



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: De generelle kravene i § 4

Innklagede gjennomførte en konkurranse for anskaffelse av konsulenttjeneste i forbindelse med utbygging av en veistrekning i Ålesund. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt kravet til forutberegnelighet ved tildelingsevalueringen. Klagenemnda fant også at innklagede hadde handlet i strid med kravet om etterprøvbarhet, ved ikke å dokumentere tildelingsevalueringen i tilstrekkelig grad.

Klagenemndas avgjørelse 24. oktober 2019 i sak 2018/167

Klager: Plot Arkitekter AS / Bjørbekk og Lindheim AS

Innklaget: Ålesund kommune

Klagenemndas

medlemmer: Alf Amund Gulsvik, Sverre Nyhus og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

(1) Ålesund kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 14. mars 2018 en anskaffelse av konsulenttjeneste («*mulighetsstudie*») i forbindelse med utbygging av en veistrekning i Ålesund. Anskaffelsens verdi ble estimert til 700 000 kroner. Tilbudsfrist var 4. april 2018.

(2) Av konkurransegrunnlaget punkt 2.1.2 fremgikk det følgende om formålet med anskaffelsen:

«Det lengste manglende strekket mellom Volsdalsvågen og Meierikaia skal nå vurderes i en mulighetsstudie. Ålesund kommune ønsker å engasjere to team av fagkonsulenter for å få fram ideer for utvikling av denne strekningen. Arbeidet organiseres som et parallelloppdrag, der de to teamene hver for seg utarbeider en mulighetsstudie. Dette er avgrensede oppdrag, og det vil ikke bli tildelt videre kontrakt etter avslutning av oppdragene. På sikt kan arbeidet som nå blir gjort danne grunnlag for senere regulering og utbygging.»

(3) Av konkurransegrunnlaget punkt 4.3 fremgikk det følgende om anskaffelsens verdi:

«Det gis fast honorar på kr 350 000,- til hvert av teamene som får oppgaven. Summen skal dekke alle kostnader, inkludert reise/opphold til to (2) møter i Ålesund, herunder oppstartsmøte og presentasjonsrunde. Inntil 2 leverandører vil få tildeling av oppdrag.»

(4) Av samme punkt i konkurransegrunnlaget, fremgikk det at tildelingskriteriene for konkurransen var «*teamsammensetning*», «*oppdragsrelevant erfaring*», og

«oppgaveforståelse og løsningsbeskrivelse». Det var deretter gitt beskrivelse av tildelingskriteriene og tilhørende dokumentasjonskrav:

«4.3.1 Teamsammensetning - 25%

Det ønskes team med kompetanse innen fagfeltene arkitektur/arealplanlegging og landskapsarkitektur.

Dokumentasjon:

Vedlegget "teamsammensetning" skal fylles ut i stikkordsform og leveres inn. Fullstendige CV-er til utvalgt team skal legges ved.

4.3.2 Oppdragsrelevant erfaring 30%

Det er ønskelig at teamene har erfaring fra lignende prosjekter.

Dokumentasjon:

Det skal legges ved dokumentasjon på referanseprosjekter, minimum 2 stk. Prosjektene bør være relevante for dette oppdraget.

4.3.3 Oppgaveforståelse og løsningsbeskrivelse - 45%

Beskrivelse av hvordan oppgaven tolkes, beskrivelse av hvordan oppgaven tenkes løst. Fremdriftsplan inngår i dette punktet.

Beskrivelsen innleveres som eget vedlegg.

Evaluering av tilbudene og valg av team vil bli utført av Ålesund kommune i samarbeid med Statens vegvesen.»

- (5) I vedlegget «teamsammensetning» skulle leverandørene gi opplysninger om personene det tilbudte teamet bestod av. Det skulle gis opplysninger om stillingstittel, hvilke fag/deler av oppdraget personene ville benyttes til, formell kompetanse (utdanning), spesialkompetanse, kurs, videreutdanning og lignende, antall år med relevant erfaring, samt relevant erfaring knyttet til lignende type oppdrag.
- (6) Innen tilbudsfristen mottok innklagede fem tilbud, herunder fra Plot Arkitekter/Bjørbekk og Lindheim AS (heretter *klager*) og Norconsult AS og Nordplan AS (heretter *valgte leverandører*).
- (7) Innklagede meddelte i tildelingsbrev av 9. mai 2018 at man hadde til hensikt å inngå kontrakt med de valgte leverandørene.
- (8) Av tildelingsbrevet fremgikk følgende evaluering under tildelingskriteriet «teamsammensetning»:

«Samtlige leverandører har tilbudt team som har dokumentert kompetanse innen etterspurte fagområder, og får en høy score. Beste score gis til Norconsult da de fremstår som et solid team med lokalkunnskap om Ålesunds byplan og transportsituasjon. Det har

et sterkt ressursteam for området sykkel, trafiksikkerhet, støy, miljø, trafikk, geoteknikk og konstruksjon.»

- (9) Klager oppnådde ifølge tildelingsbrevet 8 poeng under dette tildelingskriteriet. Valgte leverandører oppnådde henholdsvis 10 og 9 poeng.
- (10) Av tildelingsbrevet fremgikk det følgende om evalueringen av tildelingskriteriet «Oppgaveforståelse og løsningsbeskrivelse»:

«Det er vurdert at Leverandørene viser generelt god forståelse for oppdraget. Nordplan AS har levert en engasjert og konkret beskrivelse av oppgaven og har god lokalkunnskap. Viser kompetanse på 3D modellering og visualisering, og til ideer og god forståelse av å skape byliv. Nordplan tildeles beste score, 10.

OSE, Plot Arkitekter og Norconsult gis forholdsvis score 9, mens Sweco AS gis forholdsvis score, 8, da besvarelsen vurderes som noe kortfattet, færre arkitektoniske grep og lite lokalkunnskap i forhold til beste tilbud.»

- (11) Fra tildelingsbrevet fremgikk det følgende om det siste tildelingskriteriet «Oppdragsrelevant erfaring»:

«Generelt sett har leverandørene tilbudt teamsammensetninger som har dokumentert relevant erfaring for oppdraget.

Norconsult får beste score, 10, på dette tildelingskriteriet da de har relevante referanseprosjekter innen byplanlegging, mobilitet og etablering.

Plot Arkitekter har også flere relevante prosjekter innen utforming og byutvikling og gis nest beste score, 9.

Nordplan AS og Sweco as gis score på 8, og score 7 gis til OSE da vi savner flere referanseprosjekter innen byutvikling.»

- (12) I tildelingsbrevet var det tilslutt inntatt et punkt med «Totalvurdering». Her var det inntatt en skjematisk oversikt over evalueringene og den endelige poengtildelingen. Av denne fremgikk det at valgte leverandør Norconsult AS var rangert som nummer én, med 9,55 vektete poeng. Deretter fulgte valgte leverandør Nordplan AS med 9,15 vektete poeng. Klager var rangert nummer fire med 8,75 vektete poeng.

- (13) Det var deretter gitt følgende oppsummering av tildelingsevalueringen:

«Det er gjennom evalueringen synliggjort at Norconsult AS og Nordplan tilbud som oppnår de høyeste totalsum, basert på oppgitte tildelingskriterier.

Oppdragsgiver vil på bakgrunn av dette inngå avtale med Norconsult AS og Nordplan AS for dette oppdraget.»

- (14) Klager påklagde tildelingen i brev av 16. mai 2018. I forbindelse med behandling av klagen, oversendte innklagede en evalueringsmatrise med informasjon om evalueringen og poenggivningen som var foretatt. Evalueringsmatrisen var inndelt i de tre tildelingskriteriene.

- (15) Av evalueringsmatrisen under punktet «*Teamsammensetning*», fremgikk det at Norconsult AS fikk 10 poeng, med følgende begrunnelse:

«Teamet har kompetanse innenfor de etterspurte fagområdene, også innen by- og sentrumsutvikling. Samlet sett meget god kompetanse for oppdraget, og de fremstår som et solid team. Lokalkunnskap om Ålesunds byplan og transportssituasjon. Ressursteam på sykkel, trafikkikkerhet, støy, miljø, trafikk, geoteknikk og konstruksjon.»

- (16) Valgte leverandør Nordplan AS fikk 9 poeng under samme tildelingskriterium med følgende begrunnelse:

«Teamet har kompetanse innenfor de etterspurte fagområdene. Samlet sett god kompetanse for oppdraget. Har mulighet til å involvere flere ressurspersoner.»

- (17) Klager fikk 8 poeng under tildelingskriteriet «*Teamsammensetning*», som var evaluert på følgende måte:

«Teamet har kompetanse innenfor de etterspurte fagområdene. Samlet sett god kompetanse for oppdraget.»

- (18) I evalueringsmatrisen var tildelingskriteriet «*Oppgaveforståelse og løsningsbeskrivelse*» delt inn i følgende punkter: «*Eksisterende situasjon, forståelse av type område og problemstilling*», «*forståelse for potensiale i byutviklingsammenheng, sammenheng med tilgrensede område*», «*forståelse for arkitektonisk grep/ideutvikling – «idekraft»*», «*forståelse for miljøutfordringer*», «*visualisering*», og «*arbeidsmetodikk og forslag til milepælsplan*».

- (19) Under punktet «*eksisterende situasjon, forståelse av type område og problemstilling*» var Norconsult AS gitt 9 poeng med følgende begrunnelse:

«kortfattet, men konsis beskrivelse av oppgaveforståelsen. Lokalkunnskap om Ålesunds byplan og transportsituasjon, og teamet har kjennskap til lokale forhold og utfordringer.»

- (20) Nordplan AS fikk 10 poeng under samme punkt med følgende begrunnelse:

«Engasjert og konkret beskrivelse av oppgaven og god forståelse for dagens utfordringer. God lokalkunnskap.»

- (21) Klager fikk 9 poeng og var evaluert på følgende måte: «*God forståelse for området og god på lokalkunnskap, men forholdsvis kort beskrivelse*».

- (22) Av evalueringsmatrisen under punktet «*forståelse for miljøutfordringer*», fremgikk det at Nordplan AS hadde «*[g]od forståelse og kjennskap til områdets utfordringer*» og oppnådde 10 poeng. Norconsult AS hadde «*[s]vært lite om miljømessige utfordringer*», og oppnådde 8 poeng. Klager hadde «*reflektert forståelse for miljøutfordringene og god beskrivelse av tilnærmingen*», og oppnådde 9 poeng.

- (23) Under punktet «*Visualisering*» fikk valgte leverandør Norconsult AS 10 poeng. Det var angitt om evalueringen at tilbudet inneholdt «*[v]eldig lite om mulig visualisering, nesten ingen eksempler*». Nordplan AS hadde «*Kompetanse på 3D-modellering og visualisering. Få eksempler på visualisering av mulighetsstudier*» og ble tildelt 9 poeng. Klager hadde «*[g]od visualisering av referanseprosjektene*» og fikk 8 poeng.

- (24) Innklagede har opplyst at kontrakt ville bli inngått i løpet av uke 24 i 2018.
- (25) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser ved klage datert 23. mai 2018.
- (26) Nemndsmøte i saken ble avholdt 21. oktober 2019.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (27) Innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet og likebehandling ved evalueringen under tildelingskriteriet «*Teamsammensetning*». Innklagede har vektlagt fagkompetanse innen «*sykkel, trafiksikkerhet, støy, miljø, trafikk, geoteknikk og konstruksjon*» hos de valgte leverandørene. Denne kompetansen ble ikke etterspurt som tildelingskriterium i konkurransegrunnlaget.
- (28) Innklagede har brutt regelverket ved evalueringen under tildelingskriteriet «*Oppgaveforståelse og løsningsbeskrivelse*». I tildelingsbrevet fremgår det at valgte leverandør Norconsult har fått 8 poeng for å ha kompetanse på «*miljø*», selv om det står i evalueringsmatrisen at Norconsults tilbud inneholdt «*svært lite om miljømessige utfordringer*». Til sammenligning har klager ifølge evalueringsmatrisen en «*reflektert forståelse for miljøutfordringene og god beskrivelse av tilnærmingen*», men oppnådde bare ett poeng mer. Innklagede har derfor foretatt en feil evaluering av tilbudene.
- (29) Innklagede har forklart at det har vært utslagsgivende for tildelingen at valgte leverandører har lokalkunnskap om Ålesunds byplan. Det kommer ikke klart frem av valgte leverandør tilbud at selskapet har slik lokalkunnskap. Ingen av valgte leverandørs referanseprosjekter er fra Ålesund. Kun én person på valgte leverandørs team («*person 4*»), som er «*sivilingeniør veg*», har ifølge evalueringsmatrisen lokalkunnskap. Innklagede har dermed handlet i strid med regelverket under tildelingsevalueringen ved vurderingen av valgte leverandørs lokalkunnskap.
- (30) Innklagede har handlet i strid med regelverket ved ikke å fremlegge møtoreferater fra evalueringen av tilbudene. Begrunnelsene for evalueringen som innklagede har gitt i tildelingsbrevet, og senere i tilsvaret, er ikke i samsvar med informasjonen i evalueringsmatrisen. Dersom det ikke finnes møtoreferater, og innklagede mener at notatene i evalueringsmatrisen ikke gir uttrykk for evalueringsprosessen, foreligger det ikke dokumentasjon som viser hvordan innklagedes tildelingsevaluering er gjort, og om denne er i tråd med regelverket.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (31) Innklagede bestrider at man har vektlagt kompetanse hos valgte leverandør som ikke ble etterspurt i konkurransegrunnlaget. Poengsettingen i evalueringsskjemaet, som dannet grunnlag for valg av konsulenter, er kun basert på en vurdering av kompetanse innen fagområdene arkitektur, arealplanlegging og landskapsarkitektur. Konklusjoner i evalueringsmatrisen er uttrykt som poengsummer, og disse er i samsvar med begrunnelse som er gitt både i tildelingsbrev og i etterfølgende korrespondanse og begrunnelse.
- (32) Når det gjelder punktet miljø ved evalueringen under tildelingskriteriet «*Oppgaveforståelse og løsningsbeskrivelse*», påpekes det at det er benyttet forholdsmessig metode ved evalueringen av tilbudene. Forhold knyttet til miljø var i liten

grad beskrevet av samtlige leverandører, og det var lite som skilte øvrige tilbud fra beste (Nordplan AS). Det er derfor riktig at Norconsult har oppnådd en relativt god score (8 poeng), selv om oppdragsgiver isolert sett ikke har vurdert beskrivelsen som spesielt god. Dette er ikke i strid med regelverket. Klager er i evalueringen gitt en forholdsmessig score 9, og er derfor vurdert som noe bedre enn valgte leverandør Norconsult på området for miljø. Klager har for øvrig basert sin påstand på en tolkning av oppdragsgivers interne evalueringsmatrise. Denne er ment for intern bruk, er i stor grad basert på stikkord som oppsummerer det enkelte tilbud og gir ikke et fullstendig bilde av innklagedes oppfatning av tilbudene.

- (33) Lokalkunnskap om Ålesunds byplan ble ikke vurdert under tildelingskriteriet «*Oppdragsrelevant erfaring*». Graden av lokalkunnskap ble vurdert under tildelingskriteriet «*oppgaveforståelse og løsningsbeskrivelse*». Norconsult sin «*person 4*» er en del av selskapets ressursteam, og er lokalisert på valgte leverandørs kontor i Ålesund. Han har god erfaring og har vært med på flere prosjekter som gir han den aktuelle kompetansen som vi ønsker for denne jobben. Det er beskrevet i tilbudet fra Norconsult at han har både lokal kunnskap og god kjennskap til pågående prosesser i området. Dette fremgår særlig av vedlagt CV. Innklagedes vurdering av valgte leverandørs lokalkunnskap ligger innenfor det innkjøpsfaglige skjønnet, og kan ikke overprøves av klagenemnda for offentlige anskaffelser.
- (34) Møtereferater kan etter innklagedes syn unntas offentlighet etter offentliglova § 14. I denne saken har oppdragsgiver utarbeidet tildelingsbrev med begrunnelse, evalueringsmatrise samt anskaffelsesprotokoll. Det er imidlertid ikke skrevet møtereferat i forbindelse med evalueringen. Det foreligger heller ikke krav til å føre slikt referat.
- (35) Klager har fått innsyn i oppdragsgivers interne evalueringsmatrise. Denne er ment for intern bruk, er i stor grad basert på stikkord som oppsummerer det enkelte tilbud og gir ikke et fullstendig bilde av innklagedes oppfatning av tilbudene. Evalueringsmatrisen dokumenterer innklagedes vurdering og rangering av tilbudene.

Klagenemndas vurdering:

- (36) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder kjøp av konsulenttenester, som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsen har en samlet verdi på 700 000 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, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (37) Klager har for det første anført at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet og likebehandling ved å ta utenforliggende hensyn ved evalueringen under tildelingskriteriet «*Teamsammensetning*». Klager viser til at det fremgår i evalueringsmatrisen og er trukket frem i begrunnelsen at innklagede har vektlagt positivt at Norconsult AS hadde fagkompetanse innen «*sykkel, trafiksikkerhet, støy, miljø, trafikk, geoteknikk og konstruksjon*».
- (38) Innklagede har forklart at det kun er valgte leverandørs kompetanse innenfor arkitektur, arealplanlegging og landskapsarkitektur som er vektlagt under tildelingskriteriet. Innklagede har forklart at anskaffelsen følger del I og at evalueringsmatrisen var et arbeidsverktøy ment for internt bruk under prosessen. Derfor ble ikke alle synspunkter som underveis i prosessen ble ført inn i matrisen, nødvendigvis kvalitetssikret fullt ut

mht. hva som lovlig kunne vektlegges etter de oppstilte tildelingskriteriene. Nemnda har forståelse for en slik arbeidsmetode, og selv om det kunne ha vært ønskelig og hensiktsmessig av hensyn til tilbyderne at evalueringsmaterisen ble kvalitetssikret før den ble sendt ut til tilbyderne, så vil det kunne skje feil før man kommer til endelig tildeling. Men når det aktuelle forholdet også trekkes frem i begrunnelsen som ble inntatt i tildelingsbrevet, mener nemnda det må legges til grunn som overveiende sannsynlig at innklagede har lagt positiv vekt på dette forholdet ved evalueringen. Innklagede har derfor evaluert tildelingskriteriet «*Teamsammensetning*» i strid med kravet til forutberegnelighet.

- (39) For det andre anfører klager at innklagede har brutt regelverket ved evalueringen under tildelingskriteriet «*Oppgaveforståelse og løsningsbeskrivelse*», fordi valgte leverandør har fått 8 poeng for miljøforståelse med begrunnelsen «*svært lite om miljømessige utfordringer*», mens klager har fått 9 poeng med begrunnelsen «*reflektert forståelse for miljøutfordringene og god beskrivelse av tilnærmingen*».
- (40) Innklagede har forklart at det var lite som skilte tilbyderne fra hverandre når det gjaldt beskrivelsene knyttet til miljø. Nemnda ser av evalueringsmatrisen at «*god forståelse*» har gitt 10 poeng, reflektert forståelse har gitt 9 poeng, «*svært lite*» og «*knapt og generelt*» har gitt 8 poeng, mens «*ingen beskrivelse*» har gitt 7 poeng. Det kan stilles spørsmål ved om en slik bruk av skalaen er egnet til å tilstrekkelig skille mellom tilbudene på de ulike tildelingskriteriene. Dette er imidlertid ikke påklaget, og oppdragsgiver må i del I ha en særlig frihet til hvordan poengskalaen brukes så lenge kravet til likebehandling overholdes. Nemnda ser at alle underkriteriene er poengsatt på tilsvarende måte kun med bruk av den øverste delen av skalaen. Nemnda kan ikke se at det er rettslige mangler ved innklagedes evaluering på dette punktet.
- (41) Klager anfører videre at innklagede har brutt regelverket ved vektleggingen av Norconsult AS' lokalkunnskap. Klager viser til at ingen av Norconsult AS' referanseprosjekter var fra Ålesund.
- (42) Innklagede fremholder at lokalkunnskap om Ålesund ikke var relevant under tildelingskriteriet «*Oppdragsrelevant erfaring*», og at dette derfor ikke ble vektlagt ved evalueringen av leverandørens referanseprosjekter. Under tildelingskriteriet «*Oppdragsrelevant erfaring*», skulle leverandørene vise til erfaring fra «*lignende prosjekter*». Det var ikke nærmere spesifisert hva som ville anses som «*lignende*» prosjekter, og lokalkunnskap om Ålesund var ikke etterspurt.
- (43) Innklagede har videre forklart at lokalkunnskap kun var et relevant vurderingsmoment under tildelingskriteriet «*Teamsammensetning*». I evalueringsmatrisen var Norconsult AS' lokalkunnskap om Ålesunds byplan og transportsituasjon nevnt under dette tildelingskriteriet. Lokalkunnskap var ikke nevnt for noen av de andre tilbudene.
- (44) Av konkurransegrunnlaget fremgår det om tildelingskriteriet «*Teamsammensetning*», at det var ønsket et «*team med kompetanse innen fagfeltene arkitektur/ arealplanlegging og landskapsarkitektur*».
- (45) Slik nemnda leser dette, var det tilbyders kompetanse innen de konkrete *fagområdene* som skulle vurderes, og som det var relevant å legge vekt på ved evalueringen under dette tildelingskriteriet. Det fremgår av konkurransegrunnlaget at leverandørene skulle beskrive om de tilbudte personene i teamet hadde «*relevant erfaring knyttet til lignende*

type oppdrag». Klagenemnda er av den oppfatning at lignende type oppdrag i denne sammenhengen, først og fremst må forstås som erfaring fra arbeid innen arkitektur/arealplanlegging og landskapsarkitektur. Hvor erfaringen var opparbeidet, var ikke relevant under dette tildelingskriteriet.

- (46) Innklagede har dermed brutt regelverket ved tildelingsevalueringen, ved å vektlegge lokalkunnskap under tildelingskriteriet «*Teamsammensetning*».
- (47) Videre fremgår det av evalueringsmatrisen at samtlige tilbyderes lokalkunnskap også er vurdert under tildelingskriteriet «*Oppgaveforståelse og løsningsbeskrivelse*». Innklagede har imidlertid fremholdt, som nevnt ovenfor, at lokalkunnskap bare ble vurdert under tildelingskriteriet «*Teamsammensetning*».
- (48) Klager anfører i denne sammenheng at innklagede har brutt regelverket ved ikke å fremlegge møtereferater fra evalueringen av tilbudene. Klagenemnda forstår det slik at klager mener at tildelingsbrevet og evalueringsmatrisen ikke i tilstrekkelig grad dokumenterer hvordan innklagede har evaluert tilbudene.
- (49) Dokumentasjonen som foreligger, sammenholdt med innklagedes forklaring til klagenemnda, gjør det, som påvist i det ovennevnte, vanskelig å forstå hvilke vurderinger som har vært grunnlag for tildelingen. Sett i lys av at informasjonen om tildelingskriteriene i konkurransegrunnlaget var sparsom, var det avgjørende for tilbyderne å få utfyllende informasjon om hvordan tilbudene ble vurdert opp mot hverandre.
- (50) Disse forholdene representerer brudd på det grunnleggende prinsippet om etterprøvbarehet i lov om offentlige anskaffelser § 4.
- (51) Bruddet som er konstatert overfor, «*kan ha påvirket resultatet av konkurransen*», og gir følgelig grunnlag for tilbakebetaling av klagegebyret, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Konklusjon:

Ålesund kommune har ved tildelingsevalueringen brutt kravet til forutberegnelighet og etterprøvbarehet i lov om offentlige anskaffelser § 4.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Elisabeth Wiik

Dokumentet er godkjent elektronisk