



Klagenemnda
for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Ulovlig tildelingskriterium

Statens vegvesen Region vest kunngjorde en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale for landmåling og bilbåren laserskanning i Hordaland. Klagenemnda ga klager medhold i at evalueringsmodellen ikke viste seg egnet til å identifisere de tilbud med best forhold mellom pris eller kostnad og kvalitet.

Klagenemndas avgjørelse 26. september 2017 i sak 2017/97

Klager: Geomatikk Survey AS

Innklaget: Statens vegvesen Region vest

Klagenemndas

medlemmer: Arve Rosvold Alver, Marianne Dragsten og Georg Fredrik Rieber-Mohn

Bakgrunn:

- (1) Statens vegvesen Region vest (heretter innklagede) kunngjorde 6. april 2017 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale for landmåling og bilbåren laserskanning i Hordaland. Anskaffelsens verdi ble i kunngjøringen punkt II.1.5 estimert til 5 200 000 kroner. Tilbudsfrist ble i kunngjøringen punkt IV.2.2 angitt til 15. mai 2017.
- (2) Konkurransen var delt inn i to delkontrakter. Delkontrakt 1 omfattet tradisjonell landmåling, terrestrisk laserskanning og datafangst med drone. Delkontrakt 2 omfattet bilbåren laserskanning. Denne saken gjelder kun delkontrakt 1.
- (3) I konkurransegrunnlaget var det opplyst at det ville bli inngått kontrakt med inntil tre leverandører for hver delkontrakt. Det var videre opplyst at de fleste oppdrag ville bli tildelt som direkte avrop. Fordelingen av kontrakter innenfor rammeavtalen ville gjenspeile rangeringen i konkurransen om rammeavtalen. For oppdrag i delkontrakt 1 med en stipulert kostnad over 200 000 kroner ville tildeling skje etter gjennomført minikonkurranse mellom leverandørene i delkontrakten.
- (4) Tildeling av delkontrakt 1 ville skje "[p]å grunnlag av hvilket tilbud som [ga] det beste forholdet mellom pris/kostnad og kvalitet", basert på kriteriene timepris (55 prosent), oppmøtepris for feltarbeid per person per dag (15 prosent) og firmaets kompetanse og erfaring (30 prosent).
- (5) Kriteriet om timepris skulle evalueres ut fra det vektete gjennomsnittet av leverandørens timepriser (vekt i parentes):
 - Landmåler feltarbeid inkl. utstyr (0,65)
 - Landmåler kontorarbeid inkl. programvare (0,20)
 - Landmåler feltarbeid uten utstyr (0,10)

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@kofa.no
Nettside: www.kofa.no

- Datafangst drone feltarbeid inkl. utstyr (0,025)
 - Datafangst drone kontorarbeid inkl. programvare (0,025)
- (6) Den lavest vektete gjennomsnittlige timepris ville gi ti poeng. Øvrige tilbud ville få poeng basert på en lineær poengskala. Tilbud med to ganger lavest vektet gjennomsnittlig timepris eller mer ville gi null poeng.
 - (7) Tilsvarende gjaldt for kriteriet om oppmøtepris, hvor det var det vektete gjennomsnittet av oppmøtetakst for følgende geografiske områder som skulle evalueres (vekt i parentes):
 - Stor-Bergen (0,40)
 - Hardanger (0,10)
 - Voss (0,15)
 - Nordhordland (0,10)
 - Stord (0,10)
 - Asola (0,15)
 - (8) Innklagede mottok seks tilbud for delkontrakt 1, herunder fra Terratec AS og Skanska Norge AS, som begge ble innstilt som leverandører til rammeavtalen. Også Geomatikk Survey AS (heretter klager) innga tilbud for delkontrakt 1.
 - (9) Etter anmodning fra klager fremla innklagede en sladdet evalueringsmatrise. Evalueringsmatrisen antyder hvor mange siffer de forskjellige tilbudsprisene besto av.
 - (10) Av evalueringsmatrisen fremgikk det at Terratec AS fikk full uttelling på kriteriet om lavest timepris. De andre tilbudene ble gitt null poeng på dette kriteriet.
 - (11) På kriteriet om lavest oppmøtepris fikk Skanska ti poeng. Bortsett fra ett annet tilbud fikk alle de øvrige tilbudene null poeng.
 - (12) For alle tildelingskriteriene samlet fikk Terratec AS beste poengsum på 8,5 av ti mulige. Skanska Norge AS fikk nest beste poengsum på 3,9. Klager kom på delt fjerdeplass med 3,0 poeng.
 - (13) Etter oppfordring fra klagenemndas sekretariat om å ettersende opplysninger om hvilke vurderinger som var gjort av hva de ulike tilbudene ville representere i faktiske kostnader, ettersendte innklagede utvalgte priseksempler. I eksemplene ble tilbudsprisene vurdert opp mot seks ulike oppdragsscenarier med forskjellige sammensetninger av arbeidstimer, arbeidsmengder og oppmøtedager. Av den fremlagte informasjonen fremgikk rangeringen mellom leverandørene, mens selve prisene var sladdet.
 - (14) Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 29. juni 2017. Innklagede avventer kontraktsinngåelse i påvente av klagenemndas behandling av saken. Klagenemnda prioriterer derfor saken.
 - (15) Nemndsmøte i saken ble avholdt 25. september 2017.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (16) Innklagede har brutt regelverket ved å anvende ulovlige tildelingskriterier for delkontrakt 1. Modellen for poengutregningen fungerte ikke som tiltenkt, og tildelingskriteriene var ikke egnet til å identifisere de tilbud som ga best forhold mellom pris/kostnad og kvalitet i det konkrete tilfellet.
- (17) Tildelingskriteriene gjorde det mulig for leverandørene å prise taktisk. Timeprisene skulle vektles vesentlig høyere enn oppmøteprisene. Dette medførte at lave timepriser og høye oppmøtepriser kunne gi god poengsum, uten at den reelle prisen var tilsvarende god.
- (18) Den sladdede evalueringsmatrisen gir en antydning om hvor mange siffer de tilbudte prisene besto av, og gir dermed en pekepinn på hvilke priser som ble tilbudt. Evalueringsmatrisen tyder blant annet på at Terratec AS tilbød timepriser med kun ett siffer for blant annet feltarbeid med og uten utstyr og for feltarbeid med drone. Poenggivningen viser da også at det vektete gjennomsnittet av timeprisene til de øvrige tilbudene var dobbelt så høyt eller høyere.
- (19) Evalueringsmatrisen gir videre en antydning om at Terratec AS tilbød oppmøtepriser med fire og fem siffer. For fire av seks poster har Terratec AS tilbudt oppmøtepriser med ett siffer mer enn alle de øvrige tilbyderne, mens oppmøteprisene for de to andre postene har like mange siffer som de høyeste av de øvrige tilbyderne. For det vektete snittet av tilbudt oppmøtepris fikk Terratec AS null poeng. Ut fra dette må det antas at Terratec AS tilbød flere timepriser på mellom null og ni kroner. Tilsvarende må de tilbudt oppmøteprisene antas å være mellom 1000 og 9999 og på mellom 10 000 og 99 999 kroner.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (20) Tildelingskriteriene var lovlige.
- (21) Det hører inn under oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn å organisere hvordan evalueringen skal gjennomføres, herunder valg av tildelingskriterier og evalueringsmodell.
- (22) Tildelingskriteriene oppfyller kravene som stilles i forskriften § 18-1. Den aktuelle evalueringsmodellen var klart opplyst om i konkurransegrunnlaget, og tilbudene er vurdert ut fra denne. Tilbudene er altså evaluert basert på konkurransegrunnlagets tildelingskriterier, og det er ikke lagt til grunn andre kriterier enn hva som var oppgitt.
- (23) Konkurransegrunnlaget har ingen direkte eller indirekte forbud mot taktisk prising. Hverken forskriften eller loven har bestemmelser som fastslår at taktisk prising er ulovlig eller en gyldig avvisningsgrunn. Det er opp til leverandøren å bestemme hvordan den tilbudte totalpris fordeles på de enkelte priselement i en anbudskonkurranse.
- (24) Valgte leverandørs tilbud er ikke unormalt lavt, og lovens krav til konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet er tilfredsstillt.

Klagenemndas vurdering:

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

rammeavtale for landmåling og bilbåren laserskanning som er en prioritert tjenesteanskaffelse i kategori 12. Anskaffelsens verdi er i kunngjøringen punkt II.1.5 estimert til 5 200 000 kroner. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen etter sin opplyste art og verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 nr. 974 del I og III, jf. forskriften §§ 5-1 tredje ledd og 5-3 første ledd bokstav c.

- (26) I konkurransegrunnlaget ble det angitt at innklagede skulle velge tilbud på grunnlag av det beste forholdet mellom pris/kostnad og kvalitet, jf. forskriften § 18-1 første ledd bokstav c.
- (27) Klager har vist til flere forhold som antyder at tildelingskriteriene har vist seg ikke å ha vært egnet til å identifisere de tilbud med best forhold mellom pris eller kostnad og kvalitet. Klager har påpekt at tildelingskriteriene er lagt opp slik at det kan gi god uttelling å tilby lave timepriser, mens det tilbys høye oppmøtepriser. Klager har videre vist til at den fremlagte evalueringsmatrisen antyder at Terratec AS tilbød flere timepriser på mellom null og ni kroner. Tilsvarende antyder evalueringsmatrisen at de tilbudte oppmøtepriser var på mellom 1000 og 9999 kroner og mellom 10 000 og 99 999 kroner. Klager mener at dette kan resultere i dyre leveranser, hvor leverandørene er tjent med et stort antall oppmøter.
- (28) Innklagede har ikke kommentert klagers påstander om at tildelingskriteriene viste seg ikke å være egnet til å identifisere tilbudene med best forhold mellom pris/kostnad og kvalitet. Dette til tross for at de priseksempler innklagede har sendt inn synes å bekrefte klagers antakelse.
- (29) Selv om valget av evalueringsmodell som utgangspunkt er overlatt til oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn, er det forutsatt i tidligere praksis at også en kunngjort evalueringsmodell etter omstendighetene vil kunne underkjennes som uegnet, dersom resultatet av evalueringen tilsier det, se eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2016/71 premiss 32 flg. Selv om nemnda ikke kjenner de faktiske prisene som er tilbudt, må klager i dette tilfellet anses å ha sannsynliggjort at evalueringsmodellen ikke var egnet.
- (30) På denne bakgrunn finner klagenemnda å måtte konkludere med at det er sannsynliggjort at evalueringsmodellen ikke er egnet til å identifisere de tilbud som i realiteten ga best forhold mellom pris/kostnad og kvalitet. Dette utgjør et brudd på forskriften § 18-1.
- (31) Det bruddet på regelverket som klagenemnda har konstatert ovenfor, kan etter nemndas syn ha påvirket utfallet av konkurransen. Regelbruddet gir følgelig grunnlag for tilbakebetaling av klagegebyret, jf. klagenemndsforskriften § 13.

Konklusjon:

Statens vegvesen Region vest brøt forskriften § 18-1 ved å anvende et ulovlig tildelingskriterium.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Arve Rosvold Alver

Dokumentet er godkjent elektronisk