



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Saken gjelder: Evaluering. Begrunnelse

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelsen av en rammeavtale om kjøp av kontormøbler til innklagedes lokasjoner i Norge. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved evalueringen av tildelingskriteriene pris og kvalitet. Ingen av klagers anførsler knyttet til evalueringen førte frem. Klager anførte også at innklagede hadde brutt begrunnelsesplikten i forskriften § 20-16 (1) ved valg av leverandør. Klagenemnda fant at innklagede ikke hadde gitt en tilstrekkelig begrunnelse.

Klagenemndas avgjørelse 14. mars 2017 i sak 2016/193

Klager: EFG Hov + Dokka AS

Innklaget: Statens vegvesen v/Vegdirektoratet

Klagenemndas medlemmer: Finn Arnesen, Marianne Dragsten og Jakob Wahl

Bakgrunn:

- (1) Statens vegvesen (heretter innklagede) kunngjorde 10. mai 2016 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av en rammeavtale om kjøp av kontormøbler og inventar til alle innklagedes lokasjoner i Norge. Anskaffelsens verdi ble i kunngjøringen estimert til mellom 80 og 90 millioner kroner. Tilbudsfrist ble i kunngjøringen angitt til 20. juni 2016.
- (2) Kontrakt skulle tildeles det "økonomisk mest fordelaktige tilbudet" basert på tildelingskriteriene "Pris" (40 prosent), "Kvalitet" (30 prosent) og "Service" (30 prosent). Kriteriene var nærmere beskrevet som:

"Tildelingskriteriet pris 40%

[...]

Herunder vil det bli spesielt bli lagt vekt på:

- Standard kontorløsning,
- Øvrige produktgrupper, rabatterte priser
- Prosjektkjøp

Utfylt prisskjema, vedlegg 2

Tildelingskriteriet kvalitet 30%

[...]

Det vil bli tillagt vekt at tilbyder har tilbudt den nødvendige kvaliteten for dette oppdraget. Tilbyder skal besvare kravene som er tilknyttet kvalitet. Se kravspesifikasjon og prisskjema.

Postadresse

Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 59 75 00

Faks: 55 59 75 99

E-post: post@kofa.no

Nettside: www.kofa.no

Tildelingskriteriet service 30%
[...]

Det vil bli tillagt vekt at tilbyder har tilbudt den nødvendige service for dette oppdraget. Tilbyder skal besvare kravene som er tilknyttet service. Se kravspesifikasjon og prisskjema."

- (3) Rammeavtalen skulle ifølge kravspesifikasjonen dekke tre typer kjøp. Den første kategorien var enkeltkjøp, hvor behovet for nye møbler ikke var planlagt og volumet ikke var stort. Den andre kategorien var prosjektkjøp definert som kjøp som oversteg NOK 200 000. Den siste kategorien var såkalte hastekjøp fra bufferlageret som var foranlediget av uforutsette behov.
- (4) Oppdragsgiver skilte mellom produktene ved å definere en kategori kalt "*standard kontorløsning*" som bestod av de enkeltproduktene det ble kjøpt mye av. Andre produkter inngikk i definisjonen "*øvrige produktgrupper*" som var produktgruppene som var listet opp i punkt 1.3 i kravspesifikasjonen, slik som eksempelvis kontormøbler- og inventar, kantine møbler og møte- og konferansemøbler.
- (5) I punkt 1.11 "*pris*" i kravspesifikasjonen var det angitt hva som skulle inkluderes i tilbudet:

<i>Vedlegg 2</i>	<i>Prisskjema</i>	
<i>Ark 1</i>	<i>Standard kontorløsning</i>	<i>Kjøp av varer fra standardsortimentet.</i>
<i>Ark 2</i>	<i>Øvrige produktgrupper</i>	<i>Kjøp av varer fra resten av sortimentet. Leverandør skal tilby en rabattsats på veiledende priser på øvrig sortiment innen de ulike produktgruppene.</i>
<i>Ark 3</i>	<i>Prosjektkjøp</i>	<i>Gjelder ekstra rabatter i forbindelse med prosjektkjøp.</i> <i>Leverandøren skal redegjøre for prisstrukturen ved prosjektkjøp.</i> <i>Ved prosjektkjøp forventes det at prisene er lavere enn ved enkeltkjøp.</i>

Ark 4	Øvrige tjenester	Tjenester som ikke er inkludert i møbelprisen også hastetegninger.
-------	------------------	--

- (6) Som vedlegg til dette skjemaet fulgte fire skjemaer hvor leverandørene i skjema 1 for *"Standard kontorløsning"* skulle prise produktene og angi rabatt, i skjema 2 for *"Øvrige produktgrupper"* oppgi rabatt for produktgruppene, i skjema 3 oppgi rabatt for prosjektkjøp for angitte prisintervaller, og i skjema 4 angi timepris for *"Øvrige tjenester"* det vil si arbeid som ikke var inkludert i de allerede oppgitte prisene.
- (7) Forventet volum for rammeavtalen var beskrevet under punkt 1.2 i kravspesifikasjonen, hvor det fremgikk at *"Statens vegvesen kjøpte i perioden 2013 til 2015 kontormøbler og inventar for i gjennomsnitt 30 millioner NOK per år. Vi regner med at behovet vil bli litt mindre i kommende avtaleperiode, fordi de fleste av etatens nye bygg er ferdig innflyttet. Se vedlegg 9 «Statistikk for kjøp i 2014»."*
- (8) I vedlagt statistikk for kjøp i 2014 fremgikk det at produktgruppene oppbevaring, arbeidsstoler, møtestoler, understell og arbeidsbord utgjorde omtrent 70 prosent av det totale innkjøpet i 2014 basert på omsetning. Andre produktgrupper som belysning, tavler og gardiner utgjorde en meget liten prosentandel av det totale innkjøpet dette året.
- (9) Videre var det inntatt en tabell som skulle vise *"planlagte kjøp fra inngåelsen av kontrakt til 31.12.2020. Uttaket vil kunne variere fra år til år avhengig av etatens faktiske behov. Tabellen er bare veiledende, og estimerte volum er ikke bindende for Statens vegvesen."* I den vedlagte oversikten fremgikk det hvilke steder det var planlagt nybygg og flytting, type kontor/arbeidsplass, samt antall arbeidsplasser i det aktuelle bygget.
- (10) Det fremgikk videre av kravspesifikasjonen punkt 1.4 hvilke krav som ble stilt til produktenes kvalitet. Her fremgikk det at ved evalueringen av kvalitet skulle møblene oppfylle visse europeiske møbelkrav. Videre skulle møblenes *"utforming, og funksjon svarende til dagens kunnskap om tilrettelegging av arbeidsplasser"* vektlegges. Innklagede ville også legge vekt på at produktene var funksjonelle, fleksible og lette å rengjøre. I forhold til kravet til design- og ergonomi fremgikk det av kravspesifikasjonen at en brukergruppe fra innklagede skulle gis mulighet til se de tilbudte produktene innen Oslo – eller Østlandsområdet.
- (11) Som vedlegg til kravspesifikasjonen, skulle leverandøren besvare gjeldende kvalitetskrav til innklagedes standardsortiment. Skjemaet var utformet slik at det var oppstilt en rekke skal-krav og en rekke bør-krav. Det fremgikk av skjemaet at *"Skal-krav er krav som skal være oppfylt, mens bør-krav er krav som vektlegges"*.
- (12) Under tildelingskriteriet service fremgikk det at innklagede ville legge vekt på levering/montering, kundeoppfølging, og garanti/reklamasjon. For det sistnevnte underkriteriet var både krav til garantitid og responstid opplistet.
- (13) Innklagede hadde også utarbeidet et internt regneark, som viste metode for evaluering av kvalitet. Det fremgikk av regnearket at alle bør-kravene skulle evalueres og metoden for evalueringen. I regnearket stod det eksempelvis at ved evalueringen av et av bør-kravene

til bordplate at bordplaten *"bør være rettkantede, tåle riper og bør være enkelt å holde rent"*. Ved evaluering av dette kravet skulle det anvendes en metode hvor brukergruppen hos innklagede *"tar med en mikrofiberklut og ser om kluten glir lett. Vi sjekker også om det er vanskelig å fjerne fingermerker. Alle får tildelt like kluter."*

- (14) Før tilbudsfristen svarte innklagede på spørsmål fra tilbyderne. Spørsmål 5 gjaldt om innklagede kunne synliggjøre vektingen av underkriteriene ved evalueringen av tildelingskriteriet pris. Innklagede svarte: *"Tildelingskriteriet pris: Herunder vil det bli spesielt lagt vekt på: - Standard kontorløsning, - Øvrige produktgrupper, rabatterte priser, - Prosjektkjøp. Disse tre elementene vil bli vektet likt. Tjenester vil bli vektet mindre enn disse tre"*.

- (15) Spørsmål 6 gjaldt prislistene. Innklagede svarte:

"Med «ordinær prisliste» menes veiledende prisliste. Rabattsatsen vil bli sett i forhold til veiledende prisliste. Det skal oppgis én rabattsats i % for hver produktgruppe, uavhengig av om de er egenproduserte eller fra tradingspartnere, underleverandører og andre samarbeidspartnere."

- (16) Spørsmål 7 gjaldt hvordan *"rabatterte priser"* skulle evalueres. Innklagede svarte:

"Den tilbudte rabattsatsen vil bli brukt i forhold til oppgitte veiledende priser på utvalgte produkter i hver produktgruppe. Den rabatterte prisen på de utvalgte produktene vil det evalueres på. Rabattsatsen på «øvrige produkter» skal gjelde for både egenproduserte og/eller tilleggssortiment fra tradingspartnere, underleverandører og andre samarbeidspartnere. Oppdragsgiver er ute etter tilbydernes «egne veiledende prislister». Merk at den oppgitte veiledende prisen skal inkludere: [...]."

- (17) Klager ble orientert om valg av tilbyder i brev av 14. november 2016. Her fremgikk det at innklagede hadde mottatt syv tilbud og at alle var vurdert i tilbudsevalueringen. Oppdraget var besluttet tildelt til Lindbak AS (heretter valgte leverandør). Her fremgikk det at det var foretatt en totalvurdering hvor *"[r]esultatet av evalueringen fremgår av tabellen under. Poeng er satt etter en skala fra 1 – 100 poeng, hvor 100 poeng er høyest oppnåelige. Tabellen viser poeng etter vekting. Det er benyttet forholdsmessig metode."* Videre var det inntatt en tabell som viste poeng på hvert av tildelingskriteriene for hver av tilbyderne, og samlet poengscore for hver av tilbyderne.

- (18) Ved evalueringen av tildelingskriteriet pris fremgikk det at det var benyttet seks ulike case. Case 1 og 2 knyttet seg til evalueringen av *"standard kontorløsning"* hvor innklagede i case 1 hadde sammenlignet pris på arbeidsplass i grå laminat i landskap med utvalgte produkter og dimensjoner. I case 2 hadde innklagede sammenlignet pris på en arbeidsplass for cellekontor i bjørk, med noe færre produkter enn under case 1.

- (19) Ved evalueringen av pris under *"øvrige produktgrupper"* hadde innklagede i case 3 og 4 sammenlignet pris basert på henholdsvis en sosial sone og et møterom bestående av utvalgte produkter fra noen produktgrupper, herunder whiteboard. Møterommet var evaluert ut fra en størrelse på 6 personer. Videre fremgikk det at *"Pris på konferansestolene (tre stoler fra hvert av de to tilbudte alternativene) ble hentet fra tilbudets prisskjema."*

- (20) Evalueringen av underkriteriet prosjektkjøp var gjennomført ved case 5 og 6. I case 5 sammenlignet innklagede prosjekter fra 200 000 kroner til 500 000 kroner, ved å ta utgangspunkt i 10 arbeidsplasser i landskap (case 1), 10 arbeidsplasser i cellekontor (case 2), en sosial sone (case 3) og to møterom (case 4).
- (21) I case 6 fastsatte innklagede prisen ved å se på 160 arbeidsplasser likt fordelt mellom landskap og cellekontor, 16 møterom og 8 sosiale soner. Case 5 og 6 ble evaluert med bakgrunn i ytterligere rabattsatser oppgitt i tilbudets prisskjema.
- (22) Tildelingskriteriet kvalitet var blitt evaluert av en faggruppe bestående av seks møbelkoordinatorer. I tillegg hadde innklagede *"foretatt et leverandørbesøk for fysisk å vurdere de tilbudte møblene."*
- (23) Tildelingskriteriet service var evaluert i henhold til tabellen som var tatt inn i tildelingsbrevet. Modellen viste poengene for hver av tilbyderne. Under begrunnelsen av evalueringen av klagers tilbud fremgikk det at klager hadde fått lavest score på dette tildelingskriteriet.
- (24) Det fremgikk også at klager hadde nest høyeste pris, men at klager hadde oppnådd full score på tildelingskriteriet kvalitet.
- (25) I brev av 22. november ble tildelingen påklaget av klager. Klagen ble ikke tatt til følge.
- (26) Saken ble brakt inn for klagenemnda for offentlige anskaffelser 13. desember 2016, klager opprettholdt klagen også etter delvis ny evaluering i brev 3. februar 2017.
- (27) Opprinnelig fastholdt innklagede evalueringen av tildelingskriteriet pris i tilsvaret til nemnda datert 16. januar 2017. Om evalueringen av tildelingskriteriet kvalitet fremkom det at det kun var *"kan"* kravene som var evaluert og poengsatt. *"Skal kravene er markert med mørk grå. I evalueringen ble det gitt score på hvert enkelt «krav» av de 6 personer som deltok i vurderingen av tildelingskriteriet Kvalitet. Hver enkelt persons score ble summert. Det ble regnet en gjennomsnitt av alle 6 personers totalscore pr leverandør. Denne gjennomsnittssummen ble brukt i den endelige poengsettingen etter forholdsmessig metode."*
- (28) I nytt brev fra innklagede 25. januar 2017 fremkom det at innklagede hadde gjennomført en delvis ny evaluering ved evalueringen av tildelingskriteriet pris. Ved evalueringen av pris på standard kontorløsninger hadde innklagede nå for *"hvert produkt hvor det er mulighet for valg mellom flere elementer, [...] i ny evaluering brukt et gjennomsnitt av prisen på de tilbudte produktene."*
- (29) Ved evaluering av pris på underkriteriet *"Øvrige produktgrupper"* var innklagede enig med klager i at svaret man hadde avgitt før tilbudsfristen måtte forstås på den måten at utvalgte produkter fra samtlige produktgrupper skulle evalueres. Innklagede skrev derfor at man nå hadde *"plukket ut produkter som er sammenlignbare fra hver leverandør for alle grupper med unntak av skrankeløsninger og gardiner. For Skrankeløsninger og gardiner har de fleste leverandører kun skrevet i tilbudet at det blir gitt på forespørsel."*
- (30) Videre fremgikk det at for *"øvrige produktgrupper"* hadde ikke alle leverandørene inngitt prislistes fra alle underleverandørene. Utvalget av produkter var derfor gjennomført på grunnlag av et prinsipp hvor eksempelvis klager har tilbudt produkter fra *"Sarpsborg metall og satt opp rabattsats for deres produkter i prislisten men ikke levert inn Sarpsborg*

metalls prisliste, er det først lett blant andre produkter EFG tilbyr etter sammenlignbare produkter. Der vi ikke har funnet sammenlignbare produkter blant produktene leverandøren har levert prisliste på, har vi tatt prisen fra veiledende prisliste fra Sarpsborg metall fra offentlig tilgjengelig prislister fra internett."

- (31) Ved evaluering av pris på prosjektkjøp erkjente innklagede at klager hadde *"et poeng når de påpeker at en ikke fikk med rabattsatsen for alle prisgruppene i evalueringen. Vi ser at det mest naturlige ut fra vårt behov og konkurransegrunnlaget er å ta utgangspunkt i tabell 1 i kravspesifikasjonen med «Planlagte kjøp av kontormøbler». Selv om tabellen kun er veiledende, er det det beste anslaget vi har – og vil være det som er mest forutberegnelig for leverandørene."* Innklagede gjennomførte derfor også en ny evaluering knyttet til dette underkriteriet hvor de tok utgangspunkt i de planlagte prosjektene. Ved evalueringen av prosjektkjøp hadde innklagede derfor evaluert dette underkriteriet slik:

"(For Oslo er 500 arbeidsplasser i bruk og ikke 800, grunnet at SVV har bemanningsreduksjon for tiden.) Forholdet mellom sosial sone, møterom og arbeidsplasser i hvert prosjekt er bevart fra forrige evaluering. En har også benyttet case 3 og 4 fra gammel evaluering som input for sosial sone og møterom, ettersom det er disse produktene, og ikke produktene i «øvrige produkter» som reflekterer forventning til disse sonene.

På prisen på hvert prosjekt har vi for hver leverandør brukt deres oppgitte rabattsats for det prisintervallet prosjektet havner i. Det er deretter gitt poeng til hver leverandør på hvert prosjekt, forholdsmessig, på en skala fra 1 – 10. Disse poengene er deretter lagt sammen og delt på antall prosjekter for å finne endelig poengsum på «prosjektkjøp»."

- (32) Klager ble rangert som nummer seks både ved den første og den andre evalueringen.
- (33) Nemndsmøte i saken ble avholdt 13. mars 2017.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (34) Innklagede har brutt begrunnelsesplikten i forskriften § 20-16 (1). Innklagede opplyste ikke om hvordan tildelingskriteriet service var vurdert i tildelingsbrevet.
- (35) Lovens krav til forutberegnelighet og likebehandling brutt ved at innklagede har benyttet *"case"* med kun utvalgte produkter i evalueringen av tildelingskriteriet pris, uten at dette var opplyst på forhånd i konkurransegrunnlaget.
- (36) Innklagede har brutt lovens krav til forutberegnelighet og etterprøvbarehet ved ikke å oppgi volumtall for evalueringen av tildelingskriteriet pris.
- (37) Innklagede har ved evalueringen av underkriteriet *"Øvrige tjenester"* lagt til grunn at oppdrag vil utføres likt både innenfor og utenfor ordinær arbeidstid, noe som er i strid med kravet til forutberegnelighet i loven § 5.
- (38) Innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved å utelate produktgrupper ved evalueringen av tildelingskriteriet pris.

- (39) Ved å legge til grunn priser på whiteboard og stålamber i evalueringen, uten at disse prisene er tilbudt av klager, er kravet til forutberegnelighet brutt.
- (40) Det var også i strid med kravet til forutberegnelighet i loven § 5 at innklagede benyttet prislister innklagede fant på internett direkte fra de oppgitte produsentene som grunnlag for å evaluere tilbudsprisene til leverandørene.
- (41) Innklagede har latt ulike personer evaluere forskjeller ved tildelingskriteriet kvalitet. I lys av hvor skjønnsmessig kriteriet er, representerer dette et brudd på kravet til likebehandling og forutberegnelighet i loven § 5.
- (42) I tillegg er det i strid med kravet til forutberegnelighet i loven § 5 at innklagede ikke har evaluert alle elementene i "*bør kravene*" opplistet i kravspesifikasjonen ved evalueringen av tildelingskriteriet kvalitet.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (43) Ved evaluering av tildelingskriteriet service var det kun underkriteriene leveringstid, garanti og reklamasjon, som kunne evalueres skjønnsmessig. De øvrige kravene var såkalte skal-krav. Det var derfor ikke nødvendig å begrunne hvordan disse var vurdert. Innklagede begrunnet også evalueringen av underkriteriene mer utdypende i brev av 8. desember 2016, som svar på klage.
- (44) Basert på at konkurransegrunnlaget både inneholder en angivelse av forventet volum for rammeavtalen totalt, og en angivelse av prosentvis fordeling på ulike typer produkter, er det gitt tilstrekkelig informasjon om volum, og lovens krav til forutberegnelighet og etterprøvbarehet er oppfylt.
- (45) "*Case-metoden*" ligger innenfor hva tilbyderne må forvente av evalueringen, og er forutberegnelig for tilbyderne slik tildelingskriteriet pris var utformet.
- (46) Timepriser på underkriteriet "*Øvrige tjenester*" er vektlagt i den nye evalueringen, og evalueringen er gjennomført tråd med konkurransegrunnlaget og lovens krav til forutberegnelighet.
- (47) I den nye evalueringen er alle produktgruppene evaluert med unntak av produktgruppene gardiner og skrankeløsninger. Disse to produktgruppene er ikke inkludert fordi det ikke er mulig å sammenligne tilbudene for disse produktgruppene, da flere leverandører kun har oppgitt at "*rabatt oppgis ved henvendelse*".
- (48) Ved evalueringen av klagers pris på whiteboard og stålamber, samt andre produkter hvor klager ikke har inngitt prislister, har innklagede brukt offentlige tilgjengelige prislister fra de oppgitte produsentene. Dette var forutberegnelig for leverandørene, ved at det er leverandørene som har risikoen for å inngi et fullstendig tilbud i tråd med konkurransegrunnlaget, og når dette ikke er gjort må de regne med at leverandørene fyller ut tilbudet.
- (49) Hvorvidt tilbudene oppfyller kan-kravene og skal-kravene er vurdert. Det er kun oppfyllelsen av kan-kravene som har hatt betydning for tildelingsevalueringen.
- (50) Selv om ulike personer i brukergruppen vurderte produktenes kvalitet, var det flere møter i forkant av evalueringen for å sikre at evalueringen ble gjennomført på samme måte. Det

ble blant annet bestemt at man skulle ta bilder av møbler med videre. Kravet til likebehandling i loven er derfor oppfylt.

Klagenemndas vurdering:

- (51) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder inngåelsen av en rammeavtale for kjøp av kontormøbler og inventar som er en vareanskaffelse. Anskaffelsens verdi er i kunngjøringen estimert til mellom 80 og 90 millioner kroner. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 følger anskaffelsen etter sin (opplyste) art og verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og III, jf. forskriften §§ 2-1 og 2-2.

Begrunnelse tildelingskriteriet service

- (52) Klager har anført at begrunnelsen ved evalueringen av tildelingskriteriet service ikke var tilstrekkelig utfyllende, og at begrunnelsesplikten i forskriften § 20-16 (1) derfor er brutt.
- (53) Begrunnelsen skal gis i tildelingsmeddelelsen, jf. forskriften § 22-3 (2). Det er derfor begrunnelsen som er gitt her som er avgjørende for hvorvidt regelverkets krav til begrunnelse må anses oppfylt, og som dermed er vurdert i det følgende.
- (54) Begrunnelsen knyttet til tildelingskriteriet "*pris*" var utfyllende, og ved tildelingskriteriet "*kvalitet*" oppnådde klager best score. Som begrunnelse for poenggivningen ved tildelingskriteriet "*service*" var det i meddelelsen kun opplyst at klager hadde lavest score på dette tildelingskriteriet, at leveringstid og garanti var evaluert, samt hvor mange poeng klager og de øvrige leverandør fikk på dette tildelingskriteriet.
- (55) Det følger av forskriften § 20-16 (1) at "*oppdragsgiver skal i begrunnelsen [...] gi en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med angitte tildelingskriterier.*"
- (56) Dette innebærer et krav om 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*", jf. klagenemndas sak 2013/21 premiss (77).
- (57) Kravene til begrunnelsen avhenger av forholdene i den enkelte sak, og som utgangspunkt stilles det strengere krav til begrunnelsen jo mer skjønnsmessig et tildelingskriterium er utformet. Etter omstendighetene kan det dermed også være tilstrekkelig å angi sparsomme opplysninger i begrunnelsen, såfremt tilbyderne ved disse settes i stand til å forstå hva som gjør at valgte leverandør bedømmes som best ut fra de fastsatte tildelingskriteriene, jf. også klagenemndas sak 2015/63 premiss (24) flg.
- (58) I dette tilfellet er tildelingskriteriet service vektet 30 prosent, og vurderingen under dette kriteriet har hatt betydning for hvorfor valgte leverandør ble bedømt best. Utformingen av tildelingskriteriet tilsa videre at evalueringen var underlagt en skjønnsmessig vurdering. Når forholdene ligger slik an, vil det alene kun å oppgi poengsummen under tildelingskriteriet ikke gjøre det mulig for klager å forstå poenggivningen. Nemnda finner derfor at begrunnelsen ikke var tilfredsstillende og innklagede har brutt forskriften § 20-16 (1).

Evalueringen av priskriteriet

- (59) Klager anfører at innklagede har brutt kravene til forutberegnelighet og etterprøvbarehet i loven § 5 ved å vektlegge volumtall og kun et begrenset antall produkter (casemetode) ved evalueringen av tilbydernes priser, uten at dette fremgikk av konkurransegrunnlaget.
- (60) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at innklagede ville evaluere henholdsvis underkriteriene "*Standard kontorløsning*", "*Øvrige produktgrupper*", "*Prosjektkjøp*" og "*Øvrige tjenester*" ved evalueringen under tildelingskriteriet pris.
- (61) Det var ikke angitt hvilken metode som skulle benyttes ved evalueringen, bortsett fra for evalueringen av "*Øvrige produktgrupper*", hvor det fremgikk av svar på spørsmål før tilbudsfristen at innklagede ville evaluere rabatt i forhold til oppgitte veiledende priser på "*utvalgte produkter i hver produktgruppe*". Ved ny evaluering av underkriteriet "*Øvrige produktgrupper*" inkluderte innklagede produkter fra alle produktgruppene med unntak av to produktgrupper. Dette er anført som et selvstendig brudd på regelverket, og kommenteres under premiss 67 følgende. Ved den nye evalueringen er det kun for dette underkriteriet (*Øvrige produktgrupper*) at kun ett utvalg produkter er evaluert. Samtlige produkter er hensyntatt ved den nye evalueringen av "*Standard kontorløsning*".
- (62) I evalueringen benyttet innklagede en casemetode, som medførte at produktene som gikk igjen i flere caser ble vektet mer, slik som eksempelvis arbeidsstoler, og bordplater. I tillegg ble case 1 og 2 som viste arbeidsplasser i henholdsvis cellekontor og åpent landskap også evaluert flere ganger, ved at antall kontorplasser ved evalueringen av underkriteriet "*Prosjektkjøp*" var forholdsmessig evaluert med 10 kontorplasser for cellekontor og 10 arbeidsplasser i åpent landskap mot 1 sosial sone og 1 møterom. Dette resulterte i at produktene som inngikk i case 1 og 2, ble vektet vesentlig mer enn produktene som inngikk i sosial sone og møterom.
- (63) Utgangspunktet er at oppdragsgiver ikke har noen plikt til på forhånd å oppgi hvilken evalueringsmodell som skal anvendes, jf. EU-domstolens sak C-6/15 premiss (27) og (28). Dersom det er opplyst at en bestemt modell vil brukes, er imidlertid oppdragsgiver bundet av dette, se eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2016/85 premiss (47) til (49). Klagenemnda har i tidligere praksis åpnet for å basere evalueringene på stikkprøver og volumanslag, på nærmere vilkår jf. eksempelvis sak 2016/33 premiss (54) med videre henvisninger. Dette er sammenlignbart med casemetoden innklagede benyttet i dette tilfellet. Vilåarene for å basere en evaluering på stikkprøver er ifølge nemndas praksis at det er opplyst om metoden på forhånd i konkurransegrunnlaget, at stikkprøvene er rimelig representative for det som skal kjøpes, og at oppdragsgiver har fastsatt hvordan stikkprøveevalueringen skal foregå før tilbudene åpnes.
- (64) Klager har ikke anført at utvalget ikke var representativt eller at oppdragsgiver ikke i tilstrekkelig grad hadde fastsatt hvordan metoden skulle foregå før tilbudene ble åpnet. Spørsmålet for nemnda er om metoden eller opplysningene knyttet til evalueringen for både volum og utvalg i tilstrekkelig grad var gjort kjent for leverandørene i konkurransegrunnlaget.
- (65) Innklagede hadde opplyst på forhånd at kun et utvalg produkter ville bli hensyntatt ved evalueringen av "*Øvrige produktgrupper*", men at alle produktgruppene ville bli evaluert. Slik nemnda forstår den nye evaluering er denne gjennomført i tråd med nettopp dette utgangspunktet. Innklagede benyttet en metode som i den nye evalueringen tar

utgangspunkt i den informasjonen som var oppgitt i konkurransegrunnlaget. Dette ligger innenfor hva tilbyderne måtte forvente av evalueringen, og er forutberegnelig for tilbyderne utfra utformingen av tildelingskriteriet pris.

- (66) Ved angivelsen av estimerte volum ble det ikke opplyst hvilke mengder som konkret ville bli evaluert. Innklagede opplyste imidlertid om hvilke produktgrupper som ut i fra omsetning hadde et henholdsvis stort og lite salgsvolum i 2014. Videre hadde innklagede opplyst om fremtidige lokasjoner som skulle innredes, og antallet arbeidsplasser. Tilbyderne hadde derfor kunnskap om det omtrentlige omfanget av antallet arbeidsplasser, og at møblene på en kontorplass utgjorde vesentlig mye større andel av det totale volum innklagede kjøpte inn for, enn eksempelvis gardiner eller belysning. Leverandørene måtte forventes å settes seg inn i denne informasjonen, og denne tilsa at innklagede ville legge mer vekt på arbeidsbord, arbeidsstoler, og oppbevaring, enn møteromsmøbler, og andre møbler innklagede normalt vil ha færre av ved en arbeidsplass. Volumanslagene i casene lå etter dette innenfor rammene som ble trukket opp i konkurransegrunnlaget, og evalueringen knyttet til volum var forutberegnelig ut ifra utformingen av konkurransegrunnlaget. Anførselen fører derfor ikke frem.
- (67) Klager har påpekt flere andre forhold ved evalueringen av priskriteriet som det anføres utgjør brudd på regelverket. Klager har blant annet påpekt at innklagede feilaktig har lagt til grunn at leverandørene vil måtte tilby like mange timer innenfor og utenfor ordinær arbeidstid ved evalueringen av underkriteriet "*Øvrige tjenester*". Videre fremholder klager at innklagede feilaktig har utelukket produktgrupper ved evalueringen av underkriteriet "*Øvrige produktgrupper*". Slik saken er opplyst, har ikke klagenemnda grunnlag for å konkludere med at evalueringen på disse punktene er i strid med regelverket.
- (68) Klager fremholder videre at innklagede har brutt regelverket ved å legge til grunn prislistene innklagede har funnet på hjemmesidene til klagers underleverandører, uten at disse er tilbudt av klager. Klager fremholder også at innklagede feilaktig har lagt til grunn priser på whiteboard og stålampere i evalueringen, uten at disse prisene er oppgitt i klagers tilbud.
- (69) I følge konkurransegrunnlaget og etterfølgende spørsmål og svar, skulle tilbyderne oppgi en rabatt og veiledende prislistene for de aktuelle produktkategoriene. Det er tilbyder som bærer risikoen for at tilbudet er fullstendig. Det kan i den forbindelse stilles spørsmål om hvorvidt innklagede pliktet å avvise klagers tilbud som følge av ufullstendigheter i tilbudet som kunne medføre tvil om hvordan tilbudet skulle bedømmes i forhold til de øvrige, jf. forskriften § 20-13 (1) bokstav f. Slik saken er lagt opp, finner imidlertid klagenemnda ikke grunnlag for å ta stilling til dette.

Evaluering av tildelingskriteriet kvalitet

- (70) Klager har anført at det er i strid med kravet til forutberegnelighet og likebehandling i loven § 5 at ulike personer har evaluert forskjellige tilbud under evalueringen av tildelingskriteriet kvalitet. Klager gjør gjeldene at kriteriene som skal evalueres under tildelingskriteriet kvalitet, gir anvisning på subjektive, skjønnsmessige kriterier som ulike personer vil oppfatte individuelt, og at ulike personer ikke kan evaluere slike kriterier.
- (71) Det avgjørende i relasjon til likebehandlingsprinsippet er at innklagede har et system som sikrer at ensartete forhold ikke behandles forskjellig jf. EU-domstolens avgjørelse i

forente saker C-21/03 og C-34/03 (Fabricom) premiss 27. Innklagede har opplyst at evalueringen har foregått i team, bestående av to personer, og at ikke alle de samme personene har vært hos alle leverandørene. I følge innklagede har imidlertid alle personene i forkant i detalj gått gjennom hva som skal sees på og hvordan dette skal vurderes. I tillegg hadde gruppen i etterkant av besøkene gjennomgått vurderingene i plenum, før poengscore ble satt. Innklagedes beskrivelse av fremgangsmåten ved evalueringen fremstår etter nemndas vurdering som saklig og forsvarlig, og anførselen fører derfor ikke frem.

- (72) Klager har anført at det strider mot kravet til forutberegnelighet at elementer i bør-kravene er utelatt fra evalueringen av tildelingskriteriet kvalitet.
- (73) Innklagede har oversendt et regneark som viser at alle bør-kravene er evaluert, og hvilke metoder brukergruppen skulle anvende ved evalueringen av produktenes kvalitet. Klager fremholder at ved at ikke alle elementene er nevnt under metode, er det elementer som heller ikke er evaluert ved det aktuelle bør-kravet.
- (74) Klagenemnda kan ikke se hvordan innklagedes oppstilling av "*metode for evaluering*" gir grunnlag for å slå fast at ikke alle elementene i bør-kravene er evaluert. Det er klart at bør-krav kan være evaluert uten at det har vært nødvendig å angi hvilken metode som skulle benyttes for å vurdere det aktuelle kravet. Anførselen har ikke ført frem.

Konklusjon:

Statens vegvesen v/Vegdirektoratet har brutt begrunnelsesplikten i forskriften § 20-16 (1)

Klagers øvrige anførsler førte ikke frem.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Jakob Wahl

Dokumentet er godkjent elektronisk