



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avlysning, Tildelingsevaluering, Feil i/uklar kunngjøring

Innklagede kunngjorde en konkurranse for anskaffelse av hovedbankavtale. Klager anførte at innklagede er forpliktet til å avlyse konkurransen blant annet fordi klager ikke har gjort en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi og har benyttet en ulovlig evalueringsmodell. Subsidiært anførte klager at tildelingsevalueringen var ulovlig og at begrunnelsesplikten var brutt. Klagenemnda konkluderte med at innklagede ikke hadde brutt regelverket.

Klagenemndas avgjørelse 25. januar 2023 i sak 2023/1101

Klager: Nordea Bank Abp, filial i Norge

Innklaget: Vestland fylkeskommune

Klagenemndas

medlemmer: Sverre Nyhus, Hanne S. Torkelsen og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Vestland fylkeskommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 8. juni 2023 i Doffin en konkurranse etter anskaffelsesforskriften del I for anskaffelse av hovedbankavtale. Avtaleperiode var 1. januar 2024 til 31. desember 2027. Anskaffelsens verdi var i kunngjøringen estimert til 1 million kroner. Første tilbudsfrist var 10. august 2023.
- (2) Det fulgte av konkurransegrunnlaget at innklagede planla å gjennomføre forhandlinger med en eller flere av leverandørene som innga tilbud. Forhandlingene kunne gjelde alle sider av tilbudene.
- (3) Formålet med anskaffelsen var å anskaffe ny hovedbankforbindelse, herunder tilgang til nettbank, betalingstjenester, kassekreditt, support, samt plassering av et betydelig innskuddsbeløp.
- (4) Øvrige fylkeskommunale virksomheter skulle ha rett, men ikke plikt, til å inngå avtale på samme vilkår som innklagede, med unntak av innklagedes vilkår på eventuell kassekreditt.
- (5) Tildeling av kontrakt skulle skje ut ifra hvilket tilbud som hadde det beste forholdet mellom pris og kvalitet, basert på tildelingskriteriene «Pris» (vektet 50 prosent) og «Kvalitet» (vektet 50 prosent).
- (6) Det sto følgende i konkurransegrunnlaget om evalueringen av priskriteriet:

«Vedr Pris: Under dette kriteriet vurderes prisen på de tjenester som tilbys (se vedlegg 3).

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

Det beregnes renteinntekter for forventede innskudd i avtaleperioden. Gebyrer ganges opp med forventet transaksjonshyppighet i avtaleperioden. Vedlegg 2 - Transaksjonshistorikk danner grunnlaget for volum i prisberegning.

Totalpris beregnes slik: Totale gebyr og provisjonskostnader- forventede innskuddsrenter.»

- (7) Forventet innskudd i avtaleperioden var ikke oppgitt i konkurransegrunnlaget, men ble opplyst i forhandlingsmøtet 23. august 2023.
- (8) Leverandørene skulle oppgi tilbudt innskuddsrente i prisskjemaet. Leverandørene måtte oppgi innskuddsrenten som en margin mot referanserenten i prosent. Referanserenten var Nibor 3 mnd.
- (9) I kravspesifikasjonen sto det innledningsvis at den inneholdt obligatoriske krav til leverandørene. Det sto at samtlige skal-krav skal tilfredsstilles, og at *«Dersom en Leverandør ikke oppfyller alle Skal-krav vil tilbudet bli avvist.»* Kan-krav burde tilfredsstilles, og manglende oppfyllelse kunne medføre avvisning av tilbudet. I kravspesifikasjonen punkt 1.3 var det oppstilt syv skal-krav om pris og rentebestemmelser. Punkt 1.3.3 gjaldt Nibor-renten, og sa:

«Renten skal både på kredit- og debetsaldo beregnes på daglig basis basert på flytende markedsrente 3 måneders NIBOR, men Oppdragsgiver skal selv kunne velge renteberegningsbasis dersom flere tilbys. Det må som et minimum spesifiseres rentebetingelser basert på 3 mnd Nibor pluss/minus margin målt i prosentpoeng. (...))»
- (10) Tildelingskriteriet *«Kvalitet og bærekraft»* var delt opp i underkriteriene *«Delkriterie 1: Tekniske løsninger»* og *«Delkriterie 2: Service og bærekraft»*. Underkriterienes vekt var ikke oppgitt.
- (11) Under første delkriterium var det oppstilt fem punkter som ville bli vurdert. Ett av punktene gjaldt automatisk fileksport:

«Leverandøren bes om å beskrive sin løsning for automatisert fileksport til og fra bank. Med dette menes at banken automatisk sender innbetalingsfiler, eventuelt avregnings og mottaksfiler til en definert mottaksadresse hos Oppdragsgiver. Løsningen bør medføre at Oppdragsgiver slipper å hente filene manuelt, selv om manuell henting også skal være mulig. Muligheter for flerfirmaremitteringer bes også beskrevet. Løsning for mottak av bankavstemmingsfil bes beskrevet.»
- (12) Under et annet punkt ble leverandørene bedt om å beskrive *«arkivsøk og rapporteringsmuligheter i nettbanken, herunder muligheter for likviditetsrapportering.»*
- (13) Under andre delkriterium var det stilt opp seks punkter. Under ett av punktene ble leverandørene bedt om å beskrive blant annet *«hvordan de kan bistå med kompetanseoverføring (til Oppdragsgiver) innenfor ESG».*
- (14) Fem banker leverte tilbud innen første tilbudsfrist, herunder klager og DNB.
- (15) Forhandlinger ble gjennomført med alle fem leverandørene, og ny tilbudsfrist var 30. august 2023.

- (16) I forhandlingsmøtet ble det opplyst at det i prisberegningen ville bli lagt til grunn et innskudd på 4 milliarder kroner.
- (17) I klagers tilbud var det beskrevet en løsning for automatisert fileksport som man oppga hadde integrasjon mot andre systemer, og ga mulighet for effektiv og trygg fileksport.
- (18) Klager beskrev også sin søke- og rapporteringsfunksjon, blant annet ved bruk av skjermbilder fra løsningene.
- (19) Alle fem leverandørene leverte revidert tilbud innen fristen 30. august 2023.
- (20) I brev 22. september 2023 orienterte innklagede om at innklagede ville tildele kontrakten til DNB (heretter *valgte leverandør*).
- (21) I tildelingsbrevet sto det at totalpris under priskriteriet var beregnet ut ifra «*Estimerte totale kostnader – estimerte totale inntekter.*» Prisen ble omgjort til poeng på en skala fra 1 til 6, ut ifra en lineær metode.
- (22) Valgte leverandør og to andre banker oppnådde ifølge tildelingsbrevet full score på 6 poeng på priskriteriet. Innklagede skrev at totalprisene fra valgte leverandør og de to andre bankene var så like at prisforskjellen ikke ga utslag i poengscoren. I e-postkorrespondanse etter tildeling, opplyste innklagede at beste pris var ca. 859 millioner kroner. De to bankene som også fikk 6 poeng, hadde en totalpris på ca. 857 millioner og 855 millioner kroner. Dårligste pris, som fikk 5,6 poeng, var på ca. 797 millioner kroner.
- (23) På kvalitetskriteriet oppnådde valgte leverandør full score på 6 poeng på hvert underkriterium og totalt i konkurransen. Ingen leverandør oppnådde svakere poengscore enn 5,6 på verken priskriteriet eller på kvalitetskriteriet.
- (24) I tildelingsbrevet under kvalitetskriteriet, skrev innklagede at man for hvert underkriterium gjenga de punktene der valgte leverandørs tilbud er vurdert som bedre enn de andre tilbudene. Innklagede har ikke knyttet kommentarer til alle punktene under hvert underkriterium. Under «*Tekniske løsninger*» viste innklagede til at valgte leverandør og en annen bank har beskrevet mer fleksible løsninger hva angår automatisert fileksport enn andre leverandører.
- (25) Om arkivsøk og rapporteringsmuligheter, skrev innklagede at «*Rapporteringsmulighetene i nettbanken vurderes som bedre enn tilsvarende fra bank 3 og Bank4.*»
- (26) I henvendelse 25. september 2023 ba klager om supplerende begrunnelse for tildelingen, både for pris- og kvalitetskriteriet. Innklagede svarte 26. september 2023.
- (27) I svaret 26. september 2023, opplyste innklagede at man ved evalueringen av priskriteriet hadde lagt til grunn et innskuddsnivå på fire milliarder kroner, og at man ved prisberegningen la til grunn Nibor 3 mnd pluss tilbudt margin fra bankene. Innklagede opplyste også at man ved evalueringen hadde benyttet flere desimaler enn det som fremkom av tildelingsbrevet, og at den avrundede poengscoren som var oppgitt under priskriteriet derfor ikke fullt ut gjenspeilte faktisk poengscore i evalueringen.
- (28) På spørsmål om hvilken fleksibilitet klager manglet for de automatiserte løsningene, svarte innklagede at man hadde «*bedt om en beskrivelse at Banken sin løsning for*

automatisert fileksport til og fra bank, og det er disse løsningene som er vurdert. Her har DNB og [annen banks] beskrevet løsninger blitt vurdert som mer fleksible (...).» Det ble videre hevdet at klagers tilbud svarte ut noe annet enn innklagede etterspurte.

- (29) Om arkivsøk og rapportering, skrev innklagede at klager hadde fått trekk fordi søkefunksjonen var på engelsk, og fordi man var usikre på om all rapportering fra nettbanken var på engelsk. Dette ble ansett som en ressurskrevende løsning for innklagede.
- (30) I brev 9. oktober 2023 påklaget klager tildelingsbeslutningen. I brev 6. november 2023 tok innklagede ikke klagen til følge.
- (31) Klage ble fremmet for klagenemnda for offentlige anskaffelser 28. november 2023. Innklagede har opplyst at de avventer kontraktsignering til klagenemnda har gitt sin uttalelse, og saken er derfor prioritert av nemnda.
- (32) Nemndsmøte i saken ble avholdt 22. januar 2023.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (33) Prinsipielt anfører klager at innklagede er forpliktet til å avlyse konkurransen.
- (34) Innklagede har ikke godtgjort at det er foretatt en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi. Konkurransen burde vært kunngjort etter del II eller III.
- (35) Innklagede har brukt en evalueringsmodell som ikke er egnet til å identifisere relevante forskjeller mellom tilbudene, og der den relative vekten mellom tildelingskriteriene er forskjøvet. Kombinasjonen av lineær modell og bruk av Nibor innebar at den relative forskjellen mellom de tilbudte rentene ikke ble tilstrekkelig hensyntatt ved poengsettingen. Dette medførte at kvalitetskriteriet fikk høyere vekt enn priskriteriet. Dette er i strid med prinsippene om forutberegnelighet og likebehandling.
- (36) Konkurranses grunnlaget er uklart, og dette alene gir innklagede en plikt til å avlyse konkurransen. Det var uklart hvordan Nibor skulle hensyntas, og dette har påvirket tilbudsutforming og dermed konkurranseutfallet.
- (37) Subsidiært anfører klager at tildelingsbeslutningen må omgjøres, og at det må foretas en ny tildelingsevaluering. Innklagedes evaluering av tilbudene er i strid med konkurransegrunnlagets føringer. Innklagedes tildelingsbegrunnelse er også i strid med regelverket.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (38) Innklagede bestrider klagers anførsler.
- (39) Innklagede har foretatt en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi. Innklagede ber klagenemnda uttale seg om hvorvidt renteinntekter skal tas med ved beregningen av kontraktsverdi.
- (40) Evalueringsmodellen er egnet til å identifisere relevante forskjeller mellom tilbudene. Valg av evalueringsmodell er tatt etter en konkret vurdering, og man har hensyntatt Nibor

for å fange opp den økonomiske forskjellen ved tilbudt kapitalisering. Tildelingskriterienes vekt er ikke forskjøvet. Evalueringsmetoden var forutberegnelig.

(41) Innklagede ga en tilstrekkelig begrunnelse for tildelingen.

Klagenemndas vurdering:

(42) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjaldt anskaffelse av hovedbankavtale, som er en tjenesteanskaffelse. Konkurransen fulgte anskaffelsesforskriften del I. Innklagede foretok en frivillig kunngjøring av konkurransen på Doffin.

Avlysningsplikt

(43) Klager har prinsipalt anført at konkurransen må avlyses, fordi det er begått feil i anskaffelsesprosessen som innebærer at det foreligger en avlysningsplikt for innklagede. Disse anførselene knytter seg til innklagedes angivelse av anskaffelsens verdi samt til valg av evalueringsmodell under tildelingskriteriet «Pris».

Anskaffelsens verdi

(44) Klager har anført at innklagede ikke har gjort en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi, og at anskaffelsens verdi er over terskelen for kunngjøringsplikt.

(45) Oppdragsgiver skal kunngjøre alle anskaffelser som overstiger terskelverdiene i anskaffelsesforskriften § 5-1 og § 5-3, jf. § 5-1 (2) og (3). For fylkeskommunale oppdragsgivere utgjør den nasjonale terskelverdien for tjenstekontrakter 1,3 millioner kroner ekskl. mva., og EØS-terskelverdien 2,2 millioner kroner ekskl. mva., jf. henholdsvis § 5-1 (2) og § 5-3 (1) bokstav b.

(46) Oppdragsgiver skal før kunngjøring eller ved innledningen av anskaffelsesprosessen gjøre en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi, jf. § 5-4 (2). I dette ligger det at oppdragsgiver plikter å foreta en grundig og solid verdiberegning, som er lojal mot anskaffelsesregelverket og basert på et forsvarlig grunnlag, se klagenemndas avgjørelse i sak 2021/378 avsnitt 37 med videre henvisninger. Det er oppdragsgiver som må dokumentere at man har foretatt en forsvarlig vurdering.

(47) Det følger av forskriften § 5-4 (1) at kontraktens verdi skal beregnes på grunnlag av et anslag over den samlede betalingen ekskl. mva., «inkludert enhver form for opsjon som er fastsatt i anskaffelsesdokumentene». Dette innebærer som et utgangspunkt at alle opsjoner og potensielle utvidelser av kontrakten skal inkluderes ved verdiberegningen. Oppdragsgivers anslag skal samtidig gi en mest mulig korrekt angivelse av anskaffelsens verdi, der det sentrale hensynet er at oppdragsgiver ikke skal beregne verdien på en slik måte at man bevisst unntar anskaffelsen fra kunngjøring, se § 5-4 (4). En verdiberegning kan derfor være forsvarlig selv om ikke enhver opsjon eller utvidelse av kontrakten er medregnet, dersom disse utvidelsene fremstår usannsynlige eller av liten betydning for kontraktens samlede verdi. Der kontraktens estimerte verdi ligger tett på terskelverdiene, stilles det høyere krav til oppdragsgivers vurdering.

(48) Klagenemnda bemerker samtidig at forskriften § 5-4 (1) viser til den samlede «betalingen» som oppdragsgiver skal gjøre. Eventuelle inntekter, herunder

renteinntekter, skal ikke inngå i estimatet oppdragsgiver skal gi. Det innebærer både at eventuelle inntekter ikke skal gå til reduksjon av anskaffelsens verdi, se til eksempel klagenemndas avgjørelse i sak 2021/378 premiss 39, og at eventuelle renteinntekter ikke skal innebære at oppdragsgiver blir forpliktet til å anvende et strengere regelverk enn den samlede betalingen tilsier.

- (49) Innklagede har opplyst at anskaffelsens verdi ble beregnet på bakgrunn av egne økonomidata og erfaringstall, samt på utfallet av en rekke andre anskaffelser av hovedbankavtaler. Innklagede har opplyst at de forsikret seg om at prisene fra andre konkurranser var sammenlignbare med prisene for innklagedes hovedbankavtale. Dette er undersøkelser som normalt skal være tilstrekkelig til å kunne gi et forsvarlig estimat av anskaffelsens verdi.
- (50) Tilbudte priser i gjeldende konkurranse viser at to av tilbudene har en sum for gebyrer og provisjoner som ligger under estimert verdi på anskaffelsen. De tre andre tilbudene er over estimert pris, men under terskelverdi for kunngjøring. Dette tilsier at innklagedes estimat har vært rimelig presist.
- (51) Etter klagenemndas syn har innklagede godtgjort at man i forkant av anskaffelsen har sett hen til relevante erfaringstall og sammenlignbare anskaffelser, og at man har gjort en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi. Tilbudsprisene understøtter dette. Det er etter nemndas syn ikke avgjørende om enkelte mindre fylkeskommunale virksomheters adgang til å benytte hovedbankavtalen ikke ble tatt med i beregningen. Innklagede har forklart at de aktuelle virksomhetene er noen små arbeidsmarkedsbedrifter, kulturbedrifter og opplæringsbedrifter. Disse bedriftene opplyses å ha svært enkle bankbehov, som ordinær bedriftskonto og rimelige transaksjoner som lønnsutbetaling og innbetalinger fra bankterminaler. Nemnda anser det derfor som sannsynlig at hvorvidt disse virksomheten knyttet seg til avtalen, vil ha meget liten betydning for verdiesimatet.
- (52) Innklagede gjorde på denne bakgrunn en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi, og har ikke brutt forskriften § 5-4.

Evalueringsmodell

- (53) Klager anfører at innklagede har anvendt en evalueringsmodell i strid med prinsippet om forutberegnelighet, og som ikke var egnet til å identifisere relevante forskjeller mellom tilbudene. Klager anfører at bruk av lineær metode ved evalueringen av priskriteriet, sammen med Nibor som del av rentesatsen, innebar at store prisforskjeller mellom leverandørenes tilbud ikke ga tilstrekkelige poengutslag i evalueringen. Dette har ifølge klager igjen medført at det var uforholdsmessig vanskelig å oppnå en bedre poengscore enn andre leverandører på priskriteriet sammenlignet med under kvalitetskriteriet, og dermed forskjøvet tildelingskriterienes relative vekt.
- (54) Ved utformingen av tildelingskriteriene og valg av evalueringsmodell, har oppdragsgiver et vidt skjønn som bare i begrenset grad kan overprøves rettslig. Spørsmålet er ikke om evalueringsmodellen er optimal, men om den er lovlig, se for eksempel klagenemndas avgjørelse i sak 2020/294. Oppdragsgiver har frihet til å definere hva som representerer relevante merverdier og til å definere hvilke egenskaper ved tilbudene som skal gis hvilke utslag, så lenge dette gjøres i samsvar med prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet. Regelverket forutsetter imidlertid at modellen reelt sett er egnet til å finne tilbudet med det beste forholdet mellom pris og kvalitet. Det følger av prinsippene

om forutberegnelighet og likebehandling at modellen må sikre at relevante forskjeller mellom tilbudt pris og kvalitet gjenspeiles i evalueringen.

- (55) Klagenemnda vil følgelig ikke ta stilling til om andre hypotetiske evalueringsmodeller, eller bruk av andre elementer i valgt modell, ville bedre reflektert relevante forskjeller mellom tilbudene eller bedre ivaretatt tildelingskriterienes relative vekt. Nemnda vil kun ta stilling til om den aktuelle modellen var lovlig.
- (56) Det fulgte av konkurransegrunnlaget at man under priskriteriet ville vurdere «*prisen på de tjenester som tilbys*», og at totalpris ville bli beregnet ut ifra «*Totale gebyr og provisjonskostnader – forventede innskuddsrenter*». I forhandlingsmøtet ble det opplyst at man ved prisberegningen ville legge til grunn et innskudd på 4 milliarder kroner. Utover dette var det ikke oppgitt hvordan selve evalueringen av priskriteriet ville skje.
- (57) Klager har anført at det ikke var forutberegnelig at man ville benytte en lineær metode og inkludere Nibor ved utregningen av innskuddsrente, og at disse valgene medførte at store prisforskjeller ga uforholdsmessig lite poengutslag ved evalueringen.
- (58) Nibor står for «*Norwegian InterBank Offered Rate*», og angir den renten som norske banker er villig til å låne ut norske kroner til andre norske banker for. Renten beregnes og publiseres daglig av Oslo børs. Nibor er den samme for alle banker, og er dermed en objektiv størrelse som er lik for alle leverandørene i konkurransen.
- (59) En lineær metode innebærer at forskjeller i poengscore gjenspeiler den prosentvise forskjellen mellom laveste tilbud og det tilbudet man evaluerer. Ved bruk av en lineær metode vil man i denne saken få en lavere poengforskjell mellom tilbudene dersom Nibor er en del av rentesatsen, sammenlignet med om utregningen kun hensyntar marginene leverandørene har tilbudt utover Nibor. Jo høyere Nibor er, jo lavere vil den prosentmessige betydningen av tilbudt rentemargin være, selv om den prismessige konsekvensen mellom tilbudene forblir den samme. Illustrert gjennom totalprisene i tilbudet, vil totalprisene bli betydelig høyere der Nibor medtas i rentesatsen enn uten Nibor, som igjen medfører at den prosentvise forskjellen mellom totalprisene reduseres.
- (60) Ved utregning av totalpris sto det i konkurransegrunnlaget at man ville trekke fra «*forventede innskuddsrenter*». Ved angivelse av innskuddsrente i prisskjemaet, sto det at leverandørene skulle oppgi innskuddsrenten som en margin mot referanserenten i prosent. Referanserenten var Nibor 3 mnd.
- (61) En naturlig ordlydstolkning av «*forventede innskuddsrenter*» er renteinntektene man kan forvente. Når innskuddsrenten i prisskjemaet skulle oppgis som Nibor pluss margin i prosent, fremstår det for nemnda som forutberegnelig at Nibor inngikk i begrepet «*forventede innskuddsrenter*» ved utregning av totalpris.
- (62) I forhandlingsmøtet ble leverandørene orientert om at prisberegningen ville ta utgangspunkt i et innskudd på 4 milliarder kroner. Leverandørene måtte dermed forstå at totalprisen, der man trakk fra forventet innskuddsrente, ville bli et betydelig «negativt» beløp der renteinntekten langt oversteg gebyr og provisjonskostnader.
- (63) Ved poengberegningen ble totalprisen omregnet til poeng relativt til beste pris ut ifra en lineær metode. Beste totalpris var på omkring 859 millioner kroner, og fikk 6 poeng. Mellom de tre tilbudene med best pris skilte det litt over 4 millioner kroner. Alle disse

fikk en avrundet poengscore på 6 poeng. Det skilte over 60 millioner kroner til tilbudet med lavest forventet renteinntekt, og dette tilbudet oppnådde 5,6 poeng på priskriteriet.

- (64) Det er ikke bestridt at den benyttede utregningsmåten identifiserte den beste prisen. Innklagede har opplyst at man ved evalueringen anvendte flere desimaler enn det som fremkom av tildelingsbrevet, og at man har hatt en evalueringssum der beste pris har fått en bedre poengscore, om enn kun litt bedre, enn øvrige tilbud.
- (65) Det er heller ikke bestridt at den anvendte metode kunne identifiserte det tilbudet som hadde best kvalitet og at metoden også på dette punkt var egnet til å skille mellom tilbudene.
- (66) Ved poengberegningen av kvalitet ble valgte leverandør vurdert som best på samtlige vurderingstemaer og fikk 6 poeng, mens de øvrige tilbydere fikk trekk i forhold til dette, herunder klager.
- (67) Nemnda legger til grunn at det i denne konkurransen er en krevende oppgave å sammenholde de to tildelingskriteriene og identifisere tilbudet med beste forhold mellom pris og kvalitet. Det skyldes særlig det forhold at kvalitet skulle telle like mye som pris, og med det vektet høyt, samtidig som prisforskjellene relativt vurdert var små. Det vises her til at prisforskjellene mellom valgte leverandørs og klagers tilbud kun utgjorde ca. 0,25 %.
- (68) Det lå imidlertid til grunn et bevisst og begrunnet valg hos innklagede med hensyn til evalueringmetode, herunder å inkludere Nibor ved evalueringen av priskriteriet, og ved å akseptere høy betalingsvillighet per poeng under kvalitetskriteriet. Innklagede har blant annet redegjort for viktigheten av driftsstabilitet, ressursbruk og innklagedes renommé, og at dette hadde stor økonomisk verdi for dem. Det er også vist til konkrete underkriterier for å illustrere betalingsvilligheten. Det er videre klart at det for en stor aktør som innklagede er svært viktig med høy driftssikkerhet og effektive og solide løsninger.
- (69) En oppdragsgivers betalingsvillighet for kvalitative egenskaper ved tilbudene, hører i utgangspunktet til oppdragsgivers skjønn. Spørsmålet er om den valgte metoden likevel var ulovlig fordi den ikke var egnet til å identifisere relevante forskjeller mellom tilbudene eller førte til at den relative vekten mellom tildelingskriteriene, ble forskjøvet.
- (70) Nemnda kan ikke se at den modellen som ble valgt, var ulovlig å bruke i konkurransen.
- (71) Etter nemndas syn var den valgte evalueringmodellen egnet til å identifisere både det beste tilbudet hva angår pris og med hensyn til kvalitet isolert vurdert, men den var også egnet til å identifisere tilbudet med det beste forholdet mellom pris og kvalitet ut fra de valg innklagede hadde gjort. Det er her helt sentralt at kvalitet skulle vektet like mye som pris i konkurransen, at det var tilbudt høye priser med relativt liten forskjell tilbudene imellom og at kravspesifikasjonen stilte strenge og inngående krav til tilbudt løsning.
- (72) Klagenemnda kan heller ikke se at det er sannsynliggjort at metoden førte til at den relative vekten mellom tildelingskriteriene, ble forskjøvet.
- (73) Klager har her vist til hvordan en redusert score på 0,5 poeng på et underkriterium, som gir en samlet kvalitetsscore på 5,958 poeng, tilsvarer en økonomisk forskjell under priskriteriet på 5,3 millioner kroner. Innklagede har på sin side angitt at ett poeng på underkriteriet om back-up-løsninger utgjør ca. 3,5 millioner kroner under priskriteriet.

Prisforskjellen mellom beste og dårligste pris var over 60 millioner kroner, men utgjorde kun 0,4 poeng. Det innebærer en betalingsvillighet per tidel under kvalitetskriteriet på 15 millioner kroner.

- (74) Nemnda kan likevel ikke, selv om betalingsvilligheten i nominelle kroner synes stor, se at dette i seg selv viser at den relative vekten ble forskjøvet når en samtidig hensyntar hvordan evalueringen av priskriteriet skulle foretas med Nibor-renten inkludert og innklagedes forutsetninger om høy betalingsvillighet under kvalitetskriteriet.
- (75) Nemnda kan heller ikke se at den evalueringsmodellen som ble lagt til grunn, eller de resultater den førte til, ikke var forutberegnelig for klager. Det vises her til de forutsetninger som lå til grunn for evalueringen, herunder at bruk av Nibor var forutberegnelig, og at prisene dermed ville bli relativt like og at kvalitet ville bli verdsatt høyt. Evalueringsmodellen brøt heller ikke med prinsippet om likebehandling.
- (76) Siden det var påregnelig at Nibor-renten skulle hensyntas, var konkurransegrunnlaget heller ikke uklart.
- (77) Klagenemnda vil også bemerke at man ikke er enig med klager i at det forhold at Nibor er angitt som minstekrav i kravspesifikasjonen, i seg selv innebærer at Nibor ikke kan anvendes slik den er gjort i prisskjemaet. Kravspesifikasjonen punkt 1.3.3 opplyste hvordan innklagede ville beregne renten og anga hvilke rentebetingelser leverandørene minimum måtte oppgi. Her knyttet innklagede seg til Nibor. På grunn av valgt evalueringsmodell påvirket Nibor poengsummen leverandørene oppnådde, men leverandørene ble ikke evaluert på Nibor.
- (78) Klagenemnda mener etter dette at innklagede ikke har brutt regelverket ved bruk av evalueringsmodellen i konkurransen.

Omgjøring av tildelingsbeslutning

- (79) Subsidiært anfører klager at tildelingsbeslutningen må omgjøres, og at det må foretas en ny evaluering av tilbudene på lovlig grunnlag. Anførselen begrunnes med at innklagede har evaluert tilbudene i strid med føringene i konkurransegrunnlaget, ved å gi klager urettmessig trekk under underkriteriet «*Tekniske løsninger*», for henholdsvis punktet om automatisert fileksport og punktet om arkivsøk og rapporteringsmuligheter.
- (80) Ved prøving av innklagedes tildelingsevaluering, kan klagenemnda prøve om oppdragsgiver har forholdt seg til tildelingskriterienes rammer, om tilbudenes innhold er fastlagt på korrekt måte og om skjønnsutøvelsen er usaklig eller vilkårlig, eller i strid med de grunnleggende prinsippene i loven § 4, jf. eksempelvis Rt. 2007 side 1783 (NIDA), avsnitt 42 til 44.
- (81) I tildelingsbrevet skrev innklagede at valgte leverandør og en annen leverandør beskrev mer fleksible løsninger for automatisert fileksport enn de andre leverandørene. I svar på klage på tildeling og i tilsvaret til klage til klagenemnda, har innklagede utdypet dette.
- (82) Innklagede har i meddelelsesbrevet og i klagesvarene vist til en konkret egenskap ved valgte leverandørs tilbud – fleksibilitet i løsningen for automatisert fileksport – som man mener gir en merverdi sammenlignet med klagers tilbud. Innklagede har vist til at valgte leverandør har beskrevet «*en klar løsning*» for filtransport og automatisering, og hvordan denne fungerer mot ulike plattformer og kommunikasjonsprotokoller som støttes.

- (83) Etter klagenemndas syn fremstår det som innklagede har evaluert egenskaper ved tilbudene knyttet til automatisert fileksport, og slik ikke har gått utenfor tildelingskriterienes rammer. Innklagede virker også å ha hatt et bevisst forhold til hvilke egenskaper klager har tilbudt. Nemnda forstår innklagede slik at man mener de egenskapene klager fremhever, ikke nødvendigvis er treffende for det innklagede har spurt etter. Nemnda har ikke grunnlag for å si at innklagede ikke har fastlagt tilbudets innhold på korrekt måte. Hvorvidt den konkrete poengsettingen av tilbudenes kvaliteter er korrekt, ligger utenfor nemndas kompetanse, men vurderingen fremstår ikke vilkårlig eller usaklig, eller i strid med de grunnleggende prinsippene. Innklagede har dermed ikke brutt regelverket ved evalueringen av automatisert fileksport.
- (84) For punktet om arkivsøk og rapporteringsmuligheter, ble det «*blant annet*» gitt trekk fordi søkefunksjonen var på engelsk, samt at det var usikkert om rapporter var på engelsk. Klager bestrider dette, og anfører at det følger av tilbudet at søkefunksjonen var på norsk, og at det i forhandlingsmøte ble opplyst at nettbanken var på norsk.
- (85) Innklagede har i sine merknader vist til klagers tilbud på side 9, 10 og 16. Slik klagenemnda leser disse sidene, er det ikke klart at alle søkefunksjoner og rapporteringer vil skje på norsk. Nemnda viser til at flere skjermbilder er på engelsk, og at det ikke er klart hvilke søke- og rapporteringsfunksjoner som følger av de ulike digitale plattformene til klager. Denne usikkerheten er klagers risiko, og det fremstår ikke usaklig eller vilkårlig å gi trekk for dette.

Brudd på begrunnelsesplikten

- (86) Klager anfører at innklagede ikke har gitt en tilstrekkelig begrunnelse for underkriteriet om kompetanseoverføring innenfor ESG, og at det forhold at innklagede ikke klarer å angi årsaken til poengtrekket under evalueringen av automatisert fileksport også utgjør et selvstendig brudd på begrunnelsesplikten.
- (87) I anskaffelsesforskriften del I er det ingen særskilte regler om oppdragsgivers begrunnelsesplikt. Det følger imidlertid av kravet til etterprøvbarhet i loven § 4, at oppdragsgiver også etter del I bør gi en begrunnelse for valg av leverandør som gjør det mulig å bedømme hvorvidt tildelingen har skjedd i tråd med regelverket, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2019/497 avsnitt 43. Det avgjørende er om oppdragsgiver, ved gjennomføringen av anskaffelsen, har overholdt det overordnede prinsippet om etterprøvbarhet i loven § 4.
- (88) Tildelingsbrevet viser til poengforskjellene under tildelingskriteriene, og gir en kort, punktvis oversikt over «*de punkter hvor DNBS tilbud er vurdert som bedre enn de andre tilbudene*». Gjennomgangen viser ikke til alle momentene under kvalitetskriteriet, men viser at innklagede har identifisert konkrete egenskaper ved tilbudene som innklagede mente utgjorde relevante forskjeller. Punktene det er vist til fremstår saklige. Etter klagenemndas syn fremstår begrunnelsen tilstrekkelig til å gjøre leverandørene i stand til å etterprøve tildelingsbeslutningen. Begrunnelsen er ikke i strid med loven § 4.

Konklusjon:

Vestland fylkeskommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Sverre Nyhus

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur