opplyst om at valgte leverandør ble vurdert som best og at innklagede hadde til hensikt å inngå kontrakt med denne leverandøren. Leverandørene fikk vite poengsum og tilbudsprisene på kriteriet «Pris». For «Kvalitet» fikk leverandørene redegjørelsene fremstilt i premiss 9 foran, og vite poengsummene leverandørene oppnådde. Til slutt var det opplyst en totalvurdering hvor poengsummene var lagt sammen.
- (37) Etter klagenemndas vurdering har innklagede ikke gitt en egentlig begrunnelse som gjorde klager i stand til, på objektivt grunnlag, å forstå hvilke forhold som gjorde at oppdragsgiver vurderte valgte leverandør som best på tildelingskriteriet «Kvalitet». Redegjørelsene som fremgikk av tildelingsmeldingen, ga ikke leverandørene nevneverdig informasjon utover poengsummene da de nesten utelukkende opplyste om hvilke tilbud som var vurdert som best i de ulike delene av kriteriet. Innklagede har derfor brutt forskriften § 25-1 ved å gi en mangelfull begrunnelse for tildeling av kontrakt. Klagenemnda bemerker for øvrig at de ytterligere redegjørelsene som innklagede har gitt i ettertid, heller ikke i tilstrekkelig grad gjør klager i stand til å forstå hvilke forhold som har gjort at valgte leverandørs tilbud ble vurdert som best.
- (38) Bruddet på regelverket kan ha påvirket resultatet av konkurransen, og klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemnds forskriften § 13.

Konklusjon:

Helse Stavanger HF har brutt forskriften § 25-1 ved å gi en mangelfull begrunnelse for tildeling av kontrakt.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Sverre Nyhus

Dokumentet er godkjent elektronisk