



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Saken gjelder: Evalueringsmetode. Avvisning.

Innklagede gjennomførte en konkurranse med forhandling om inngåelse av rammeavtaler for yrkesrettet norskopplæring med praksis. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved å anvende en hybridmodell i tildelingsevalueringen. Videre anførte klager at bruk av ulike metoder for å evaluere henholdsvis totalkostnad og kvalitet medførte en forskyvning i vektningen av tildelingskriteriene Totalkostnad og Kvalitet, samt at tildelingsevalueringen var vilkårlig. Ifølge klager var det videre i strid med regelverket at innklagede tillot valgte leverandør å levere et tilbud hvor løsningsbeskrivelsen oversteg sidetallsbegrensningen i konkurransegrunnlaget, og at dette måtte føre til at innklagede var forpliktet til å avvise valgte leverandørs tilbud. Klagers anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 11. oktober 2017 i sak 2016/179

Klager: SMI Språk og Kultur AS

Innklaget: NAV Tiltak Rogaland

Klagenemndas medlemmer: Jakob Wahl, Finn Arnesen, Kristian Jåtog Trygstad

Bakgrunn:

- (1) NAV Tiltak Rogaland (heretter innklagede) kunngjorde 23. mai 2016 en konkurranse med forhandling for anskaffelse av AMO (arbeidsmarkedskurs) - kurs for yrkesrettet norskopplæring med praksis. Anskaffelsens verdi ble i kunngjøringens punkt II.1.4 estimert til mellom kroner 6 000 000 og 20 000 000 ekskl. mva. Tilbudsfrist ble i kunngjøringens punkt IV.3.4 angitt til 20. juni 2016 kl. 11.00.
- (2) Innklagede hadde tidligere gjennomført en konkurranse om de samme oppdragene. Denne konkurransen ble kunngjort 26. november 2015, og kontrakt ble tildelt Allservice AS. Etter at SMI Språk og Kultur AS (heretter klager) hadde levert en klage, ble konkurransen avlyst, uten at klagen ble behandlet.
- (3) Anskaffelsen var delt opp i to regioner, én for Nord-Rogaland og én for Sør-Rogaland. Leverandørene kunne velge å levere tilbud i én av eller begge regionene. Klager leverte kun tilbud for regionen Sør-Rogaland, og klagen gjelder derfor bare denne delen av konkurransen.
- (4) Grunnlaget for valg av tilbud var angitt i konkurransegrunnlagets punkt 5.1:

"Tildelingskriterier

Tildelingen skjer på grunnlag av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, basert på følgende kriterier:

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

Tildelingskriterier	Vekt
<i>Totalkostnad, herunder pris* og forbehold til kontrakten som har økonomisk betydning for Oppdragsgiver</i>	40 %
<i>Kvalitet, herunder:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Oppdragsforståelse; organisering, tilrettelegging og arbeidsmetoder</i> • <i>Faglig innhold; herunder aktiviteter, temaer</i> • <i>Tilbudte instruktørers kompetanse og erfaring dokumentert gjennom kompetansebeskrivelse og CV</i> 	60 %
<i>Underpunktene av kvalitet vektes slik;</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Oppdragsforståelse; organisering, tilrettelegging og arbeidsmetoder</i> • <i>Faglig innhold; herunder aktiviteter og temaer</i> • <i>Tilbudte instruktørers kompetanse og erfaring dokumentert gjennom kompetansebeskrivelse og CV</i> 	45 % 20 % 35 %

**Fastpris for 20 deltakere pr mnd.*

Vurderingen av leverandørene vil foregå på følgende måte: Leverandørene gis en karakter for hvert tildelingskriterium på en poengskala fra 0 til 10 der 10 er best. Hver av disse karakterene blir multiplisert med gjeldende vektall."

- (5) Som en sentral del av redegjørelsen for tilbudt *Kvalitet* skulle leverandørene altså synliggjøre oppdragsforståelse gjennom en *Løsningsbeskrivelse*. I bilag 1 til konkurransegrunnlaget "*krav til utformingen av tilbudet*" var det stilt følgende krav til denne løsningsbeskrivelsen:

"Løsningsbeskrivelsen skal være i form av egenbeskrivelse og svare mot kravspesifikasjonen. Begrenses til maks 20 sider i Times New Roman, 12 punkter, halvannen linjeavstand. Alle sider og overskrifter skal være nummerert."

- (6) Seks leverandører leverte tilbud for Sør-Rogaland, blant annet klager. Det ble avholdt forhandlingsmøter med leverandørene i perioden 8. til 10. august 2016.
- (7) I brev 22. september 2016 informerte innklagede om at Allservice AS (heretter valgte leverandør) var innstilt som vinner av konkurransen. Valgte leverandør hadde nest lavest totalkostnad og fikk 8,07 poeng i bedømmelsen av dette tildelingskriteriet. I bedømmelsen av kvalitetskriteriet fikk valgte leverandør 7,78 poeng (med henholdsvis 7,50, 8,00 og 8,00 poeng før intern vekting på de tre underkriteriene). Klager hadde på sin side tredje lavest totalkostnad og fikk 6,64 poeng i bedømmelsen av dette tildelingskriteriet. I bedømmelsen av kvalitetskriteriet fikk klager 7,78 poeng (med henholdsvis 8,50, 7,50 og 7,00 poeng før intern vekting på de tre underkriteriene).
- (8) I tildelingsmeddelelsen ga innklagede følgende informasjon om beregningen av poengutslag ved bedømmelsen av tildelingskriteriene:

"Vedrørende poenggiving på tildelingskriteriet Totalkostnad:

- *Tildelingskriteriet Pris har gitt poengscore etter hybrid metoden. Laveste pris gir høyeste score på en poengskala fra 0 – 10. Ettersom to av prisene i denne*

konkurransen avviker mer enn 100 % fra laveste tilbudte pris vil den lineære metoden gi negativ score. Hybrid metoden gir et knekkpunkt slik at ingen får negativ score. I tillegg vil den forholdsmessige metoden ikke kunne vise den reelle prisforskjellen. Samtlige tilbydere fikk beskjed under forhandlingsmøtet at det er kurspris pr mnd for 20 deltakere som legges til grunn for vurdering av pris

- *Ingen av tilbyderne hadde forbehold til kontrakten.*

Vedrørende poenggiving på tildelingskriteriet Kvalitet: Vurderingen av tilbudene i forhold til de tre oppgitte underkriteriene på kvalitet gir en samlet totalvurdering av tildelingskriteriet kvalitet. Tilbudene er vurdert mot de tre underkriteriene og gitt poeng på en skala fra 0 til 10. Hvert av poengene har blitt multiplisert med gjeldende vektall.

- *Underkriteriet **Oppdragsforståelse; organisering, tilrettelegging og arbeidsmetoder (45%)** har vært en helhetlig vurdering på tilbyder sin beskrivelse og begrunnelse av hvordan tiltaket er organisert, hvilke arbeidsmetoder som benyttes og hvordan tiltaket tilrettelegges.*
- *Underkriteriet **Faglig innhold; herunder aktiviteter, temaer (20%)** har vært en helhetlig vurdering av tilbyder sin beskrivelse og begrunnelse for hvordan fagplanen er lagt opp med tilhørende temaer og aktiviteter i tiltaket.*
- *Underkriteriet **Tilbudte instruktørers kompetanse og erfaring dokumentert gjennom kompetansebeskrivelse og CV (35%)** har vært en helhetlig vurdering av hvordan tilbyder besvarer kompetansekravene i kravspesifikasjonen.*

For å opprettholde korrekt vektning mellom Pris (40%) og Kvalitet (60%) vil tildelingskriteriet Kvalitet bli justert med en justeringsfaktor slik at høyeste oppnådde poengsum på Kvalitet blir 10. For å finne justeringsfaktoren deles 10 på høyeste poengscore på Kvalitet. Total poengscore for den enkelte tilbyder på tildelingskriteriet Kvalitet blir justert ved å gange oppnådd poengscore med justeringsfaktoren. Alle tilbydere har fått justert sin totale poengscore på Kvalitet med justeringsfaktoren. Justeringsfaktoren for Sør er: 1,274 ($10/7,85 = 1,274$)."

- (9) Klager sendte 5. oktober 2016 en klage på valg av tilbud og ba samtidig om innsyn i valgte leverandørs tilbud. Klagen ble besvart 7. oktober 2016, og klagen ble ikke tatt til følge. Kontrakt ble inngått mellom innklagede og valgte leverandør samme dag.
- (10) Klager fikk innsyn i en sladdet versjon av valgte leverandørs tilbud. Etter klage ble klager gitt innsyn i flere opplysninger, men klager fikk ikke fullt innsyn i tilbudet.
- (11) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser ved klage av 23. november 2016.
- (12) Nemndsmøte i saken ble avholdt 9. oktober 2017.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

Fremleggelse av dokumenter

- (13) Klagenemnda må be innklagede oversende en usladdet versjon av de to tilbudene fra valgte leverandør, da innholdet har betydning for nemndas vurderinger.

Evalueringsmetode

- (14) Innklagede har benyttet en hybridmodell ved bedømmelsen av tildelingskriteriet *Totalkostnad*. Dette var det ikke opplyst om i konkurransegrunnlaget. Det er ikke godtgjort at hybridmetoden gir et riktigere bilde enn den forholdsmessige modellen.
- (15) Innklagede har heller ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor valg av hybridmodellen sikret en uttelling som gjenspeilet relevante forskjeller mellom tilbudsprisene. Etter klagers vurdering ga hybridmodellen større poengutslag enn den reelle prisforskjellen skulle tilsi.
- (16) Det er videre benyttet to ulike metoder for å evaluere henholdsvis totalkostnad og kvalitet, noe som leder til feil evaluering av tilbudene. Den valgte hybridmetoden gir større utslag enn den forholdsmessige metoden og forsterker inntrykket av pris/kvalitet ikke får den intenderte innflytelsen på endelig score. Dette er i strid med god anbudsskikk, jf. loven § 5 og forskriften § 3-1. Innklagede har benyttet hele karakterskalaen fra 1-10 ved evalueringen av pris/totalkostnad, mens ved evalueringen av kvalitet er i realiteten kun deler av skalaen benyttet. Evalueringen av totalkostnad gir et spenn fra 0,8 til 10, dvs. en differanse på 9,2. Evalueringen av kriteriet kvalitet viser et spenn fra 5,80 til 7,85, dvs. en differanse på 2,05. Poengscoren på kvalitet er deretter justert med en faktor på 1,274 slik at tilbudet med best kvalitet oppjusteres til 10 og det dårligste til 7,39, dvs. en differanse på 2,61.
- (17) Dette medfører en vridning av vektingen til fordel for pris/totalkostnad. Modellen for totalkostnad gir store utslag da billigste tilbud alltid får høyest score, mens kvalitetsbedømmingen har langt mindre variasjon. Dette medfører at vektingen av tildelingskriteriene forskyves. Evalueringen av tildelingskriteriene er etter dette ikke foretatt i samsvar med forutsetningene om en vekting av totalkostnad på 40 % og kvalitet på 60 % og fremstår som vilkårlig fastsatt som følge av ulik vekting av underkriteriene.
- (18) Under enhver omstendighet er det en risiko for at vekten av tildelingskriteriene er forskjøvet. En slik risiko er i seg selv nok til at det foreligger et brudd på anskaffelsesregelverket.

Tildelingsevaluering

- (19) En gjennomgang av evalueringene av tilbudene fra klager og valgte leverandør fra henholdsvis den første og den andre konkurransen viser at det er grunn til å tro at vurderingene til tider er vilkårlige og at krav til objektiv bedømmelse ikke er ivaretatt. Det er store svingninger i vurderingen av samme leverandørs tilbud selv om de svarer på to tilnærmet identiske konkurransegrunnlag utlyst innen et tidsvindu på ca. 5 måneder. Innklagedes evalueringen av underkriteriene til tildelingskriteriet kvalitet representerer brudd på kravene til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet i loven § 5, samt reglene for valg av tilbud i forskriften § 13-2.

Avvisning av tilbud

- (20) Innklagede har brutt kravene til forutberegnelighet i loven § 5 ved å godta at valgte leverandør leverte inn en løsningsbeskrivelse på 27 sider, når det fremgikk av konkurransegrunnlaget at løsningsbeskrivelsen skulle begrenses til 20.
- (21) Valgte leverandørs tilbud skulle ha vært avvist som følge av at det var på 27 sider og derfor fravek maksimumsgrensen i konkurransegrunnlaget. Det er i strid med kravet til likebehandling dersom et tilbud beheftet med forhold som medfører relativ bedømmelsestvil ikke avvises.
- (22) Innklagedes anførsel om at tilbyderne hadde adgang til å gjøre tilføyelser og endringer i revidert tilbud reparerer ikke det faktum at valgte leverandør fikk levere et løsningsforslag som var syv sider lengre enn de øvrige tilbyderne i konkurransen. Det reviderte tilbudet skulle inneholde presiseringer og supplerende informasjon i henhold til noen angitte aksjonspunkter. Det reviderte tilbudet skulle videre ikke overstige fem sider. Det reviderte tilbudet ville dermed ikke være en selvstendig oppdatering/utvidelse av det opprinnelige tilbudet etter tilbyders eget forgodtbefinnende.

Innklagede har i det vesentlige anført:

Fremleggelse av dokumenter

- (23) Innklagede kan ikke sende ut usladdete versjoner av tilbudene til valgte leverandør da de inneholder taushetsbelagte opplysninger. Vedtak om å nekte innsyn i opplysningene er allerede prøvd av Arbeids- og velferdsdirektoratet, som er klageinstans for innklagede i saker som gjelder vedtak om innsyn i dokumenter/opplysninger.

Evalueringsmetode

- (24) I konkurransegrunnlaget ble det gitt informasjon om evalueringsmetoden, herunder at leverandørene skulle gis en karakter for hvert tildelingskriterium på en poengskala fra 0 til 10 der 10 var best. Hver av disse karakterene blir multiplisert med gjeldende vektall. Etter innklagedes syn er ikke oppdragsgiver pålagt å oppgi informasjon om evalueringsmetode i konkurransegrunnlaget utover den informasjonen som er gitt i konkurransegrunnlaget.
- (25) Klagers anførsel om at oppdragsgiver må ta utgangspunkt i den forholdsmessige metoden er ikke korrekt. Den kan variere fra en anskaffelse til en annen hvilken metode som er best egnet til å vise de relevante forskjellene mellom tilbudene.
- (26) Grunnlaget for å velge hybridmetoden er at denne sikret at de relevante forskjellene ble tydeliggjort på en god måte. I denne konkurransen er det mer enn 100 % avvik i prisene i tilbudene, noe som fører til negativ score dersom den lineære metoden brukes. Den forholdsmessige metoden vil ikke kunne vise den reelle prisforskjellen, og derfor ble hybridmetoden valgt.
- (27) Innklagede anfører at det uansett ikke er krav om at det må være like prosentmessig forskjell mellom prisene som blir angitt i tilbudet og poengscore som blir gitt under evalueringen. Det sentrale er om poenggivning sikrer at relevante forskjeller i tilbudene er speilet i evalueringen, ikke om den prosentmessige forskjellen er identisk.

- (28) I alle tilfeller ville utfallet av konkurransen ha vært den samme, uavhengig av om det hadde blitt brukt en forholdsmessig-, lineær- eller hybridmetode.
- (29) Vektingen mellom tildelingskriteriene er ikke forskjøvet. Tilbudet med lavest pris ble gitt 10 poeng. Det ble ikke gitt toppscore i forbindelse med underkriteriene til tildelingskriteriet kvalitet, men den samlede poengscoren ble oppjustert slik at beste tilbud under tildelingskriteriet kvalitet fikk 10 poeng. Dette ble gjort for å unngå en eventuell forskyvning av vektingen av tildelingskriteriene. Det er ikke et krav at man skal bruke hele skalaen på tildelingskriteriene eller underkriteriene.

Tildelingsevaluering

- (30) Med hensyn til evalueringen av tilbudene presiserer innklagede at det er to helt selvstendige konkurranser som skal vurderes selvstendig og konkret. Det er derfor ikke relevant å sammenligne slik klager gjør. Oppdragsgiver er ikke forpliktet til å gi lik score og begrunnelse i to forskjellige konkurranser, selv om konkurransegrunnlaget er likt. Videre har tilbyder anledning til å justere eller endre tilbudet i konkurranse nummer to på bakgrunn av de tilbakemeldinger som ble gitt i forhandlingsmøte og revidert tilbud i den første konkurransen. På denne bakgrunn er det en naturlig konsekvens at det blir nyanseforskjeller i poenggivningen og begrunnelsen i de to konkurransene.

Avvisning av tilbud

- (31) Klager har anført at valgte leverandørs tilbud skulle ha vært avvist på bakgrunn av at de ekstra sidene i tilbudet deres kan medføre relativ bedømmelsestvil og at dette derfor er et brudd på likebehandlingsprinsippet. Innklagede anfører at kravet til utforming av tilbudet er en ordensbestemmelse og formålet var at innklagede ikke skulle få et svært stort sidetall å forholde seg til. Seks sider ekstra var innenfor det som var håndterbart for oppdragsgiver og derfor ble dette akseptert.
- (32) I tillegg kan litt av det som står i løsningsbeskrivelsen til valgte leverandør trekkes fra. Valgte leverandør brukte blant annet én side på innholdsfortegnelse. Det var ikke et krav at dette skulle være med i løsningsbeskrivelsen. På side 3 har valgte leverandør brukt en halv side på en figur som inneholder til sammen åtte ord og det er brukt nesten en halv side på en lignende tabell på side 17. Reelt sett er dermed valgte leverandørs tilbud på bare fire sider ekstra. Dette har ikke hatt betydning for vurderingen eller rangeringen av tilbudene.
- (33) I tillegg var det en konkurranse med forhandling og samtlige av leverandørene ble invitert til forhandlinger. Dersom noen av dem mente at det var behov for å gi mer utfyllende og detaljerte beskrivelser utover det som allerede var gitt i løsningsbeskrivelsen, så hadde leverandører mulighet til å komme med dette under forhandlingene.
- (34) Innklagede, som har inngående kjennskap til evalueringen av tilbudene, anfører at forskjellen på fire sider i det opprinnelige tilbudet til valgte leverandør ikke har hatt innvirkning på vurderingen eller rangeringen av tilbudene. De ekstra sidene medfører derfor ikke bedømmelsestvil.
- (35) Dersom nemnda kommer til at det foreligger relativ bedømmelsestvil er uansett regelen i forskriften § 11-11 2 (b) en kan-avvisningsregel og det foreligger derfor ingen avvisningsplikt i slikt tilfelle. Relativ bedømmelsestvil og kravet om likebehandling i

denne saken relaterer seg til fasen etter at forhandlingene var gjennomført, og er dermed ikke relevant siden en eventuell relativ bedømmelsestil som følge av ekstra sidetall i det opprinnelige tilbudet i dette tilfellet ble reparert i forhandlingene.

- (36) Når man i forhandlingsprotokollen ba om at revidert tilbud ikke oversteg fem sider, var dette bare et ønske fra innklagedes side, og ikke et krav. Setningen var følgelig bare retningsgivende. Innklagede ga muntlig beskjed til alle tilbyderne om at de ikke ville bli avvist eller "straffet" dersom revidert tilbud oversteg fem sider.
- (37) Klager har forholdt seg til at sidetallsbegrensningen var retningsgivende og leverte et revidert tilbud på 8,5 sider, mens valgte leverandørs reviderte tilbud var på 5 sider. Valgte leverandør leverte derfor etter innklagedes syn totalt 29 sider mens klager leverte totalt 28,5. Dette medfører at en eventuell forskjellsbehandling ble reparert.

Klagenemndas vurdering:

- (38) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av AMO yrkesrettet norskopplæring med praksis som er en uprioritert tjenesteanskaffelse i kategori 24. Anskaffelsens verdi er i kunngjøringens punkt II.1.4 estimert til mellom kroner 6 000 000 og 20 000 000 ekskl. mva. 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 del II, jf. forskriften §§ 2-1 og 2-2.

Fremleggelse av dokumenter

- (39) Klager har anmodet klagenemnda om å pålegge innklagede å fremlegge valgte leverandør sine usladdete tilbud som bevis. Ettersom opplysningene er vurdert som taushetsbelagte, kan tilbudene ikke fremlegges uten nemdsleders samtykke, jf. klagenemndsforordningen § 11. Sekretariatet fant ikke grunn til å innhente ytterligere informasjon ettersom de aktuelle opplysningene ikke er nødvendige for klagenemndas behandling av saken.
- (40) Klagenemnda finner ikke grunn til å overprøve sekretariatets vurdering.

Evalueringsmetode

- (41) Klager anfører at innklagede har begått flere regelbrudd ved valg av metode for bedømmelsen av tildelingskriteriene.
- (42) Klager har for det første anført at tildelingskriteriet *Totalkostnad* ikke kunne bedømmes ved en såkalt hybridmetode.
- (43) Innklagede har en viss skjønnsfrihet ved valg av metode for beregning av poengutslag ved bedømmelsen av tildelingskriteriene, jf. EU-domstolens sak C-6/15. I den saken uttalte EU-domstolen at oppdragsgiver har mulighet for å *"tilpasse den bedømmelsesmetode, som den vil anvende med henblik på at vurdere og klassifisere tilbuddene, i forhold til den konkrete sags omstendigheter."* Det gjelder altså ingen plikt til eller presumsjon for å benytte den forholdsmessige poengberegningemetoden, slik klager har anført.

- (44) Det fremgår videre direkte av EU-domstolens avgjørelse i sak C-6/15 at innklagede ikke var forpliktet til å informere i konkurransegrunnlaget om hvilke poengberegningsmetoder som ville bli benyttet.
- (45) Samtidig er skjønnsfriheten ved valg av poengberegningsmetode underlagt begrensninger, slik det blant annet fremgår av Rt 2007 side 1973. I klagenemndas sak 2014/95 avsnitt 29 flg. er det redegjort for rettslige krav som EU-domstolen har utledet av de grunnleggende prinsippene.
- (46) Valg av evalueringsmetode kan få stor innvirkning på utfallet av konkurransen, og oppdragsgiver skal ha et bevisst forhold til valg av metode. Dette innebærer at oppdragsgiver som et minimum må ha gjort en overordnet vurdering av konsekvenser ved bruk av ulike metoder, og en vurdering av om den metoden som benyttes er egnet. I denne vurderingen må oppdragsgiver ha tatt i betraktning de utslagene den valgte metoden får for beregningen av tilbudenes poenguttelling på kriteriene. I de tilfellene spørsmålet aktualiseres, for eksempel gjennom en klagesak, skal oppdragsgiver kunne vise at valg av metode er gjennomtenkt, og at den valgte metoden var egnet til å identifisere relevante forskjeller mellom tilbudene.
- (47) I foreliggende sak har innklagede brukt en hybridmetode hvor priser som var mer enn 75 % høyere enn laveste pris ble vurdert etter en forholdsmessig modell. Innklagede har anført at denne metoden er valgt fordi den gjenspeiler prisforskjellene. Det er i denne sammenheng vist til at det var mer enn 100 % forskjell i prisene i tilbudene, samtidig som konkurransegrunnlaget utelukket muligheten for negative poengutslag. Den forholdsmessige metoden ville etter innklagedes syn ikke være egnet til å gjenspeile de reelle prisforskjellene.
- (48) Innklagede har ikke redegjort for hvorfor det ikke var aktuelt å bruke lineære metoder som dekket det aktuelle prisintervallet mellom beste og dårligste tilbudspris. Innklagede har imidlertid imøtegått klagers hovedanførsel om at den forholdsmessige metoden skulle ha vært brukt. Klagenemnda har etter dette ikke rettslige innvendinger mot innklagedes valg av poengberegningsmetode på tildelingskriteriet *Totalkostnad*.
- (49) Klager har for det andre anført at innklagede har brutt regelverket ved å benytte ulike metoder ved bedømmelsen av tildelingskriteriene *Totalkostnad* og *Kvalitet*. I bedømmelsen av kvalitetskriteriet ble tilbudene bedømt opp mot en ekstern standard på hvert av underkriteriene. Deretter ble tilbudenes samlede uttelling på tildelingskriteriet justert forholdsmessig, slik at det beste tilbudet fikk maksimal uttelling.
- (50) Klager anfører at bruken av ulike metoder på de to tildelingskriteriene har ført til at tildelingskriterienes vekt er endret, eller at det i det minste er en risiko for at vekten er endret. Klager har i denne sammenheng vist til at innklagede har latt begrensede forskjeller i totalkostnad få store utslag, mens relativt store kvalitetsforskjeller fikk små utslag i evalueringen.
- (51) Hvilken metode oppdragsgiver benytter for evalueringen av tildelingskriteriene, vil som oftest få betydning for hvor mange poeng tilbudene får i evalueringen. Uansett hvilken metode som benyttes, vil tilbudet som bedømmes som best på et tildelingskriterium få bedre uttelling enn de øvrige i evalueringen av dette kriteriet. Valg av evalueringsmetode spiller derimot inn på hvilke poengutslag differansene mellom det beste tilbudet og de øvrige gis i bedømmelsen av hvert tildelingskriterium. Konsekvensene ved valg av

evalueringsmetode blir derfor først synlige når tildelingskriteriene holdes opp mot hverandre i den samlede vurderingen av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige.

- (52) I en jevn konkurranse kan valg av evalueringsmetode få avgjørende betydning for hvilket tilbud som vurderes som det økonomisk mest fordelaktige. Hvilken evalueringsmetode som benyttes, er dermed relevant for leverandørene. Valg av metode er vel så sentralt for oppdragsgiver for å sikre at kontrakt inngås på bakgrunn av det beste tilbudet. Feil valg av metode kan gi oppdragsgiver en dårligere og/eller dyrere leveranse enn det de innkomne tilbudene ga grunnlag for.
- (53) Det gjelder ikke noe generelt krav om at oppdragsgiver skal benytte samme poengberegningemetode på tildelingskriteriene. Det avgjørende er derimot om metodene som benyttes gir egnede utslag i den samlede vurderingen, se for eksempel Borgarting lagmannsretts avgjørelse i sak LB-2010-68992 og klagenemndas avgjørelser i sak 2008/204, sak 2013/31 og sak 2015/60. Metodene vil gi egnede utslag hvis et fortrinn på ett tildelingskriterium kan utlignes ved et tilsvarende fortrinn på et annet tildelingskriterium.
- (54) I motsetning til hva klager later til å mene, er det ikke nødvendigvis slik at poengdifferansen mellom høyeste og laveste totalkostnad og poengdifferansen mellom beste og dårligste kvalitet er et egnet sammenligningsgrunnlag. Slik saken er opplyst, har ikke klagenemnda rettslige innvendinger mot innklagedes vurdering av at denne differansen er en konsekvens av at forskjellene i tilbudt totalkostnad var større enn forskjellene i tilbudt kvalitet. Innklagedes oppjustering av poengsummene på kvalitetskriteriet kan uansett ikke ha ført til at totalkostnadskriteriets vekt ble økt. Hvis denne justeringen har hatt betydning, må det ha vært ved en økning av kvalitetskriteriets vekt fordi differansene mellom tilbudenes poeng på kvalitetskriteriet økte ved den forholdsmessige justeringen. Klagers anførsel fører etter dette ikke frem.

Tildelingsevaluering

- (55) Klager har også vist til at det er store variasjoner mellom innklagedes evaluering av tilbudt kvalitet i den første og den andre konkurransen, uten at dette relateres til forskjeller i tilbudene. Etter klagers oppfatning viser dette at tilbudene har vært evaluert i strid med regelverket.
- (56) I en rettslig vurdering av evalueringen er det avgjørende hvordan kriteriene har vært bedømt i den aktuelle konkurransen. En sammenligning med evalueringen i en konkurranse som har blitt avlyst, er ikke uten videre relevant og egnet til å belyse svakheter i den foreliggende evalueringen. Innklagede har vist til at forskjellene kan skyldes endringer i tilbudene, og det er videre påpekt at det er tale om to ulike konkurranser som skal vurderes selvstendig. Klagers anførsel gir etter dette ikke grunnlag for å underkjenne innklagedes evaluering.

Avvisning av tilbud

- (57) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket ved å godta at valgte leverandør leverte inn en løsningsbeskrivelse i tilbudet på 27 sider, når konkurransegrunnlaget stilte krav om at denne skulle være på maksimalt 20 sider. Innklagede har på sin side fremholdt at kravet til utforming av tilbudet er en ordensbestemmelse og formålet var at innklagede ikke skulle få et svært stort sidetall å forholde seg til. Løsningsbeskrivelsen var innenfor det som var håndterbart for oppdragsgiver, og derfor ble denne akseptert.
- (58) Det fremgår av bilag 1 i konkurransegrunnlaget at "*[l]øsningsbeskrivelsen skal være i form av egenbeskrivelse og svare mot kravspesifikasjonen. Begrenses til maks 20 sider i Times New Roman, 12 punkter, halvannen linjeavstand. Alle sider og overskrifter skal være nummerert.*"
- (59) Når løsningsbeskrivelsen i valgte leverandørs tilbud oversteg denne sidetallsbegrensningen med sju sider, hadde valgte leverandør mulighet til å beskrive sitt løsningsforslag grundigere og mer utfyllende enn de øvrige tilbydere. Bruddet på sidetallsbegrensningen ga dermed valgte leverandør økt mulighet til å synliggjøre merverdi og en potensiell fordel i konkurransen.
- (60) Etter klagenemndas syn må det vurderes om bruddet på sidetallsbegrensningen kan ha medført tvil om tilbudet skal bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene, jf. forskriften § 11-11 (2) bokstav b. Innklagede har vist til at det ikke forelå slik relativ bedømmelsestvil, og at forhandlingene uansett ble brukt til å gjøre tilbudene sammenlignbare. Det er i denne forbindelse blant annet vist til at leverandørene kunne gi supplerende informasjon om løsningsbeskrivelsen i det reviderte tilbudet. I referatet fra forhandlingsmøtet ble det riktignok bedt om at det reviderte tilbudet ikke var på mer enn maksimalt fem sider, men både ordlyden og muntlige presiseringer i forhandlingsmøtene viste at denne grensen kun var veiledende. Dette understøttes for øvrig av at klager leverte et revidert tilbud på 8,5 sider. Valgte leverandør leverte på sin side et revidert tilbud på 5 sider.
- (61) Slik saken er opplyst har klagenemnda ikke grunnlag for å underkjenne innklagedes vurdering av at det ikke forelå relativt bedømmelsestvil etter mottak av de reviderte tilbudene. Innklagede hadde i så fall verken rett eller plikt til å avvise valgte leverandørs tilbud etter forskriften § 11-11 (2) bokstav b som følge av manglende overholdelse av sidebegrensningen.

Konklusjon:

NAV Tiltak Rogaland har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Kristian Jåtog Trygstad

Dokumentet er godkjent elektronisk