



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud, tildelingsevaluering

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtale for levering av innendørs mobildekning. Klager anførte at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist grunnet et vesentlig avvik fra anskaffelsesdokumentene, subsidiært at avviket skulle vært prissatt. Anførslene førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 14.12.2021 i sak 2021/1946

Klager: OneCo Networks AS

Innklaget: Sykehusinnkjøp HF

Klagenemndas

medlemmer: Karin Fløistad, Arnt Skjefstad og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

(1) Sykehusinnkjøp HF (heretter *innklagede*) kunngjorde 9. juli 2021 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtale om innendørs mobildekning for levering til helseforetakene i Helse Vest. Innklagede gjennomførte konkurransen på vegne av Helse Vest IKT. Avtalens varighet var to år med opsjon på forlengelse 1 + 1 år. Anskaffelsens verdi var estimert til 15 millioner kroner. Tilbudsfrist var 6. september 2021.

(2) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at

«Rammeavtalen omfatter planlegging, kartlegging av mobildekning, radioplan og prosjektering, samt leveranse av innendørs mobilanlegg for mobiltelefoni for 2G (GSM) og 4G (LTE). Prosjekteringen skal baseres på de arkitekttegninger og bygningsmessige konstruksjonstegninger som foreligger på prosjekteringstidspunktet.

Leverandøren skal i tillegg gjennomføre og ha ansvar for kommersiell avklaring mot teleoperatørene, prosjektledelse, leveranse av materiell, montasje samt innmåling og dokumentasjon iht. kravene fra teleoperatørene. Utførende entreprenør og alt materiell må være iht. teleoperatørens krav.»

(3) I konkurransegrunnlaget sto det videre at innklagede ville velge tilbudet med det beste forholdet mellom pris og kvalitet, basert på tildelingskriteriene «*Kostnad*» (vektet 60 prosent) og «*Kvalitet*» (vektet 40 prosent).

(4) Tildelingskriteriet «*Kostnad*» var beskrevet slik:

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

«I evaluering av tildelingskriteriet Kostnad vil oppdragsgiver vektlegge totalkostnaden på caset som beskrevet i Bilag 1 Prisskjema og Bilag 2 Vedlegg B Tegninger, opsjon på service og vedlikeholdsavtale og påslagsprosent på estimert omfang.

- *Timepriser for etterspurt personell skal legges til grunn for den tilbudte prisen.*
- *Opsjon på årlig pris på service- og vedlikeholdsavtale i 4 år inngår i evalueringsprisen.*
- *Opsjon på elektro (Kabling) vektes med 50 %*

Se Bilag 1 Prisskjema for nærmere beskrivelse.»

(5) Tildelingskriteriet «Kvalitet» var beskrevet slik:

«I evaluering av tildelingskriteriet kvalitet vil Oppdragsgiver vektlegge følgende:

- *Kort beskrivelse av prosjektgjennomføringen av caset inkl. gjennomføringsplan med aktiviteter og milepæler frem til ferdigstillelse. Se Bilag 2 Vedlegg B Tegninger.*
- *Relevant erfaring og kompetanse på tilbudt personell*
- *Erfaring fra prosjekter som er utført på sykehus i drift.*
- *Tilbudt service- og vedlikeholdsavtale*

Se Bilag 1 Prisskjema og Bilag 2 Kravspesifikasjon for nærmere beskrivelse.»

- (6) Prisskjemaet var delt opp i seks tabeller. De fire første tabellene hadde overskriftene «Pris på dekningskartlegging», «Pris på prosjektering», «Pris på monteringsarbeid» og «Opsjon – Pris på elektroarbeid (kabling)». I disse tabellene skulle leverandørene oppgi timepris for profesjonene som var opplistet samt et estimert timeantall for arbeidet. Timeprisene var bindende og ville inngå som en del av kontrakten. Evalueringssummen var timepris multiplisert med estimert timeantall.
- (7) De to siste tabellene gjaldt «Opsjon – service og vedlikeholdsavtale» og «Påslag på materiell». I førstnevnte tabell skulle leverandørene oppgi årlig pris pr anlegg, og i andre tabell skulle leverandørene oppgi en påslagsprosent på opplyst listepreis.
- (8) Totalprisen fra hver tabell ble summert til en endelig evalueringssum.
- (9) Fire leverandører leverte tilbud innen fristen, herunder OneCo AS (heretter *klager*) og Dekningspatruljen AS (heretter *valgte leverandør*). I tildelingsbrevet av 1. oktober 2021 opplyste innklagede at valgte leverandør under tildelingskriteriet «Kostnad» hadde tilbudt en evalueringspris på 112 420 kroner og ble gitt 10 poeng. Klagers evalueringspris var 125 960 og ble gitt 8,92 poeng.
- (10) Valgte leverandør hadde inntatt følgende tekst i tilbudet vedrørende prisskjemaet:

«Vedlagt følger vårt prisestimat på etablering av mobilanlegg i "Tertnes Bygg B". Prisestimatet er basert på prosjektplan utarbeidet etter å ha mottatt arealtegninger av

bygget. Vi presiserer at det ikke er gjennomført befaring og dekningskartlegging på bygget. Endelig forpliktende prosjektpris kan derfor ikke foreligge før befaring og dekningskartlegging, kommersiell avklaring samt etterfølgende radioplan og detaljprosjektering er gjennomført. Estimert pris kan derfor avvike med inntil +/-20% ift. estimert pris.»

- (11) Klager fremmet en klage på tildelingen den 14. oktober 2021. I svar av 20. oktober avviste innklagede klagen.
- (12) 29. oktober brakte klager saken inn for klagenemnda for offentlige anskaffelser.
- (13) Innklagede har opplyst at kontraktsinngåelsen er utsatt til klagenemnda har behandlet saken. Saken er derfor behandlet som en prioritert sak.
- (14) Nemndsmøte i saken ble avholdt 13. desember 2021.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (15) Klager anfører prinsipalt at valgte leverandørs tilbud skal avvises fordi det inneholder et vesentlig avvik fra anskaffelsesdokumentene.
- (16) Klager viser til at det for tildelingskriteriet «*Kostnad*» var etterspurt en fast evalueringssum, og ikke en sum som kunne variere innenfor et prisspenn. Valgte leverandørs tilbud må forstås slik at det var basert på et prisspenn på +/- 20 prosent. Dette medfører tvil om hvilken evalueringssum som tilbys, og gjør at valgte leverandørs tilbud ikke kan sammenlignes med klagers tilbud. Forskjellen mellom tilbudene er såpass liten at rangeringen av tilbudene vil endres dersom forbeholdet om 20 prosent høyere pris legges til grunn. Forbeholdet utgjør derfor et vesentlig avvik.
- (17) Subsidiært gjøres det gjeldende at klager skal tildeles kontrakten, jf. forskriften § 25-1 (4). Klager anfører at dersom nemnda kommer til at forbeholdet ikke er et vesentlig avvik, skal avviket likevel håndteres av innklagede. Klager hevder innklagede da må legge høyeste pris til grunn, og det vil innebære at valgte leverandørs tilbudspris må gis en økning på 20 prosent. I så tilfelle vil klagers tilbud være det rimeligste. Dersom klager oppnår 10 poeng under tildelingskriteriet «*Kostnad*», vil klager også oppnå flest poeng samlet.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (18) Innklagede hevder at valgte leverandørs tilbud ikke inneholder et vesentlig avvik og at tildelingen ikke er i strid med anskaffelsesregelverket.
- (19) Det anføres at formuleringen er så uklar at den ikke skaper rettsvirkninger. Etter innklagedes skjønn er det videre klart at formuleringen ikke hindrer oppdragsgiver i å kreve utførelse i samsvar med de inngitte enhetspriser. Formuleringen kan derfor ikke danne grunnlag for en avvisningsplikt.
- (20) Det anføres videre at formuleringen må ses i sammenheng med konkurransegrunnlaget og hva tilbyderne skulle prise. Sett i sammenheng fremstår det klart at valgte leverandørs formulering knytter seg til et hypotetisk avrop og ikke til de priselementer som inngår i evalueringen av tilbudets «*total kostnad*». En leverandør vil kunne ha utfordringer med å

gi en forsvarlig bindende pris på det enkelte avrop uten å ha foretatt befaring, dekningskartlegging og detaljprosjektering. Formuleringen i valgte leverandørs tilbud gir på denne bakgrunn ikke uttrykk for noe mer enn det åpenbare, nemlig at et tilbud etter et avrop i en rammeavtale, nødvendigvis vil måtte ha et bedre beslutningsgrunnlag enn ved en enkel caseoppgave.

Klagenemndas vurdering:

- (21) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Konkurransen gjelder rammeavtale for innendørs mobildekning, som er en tjenesteanskaffelse. 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. Klagen er rettidig.
- (22) Klager har anført at valgte leverandør har tatt et forbehold mot tilbudsprisen som medførte en avvisningsplikt, eller som måtte ha vært prissatt ved evalueringen.
- (23) Vurderingen av om det foreligger et «avvik», og om dette i så fall er «vesentlig», beror på en tolkning av tilbudet i lys av konkurransegrunnlaget. Hvordan oppdragsgiver har lagt opp konkurransen, og hvilke føringer konkurransegrunnlaget gir, er dermed av stor betydning.
- (24) Slik konkurransen var lagt opp, skulle tilbudene blant annet evalueres basert på leverandørens løsning av et case som innklagede hadde beskrevet i prisskjema og i vedlagte tegninger av bygget som dannet grunnlaget for caset, «*Tertnes Bygg B*».
- (25) Besvarelsen av caset skulle evalueres både under kostnadskriteriet og kvalitetskriteriet. Evalueringen av kostnadskriteriet skulle skje basert på opplysningene i konkurransens prisskjema. I skjemaet skulle leverandørene oppgi både timepriser og estimert antall timer for hver profesjon for gjennomføring av caset. Evalueringssummen besto av de tilbudte timeprisene multiplisert med det estimerte timeantallet. Det var opplyst at det bare var timeprisene som var bindende i avtaleperioden, mens timeestimatene kun skulle fungere som en referanse for senere avrop. Evalueringssummen var dermed ikke en prosjektpris som leverandørene ble kontraktsrettslig forpliktet av.
- (26) Under kvalitetskriteriet skulle leverandørene evalueres basert på en kort beskrivelse av prosjektgjennomføringen av caset, herunder en gjennomføringsplan med aktiviteter og milepæler. Nemnda forstår det slik at opplysningene i prisskjemaet og i de vedlagte tegningene var det eneste informasjonsgrunnlaget leverandørene hadde for utarbeidelsen av løsningsforslag og utfylling av estimatene i prisskjemaet.
- (27) Den omstridte formuleringen i valgte leverandørs tilbudsbrief, knytter seg til besvarelsen av caset, og lyder som følger:

«Vedlagt følger vårt prisestimat på etablering av mobilanlegg i "Tertnes Bygg B". Prisestimatet er basert på prosjektplan utarbeidet etter å ha mottatt arealtegninger av bygget. Vi presiserer at det ikke er gjennomført befaring og dekningskartlegging på bygget. Endelig forpliktende prosjektpris kan derfor ikke foreligge før befaring og dekningskartlegging, kommersiell avklaring samt etterfølgende radioplan og detaljprosjektering er gjennomført. Estimert pris kan derfor avvike med inntil +/-20% ift. estimert pris.»

- (28) Slik klagenemnda leser det, presiserer valgte leverandør her den grunnleggende forutsetningen for løsningen av caset slik den fremgår av konkurransegrunnlaget, altså at caset er løst utelukkende basert på den tilgjengelige dokumentasjonen i konkurransedokumentene, og forsøker å tallfeste den prismessige konsekvensen av dette. Det er videre presisert at en forpliktende prosjektpris må baseres på ytterligere undersøkelser og prosjektering. Også dette må anses som en presisering av forutsetningene for hvordan caset er løst, og er i tråd med føringene i konkurransegrunnlaget. At dette ikke kan anses som et forbehold mot den tilbudte prisen følger for øvrig også av at valgte leverandør i sin estimerte prosjektpris opplyste å ha inkludert kostnader i forbindelse med dekningsarbeider, kommersiell avklaring mv.
- (29) Etter nemndas syn er det klart at valgte leverandørs kommentar ikke endrer forutsetningene for prisestimatet sammenlignet med det som fremgår av konkurransegrunnlaget. Klagenemnda finner på denne bakgrunn at det ikke er tatt forbehold mot tilbudsprisen.
- (30) Klagenemnda bemerker i denne forbindelse at det ikke er anført for nemnda at det var i strid med regelverket å vektlegge uforpliktende timeestimer i kostnadsevalueringen. Klagenemnda har derfor ikke gjort en vurdering av kostnadskriteriets lovlighet.

Konklusjon:

Sykehusinnkjøp HF har ikke brutt reglene for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Elisabeth Wiik

Dokumentet er godkjent elektronisk