

Evaluering

Evaluering av tilbudene har som formål å vurdere og rangere de mottatte tilbudene på grunnlag av tildelingskriteriene som gjelder for konkurransen.

Tildeling av kontrakter i offentlige anskaffelser kan skje på grunnlag av tilbudet med lavest pris eller kostnad, eller lavest pris eller kostnad i kombinasjon med kvalitetskriterier. Se mer om dette i eget avsnitt om tildelingskriterier i denne veilederen. Dersom tilbudene består av flere pris- og/eller kostnadselementer, må oppdragsgiver legge en plan for hvordan disse elementene skal evalueres, slik at oppdragsgiver finner frem til den reelle prisen eller kostnaden ved de enkelte tilbudene. Oppdragsgiver må også sørge for at konkurransegrunnlaget angir hvordan tilbudene skal utformes, slik at prisen og/eller kostnaden kan vurderes og sammenliknes i henhold til den planen som er lagt.

I det videre vil denne veiledningen omhandle evaluering hvor tildelingen skjer på grunnlag av beste forhold mellom pris eller kostnad og kvalitet.

Evalueringsmodeller – Beste forhold mellom pris eller kostnad og kvalitet

Kvalitetskriteriene vil typisk inneholde elementer som ivaretar ulike hensyn og formål oppdragsgiver har med anskaffelsen. For å kunne sammenligne tilbudene med hverandre må en benytte en metode – en evalueringsmodell som gjør disse elementene om til sammenlignbare størrelser. Det finnes i hovedsak to hovedgrupper av evalueringsmodeller:

- Poengmodeller – omgjør pris og kvalitet til poeng
- Prissetting av kvalitet – omgjør kvalitet til fradrag eller påslag på den tilbudte prisen

Evaluering og anskaffelsesregelverket

En forutsetning for en lovlig tilbudsevaluering er at tildelingskriteriene er utformet i henhold til kravene i regelverket.

Anskaffelsesforskriften § 8-11(2), for anskaffelser som følger forskriftens del II, og § 18-1(4), for anskaffelser som må følge forskriftens del III, krever at tildelingskriteriet må ha tilknytning til leveransen.

Det følger av domstols- og KOFA-praksis at tildelingskriteriene må være egnet til å identifisere beste forhold mellom pris eller kostnad og kvalitet. Kriterier som kan premiere relevante styrker og svakheter ved tilbudene er egnet.

Dette er slått fast i flere avgjørelser fra EU domstolen, blant annet i sak C-31/87 *Beentjes* (avsnitt 19). Dette er også påpekt i en rekke saker i KOFA.

Under evalueringen er det bare tillatt å vektlegge det som kan utledes fra tildelingskriteriene. Å ta hensyn til andre forhold vil være i strid med regelverkets grunnleggende krav til forutberegnelighet.

Anskaffelsesforskriften har ingen bestemmelser om evalueringsmodeller. Utgangspunktet er derfor at oppdragsgiver står fritt til å velge den evalueringsmodellen de mener passer best. KOFA har ved flere anledninger uttalt at valg av evalueringsmodell ligger innenfor oppdragsgivers frie skjønn og bare i liten grad kan overprøves rettslig. I sak 2017/114 uttalte KOFA:

«Utgangspunktet er at valg av evalueringsmodell ligger innenfor oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn, og at dette skjønnet bare i begrenset grad kan overprøves rettslig. Oppdragsgiver har frihet til å definere hva som representerer relevante merverdier og til å definere hvilke egenskaper ved tilbudene som skal gis hvilke utslag, såfremt dette gjøres i samsvar med kravene til likebehandling og gjennomsiktighet i loven § 5, jf. klagenemndas sak 2015/60, premiss 34. En evalueringsmodell vil etter omstendighetene kunne underkjennes som uegnet, men terskelen for dette er høy, jf. klagenemndas sak 2018/238, premiss 34. Risiko for at den valgte modellen ikke gir oppdragsgiver det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, er ikke tilstrekkelig, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2017/103, premiss 32, med videre henvisning til sak 2016/71.»

EU-domstolen har i sin avgjørelse i sak C-6/15 *Dimarso* avsnitt 27-28 uttalt at det ikke er et krav om å opplyse om evalueringsmodellen som skal benyttes i konkurransegrunnlaget. I samme avgjørelse uttalte domstolen at evalueringsmodellen som benyttes ikke kan føre til en endring av tildelingskriteriene eller vektning av kriteriene.

Hvis oppdragsgiver opplyser om hvilken evalueringsmodell som skal benyttes, er oppdragsgiver forpliktet til å benytte denne modellen. Å bruke en annen evalueringsmodell i en slik situasjon vil være et brudd på kravet til forutberegnelighet. Dette følger av både EU-domstolen og KOFA sin praksis. KOFA uttaler dette i sak 2017/102

“Oppdragsgiver er ikke forpliktet til å publisere metodene for hvordan tilbudene gis uttelling i forhold til tildelingskriteriene. Dersom oppdragsgiver gir slik informasjon, må imidlertid leverandørene kunne innrette seg i tillit til at den fremgangsmåten som er beskrevet blir fulgt, jf. for så vidt klagenemndas avgjørelse i sak 2017/102 premiss 17.”

For å gjennomføre en lovlig evalueringsprosess må oppdragsgiver:

formulere lovlige tildelingskriterier

faktisk vektlegge de elementene tildelingskriteriene uttrykker at skal vektlegges

gi relevante forskjeller i tilbudene relevante utslag

ikke vektlegge elementer som ikke kan utledes fra tildelingskriteriene

ivareta krav til likebehandling, typisk ved at styrker/svakheter i tilbudene premieres på samme måte i alle tilbudene. Det er i stor grad opp til oppdragsgivers skjønn å vurdere hvilke utslag ulike elementer i tilbudene skal gis, men det må altså likebehandles.

utøve skjønn på en saklig måte

Valg av evalueringsmodell

Når kontrakt skal tildeles ikke utelukkende på grunnlag av lavest pris eller lavest kostnad, men på grunnlag av beste forhold mellom pris eller kostnad og kvalitet, signaliserer oppdragsgiver en betalingsvilje for kvalitet utover minstekravene som er satt til kvalitet i kravspesifikasjonen. Denne betalingsvilligheten har selvsagt sin begrensning. Oppdragsgivere vil ha en øvre grense for mye de er villig til å betale for høyere kvalitet. For å finne det beste tilbudet er det derfor avgjørende at oppdragsgiver evaluerer kvalitetskriteriene i henhold til den betalingsviljen oppdragsgiver faktisk har for den aktuelle kvaliteten.

Vi anbefaler derfor at oppdragsgivere benytter en evalueringsmodell som prissetter kvalitet. En slik modell innebærer at evaluering av kvalitetskriterier fører til et fiktivt fradrag fra den reelle tilbudsprisen i stedet for at det gis poeng. På denne måten kan oppdragsgiver gjennom hele

evalueringsprosessen være bevisst sin egen betalingsvilje og finne det tilbudet som har det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet.

Evalueringsmodell – prissetting av kvalitet

En evalueringsmodell som prissetter kvalitet fungerer slik at det tas utgangspunkt i de tilbudte prisene, så gis det et fiktivt fratreck, eventuelt påslag, fra prisen basert på hvordan kvalitetskriteriene vurderes. Vinneren av konkurransen er den leverandøren som har tilbudet med den laveste fiktive tilbudsprisen. Dette tilbudet er det som har det beste forholdet mellom pris og kvalitet. Når kontrakten skal gjennomføres er det naturligvis den faktiske tilbudte prisen som gjelder.

Praktisk gjennomføring

I vår beskrivelse av en mulig praktisk gjennomføring tar vi utgangspunkt i de faktisk tilbudte prisene og gjør fiktive fratreck i tilbudt pris basert på vurdering av det enkelte kvalitetskriteriet.

For å sikre forutberegnelighet, må oppdragsgiver opplyse i konkurransegrunnlaget hvor stort fiktivt fratreck det er mulig å oppnå på hvert enkelt kvalitetskriterium. Det maksimale fratrekket kan oppgis som et bestemt beløp, en prosentandel av anskaffelsens maksimale verdi, eller på annen måte. Hovedpoenget er at det maksimale fiktive fradraget i pris oppgis på en forutberegnelig og etterprøvable måte.

Dersom det er stor usikkerhet rundt hvilke priser som kan forventes, kan det være hensiktsmessig å beregne maksimalt prisfratrekk på grunnlag av de innkomne pristilbudene. Dette kan gjøres ved at de maksimale mulige prisfradragene på de ulike kvalitetskriteriene beregnes på grunnlag av en snittpris fra tilbudene etter en forhåndsbestemt faktor. Tildelingskriteriene kan utformes på følgende måte:

Kriterium	Maksimalt fratreck
Pris	Ingen
Kvalitet X	Inntil 15% av anskaffelsens maksimale verdi
Kvalitet Y	Inntil 10% av anskaffelsens maksimale verdi
Kvalitet Z	Inntil 10% av anskaffelsens maksimale verdi

Tabellen over viser det maksimale beløpet et tilbud kan oppnå i fratreck på hvert enkelt kriterium. Eksempelet forutsetter at anskaffelsens maksimale verdi er oppgitt i konkurransegrunnlaget. Tilbudet som etter at alle fratreck er gjort har den laveste evaluerte tilbudssummen vinner konkurransen.

I stedet for å angi tildelingskriterienes vekt, angis det maksimale mulige fiktive fratreck på tilbudspris.

Det fiktive prisfratrekket bør gjenspeile faktisk betalingsvilje. Det betyr at det ikke nødvendigvis er noen som oppnår maksimalt fratreck på et enkelt tildelingskriterium, eller noen av dets underkriterier. Det vil være faktisk tilbudt kvalitet, slik oppdragsgiver bedømmer det, som er avgjørende for størrelsen på fratrekket, innenfor den oppgitte rammen.

Vektlegg kun kvalitative forskjeller av betydning

Det er ikke slik at enhver forskjell i de kvalitative egenskapene i tilbudene skal innebære forskjeller i de fiktive prisfradragene. Det er kun relevante forskjeller i tilbudene som skal gi utslag i ulike prisfradrag.

Ulike prisfradrag på de enkelte kvalitetskriteriene må kunne begrunnes. Dersom oppdragsgiver ikke er i stand til å saklig begrunne forskjeller i prisfradrag bør det heller ikke gis ulike prisfradrag.

Standardiser prisavslagene

En fornuftig fremgangsmåte kan være å standardisere prisavslagene. En kan for eksempel gruppere mulige prisfratrekk i 4-10 ulike summer for hvert enkelt kvalitetskriterium. Oppdragsgiver må vurdere hva som vil være hensiktsmessig i den enkelte konkurranse og for det enkelte kriteriet.

Dersom oppdragsgiver er villig til å gi maksimalt 100.000 i fratrekk på et gitt kvalitetskriteriet kan en standardisere summer fra 100.000 ned til 10.000 med et intervall på 10.000. Dette vil i prinsippet tilsvare en poengskala fra 1-10.

Det er oppdragsgivers faktiske betalingsvilje som skal legges til grunn for hvilken av summene som kommer til fratrekk på de enkelte kriteriene. Det skal ikke være noen automatikk at beste tilbud på det enkelte kriteriet får maksimalt fiktivt prisfratrekk. Er den tilbudte kvaliteten generelt sett lav, skal dette gjenspeiles i lave fiktive fratrekk på pris.

Fastsettelse av nivå på fiktivt prisfratrekk på kvalitetskriteriene

På samme måte som med «tradisjonell» prosentvis vektning av det enkelte tildelingskriteriet finnes det ikke en fasit på hva som er rett nivå for betalingsviljen. Oppdragsgiver bør derfor benytte planleggingsfasen og markedsdialogen til å søke informasjon om leverandørenes prisdrivere relatert til de elementene som vil inngå i kvalitetsevalueringen. En oppdragsgiver med god oversikt over eget behov, egen betalingsvilje for ulike nivåer av kvalitet og leverandørmarkedets prisdrivere har gode forutsetninger for en vellykket anskaffelse med rett kvalitet til riktig pris.

Evaluer kvalitetskriteriene uten å kjenne tilbudsprisen

Ved å evaluere kvalitetskriteriene uten å kjenne tilbudsprisene vil oppdragsgiver sikre at evalueringen av kvalitetskriteriene ikke påvirkes av tilbudsprisene. En slik praksis styrker likebehandlingen.

Er prissetting av kvalitet forenlig med forskriftens krav om å oppgi tildelingskriterier med vektning?

Forskriftens §18-1(6) krever at oppdragsgiver oppgir den relative vektningen hvert enkelt tildelingskriterium skal ha.

Formålet med kravet om at vekt skal oppgis, er å gjøre evalueringen så forutberegnelig og etterprøvbart som mulig, samtidig som man begrenser muligheten for at oppdragsgiver tilpasser evalueringen etter tilbudsåpning.

Metoden vi har beskrevet over opplyser ikke om tildelingskriterienes relative vekt.

Tildelingskriterienes vekt må i stedet utledes fra de maksimale summene som kan komme til fradrag på prisen under tilbudsevalueringen.

KOFA har vurdert spørsmålet om en slik angivelse av vekt er forenlig med forskriftens § 18-1(6).

I sak 2019/589 hadde oppdragsgiver benyttet en modell som i det vesentlige er tilsvarende modellen som er beskrevet i dette avsnittet. Oppdragsgiver hadde evaluert kvalitetskriteriene uten at evalueringsteamet var kjent med tilbudsprisene. KOFA uttalte:

“Klagenemnda kan ikke se at den valgte evalueringsmodellen under disse omstendighetene er mindre forutberegnelig eller etterprøvbart enn hvor tildelingskriteriene vektet innenfor et nærmere angitt spenn, slik forskriften § 18-1 (6) åpner for, eller en evalueringsmodell som åpner for

tilpasninger i evalueringen etter åpningen av tilbudsprisene. Så fremt konkurransegrunnlaget opplyser om hvor store prisfradrag eller pristillegg som gis, vil tildelingskriterienes innbyrdes styrkeforhold være klarlagt og det vil være forutberegnelig for leverandørene hvor stort prisfradrag som potensielt kan oppnås. Nemnda kan ikke se at lovens krav til forutberegnelighet, eller forskriftens krav om at vekt skal angis, er til hinder for en slik fremgangsmåte.”

Forskriftens § 7-9 Miljøkriterier

Forskriftens § 7-9 sier i siste setning at «Der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det som hovedregel vektes minimum 30 prosent». Et aktuelt spørsmål er hvordan dette kan løses når relativ vektning ikke oppgis.

En mulig løsning er at det maksimale beløpet som kan komme til fratrukk på et miljøkriterium utgjør 30% av det maksimale beløpet som kan komme til fratrukk på alle kvalitetskriteriene samlet sett.

Også for et eventuelt miljøkriterium må det være oppdragsgivers vurdering av det tilbudte som er avgjørende for hvor store fratrukk som gjøres i tilbudsevalueringen.

Poengmodeller

Poengmodeller er mest brukt blant offentlige oppdragsgivere i dag.

Poengmodeller gjør om pris- og kvalitetskriteriene til poeng. Vinneren av konkurransen er den tilbyder som har tilbudet med den høyeste poengsummen.

Vi kan skille mellom relative poengmodeller og absolutte poengmodeller.

Relativ poengmodell

Etter en relativ poengmodell fastsettes poengene for de ulike tildelingskriteriene etter en vurdering av tilbudene i forhold til hverandre. Typisk skjer dette ved at det tilbudet som vurderes som best på det aktuelle tildelingskriteriet gis den høyeste oppnåelige poengscore, mens de øvrige tilbudene gis poeng basert på de identifiserte forskjellene fra det beste tilbudet på det enkelte kriteriet.

Absolutt poengmodell

Ved bruk av en absolutt poengmodell fastsettes poengene basert på en ekstern forhåndsbestemt standard. Typisk vil dette være basert på hva som er mulig å få levert fra markedet, eller basert på en vurdering av de målsettinger oppdragsgiver har med anskaffelsen og hva som skal til får best å oppnå disse målsettingene.

(Tekst under er i stor grad gjenbruk av veiledning som ligger på våre sider i dag. Det er derfor noen nynorske tekster, og valg av målform blir gjort i endelig versjon. Sidene inneholder noen figurer som ikke er tatt inn i teksten under, men vi planlegger at figurene også skal videreføres.)

Regne om pris til poeng

Under følger nokre poengmodellar relaterte til lågaste pris.

Lineær modell

Basismodell: Basis lineær modell inneber at forskjellar i poengscore speglar prosentforskjellen i pris (frå lågaste tilbod). Formelen kan beskrivast slik: $Poengscore = 10 - 10x(Pe - Pb)/Pb$ der Pe er den prisen som evalueres og Pb er beste (laveste) pris

Modellen vil gi negative poeng dersom forskjellen mellom laveste og høyeste pris er mer enn 100%. Det har eksistert en oppfatning at en slik situasjon ikke vil være forenelig med regelverket, begrunnet i at poengskalaen da blir utvidet. Denne oppfattelsen er imidlertid ikke riktig. Det er ikke i seg selv i strid med regelverket å gi negativ score på priskriteriet. KOFA behandlet denne problemstillingen i sak 2015/60. KOFA uttalte:

“Det gjelder uansett ingen ubetinget plikt til å evaluere andre kvantitative eller kvalitative kriterier på samme måte som priskriteriet, jf. sak 2013/31 premiss (28). Hensikten med tildelingsevalueringen er å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, og oppdragsgiver har frihet til å definere hva som representerer relevante merverdier og til å definere hvilke egenskaper ved tilbudene som skal gis hvilke utslag, såfremt dette gjøres i samsvar med kravene til likebehandling og gjennomsiktighet i loven § 5. At innklagede har lagt opp til å utvide poengskalaen for to av tildelingskriteriene er etter nemndas syn ikke til hinder for premiere relevante forskjeller mellom tilbudene i dette tilfellet”

Forholdsmessig modell

Forholdsmessig modell inneber at differansen i poeng blir mindre jo større prisforskjellane er frå lågaste pris. Formel for forholdsmessig modell: $Poengscore = 10 - 10x(Pe - Pb)/Pb$ der Pe er den prisen som evalueres og Pb er beste (laveste) pris.

Den forholdsmessige metoden inneber at fråtrekk i poeng svarer til den relative pris- og kvalitetsforskjellen. Sagt på ein annan måte: Poengforskjellen blir mindre, jo høgare prisforskjellen er. Dette kan resultere i uventa avvikande poengscorar når det kjem til forskjell i pris. I metoden vil nivået på den lågaste tilbodsprisen vere styrande for utteljinga på dei andre tilbodsprisane. Metoden fører vidare til større poengutslag i intervallet nært opp til den lågaste prisen, og små poengutslag ved høgare tilbodsprisar.

Ingen tilbod vil kunne få poengscore 0 eller minuspoeng i denne modellen.

KOFA har i fleire saker vurdert om den forholdsmessige modellen er ulovleg å bruke, jf. særleg KOFA-sak 2014/95. Til no har KOFA kome til at den forholdsmessige metoden ikkje i seg sjølv er ulovleg å nytte i evalueringa, men det er viktig at han berre blir nytta i tilfelle der han er eigna til å påvise relevante forskjellar mellom tilboda.

Hybridmodell

I den såkalte Hybridmodellen (utviklet av Oslo kommune) er den matematiske formelen som er brukt, laget slik at den er lineær inntil et gitt knekkpunkt, da den går over til å bli forholdsmessig.

Hybridmodellen tar delvis høyde for problemet med strategisk prising, samtidig som den bruker skalaen i større grad enn en ren forholdsmessig metode vil gjøre. Modellen gir ikke minuspoeng, og kan derfor være et godt alternativ hvor det er forventet store prisforskjeller i tilbudene.

Oppjusteringen i en slik situasjon kan i hovedsak gjøres på to måter:

1. Oppjustere poengscoren til alle tilbud med den nominelle verdien som må til for at beste tilbud skal få beste mulige poengscore, eller
2. Oppjustere beste tilbud til den høyeste mulige oppnåelige score for så å oppjustere de øvrige med det antall poeng som reflekterer den prosentvise opprinnelige forskjellen i poeng.

Den første metoden vil ikke ha betydning for det endelige resultatet av konkurransen. Metoden endrer ikke på den opprinnelige poengforskjellen og det er poengforskjellen som er av betydning for resultatet, ikke antall poeng som blir gitt.

Normalisering etter metode nr. 1 er derfor en unødvendig operasjon uten betydning for resultatet eller tildelingskriteriets vekt.

Hvis normaliseringen blir utført etter metode nr. 2 vil normaliseringen kunne ha betydning for resultatet. F.eks ved at poengene 5 og 3 blir normalisert til 10 og 6. En poengforskjell på 2 har nå blitt til 4 og dette vil naturligvis også ha betydning for den vektete poengforskjellen og kan følgelig ha betydning for rangeringen av tilbudene.

Det er vanskelig å se noen grunn for at tilbud som etter gjennomført evaluering har oppnådd poengene 5 og 3, skal normaliseres til poengene 10 og 6. Det er oppdragsgivers evaluering som har resultert i poengene 5 og 3 og en poengdifferanse på 2. Vil poengene 10 og 6 og en poengforskjell på 4 reflektere oppdragsgivers vurdering av tilbudene på en mer korrekt måte, og hva er i så fall begrunnelsen for dette? Selv om den prosentvise poengforskjellen er uendret er den nominelle poengforskjellen endret, og denne vil kunne ha direkte betydning for resultatet av konkurransen.

Normalisering var et tema i en stornemndavgjørelse i KOFA sak 2021/1000. KOFA uttaler følgende (36):

«Klagenemnda utelukker ikke at normalisering av uttellingen på kvalitetskriterier i enkelte tilfeller kan være riktig, men kan ikke se at det er grunnlag for en generell anbefaling om å normalisere. I flere tilfeller vil en slik normalisering tvert imot kunne gi uønskede og uriktige utslag, særlig i tilfeller hvor det kvalitativt beste tilbudet har relativt lav kvalitet. Da kan det bli mange kvalitetspoeng å fordele på et lite kvalitetsintervall. Det kan føre til at poengdifferansene blir for store, noe som igjen kan medføre at små kvalitetsforskjeller får uforholdsmessig stor betydning i den samlede bedømmelsen av tildelingskriteriene. Hvis det da blir lettere å få uttelling på dette tildelingskriteriet enn på de andre kriteriene, vil normaliseringen føre til at tildelingskriterienes vekt endres. Det er en av grunnene til at man i økonomisk teori fraråder at tilbudet med best kvalitet brukes som målestokk.»

KOFA slår i avsnitt (40) i ovennevnte avgjørelse fast at det ikke kan oppstilles en plikt til å normalisere.

DFØ anbefaler nå primært evalueringsmodellen prissetting av kvalitet, hvor normalisering uansett ikke vil være en aktuell problemstilling. Dersom oppdragsgiver benytter en evalueringsmodell hvor normalisering blir et tema, anbefaler vi å la være å normalisere. Oppdragsgiver bør ha fokus på å uttrykke sin betalingsvillighet gjennom poengforskjeller. En senere normalisering vil da i så fall gi et galt bilde av betalingsvilligheten og bør følgelig unngås.

Tidspunkt for valg av evalueringsmodell

Oppdragsgiver skal som hovedregel ha besluttet sitt valg av evalueringsmodell før åpning av tilbudene. EU-domstolen har uttalt dette i sak C-6/15 Dimarso premiss 31. I følge domstolen kan unntak fra dette bare kan aksepteres dersom oppdragsgiver kan dokumentere at det ikke har vært mulig å fastsette metoden før tilbudsåpning. Domstolen viser til likebehandlingsprinsippet, og faren for favorisering av bestemte tilbydere, dersom modell kan fastsettes etter tilbudsåpning. For å unngå usikkerhet rundt tidspunktet for fastsettelsen, bør oppdragsgiver dokumentere hvilken modell som ble valgt, og når den ble valgt.

UTKAST