



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: De generelle kravene i § 4, Tilbudsevaluering

Innklagede utlyste en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av parallelle rammeavtaler med tre leverandører om tømmer- og snekkertjenester til St. Olavs hospital HF. Klagenemnda kom til at innklagede ikke hadde brutt regelverket ved å benytte en ulovlig evalueringsmodell. Klagers anførsel om at valgte leverandør hadde hatt en urimelig konkurransefordel i kraft av å være tidligere og eksisterende leverandør på rammeavtalen, førte heller ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 27. september 2024 i sak 2024/529

Klager: Orion Vaktmesterservice AS

Innklaget: Sykehusinnkjøp HF

Klagenemndas

medlemmer: Elisabeth Wiik, Hanne S. Torkelsen og Tarjei Bekkedal

Bakgrunn:

- (1) Sykehusinnkjøp HF (heretter *innklagede*) kunngjorde 6. desember 2023 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale med tre leverandører om tømmer- og snekkertjenester til St. Olavs hospital HF. Anskaffelsens verdi var estimert til 144 millioner kroner. Tilbudsfrist var 10. januar 2024.
- (2) Prosentfordelingen for rammeavtalepartene var estimert slik i konkurransegrunnlaget punkt 1.3.2:

Leverandør nummer	Prosentandel
Leverandør 1	Estimert 50
Leverandør 2	Estimert 30
Leverandør 3	Estimert 20

- (3) Konkurransegrunnlagets punkt 6 bestemte at tildelingen skulle skje på grunnlag av hvilket tilbud som hadde det beste forholdet mellom «pris» (vektet 70 prosent) og «kvalitet» (vektet 30 prosent).
- (4) Av konkurransegrunnlaget punkt 6.1.1 fremgår det at priskriteriet skulle evalueres ut fra prisene som var oppgitt i prisskjemaet. Prisen skulle evalueres i henhold til en forholdsmessig metode, der tilbudet med lavest evalueringssum ville gis poengscore 10. Øvrige tilbydere ville bli gitt poeng etter følgende formel:

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

*«(Sum beste tilbud) / (Sum tilbud X)] * 10 = priskarakter tilbud X».*

- (5) Ved evaluering av kvalitetskriteriet skulle oppdragsgiver foreta en vurdering ut fra leverandørens beskrivelse av gjennomføringsevne og oppgaveforståelse. Vurderingen skulle gjøres på bakgrunn av leverandørens beskrivelse av fem punkter:

«-Redegjørelse for hvordan tilbyder skal gjennomføre et oppdrag på sykehus der pasienter oppholder seg.

-Tilbyder skal ha rutiner for håndtering av reklamasjoner, kvalitetsavvik og garanti for denne avtalen. Tilbyder skal beskrive disse.

-Beskrivelse av entreprenørens rutiner for dokumentasjonsleveranse-sluttdokumentasjon for et tømmeroppdrag på omfang opptil 1.000.000 NOK.

-Redegjørelse for hvordan tilbyder skal ivareta HMS ved oppdrag på St. Olavs hospital.

-Redegjørelse av miljøtiltak for denne avtalen.»

- (6) Det fulgte videre av konkurransegrunnlaget at oppdragsgiver skulle foreta en skjønnsmessig vurdering av kvalitetskriteriet, basert på svarene til leverandørene. Svarene til leverandørene kunne utgjøre maks 1200 ord. Den beste beskrivelsen samlet sett ville bli gitt 10 poeng, mens øvrige tilbud ville få poeng etter en forholdsmessig forskjell sammenliknet med det beste tilbudet.
- (7) Åtte leverandører leverte tilbud innen tilbudsfristen, hvorav én ble avvist fra konkurransen. Rammeavtalene ble tildelt de tre leverandørene Trebetong Entreprenør AS (nr. 1), Ruta Entreprenør AS (nr. 2) og AS Byggservice (nr. 3). Innklagede meddelte leverandørene at valgte leverandører hadde vunnet konkurransen i tildelingsbrev datert 18. mars 2024.
- (8) Poengsettingen ved evalueringen av henholdsvis priskriteriet og kvalitetskriteriet var som følger:

Tilbyders navn	Total evalueringssum	Poeng pris	Poengscore pris (70% vektet)
AS Byggservice	1.053.700, -	9,62	6,73
Braa & Sørvåg Bygg AS	1.107.500, -	9,15	6,40
Din Vaktmester AS	1.013.240, -	10,00	7,00
Hent AS	1.093.500, -	9,27	6,49

Orion Vaktmesterservice AS	1.046.000, -	9,69	6,78
Ruta Entreprenør AS	1.048.300, -	9,67	6,77
Trebetong Entreprenør AS	1.107.000, -	9,15	6,41

Tilbyders navn	Poeng kvalitet	Poengscore kvalitet (30% vektet)
AS Byggservice	8,0	2,4
Braa & Sørvåg Bygg AS	7,0	2,1
Din Vaktmester AS	4,0	1,2
Hent AS	7,0	2,1
Orion Vaktmesterservice AS	5,0	1,5
Ruta Entreprenør AS	8,0	2,4
Trebetong Entreprenør AS	10,0	3,0

- (9) Av tabellen under fremgår det endelige resultatet ut fra priskriteriet og kvalitetskriteriet. Klager ble rangert som nummer 6.

Tildelingskriterier	AS Byggservice		Braa & Sørvåg Bygg AS		Din Vaktmester AS		Hent AS		Orion Vaktmester service AS		Ruta Entreprenør AS		Trebetong Entreprenør AS	
	Poeng	Poengscore	Poeng	Poengscore	Poeng	Poengscore	Poeng	Poengscore	Poeng	Poengscore	Poeng	Poengscore	Poeng	Poengscore
Pris 70%	9,62	6,73	9,15	6,40	10,00	7,00	9,27	6,49	9,69	6,78	9,67	6,77	9,15	6,41

Kvalitet 30%	8,00	2,40	7,00	2,10	4,00	1,20	7,00	2,10	5,00	1,50	8,00	2,40	10,00	3,00
Totalsum		9,1		8,5		8,2		8,6		8,3		9,2		9,4
Rangering		3		5		7		4		6		2		1

- (10) For tildelingskriteriet kvalitet fikk leverandøren som ble rangert som nr. 1 (Trebetong Entreprenør AS) 10 poeng, som ga en vektet totalscore på 3. Klager fikk 5 poeng, hvilket ga en vektet totalscore på 1,5.

- (11) Innklagede ga i tildelingsbrevet følgende begrunnelse for evalueringen av Trebetong Entreprenør AS sitt tilbud under tildelingskriteriet kvalitet:

«Beskrivelsen om gjennomføring av oppdrag på sykehus er vurdert som den beste med tanke på tilpasning til oppdragsstørrelse, gode planleggingsrutiner etter bestilling med fremdriftsplaner, mange viktige detaljer ved forberedelse og gjennomføring av arbeidet, minimering av negative konsekvenser for kunden ved utførelse av arbeid, prioriteringer og fleksibilitet/tilpasningsevne i prosjekter. Besvarelsen om reklamasjon/avvik/garanti viser til rutiner hvordan avvik/reklamasjoner skal unngås og hvordan kvalitetsarbeidet ivaretas. Involvering av kunden og egen tilgang til tilbyders kvalitetsavvikssystem anses som positiv. Besvarelsen om sluttdokumentasjon viser til forpliktende rutiner og hvordan tjeneste/produktene levetid forlenges med slike rutiner inkludert beskrivelse av frister i forhold til sluttdokumentasjon. Beskrivelse om HMS skiller seg ikke fra konkurrerende tilbud og vurdert som en god besvarelse. Beskrivelsen om miljøtiltak inneholder mange gode tiltak konkret rettet mot denne avtalen. Spesielt beskrivelse om gjenbruk og ombrukskartlegging er fordelaktig og tilpasset for kunden.»

- (12) Innklagede signerte kontrakt med Trebetong Entreprenør AS, Ruta Entreprenør AS og AS Byggservice henholdsvis 11. april 2024, 12. april 2024 og 10. april 2024. Avtalene gjelder fra 1. mai 2024 til 30. april 2026 med to års opsjon.
- (13) Klager sendte brev til innklagede 4. april 2024, hvor de ba om beskrivelsen av gjennomføringsevne/oppgaveforståelse for kvalifiserte tilbydere og problematiserte om det ga et uforholdsmessig fortrinn å allerede inneha en rammeavtale. Klager ba også om rutine for klagebehandling og opplyste om at klagen ville sendes til Klagenemnda for offentlige anskaffelser.
- (14) I svar av 5. april 2024 informerte innklagede om at klagen ikke ble tatt til følge. Klager fikk tilsendt utvalgte sladdede dokumenter fra de tre valgte leverandørene.
- (15) Klagen ble brakt inn til Klagenemnda for offentlige anskaffelser 21. juli 2024.
- (16) Innklagede har i e-post til sekretariatet datert 2. september 2024 opplyst om følgende vedrørende hvilke leverandører som tidligere har hatt denne rammeavtalen:

«Trebetong Entreprenør AS var sammen med Braa & Sørvåg AS eksisterende leverandør på tidspunktet for utlysning/gjennomføring av anbudskonkurransen. Avtalen med de to leverandørene løp i tidsrommet 01.03.2020-01.03.2024.

Trebetong Entreprenør AS har også tidligere vært leverandør på denne avtalen, henholdsvis i perioden 15.12.2013-31.12-2017 og 01.01.2018-29.02.2020 sammen med Orion Vaktmester (klager).

For ordens skyld opplyser vi også at de to øvrige leverandørene som vant konkurransen, Ruta Entreprenør AS og AS Byggservice AS, ikke tidligere har hatt avtale med St. Olavs hospital».

(17) Nemndsmøte i saken ble avholdt 23. september 2024.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (18) Formelen som er brukt for pris gir små utslag i forhold til uttellingen for kvalitet. Når prisforskjeller gir så små utslag, står oppdragsgiver fritt til å gi de resterende 30 prosent avgjørende betydning. Klager problematiserer om dette er hensikten i en konkurranse hvor pris skal telle 70 prosent. Videre problematiseres det om kvalitetsforskjellen er så stor at det forsvarer mye større utslag mellom tilbudene enn pris.
- (19) Det anføres videre at vinneren av anbudskonkurransen har hatt en urimelig konkurransefordel. På bakgrunn av innklagedes evaluering og beskrivelse i tildelingsdokumentet, synes det å ha vært et uforholdsmessig fortrinn å allerede inneha rammeavtale med oppdragsgiver, med den kjennskap til rutiner og gjennomføringsmåter dette gir. Klager viser til beskrivelsen av rutiner for håndtering av oppdrag som bare den som allerede har rammeavtale med innklagede kan være informert om, da konkurransegrunnlaget ikke gir informasjon om dette. Innklagede har blant annet gitt positiv uttelling for spesifikke leveringsfrister for sluttdokumentasjon, selv om dette normalt fastsettes av oppdragsgiver selv. Tilbydere som ikke allerede har en rammeavtale, er ikke i stand til å gi en beskrivelse av hvordan sykehusets rutiner skal følges opp, og man kan derfor kun vise kompetanse ved å forklare hvilken erfaring man har med liknende prosjekter.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (20) Det foreligger ikke feil som medfører at regelverket om offentlige anskaffelser er brutt.
- (21) Konkurransen er avgjort i henhold til den vektingen av tildelingskriteriene som fremkom av konkurransedokumentene. Kvalitet er ikke gitt en høyere vekt enn pris. Årsaken til at det er små forskjeller i uttelling knyttet til pris, er at det er små forskjeller i de faktiske prisene i de respektive tilbudene. Da kan forskjeller i øvrige tildelingskriterier få økt relativ betydning. Dette innebærer ikke at det er skjedd en forskyvning av den relative vekten mellom tildelingskriteriene. Det er innenfor oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn å fastsette tildelingskriterier og hvilken vekt tildelingskriteriene skal ha.
- (22) Det er leverandørens egne rutiner og miljøtiltak som har vært gjenstand for evaluering, ikke leverandørens beskrivelse av etterlevelsen av oppdragsgivers rutiner. Leverandøren er gitt uttelling for tilbud som er konkrete og forpliktende for leverandøren, og som gir fordel for oppdragsgiver innenfor rammen av det som følger av konkurransegrunnlaget.

Leverandørene er ikke gitt annen uttelling knyttet til eventuell kompetanse tilegnet gjennom tidligere avtaler hos oppdragsgivere enn det som kan tilegnes gjennom andre oppdrag av samme art.

Klagenemndas vurdering:

- (23) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av tømrer- og snekkerarbeider til St. Olavs hospital, som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 144 millioner kroner. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 del I og III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (24) Klagenemnda vil først ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved at vektingen av tildelingskriteriene er forskjøvet ved at kvalitet har fått større utslag enn 30 prosent skulle tilsi.
- (25) Utgangspunktet er at valget av evalueringsmodell tilfaller oppdragsgiver. Dette valget kan bare i begrenset grad overprøves rettslig. Spørsmålet er ikke hvorvidt modellen er optimal, men om den er lovlig. I vår sak beror dette på om den valgte evalueringsmodellen er egnet til å identifisere og premiere relevante prisforskjeller mellom tilbudene, og på denne måten ivareta den fastsatte vekten av priskriteriet, jf. EU-domstolens avgjørelse i sak C-6/15 Dimarso premiss 32, hvor det fremgår at oppdragsgivers valg av evalueringsmodell «ikke [kan] føre til en ændring af tildelingskriteriene eller en ændring af den relative vægtning heraf».
- (26) I konkurransegrunnlaget punkt 6 fremgår det klart at «pris» skal vektes med 70 prosent og «kvalitet» med 30 prosent. Prisen skulle evalueres i henhold til en forholdsmessig metode, der tilbudet med lavest evalueringssum ville gis poengscore 10 og øvrige tilbydere ville bli gitt poeng etter følgende formel: $\frac{\text{Sum beste tilbud}}{(\text{Sum tilbud } X)} * 10 = \text{priskarakter tilbud } X$. Prisene på inngitte tilbud lå på mellom 1 013 240 og 1 107 500 kroner. Poengsummene på priskriteriet var dermed fra 9,15 til 10 poeng. Kvalitet fikk dermed stor betydning. De valgte leverandørene var de som hadde høyest poengsum på kvalitetskriteriet, men ikke de høyeste på priskriteriet.
- (27) En lignende sak var oppe for klagenemnda i sak 2024/214. Klagenemnda kom der til at oppdragsgiver ikke hadde brutt anskaffelsesregelverket ved å benytte en lineær evalueringsmodell for priskriteriet, selv om små prisforskjeller medførte små poengutslag.
- (28) For at modellen skal premiere relevante forskjeller mellom tilbudene, er det naturlig at små prisforskjeller også gir små poengutslag. Dette kan føre til at øvrige kriterier får økt relativ betydning i det konkrete tilfellet. Dette vil være en naturlig og ønsket konsekvens av at prisene er like, og klagenemnda kan ikke se at dette har medført en forskyvning i den relative vekten mellom tildelingskriteriene. Klagenemndas vurdering er at den valgte evalueringsmodellen ivaretar vektingen som er fastsatt i konkurransegrunnlaget. Klagers anførsel fører ikke frem.
- (29) Videre vil klagenemnda ta stilling til om valgte leverandør har fått en urimelig konkurransefordel, som innklagede plikter å utjevne.

- (30) Det følger av kravene til likebehandling og forutberegnelighet i anskaffelsesloven § 4 at oppdragsgiver plikter å behandle tilbyderne likt i anskaffelsesprosessen, og at konkurransegrunnlaget må utformes på en klar og utvetydig måte. Prinsippet om likebehandling innebærer videre at oppdragsgiver plikter å sikre at samtlige tilbydere får den samme informasjonen om anskaffelsen, og dermed settes i stand til å inngi tilbud på like premisser, se blant annet klagenemndas avgjørelse i 2021/367 premiss 63 med videre henvisninger.
- (31) I visse tilfeller kan likebehandlingsprinsippet utløse en aktivitetsplikt hos oppdragsgiver til å utjevne en konkurransefordel en tilbyder har. Det vises til lagmannsrettens dom i LE-2015-149169. Her kom retten til at valgte leverandør hadde fått en fordel overfor den andre leverandøren, ved å kjenne til listen over veier som ikke var omfattet av anbudsinnbydelsen. Fordi denne informasjonen hadde betydning for prissettingen, hadde oppdragsgiver brutt likebehandlingsprinsippet.
- (32) Rettspraksis fra EU-domstolen og underinstansene, samt klagenemndas egen praksis, viser imidlertid at ikke alle konkurransefortrinn kan anses som konkurransefordeler som bryter med prinsippet om likebehandling og som utløser en aktivitetsplikt hos oppdragsgiver, se for eksempel C-513/99 og klagenemndas avgjørelse i 2021/367. Blant annet vil tidligere eller eksisterende leverandører typisk ha god kjennskap til oppdraget som skal løses. Dette er imidlertid en iboende naturlig konkurransefordel, som ikke i seg selv innebærer et brudd med likebehandlingsprinsippet.
- (33) I klagenemndas avgjørelse 2021/367 hevdet klager at valgte leverandør hadde en konkurransefordel i egenskap av å være leverandør på den eksisterende rammeavtalen, og viste særlig til at leverandøren hadde god kjennskap til det styrings- og administrasjonssystemet som oppdragsgiver benyttet. Klagenemnda la til grunn at leverandørens kjennskap til systemet var et naturlig konkurransefortrinn, og at oppdragsgiver ikke hadde plikt til å utjevne konkurransefordelen utover å tilby opplæring i systemet før oppstart.
- (34) I konkurransegrunnlaget i denne saken er tilbyderne bedt om å beskrive gjennomføringsevne og oppgaveforståelse, konkretisert gjennom fem spørsmål/punkter. Svarene på disse punktene danner grunnlag for kvalitetsevalueringen.
- (35) Leverandører som har eller har hatt rammeavtaler med innklagede, vil kunne kjenne til rutiner, gjennomføringsmåter og lignende. Punktene som danner grunnlag for kvalitetsvurderingen i denne konkurransen, synes imidlertid å være utformet slik at også leverandører med erfaringer fra liknende prosjekter, har samme forutsetning for å beskrive egne rutiner og hvordan de vil håndtere prosessene og gjennomføringen. Innklagede har lagt opp til at tilbyderne skal beskrive *egne* rutiner, gjennomføringsmåter etc., slik at innklagede kan vurdere om disse er egnet for denne avtalen.
- (36) Videre fremstår selve vurderingen å være i tråd med momentene som skulle vektlegges under tildelingskriteriene. I evalueringen av Trebetong Entreprenør AS skriver innklagede blant annet at «*[b]esvarelsen om sluttdokumentasjon viser til forpliktende rutiner og hvordan tjeneste/produktene levetid forlenges med slike rutiner, inkludert beskrivelse av frister i forhold til sluttdokumentasjon*». Dette ligger innenfor ordlyden av konkurransegrunnlaget, som i punkt 6.1 fastslår at tilbyderne skal gi en «*beskrivelse av entreprenørens rutiner for dokumentasjonsleveranse- sluttdokumentasjon for et tømmeropdrag på omfang opptil 1.000.000 NOK*». Videre skriver innklagede i

vurderingen at beskrivelsen av miljøtiltak *«inneholder mange gode tiltak konkret rettet mot denne avtalen»*, og at *«[s]pesielt beskrivelse om gjenbruk og ombrukskartlegging er fordelaktig og tilpasset denne kunden»*. Også dette synes å være i tråd med punktet i konkurransegrunnlaget om *«Redegjørelse av miljøtiltak for denne avtalen»*. Punktet i konkurransegrunnlaget om at tilbyder skal beskrive *«rutiner for håndtering av reklamasjoner, kvalitetsavvik og garanti for denne avtalen»* åpner også for å gi uttelling for *«involvering av kunden og egen tilgang til tilbyders kvalitetsavvikssystem»*. I lys av ordlyden i konkurransegrunnlaget, kan nemnda heller ikke se at det bryter med kravet til forutberegnelighet i § 4 at innklagede har vektlagt de momentene klager viser til i kvalitetsevalueringen.

- (37) Hvor mange poeng leverandørene skulle få i kvalitetsevalueringen, er i utgangspunktet underlagt oppdragsgivers skjønn. Evalueringen viser at innklagede har foretatt vurderingen på bakgrunn av alle punktene i konkurransegrunnlaget. Klagenemnda kan ikke se at det er gitt uforholdsmessig stor uttelling for de momentene klager peker på. Valgte leverandør hadde i kraft av å være eksisterende leverandør en naturlig konkurransefordel ved at de kjente til rutiner og gjennomføringsmåter fra tidligere rammeavtale, men klagenemnda kan ikke se at dette innebar en urimelig konkurransefordel som innklagede pliktet å utjevne. Klagers anførsel fører ikke frem.

Konklusjon:

Sykehusinnkjøp HF har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å benytte en ulovlig evalueringsmetode eller ved ikke å utjevne en urimelig konkurransefordel.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Tarjei Bekkedal

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur