



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Saken gjelder: Begrunnelse. Tildelingsevaluering/poengtildeling.

Innklagede gjennomførte en konkurranse med forhandling for inngåelse av kontrakt om levering av ny servicedesk-løsning til IKT-avdelingen i fylkeskommunen. Klagenemnda kom til at innklagede ikke hadde gitt tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør, og at dette var et brudd på forskriften § 11-14 (1). Nemnda fant ikke grunnlag for å underkjenne innklagedes skjønnsutøvelse ved evalueringen av valgte leverandørs tilbud under tildelingskriteriet "Løsningsforslag". Innklagede hadde også brutt regelverket ved ikke å gi beste tilbud full score under ett av tildelingskriteriene, ettersom konkurransegrunnlaget måtte tolkes slik at det beste tilbudet skulle få full score.

Klagenemndas avgjørelse 25. august 2015 i sak 2015/56

Klager: Easit AS

Innklaget: Buskerud Fylkeskommune

Klagenemndas medlemmer: Marianne Dragsten, Halvard Haukeland Fredriksen og Tone Kleven

Bakgrunn:

- (1) Buskerud Fylkeskommune (heretter innklagede) kunngjorde 3. mars 2015 en konkurranse med forhandling for anskaffelse av ny servicedesk-løsning til IKT-avdelingen i fylkeskommunen. Anskaffelsens verdi ble i kunngjøringen estimert til mellom 600 000 og 800 000 kroner. Tilbudsfrist var 24. mars 2015.
- (2) Av konkurransegrunnlaget punkt 1.4.1 "Kontraktstildeling og kontrakt" fremgikk følgende:

"Tildeling av kontrakt skjer på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige. Tildelingskriteriene i del 2b legges til grunn ved evalueringen.

Evaluering av pris

Det benyttes en skala fra 0-100 hvor laveste pris gis 100 poeng.

Evaluering av øvrige tildelingskriterier

Evalueringen av kriteriene baseres på en helhetsvurdering hvor de momenter som er spesifisert i konkurransegrunnlaget i del 2b legges til grunn. Det gis poeng på en skala fra 0 - 100, der 100 er best. Det tilbud som vurderes som best for hvert kriterium oppnår den høyeste poengsummen. De øvrige tilbud får poeng ut i fra et skjønn som er basert på hvordan det enkelte tilbud fremstår i forhold til det beste tilbudet."

- (3) Konkurransegrunnlaget punkt 2.1 "Kravspesifikasjon" opplyste hvilke prosesser servicedesk-løsningen måtte inneholde, og hvilke prosesser innklagede hadde opsjoner på. Det var også opplyst at tilbydernes utfylling av vedlegg 1 "Spesifikasjon/Generelle

krav" ville inngå i tilbudsevalueringen. Vedlegget var delt inn i kategoriene "Generelle krav", "Incident", "Request Fullfilment", "Problem", "Change", "Asset", "Knowledge", "Self Service" og "Service Level". Under hver kategori var det stilt en rekke krav, og leverandørene skulle krysse av på hvilken måte deres produkt oppfylte kravene. Svaralternativene var "Out of the Box" (dvs. klart til bruk), "Kan tilpasses av kunde", "Må tilpasses av leverandør" og "Må utvikles".

- (4) Kontrakt skulle tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Tildelingskriteriene var "Løsningsforslag" (50 %), "Priser og kostnader" (20 %), "Drift, vedlikehold og support" (20 %) og "Implementering og opplæring" (10 %). Det var opplyst at det ville brukes en lineær skala. For tildelingskriteriet "Løsningsforslag" fremgikk følgende av konkurransegrunnlaget:

"Tilbyder skal besvare spørsmål i de svarboksene som oppdragsgiver har opprettet. Besvarelser som kun henviser til vedlegg vil bli gitt karakteren null.

I den grad det benyttes vedlegg skal dette være henvisninger til figurer, tabeller, CV-er, oppstillinger, tegninger eller lignende informasjon som ikke lar seg godt beskrive med tekst.

Tilbyder skal gi en teknisk beskrivelse av tilbudt system. Tilbyder skal i løsningsforslaget også beskrive hvordan systemet vil integreres med Buskerud fylkeskommunes systemer nevnt i kravspesifikasjonen og vedlegg 1: Spesifikasjon/Generelle Krav. Tilbyder skal også besvare og utdype utvalgte spørsmål fra oppdragsgiver i vedlegg 1. Besvarelsen skal vedlegges tilbudet og vil bli tillagt vekt ved evaluering og utvelgelse til forhandlinger. (Fritekstsvr)

- Tilbyder skal besvare scenarioer beskrevet av oppdragsgiver i vedlegg 2. - Tilbyder skal vedlegge forslag til to typer rapporter beskrevet i vedlegg 3 og 4. Besvarelsene/vedleggene skal tydelig merkes og vedlegges i tilbudet. Besvarelsene og vedleggene vil bli ilagt vekt ved evalueringen og utvelgelse til forhandling med oppdragsgiver. Det gjøres oppmerksom på at tilbyder kan måtte presentere resultat av besvarelsen for oppdragsgiver ved forhandlingsmøtet. (Fritekstsvr)

Oppdragsgivers vurdering (Lineær skala)

0,00 – 100,00 %"

- (5) Innklagede mottok syv tilbud i konkurransen, og etter en evaluering basert på tildelingskriteriene ble tre av disse valgt ut til å delta i forhandlinger, herunder Easit AS (heretter klager). Forhandlingene ble gjennomført i uke 17. Etter forhandlingene ble de tre tilbyderne gitt mulighet til å levere reviderte tilbud, før det ble gjort en ny evaluering av tilbudene der samme karakterskala ble lagt til grunn.
- (6) I tildelingsbeslutningen av 8. mai 2015 ble det meddelt at Syscom AS (heretter valgte leverandør) hadde det beste tilbudet. Som begrunnelse hadde innklagede inntatt kortfattede kommentarer om tilbudsevalueringen, med tilhørende poenguttelling, for hvert av tildelingskriteriene, og opplyst klagers og valgte leverandørs samlede poengsum på henholdsvis 88,54 og 92,50. Vedrørende tildelingskriteriet "Løsningsforslag (vekt 50 %)" gjengis følgende:

"Løsningsforslag (vekt 50 %)

Ut fra oppdragsgivers skjønn er deres tilbud gitt følgende poengscore:

Løsningsforslag: 95 poeng, mens valgte leverandør fikk 85 poeng.

Easit AS hadde det beste løsningsforslaget men trekkes 5 % grunnet manglende funksjonaliteter i blant annet Asset og change, knowledge modulen."

- (7) Klager klaget på tildelingsbeslutningen 10. mai 2015 og ba om utsatt karensperiode og innsyn i valgte leverandørs tilbud. Fra klagen gjengis følgende:

"3. Asset, Change og Knowledge Management

Dere skriver: «Easit AS hadde det beste løsningsforslaget, men trekkes 5 % grunnet manglende funksjonaliteter i blant annet Asset og change, knowledge modulen.»

I vår besvarelse er det punkter under Change og Knowledge der vi har besvart «Må utvikles» så det er OK, men vi ber om en forklaring på hvilken manglende funksjonalitet vi har på Asset. Det eneste vi har svart «Må tilpasses av leverandør på» er punktet «Mulighet til å integrere mot serviceløsninger hos eksterne leverandører». Så lenge integrasjonen ikke er beskrevet må en alltid ta høyde for at det vil kreve tilpasning. Vi ber derfor om en utdyping av vår manglende funksjonalitet for Asset."

- (8) Innklagede besvarte klagen 15. mai 2015 og skrev følgende om klagens punkt "3. Asset, change og Knowledge Management":

"Vedrørende funksjonalitet for Asset er det i Easit AS besvarelse gjort henvisninger til «Mulighet til å integrere mot serviceløsninger hos eksterne leverandører». Her er både vinner og Easit AS trukket for sin besvarelse, dog er Easit AS trukket minst. Poengtrekket har ikke hatt betydning for resultatet. Dersom Easit AS hadde oppnådd 100 i stedet for 95 poeng ville altså resultatet blitt det samme."

- (9) I svaret på klagen vedla innklagede en sladdet versjon av valgte leverandørs tilbud og dokumentet "Resultatrapport", som bestod av leverandørenes poeng og oppdragsgivers kommentarer til poenggivningen. Fra rapporten gjengis oppdragsgivers kommentar til klagers besvarelse av tildelingskriteriet "Løsningsforslag":

"Meget bra besvarelse. Trekkes noe grunnet manglende funksjonaliteter i blant annet Asset og change, knowledge modulen."

- (10) Videre gjengis fra rapporten også oppdragsgivers kommentar til valgte leverandørs besvarelse av tildelingskriteriet "Løsningsforslag":

"God besvarelse. Trekkes noe grunnet manglende besvarelse i vedlegg tilknyttet kriteriet samt gjennomgang ved forhandlingene. Merverdi i forhold til skreddersydde rapporter i samhandling med 8 andre fylkeskommuner samt 100 kommuner."

- (11) Klager sendte ny klage på tildelingen til innklagede, hvor innklagede i svaret viste til tidligere svar og at klagen ikke kunne føre frem. Innklagede signerte kontrakt med valgte leverandør 20. mai 2015.

- (12) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 1. juni 2015.

- (13) Nemndsmøte i saken ble avholdt 24. august 2015.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

Mangelfull begrunnelse

- (14) Innklagede har brutt regelverket ved ikke å gi en god nok begrunnelse for hvorfor valgte leverandør fikk 85 poeng under tildelingskriteriet "*Løsningsforslag*".

Tildelingsevalueringen – valgte leverandørs poeng

- (15) Innklagede har brutt regelverket ved å gi valgte leverandør 85 poeng under tildelingskriteriet "*Løsningsforslag*". Det er så mange svakheter i valgte leverandørs løsningsforslag sammenlignet med klagers, at differansen mellom tilbudene skulle ha vært større enn 10 poeng. Klager har opplyst at nesten dobbelt så mange funksjoner i servicedesk-systemet var klare til bruk ("*Out of the box*") i klagers løsningsforslag sammenlignet med løsningsforslaget til valgte leverandør. Klager har også færre funksjoner som "*Må utvikles*". I tillegg er det 30 krav som valgte leverandør kun har besvart med kommentar, uten avkrysning, og disse kommentarene er sladdet. Dette tilsier at valgte leverandør har fått for høy score.

Tildelingsevalueringen – klagers poeng

- (16) Innklagede har brutt regelverket ved å gi klager 95 poeng istedenfor 100 poeng. Konkurranses grunnlaget måtte forstås slik at den beste løsningen fikk 100 poeng og de andre skulle graderes ut fra dette. På de øvrige tildelingskriteriene har det beste tilbudet fått 100 poeng.

Innklagede har i det vesentlige anført:

Mangelfull begrunnelse

- (17) Det bestrides at innklagede har brutt reglene om begrunnelsesplikt. Begrunnelsesplikten må ses i lys av taushetsplikten vedrørende forretningshemmeligheter, og begrunnelsen må på dette grunnlag anses som tilstrekkelig.

Tildelingsevalueringen – valgte leverandørs poeng

- (18) Det bestrides at valgte leverandør skulle hatt færre poeng ved tildelingskriteriet "*Løsningsforslag*". Leverandørenes avkryssing av kravspesifikasjonen, jf. premiss (3), skulle ikke alene tillegges vekt, men også leverandørenes beskrivelser, jf. premiss (4). Tilbudene viste også at leverandørene til dels har hatt ulike oppfatninger om hva som faller inn under de ulike svaralternativene.

Tildelingsevalueringen – klagers poeng

- (19) Det bestrides at klagers tilbud skulle fått 100 poeng under tildelingskriteriet "*Løsningsforslag*", selv om tilbudet var best på dette punktet. Det fremgår ikke av konkurranses grunnlaget at det tilbudet som er best på det enkelte tildelingskriteriet skal få 100 poeng. Utfallet av konkurransen hadde uansett blitt det samme om klager hadde fått 100 poeng.

Klagenemndas vurdering:

- (20) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder elektronisk databehandling (EDB-tjenester), som er en prioritert tjenesteanskaffelse i kategori 7. Anskaffelsens verdi er oppgitt å være mellom 600 000 og 800 000 kroner. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser følger anskaffelsen etter sin art og verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og II, jf. forskriften §§ 2-1 og 2-2.

Mangelfull begrunnelse

- (21) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket ved ikke å gi en tilstrekkelig begrunnelse for hvorfor valgte leverandør fikk 85 poeng under tildelingskriteriet *"Løsningsforslag"*.

- (22) Det følger av forskriften § 11-14 (1) at oppdragsgiver skal gi *"en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med angitte tildelingskriterier"*. Klagenemnda la i sak 2013/21, premiss (77), til grunn følgende forståelse av bestemmelsen:

"På bakgrunn av ovennevnte mener klagenemnda 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. Begrunnelsen skal også være så presis og utfyllende at leverandørene kan bedømme om anskaffelsesprosedyren har foregått i samsvar med anskaffelsesregelverket og om det er grunnlag for å imøtegå tildelingsbeslutningen, for eksempel ved midlertidig forføyning, klage eller stevning."

- (23) Begrunnelsesplikten kan oppfylles på flere måter, og det kreves ikke en detaljert sammenlignende analyse av valgte leverandørs tilbud og øvrige tilbud i begrunnelsen, jf. bl.a. sak 2013/21 premiss (76) og 2014/42 premiss (24). Det er imidlertid ikke tilstrekkelig kun å opplyse om hvor mange poeng tilbyderne fikk på de ulike tildelingskriteriene. Det kreves at oppdragsgiver gir en kort forklaring på *hva* som skilte valgte leverandørs tilbud fra de øvrige tilbudene i konkurransen, se klagenemndas sak 2014/130 premiss (43).

- (24) I begrunnelsen for evalueringen av tildelingskriteriet *"Løsningsforslag"* var det opplyst at klagers tilbud var gitt 95 poeng mot valgte leverandørs 85, og at klager *"hadde det beste løsningsforslaget men trekkes 5 % grunnet manglende funksjonaliteter i blant annet Asset og change, knowledge modulen."*

- (25) Begrunnelsen inneholdt kommentarer om hvordan innklagede bedømte klagers tilbud ved hvert av kriteriene. Selv om disse var kortfattede, var det altså synliggjort hvilke forhold ved tilbudet som kunne gitt høyere uttelling. I tillegg var klagers og valgte leverandørs poengsummer under de enkelte kriteriene angitt, slik at klager kunne se hvor godt tilbudet relativt sett var vurdert. Begrunnelsen inneholdt imidlertid nesten ingen kommentarer om valgte leverandørs tilbud. Under kriteriet *"Løsningsforslag"* bestod begrunnelsen kun av en generell bemerkning om hvorfor klager ikke oppnådde full poenguttelling, uten at det ble vist til en eneste forskjell fra valgte leverandørs tilbud. Ettersom verdien av anskaffelsen er forholdsvis liten, kan det av hensynet til proporsjonalitet ikke kreves noen inngående begrunnelse. Kriteriet *"Løsningsforslag"* var imidlertid det klart tyngst vektete

tildelingskriteriet (50 %), og det var forholdsvis liten differanse mellom klagers og valgte leverandørs samlede poenguttelling. Den gjengitte begrunnelsen kan ikke anses å gi klager tilstrekkelig grunnlag for å imøtegå tildelingsbeslutningen på dette kriteriet.

- (26) Innklagede viser til at taushetsplikten etter forskriften § 3-6 avgrenser begrunnelsesplikten i dette tilfellet. Innklagede har ikke nærmere begrunnet på hvilken måte taushetsplikten forhindret en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i henhold til tildelingskriteriet. Nemnda kan uansett ikke se at taushetsplikten i foreliggende sak hindrer innklagede i å gi en noe mer utførlig begrunnelse enn den nåværende.
- (27) Innklagede har på denne bakgrunnen brutt begrunnelsesplikten i forskriften § 11-14 (1).

Tildelingsevalueringen – valgte leverandørs poeng

- (28) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved å gi valgte leverandør for høy poengsum under tildelingskriteriet "*Løsningsforslag*". Klager viser til at valgte leverandør har 30 ubesvarte krav i kravspesifikasjonen og at valgte leverandørs kommentarer til denne har blitt sladdet. Det vises også til at det fremgår av kravspesifikasjonen at klager har tilbudt nesten dobbelt så mange funksjoner klare til bruk ("*Out of the box*") som valgte leverandør, og at langt færre av klagers funksjoner må tilpasses eller utvikles.
- (29) Avkryssingen av kravspesifikasjonen, som gjaldt hvorvidt en rekke ulike funksjoner var klare til bruk eller krevde videre utvikling/tilpasning, skulle vektlegges ved evalueringen av kriteriet "*Løsningsforslag*", jf. premiss (3). Det var imidlertid også opplyst at innklagede ville vektlegge tilbydernes tekniske beskrivelse av tilbudt system, hvordan dette kunne integreres med gjeldende systemer, tilbydernes besvarelse av spørsmål i kravspesifikasjonen, besvarelse av scenarier og forslag til to typer rapporter, se premiss (4) ovenfor.
- (30) Innklagede har ikke bestridt at det var store forskjeller på valgte leverandørs og klagers avkryssing i kravspesifikasjonene, slik klager påpeker. Innklagede viser imidlertid til at det avgjørende for poenggivningen var beskrivelsen av løsningsforslaget med vedlegg, ettersom leverandørene kan ha ulike oppfatninger av hva som faller inn under de ulike svaralternativene ("*Out of the box*", må utvikles osv.).
- (31) Tildelingskriteriet bestod altså av flere elementer som det skulle foretas en samlet vurdering av, slik at avkryssingen i kravspesifikasjonen ikke utgjorde hele vurderingen. Det fulgte ikke av konkurransegrunnlaget at leverandørene skulle få poeng etter hvor mange avkryssinger som var gjort. Tvert imot fremgikk det at besvarelsen av alle delene av kriteriet skulle legges til grunn for poenggivningen. Innklagede har vist til at klager og valgte leverandør på ett punkt tilbød et likt system, men hadde krysset av ulikt for om dette var klart til bruk. Dette viser at avkryssingen i kravspesifikasjonen alene ikke gir et entydig bilde av hvor gode tilbudene vurderes under kriteriet. Det kommer også frem av resultatrapporten at valgte leverandør nettopp har blitt trukket noe i poeng "*grunnet manglende besvarelse i vedlegg*".
- (32) Klagenemnda har begrenset mulighet til å ta stilling til den konkrete poenggivningen, både fordi innklagede utøver et innkjøpsfaglig skjønn ved evalueringen av tildelingskriteriene og fordi valgte leverandørs kommentarer i besvarelsen av

kravspesifikasjonen i stor grad er sladdet. Slik saken er opplyst, og basert på klagers innsigelser, kan imidlertid ikke nemnda se at det er grunnlag for å underkjenne innklagedes skjønnsutøvelse ved evalueringen av valgte leverandørs tilbud under tildelingskriteriet *"Løsningsforslag"*. Anførselen fører ikke frem.

Tildelingsevalueringen – klagers poeng

- (33) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved å gi klager 95 poeng under tildelingskriteriet *"Løsningsforslag"*, idet klager hadde det beste løsningsforslaget og skulle fått 100 poeng (full score).
- (34) Av kravet til forutberegnelighet i loven § 5 følger det at oppdragsgiver må evaluere tilbudene i samsvar med det som må anses påregnelig ut fra de opplysningene som er gitt i kunngjøringen og i konkurransegrunnlaget, jf. blant annet klagenemndas sak 2014/38 premiss (21) med videre henvisninger.
- (35) Av konkurransegrunnlaget fremgikk følgende: *"Det gis poeng på en skala fra 0 - 100, der 100 er best. Det tilbud som vurderes som best for hvert kriterium oppnår den høyeste poengsummen."*
- (36) Ordlyden *"den høyeste poengsummen"* kan isolert sett både forstås som at beste tilbud på det bestemte tildelingskriteriet skal få den høyest oppnåelige poengsummen, altså 100 poeng slik klager legger til grunn, og som at det kun er en presisering av at det beste tilbudet får høyere score enn øvrige tilbud på det aktuelle kriteriet. Ordlyden er på denne måten tvetydig.
- (37) Ettersom opplysningen fremkom i sammenheng med informasjon om poengtildelingen for tildelingskriteriene, fremstår det ut fra konteksten som en unødvendig presisering å informere om at det beste tilbudet skal få høyest poengsum. Dette er opplagt. Det fremstår dermed som mest naturlig å forstå konkurransegrunnlaget slik at det presiseres at det beste tilbudet skal få den høyest mulige poengsummen, altså 100 poeng. Dette støttes av at det skal benyttes en forholdsmessig modell, der de andre tilbudene gis poeng ut fra en sammenligning med det beste tilbudet, se premiss (2) ovenfor, og at det for øvrige tildelingskriterier faktisk er gitt 100 poeng til beste tilbud. På denne bakgrunnen finner klagenemnda at innklagede har brutt hensynet til forutberegnelighet ved ikke å gi klager full score under det aktuelle tildelingskriteriet.

Konklusjon:

Innklagede har brutt forskriften § 11-14 (1) ved ikke å gi en tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør.

Klagers anførsel om at innklagede har brutt regelverket ved å gi valgte leverandør for høy poengsum under tildelingskriteriet "*Løsningsforslag*", har ikke ført frem.

Innklagede har brutt regelverket ved ikke å gi klager full score under tildelingskriteriet "*Løsningsforslag*".

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Tone Kleven

Dokumentet er godkjent elektronisk