



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Tildelingsevaluering. Begrunnelse

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av et geografisk informasjonssystem (GIS-system). Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved tildelingsevalueringen, og at det var gitt en mangelfull begrunnelse. Ingen av klagers anførsler førte frem.

Klagenemndas avgjørelse 16. september 2021 i sak 2021/1023

Klager: Norconsult Informasjonssystemer AS

Innklaget: Hamar kommune

Klagenemndas

medlemmer: Finn Arnesen, Bjørn Berg og Alf Amund Gulsvik

Bakgrunn:

- (1) Hamar kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 10. september 2020, på vegne av totalt 12 kommuner, en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av et geografisk informasjonssystem (GIS-system). Avtalens varighet var oppgitt til 36 måneder, med estimert verdi til 8,5 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 19. oktober 2020.
- (2) I konkurransegrunnlaget var anskaffelsen beskrevet slik:

«Formålet med prosessen er å anskaffe Geografisk Informasjons System (GIS-system) som håndterer kommunale forvaltningsoppgaver, tjenester og data som inneholder geografisk informasjon. Ønsket løsningskonsept er beskrevet i Kravspesifikasjon (SSA-K, bilag 1). Anskaffelsen er delt inn i to delkontrakter (funksjonsområder); i) tjenester og ii) forvaltning, som begge omfatter hvert sitt sett av Statens standardavtaler SSA-K, SSA-V og SSA-D.

Leveransen skal omfatte all programvare, lisenser, installasjon, konsulenttjenester, opplæring, support, drift og vedlikehold som er nødvendig for å oppfylle anskaffelsens formål.»

- (3) Som det fremgår, var konkurransen inndelt i to delkontrakter: funksjonsområdet «Tjenester» og funksjonsområdet «Forvaltning». Leverandørene stod fritt til å inngi tilbud på en eller begge delkontraktene. Det var også opplyst at én leverandør kunne tildeles begge delkontraktene. Det fremgikk at:

«Oppdragsgiver ønsker det beste tilbudet for hver av funksjonsområdene. For å bli vurdert som en aktuell leverandør, må man kunne gi tilbud på minimum hele kapittel 4.2 eller hele 4.3 i Kravspesifikasjon.»

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

- (4) Tildeling ville skje på bakgrunn av hvilket tilbud som hadde det beste forholdet mellom kostnad og kvalitet, per delkontrakt, basert på kriteriene «Kvalitet» (vektet 75 %) og «Totalkostnad» (vektet 25 %). Det var presisert at tilbyderne skulle levere ett tilbud for hver delkontrakt.
- (5) Kvalitet ville ifølge evalueringsmatrisen vurderes på bakgrunn av «Leverandørens oppfyllelse, korresponderende besvarelse av og dokumentasjon til Oppdragsgivers Kravspesifikasjon, herunder SSA-K Bilag 1 og vedlegg 1 og/eller vedlegg 2, SSA-V Bilag 1 og SSA-D Bilag 1».
- (6) I kravspesifikasjonen punkt 1.3 («Kravkoder») var det angitt at enkelte underkapitler med tilhørende krav var vurdert som viktigere enn andre. Disse var kapittel 4.2.2 Matrikkel, 4.2.3 Oppmåling, 4.2.4 Landmåling for delkontrakten forvaltning og kapittel 4.1 Datatilgang- Tjenester, 4.3.1.1 Generelt, 4.3.1.2 Tjenestebygging, 4.3.2.3 Innsyn saksbehandler for delkontrakten tjenester.

- (7) Om evalueringen var det oppgitt:

«I evalueringen for hver delkontrakt vil det bli gitt poeng for det enkelte tilbud på bakgrunn av leverandørens besvarelse i henhold til tildelingskriteriene. For hvert av tildelingskriteriene vil oppdragsgiver bruke en poengskala fra 0 til 10, der 10 er best. Poengene summeres hensyntatt vektning, og totalsum blir lagt til grunn for evalueringen.»

- (8) Innen utløpet av tilbudsfristen mottok innklagede tre tilbud på delkontrakten Tjenester, og to tilbud på delkontrakten Forvaltning, fra totalt tre leverandører: Norconsult Informasjonssystemer AS, Geodata AS og Norkart AS.
- (9) Den 20. november 2020 meddelte innklagede at delkontrakten Tjenester var tildelt Geodata AS og delkontrakten Forvaltning var tildelt Norkart AS. Det fremgikk av poengoversikten at Norconsult Informasjonssystemer AS (heretter klager) scoret 6,63 poeng på forvaltning mot Norkart AS sine 6,81 poeng. På tjenester scoret klager 6,72 poeng mot Geodata AS sine 6,91 poeng. Vedlagt fulgte en scoringstabell for hver delkontrakt, og en begrunnelse for kvalitetsevalueringen. Fra meddelelsen gjengis:

«De faglige referansegruppene, plan, oppmåling, landbruk og bygg/matrikkel, har vært delaktige i evalueringen innenfor sine respektive fagområder for kap. 3. Samlet sett støtter Norkart sin besvarelse bedre opp under vårt langsiktige målbilde for alle fagområdene. For eksempel får Norkart bedre score for sitt prosessstøtteverktøy for landbruk, der Norconsult beskriver noe som oppfattes som et dialogverktøy.

I det langsiktige målbildet ble leverandørene også bedt om å besvare fire kulepunkter om kundedeltagelsen, finansiering av produktutvikling, framtidsbilde og visjoner samt innovasjon og utviklingsorientering. For framtidsbilde og visjoner får Norconsult dårlig score da det i mindre grad beskrives hvordan tilbudt løsning kan ivareta vårt langsiktige målbilde. Det Norconsult beskriver oppfattes i hovedsak som dagens system og løsninger. På dette underkriteriet vurderes Norkart sitt tilbud som bedre.»

- (10) Klager ba om en ytterligere begrunnelse for poengberegningen 27. november 2020. Innklagede besvarte anmodningen i Merzell 30. november 2020:

«Det vises til oversendte tildelingsmeddelelse med begrunnelse. Oppdragsgivers vurdering er at denne begrunnelsen, sammenholdt med oversendte poengmatriser samlet

sett utgjør en tilstrekkelig begrunnelse for tildelingen i henhold til regelverket, slik at tilbyderne skal ha hatt anledning til å foreta sine vurderinger. Ut fra dette vil ikke oppdragsgiver gå mer i dybden enn det vi har allerede har gjort.

[...]

Etter avlysningen av den første konkurransen, har oppdragsgiver foretatt endringer av konkurransegrunnlaget. Endringene som er foretatt har etter oppdragsgivers syn vært klare og synlige, og dermed forutberegnelig for leverandørene hva som ville vektlegges i den nye konkurransen. Endringene gjelder blant annet vektning på enkelte delkapitler, endring av noen enkeltkrav, samt også valg av anskaffelsesprosedyren åpen anbudskonkurranse. Det gir derfor ikke et riktig bilde av konkurransen ved en ren sammenligning av score fra gammel og ny konkurranse. Dette da konkurransene har noe forskjellige innhold, og alle leverandørene har oppdatert tilbudene sine. Da de øvrige tilbyderne har også har forbedret sine tilbud, påvirker dette scoren for alle leverandørene.»

- (11) Klager påklagde tildelingen i brev av 1. desember 2020. Klagen ble ikke tatt til følge.
- (12) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 18. februar 2021.
- (13) Nemndsmøte i saken ble avholdt 13. september 2021.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (14) Evalueringen av tilbudene er i strid med de grunnleggende kravene til likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvnbarhet i loven § 4. Klager har på en rekke punkter fått dårligere score enn i forrige konkurranse som ble avlyst, til tross for at det ikke er gjort endringer i konkurransegrunnlaget på disse punktene eller at endringene er minimale. Poengdifferansen er ikke begrunnet. Konkurransens forhistorie medfører dessuten skjerpede krav til at oppdragsgiver opptre på en ryddig og etterprøvnbar måte, jf. LE-2001-107.
- (15) Begrunnelsen for evalueringen av klagers tilbud er mangelfull, jf. forskriften § 25-1.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (16) Det bestrides at evalueringen av tilbudene er gjennomført i strid med regelverket. Denne konkurransen må vurderes isolert og uavhengig av den forrige konkurransen som ble avlyst, selv om anskaffelsen angår samme ytelse. At konkurransegrunnlaget, evalueringsmodellen og tilbudene i dette tilfellet er endret forklarer forskjellene i poengene som er gitt.
- (17) Begrunnelsen som ble gitt i tildelingsbrevet oppfyller regelverkets krav til begrunnelse i henhold til forskriften § 25-1. Det ble i tillegg gitt utfyllende informasjon om poenggivingen i etterkant.

Klagenemndas vurdering:

- (18) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder

anskaffelse av et geografisk informasjonssystem som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert verdi til 8,5 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 III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

Tildelingsevalueringen

- (19) Klagenemnda skal ta stilling til hvorvidt innklagede har brutt regelverket ved tildelingsevalueringen.
- (20) Ved evalueringen av tilbudene utøver oppdragsgiver et innkjøpsfaglig skjønn. Det klagenemnda kan prøve er om innklagede har forholdt seg til tildelingskriteriene slik de er angitt i konkurransegrunnlaget, om tilbudenes innhold er korrekt fastlagt, og om evalueringen er vilkårlig, sterkt urimelig eller for øvrig i strid med de grunnleggende prinsippene i loven § 4, se eksempelvis Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2007 side 1783, avsnitt 42-44.
- (21) Klagen retter seg mot innklagedes evaluering av kvalitet. Nærmere bestemt anføres det at poenggingen er vilkårlig ettersom klager på en rekke punkter har fått dårligere uttelling enn i en forutgående, avlyst konkurranse, til tross for at det er gjort minimale endringer i tilbudet og i konkurransegrunnlaget.
- (22) Klagenemnda bemerker at hver konkurranse må ses for seg, i lys av hva anskaffelsen konkret går ut på, herunder hvilke krav oppdragsgiver har stilt og de tilbudene som kom inn. Dette kommer eksempelvis til uttrykk i LE-2001-107, hvor lagmannsretten understreket at hensynet til likebehandling av både nye leverandører og leverandører som kun deltok i den avlyste konkurransen gjør at det nærmere innholdet av anskaffelsesdokumentene må fastlegges uavhengig av anskaffelsesdokumentene i den avlyste konkurransen. Klagenemnda kan ikke se at avlysningsbrevet for den første konkurransen endrer på dette utgangspunktet, noe det neppe heller ville vært anledning til.
- (23) Selv om det her dreier seg om anskaffelse av samme type system som i den avlyste konkurransen, har innklagede benyttet en annen anskaffelsesprosedyre, endret tildelingskriteriene og vekten av disse, endret viktighetsfaktor for enkelte delkapitler under evalueringen av kvalitet og foretatt enkelte presiseringer av krav i delkapitlene som kvalitet skulle evalueres på bakgrunn av. Tilbudene er også endret. Samlet sett innebærer dette at innklagede hadde andre forutsetninger for skjønnsutøvelsen, som medfører at skjønnsutøvelsen er endret sammenlignet med den forrige konkurransen.
- (24) Klager har fremholdt at uendrede deler av tilbudet, og som har blitt vurdert under et likelydende kriterium, likevel har ført til vesentlig dårligere score. Klager har imidlertid ikke påvist konkrete eksempler på dette, etter det nemnda kan se. Så langt som dette er riktig, vil nemnda få bemerke at avvikende vurderinger kan være en indikasjon på vilkårlighet, men er ikke i seg selv et argument for at skjønnet er vilkårlig. Det avgjørende må være om skjønnet i den aktuelle konkurransen, og i lys av den begrunnelsen som er gitt, fremstår saklig og gjennomtenkt. Det ligger til skjønnets natur at det kan endre seg. Dessuten kan en ikke se bort fra mulige svakheter ved evalueringen i den avlyste konkurransen. Evalueringen i den første konkurransen gir derfor ingen rettslige føringer for evalueringen i den nye konkurransen. På denne bakgrunn er det heller ikke

avgjørende, slik klager har vist til, at innklagede har benyttet den samme «idealscore»-modell ved begge anledninger.

- (25) Når man ser bort fra den avlyste konkurransen, har ikke klager overfor klagenemnda vist til noen konkrete feil ved tildelingsevalueringen i denne konkurransen. Alle endringene i konkurransedokumentene har vært synlige for leverandørene. Klagenemnda kan heller ikke ut fra poenggingen og tildelingsmeddelelsen se at innklagede har fraveket evalueringsmetoden som fremgikk av konkurransegrunnlaget, eller på andre måter vurdert konkurransene i sammenheng.
- (26) Klagers anførsel om at innklagede har brutt regelverket ved tildelingsevalueringen kan etter dette ikke føre frem.

Begrunnelse

- (27) Klagenemnda tar så stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å gi en mangelfull begrunnelse for valg av leverandør(er).
- (28) Det følger av forskriften § 25-1 at oppdragsgiver skal gi en skriftlig og samtidig begrunnelse for valget av leverandør til berørte leverandører. Begrunnelsen skal inneholde «en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene», jf. første og andre ledd.
- (29) Klagenemnda har i rekke saker uttalt at begrunnelsen må inneholde en konkret vurdering som setter 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, på objektivt grunnlag, kan bedømme om anskaffelsesprosessen har skjedd i samsvar med regelverket. Som nevnt i avsnitt 22, er det omstendighetene i den konkrete konkurransen som er relevant.
- (30) Det er riktig, slik klager påpeker, at det som et utgangspunkt stilles strengere krav til begrunnelsen jo mer skjønnsmessig et tildelingskriterium er utformet, jf. eksempelvis sak 2020/804, avsnitt 88 med videre henvisninger. Klagenemnda bemerker samtidig at evalueringen av de ulike kriteriene er en sammensatt vurdering, hvor enkelte egenskaper vil trekke kvaliteten opp og andre vil trekke den ned. Det kan ikke stilles krav om at absolutt alle vurderinger oppdragsgiver har gjort skal inngå i begrunnelsen for valg av leverandør, se til sammenligning klagenemndas sak 2020/144, avsnitt 91.
- (31) Innklagedes begrunnelse for valg av leverandør i tildelingsbrevet datert 20. november 2020 er utfyllende, og viser etter klagenemndas syn hvilke konkrete forhold som gjorde at oppdragsgiver bedømte henholdsvis Geodata AS sitt tilbud og Norkart AS sitt tilbud som best på delkontraktene Tjenester og Forvaltning. Det ble vedlagt en utfyllende scoringstabell og redegjort for tilbudenes egenskaper på samtlige delkapitler som skilte leverandørene i kvalitetsevalueringen. Nemnda bemerker også at innklagede i klagesvaret påpekte at endringene i konkurransegrunnlaget, evalueringen og tilbudene medførte at skjønnsutøvelsen – og resultatet av den – ikke ble likelydende som i den forutgående konkurransen.
- (32) Klagers anførsel om brudd på regelverket på dette punkt, kan ikke føre frem.

Konklusjon:

Hamar kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Bjørn Berg

Dokumentet er godkjent elektronisk