



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Tildelingsevaluering, Avklaring/retting av tilbud

Innklagede gjennomførte en minikonkurranse mellom innklagedes parallelle rammeavtaleleverandører for tildeling av et prosjektlederoppdrag. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt kravet til likebehandling i forbindelse med forhandlingene. Nemnda fant også at innklagede hadde brutt kravet til etterprøvbarhet ved evalueringen av tildelingskriteriet «Tilbudt nøkkelpersonell». Klagers anførsel om at innklagede hadde brutt likebehandlingsprinsippet ved vurderingen av tilbydernes overholdelse av sidetallsbegrensningen, førte ikke frem. Heller ikke klagers anførsel om at innklagede hadde brutt kravet til likebehandling ved bruken av en tidligere gjennomført personlighetstest, førte frem.

Klagenemndas avgjørelse 8. juni 2020 i sak 2019/199

Klager: ÅF Advansia AS

Innklaget: Avinor AS

Klagenemndas medlemmer: Bjørn Berg, Marianne Dragsten og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Avinor AS (heretter *innklagede*) kunngjorde 23. mars 2017 en konkurranse med forhandling for inngåelse av rammeavtale om konsulenttjenester innenfor fagområdene prosjektledelse og byggeledelse. Anskaffelsens estimerte verdi var 200 til 350 millioner kroner. Tilbudsfristen var 2. juni 2017.
- (2) Av konkurransegrunnlaget for rammeavtalen om konsulenttjenester, fremgikk det følgende av punkt 1.2. «*Innbydelse*»:

«Konkurransen gjennomføres som en begrenset konkurranse (prekvalifisering) etter Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften) FOR-2016-08-12-975 del II, som en konkurranse med adgang til forhandling.»
- (3) Videre fremgikk følgende av punkt 1.2.3 «*Avrop på kontrakten*»:

«Tildeling av kontrakt innenfor rammeavtalen (avrop) foretas på grunnlag av de vilkårene som er fastsatt herunder og i avtalen.

[...]

Avrop gjennomført etter avholdt minikonkurranse:

Postadresse
Postboks 511
Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no
www.klagenemndssekretariatet.no

Kjøper kan gjøre avrop etter gjennomført minikonkurranse mellom de parallelle rammeavtaleleverandørene. Alle de tildelte leverandørene innen det aktuelle fagområdet vil da bli invitert til å inngi tilbud innen en nærmere angitt tidsfrist. Konkurransen gjennomføres på grunnlag av vilkårene som er brukt for å tildele rammeavtalene eller som fremkommer i konkurransegrunnlaget for rammeavtalen.

Under denne avtale kan Oppdragsgiver benytte følgende tildelingskriterier for ikke fastsatte vilkår når minikonkurranse benyttes:

Pris:

- *Pris / totalpris for oppdraget (Leverandørens ansvar dersom tilbudt og avtalt totalpris overskrides)*
- *Maksimalt timetall for oppdraget (Leverandørens ansvar dersom tilbudt og avtalt timetall overskrides)*
- *Andre ikke fastsatte vilkår som gir det beste forholdet mellom pris og kvalitet*

Kvalitet - Kompetanse:

- *Kompetanse hos tildelt personell*
- *Oppdragsforståelse / løsningsforslag*
- *Gjennomføringstid / -kapasitet*

Hvilke av de nevnte tildelingskriteriene som vil bli benyttet og hvilken vekt de skal tillegges, avgjøres i den enkelte konkurranse. Tildeling av kontrakt etter avholdt minikonkurranse skal begrunnes.

Rammeavtalens vilkår gjelder for øvrig.»

- (4) *Parallelle rammeavtaler ble inngått med Sweco Norge AS, Stema Rådgivning AS, ÅF Advansia AS og Atkins Norge AS.*
- (5) *Innklagede inviterte i september 2018 til en minikonkurranse med forhandling mellom innklagedes parallelle rammeavtaleleverandører innenfor prosjekt- og byggeledelse, for tildeling av et prosjektlederoppdrag for fase to av prosjektet «Utvidelse Non-Schengen Øst (UNSØ)». Tilbudsfristen var 9. oktober 2018.*
- (6) *Av konkurransegrunnlaget for minikonkurransen punkt 1.1.1 «Innbydelse» fremgikk det at «[k]onkurransen gjennomføres etter Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften) FOR-2016-08-12-975.»*
- (7) *Av bilaget «overordnet orientering om anskaffelsen» til konkurransegrunnlaget fremgikk det at «[h]ele prosjektledergruppen vil bli lokalisert i lokaler som Avinor stiller til disposisjon på Oslo lufthavn. [...]»*
- (8) *Av konkurransegrunnlaget punkt 1.4.1 «Forhandlinger» fremgikk følgende:*

«Oppdragsgiver forbeholder seg retten til å forhandle, men har ikke plikt til å gjennomføre forhandlinger. Alle leverandører vil i tilfelle av forhandlinger bli gitt lik anledning til å forhandle om sine tilbud, samt en tilleggsfrist for innlevering av reviderte tilbud.

Konkurransen tillater forhandlinger om alle sider ved de innleverte tilbudene.»

- (9) Tildelingskriteriene for kontrakten var ifølge konkurransegrunnlaget punkt 1.4.3 «Pris» (15 prosent), «Oppgaveforståelse» (25 prosent) og «Tilbudt nøkkelpersonell» (60 prosent).
- (10) Under tildelingskriteriet «Oppgaveforståelse» var det angitt at tildelingskriteriet skulle vurderes på bakgrunn av «organisering» og «gjennomføring av oppdraget». Det var også angitt at «redegjørelsen skal maks utgjøre 5 A4 sider». Videre var det angitt følgende dokumentasjonskrav:

«Tilbyder skal selv komme med forslag til organisering og gjennomføring av oppdraget.»

Organisering

Tilbyder skal beskrive hvordan prosjektledelsen skal organiseres og planlegges mobilisert.

Tilbyder skal angi når personell vil være mobilisert og tilgjengelig for oppstart. Oppstart skal skje så raskt som mulig etter tildeling av kontrakt.

Gjennomføring av oppdraget

Tilbyder skal beskrive hvordan de vil gjennomføre dette prosjektet, der minimum følgende elementer skal omtales:

- *Metodikk for gjennomføring av oppdraget*
- *Forklare hvordan tilbudt team vil arbeide*
- *Forventninger til Avinor sin rolle og medvirkning i gjennomføring av oppdraget.*
- *Målrettet SHA arbeid: Prosjektets mål er H-verdi lavere enn 2. Tilbyder skal her inkludere beskrivelse av hvordan de med sin ledelse kan bidra til at dette målet nås*
- *Rutiner for ivaretagelse av grensesnitt mellom de ulike utbyggingsområder og tverrfaglig koordinering og drift*
- *Beskrive hvordan tilbyder vil sikre kontinuitet hos nøkkelpersoner*

Tilbyder bes om å identifisere det han mener er de 3 største kritiske faktorene i forbindelse med gjennomføring av prosjekt, samt forslag til tiltak for å redusere identifisert risiko»

- (11) Under tildelingskriteriet «Tilbudt nøkkelpersonell» var det stilt følgende dokumentasjonskrav:

«Tilbyder skal vedlegge en kort CV for tilbudt personell med informasjon om utdanning og tidligere arbeidserfaring.»

Det skal i tillegg for hver av de tilbudte nøkkelpersonene opplyses om de 3 mest relevante referanseprosjektene. Følgende detaljer skal spesifiseres for de angitte referanseprosjektene:

- Nøkkelpersonenes rolle og stillingsprosent
- Størrelse og varighet på prosjektet
- Forslag til kontaktperson og kontaktinfo
- Overføringsverdi referanseprosjekter

Oppdragsgiver forbeholder seg retten til å kontakte andre relevante referanser fra oppgitt prosjekt, samt legge vekt på dokumenterte egne tidligere erfaringer med tilbudt personell.

Oppdragsgiver vil gjennomføre en intervjuprosess med tilbudt Prosjektleder for å vurdere vedkommende sin evne til å bekle denne rollen. Avinor vil benytte rekrutteringsselskap i gjennomføring av intervjuprosessen. Det vil særlig bli lagt vekt på kandidatens evner slik som

- som engasjert og tydelig leder
- til å etterleve verdier som integritet, respekt og likeverd
- som god motivator med gode samarbeidsevner
- til å se helhet og sammenheng
- til å arbeide analytisk og strukturert
- til å bygge gode relasjoner / «flink med mennesker»
- kommunikasjonsferdigheter»

- (12) Innen tilbudsfristen mottok innklagede tilbud fra tre leverandører, herunder fra ÅF Advansia AS (heretter *klager*) og Sweco AS.
- (13) Innklagede gjennomførte deretter forhandlinger med samtlige tilbydere. Av referatene fra forhandlingene fremgår det at innklagede ga følgende «informasjon om forhandlingsprosessen» til tilbyderne:
- Forhandlingene vil bli gjennomført etter reglene om offentlige anskaffelser for forsyningssektoren.
 - Alle Tilbydere er invitert til forhandlinger
 - Forhandlingene vil bli gjennomført på lik måte for alle Tilbydere.
 - Det kan forhandles om alle sider av tilbudet - forretningsmessige vilkår, pris og tekniske spesifikasjoner
 - Avinors tilbakemelding på opprinnelig tilbud anses ikke som et avslag av det opprinnelige tilbudet
 - Avinor sikrer konfidensialitet fra forhandlingene, men er underlagt lov om offentlighet som bl.a. medfører plikt til å gi adgang til informasjon som ikke forretningshemmeligheter
 - Konkrete spørsmål/forhandlingspunkter vil fremgå skriftlig fra dette møtereferat.
 - Forpliktende svar som gjøres under forhandlingsmøtet skal inkluderes i revidert tilbud for å bli lagt til grunn i evalueringen.

- *Møtereferat skal signeres av begge parter. Tilbyder vil ha mulighet til å les igjennom og kommentere møtereferatet før signering. Det vil bli satt en frist for tilbakemelding.*
- *Dette blir det eneste forhandlingsmøte.*
- *Intervju av Prosjektdirektør vil legges til grunn for evalueringen av Prosjektdirektør. Ut over dette, er det det opprinnelig tilbud eller reviderte/endelige tilbudet som er gjenstand for evaluering og valg av leverandør, ikke hva som fremkommer i forhandlingsmøtet.*
- *Begge parter kan ved behov, kreve å ta pauser underveis i forhandlingene for avklaring internt i forhandlingstemaet.*

(14) Av punktet «oppsummering» i referatet fra forhandlingene med Sweco fremgikk følgende:

«Avinor ga tilbakemelding om at besvarelsen er grei, men at den har noen ikke kritiske mangler.

Det ble opplyst om at Avinor har mottatt 3 sterke tilbud og at alle tilbyderne har kvaliteter med hensyn på kompetanse og erfaring som gjør at de kan gjennomføre oppdraget.

Med bakgrunn i den gode konkurransen, så oppfordret Avinor til å lese igjennom oppdragsbeskrivelsen igjen med den hensikt å være helt sikker på at besvarelsen er tilpasset oppdragets egenart, størrelse og kompleksitet.

Avinor påpekte at dagens presentasjon inngir tillit utover det som er beskrevet i tilbudet, herunder tilpasning av organisasjon underveis i prosjektet (mot idriftsettelsesfase).

Avinor oppfordret til å vurdere beskrivelse av kompetanse og erfaring i den enkelte CV opp imot Avinors rollebeskrivelse.

Avinor opplyste om at man har tolket tilbudet dit hen at teamet er tilstede 4 dager i uken på Gardermoen, og at det er dette som vil bli lagt til grunn for evalueringen om ikke annet kommuniseres i revidert tilbud.

Det ble opplyst om at det kun er den tilbudte prosjektdirektøren som kan faktureres med rate prosjektdirektør som ikke allerede er avtalt i eksisterende rammeavtale.

Frist for revidert tilbud 25.10. 2018 kl. 12:00. Revidert tilbud skal leveres i Tendsign. For revidert tilbud gjelder samme begrensninger som for opprinnelig tilbud. Avinor oppfordrer også til å synliggjøre godt hvilke endringer som er gjort opp mot det opprinnelige tilbudet.

Basert på mottatt tilbud er Sweco Norge i forkant av forhandlingene rangert som nr. 1, men på delt første plass da forskjellen i poeng mellom Sweco Norge og tilbyder «NN» er med knappst mulig margin.

Sweco Norge er innenfor hvert av tildelingskriteriene rangert som følger:

- *Pris – nr.3*
- *Oppgaveforståelse nr. 1, men delt førsteplass*

✓ *Organisering – nr. 2*

✓ *Gjennomføring – nr. 1, men delt førsteplass*

• *Tilbud nøkkelpersonell nr. 1*

✓ *Prosjektdirektør (PD) – nr. 1*

✓ *Tilbudt nøkkelpersonell ekskl. (PD) nr. 2»*

(15) Vedrørende intervju av prosjektleder, fremgikk det av referatet fra forhandlingsmøtet med Sweco at det ikke ble foretatt en «test av personlighetsprofil» og en «en-til-en samtale», ettersom dette ble gjennomført «for kort tid siden» i forbindelse med en annen konkurranse. Det ble derfor fremlagt en kandidatrapport fra denne andre anskaffelsesprosessen. Ifølge referatet ble det deretter stilt noen spørsmål om prosjektdirektørkandidatens personlige egenskaper som prosjektleder.

(16) Av referatet fra forhandlingene med klager fremgikk følgende av punktet «oppsummering»:

«Avinor oppfordret til å vurdere den enkelte CV opp imot tiltenkt rolle i prosjektet med hensyn på å dokumentere erfaring og kompetanse, samt synliggjøre den overføringsverdi denne har opp mot tiltenkt rolle. Avinor oppfordret også til å tydeliggjøre hvordan de ser for seg å organisere prosjektet, samt rollefordelingen

Frist for revidert tilbud 24.10. 2018 kl. 12:00. Revidert tilbud skal leveres i Tendsign. For revidert tilbud gjelder samme begrensninger som for opprinnelig tilbud. Avinor oppfordrer også til å synliggjøre godt hvilke endringer som er gjort opp mot det opprinnelige tilbudet.

Basert på mottatt tilbud er ÅF Advansia i forkant av forhandlingene rangert som nr. 1, men på delt første plass da forskjellen i poeng mellom Advansia og tilbyder «NN» er med knappst mulig margin.

Advansia er innenfor hvert av tildelingskriteriene rangert som følger:

• *Pris - nr. 1*

• *Oppgaveforståelse nr. 1, men delt førsteplass*

✓ *Organisering - nr. 1*

✓ *Gjennomføring - nr. 3*

• *Tilbud nøkkelpersonell nr. 2*

✓ *Prosjektdirektør (PD)- nr. 2, men delt andre plass*

✓ *Tilbudt nøkkelpersonell ekskl. (PD) nr. 1»*

(17) Tilbyderne fikk deretter mulighet til å levere inn reviderte tilbud innen 24. oktober 2018. Alle de tre tilbyderne leverte reviderte tilbud innen fristen.

(18) Den 5. november 2018 henvendte innklagede seg til Sweco AS og stilte følgende spørsmål:

«Hei,

I forhandlingsmøtet poengterte Avinor at tolket tilbudet dithen at tilbudt team er til stede 4 dager i uken på Gardermoen, og at det er dette som vil bli lagt til grunn for evalueringen dersom ikke annet kommuniseres i revidert tilbud.

Sweco kommuniserte i forhandlingsmøtet at dette kunne løses ved at det alltid var en til stede på Gardermoen. Vi kan ikke finne at Sweco har belyst dette i revidert tilbud, og [ber] med dette om en snarlig tilbakemelding på om vi skal legge 4 dager til grunn for vår evaluering, alternativt så må Sweco oversende løsning som skal legges til grunn og som da ivaretar tilstedeværelse 5 dager i uken.

[...]»

(19) Samme dag sendte Sweco følgende svar til innklagede:

«Hei,

Sweco sine nøkkelpersoner som skal pendle fra Bergen vil ha 4 arbeidsdager i uken på byggeplass. Vi vil etablere en ordning som sikrer at det alltid vil være noen fra denne gruppen tilstede på byggeplass, Den praktiske rotasjonen vil vi etablere når vi er blitt bedre kjent med rutiner, møter og samhandling i prosjektet. I tillegg vil Sweco medarbeidere fra Oslo sørge for bemanning på byggeplass slik at vi har personell på Gardermoen 5 dager uken.

Vi beklager at dette ikke ble tilstrekkelig belyst i revidert tilbud.»

(20) Av dokumentet «Debrief» fremgikk det at kontrakten ble tildelt Sweco (heretter *valgte leverandør*). Valgte leverandørs totalscore var 9,02 poeng, og var rangert som nr. 1. Klager ble tildelt en totalscore på 8,97 poeng, og var rangert som nummer 2. Den tredje leverandøren oppnådde totalt 7,58 poeng. Under både tildelingskriteriet «*oppgaveforståelse*» og «*nøkkelpersonell*» var valgte leverandør rangert som nr. 1, og klager som nr. 2. Under tildelingskriteriet «*Pris*» var valgte leverandør nr. 3 og klager nr. 1.

(21) Deretter fremgikk følgende begrunnelse for valg av leverandør:

- «*Tilbudt en svært erfaren Prosjektdirektør (Tom Quarsten) med erfaring fra ledelse av store tverrfaglige og kompliserte ingeniøroppdrag. Han har hatt tilsvarende rolle i gjennomføring av T3 – Flesland, og er svært erfaren med å stå i front.*
- *Personlighetstest og en-til-en samtale viser at Tom har svært gode personlige egenskaper som er viktige for å kunne inneha rollen som Prosjektdirektør. Dette bekreftes også i referanseintervju.*

- *Et svært erfarent team som har erfaring og kompetanse fra store og kompliserte ingeniøroppdrag, inklusive erfaring med flyplass. Teamet inkluderer tre av Sweco sine Prosjektledere.*
- *En sterk besvarelse på områder som produksjonsfasen, kostnadsstyring, entrepriser – og framdriftstyring.*
- *Gjennomføringsmodell med erfaring fra T3, som er svært godt tilpasset byggherrestyrte entrepriser.*
- *Sterk fokus på kontrahering og forhandlinger og bevissthet rundt viktigheten av å få rask ferdigstilling på kommersielle arealer.*
- *Legger stor vekt på kontrahering og oppfølging av leverandører med en konfliktløsende tilnærming hvor uoverensstemmelser ikke skyves til sluttoppgjør.»*

(22) Av innklagedes evalueringsmatrise fremgikk det at klagers tilbudte «områdeleder prosjektering» ble tildelt 9 av 10 poeng. Det var inntatt følgende grunnlag for denne evalueringen:

«Jarle Aarstad - Områdeleder prosjektering (30%) og PL Terminal (70%)

Jarle er utdannet Siv.Ing. Fra Norges landbrukshøgskole på Ås, Inst. For tekniske fag. Han har siden 2013 hatt ulike roller i prosjekter på OSL. PL prosjektering T2-prosjektet, Jernbanestasjon og Sentralbygg vest, Områdeleder prosjektering (siden des. 2017) UNSØ fase 1.

Jarle dokumenter svært god erfaring og kompetanse opp mot rolle som Område/leder prosjektering, men ikke noe opp mot rollen som PL Terminal. Da denne rollen er betydelig større enn rollen som Område/leder prosjektering resulterer dette i at vi ikke kan gi Jarle topp score, men vi vurderer allikevel at Jarle basert på sin kompetansen og erfaring vil kunne tilføre merverdi i tilknytning til gjennomføring av oppdraget.»

(23) Klager fremsatte 4. desember 2018 en klage til innklagede vedrørende evalueringen og poengsettingen av denne kandidaten, ettersom han ikke hadde vært tilbudt i rollen som «PL Terminal».

(24) Innklagede svarte 6. desember 2018 følgende:

«Vi ser i ettertid at denne teksten gir inntrykk av at Jarle Aarstad ble trukket i poeng for manglende erfaring opp mot tiltenkt rolle. Dette er dessverre misvisende i forhold til det som ble vektlagt i evalueringen, noe Avinor finner grunn til å beklage. Ovennevnte forhold har imidlertid ikke påvirket de vurderingene og poengsettingen som ble gjort av evalueringsgruppen.»

(25) Innklagede inngikk kontrakt med valgte leverandør i desember 2018.

(26) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser ved klage datert 6. mars 2019.

(27) Nemndsmøte i saken ble avholdt 25. mai 2020.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (28) Innklagede har brutt regelverket ved å gi valgte leverandør anledning til å endre sitt tilbud etter at fristen for å levere reviderte tilbud var utløpt. Ingen andre leverandører fikk tilsvarende mulighet. Endringen innebar en forbedring av en grunnleggende svakhet i tilbudet som oppdragsgiver hadde påpekt under forhandlingene, og fikk avgjørende betydning for utfallet av konkurransen.
- (29) Valgte tilbyder har fått uttelling for sin redegjørelse av oppgaveforståelse, til tross for at denne var dobbelt så lang som kravet til maksimalt antall sider som var oppstilt i konkurransegrunnlaget. Ved å levere en besvarelse som i vesentlig grad overstiger sidetallsbegrensningen, har valgte leverandør fått en åpenbar konkurransefordel som har vært avgjørende for utfallet av konkurransen.
- (30) En av våre tilbudte ressurser ble i tilbudsevalueringen trukket i poeng fordi det feilaktig ble lagt til grunn at vedkommende var tilbudt for en annen rolle enn det som faktisk fremgår av tilbudet. Feilen ble erkjent under klagebehandlingen, men det samme poengtrekket ble likevel opprettholdt med en helt ny skjønnsmessig begrunnelse som ikke fremgår av den skriftlige begrunnelsen i evalueringsmatrisen. Poenggivningen ble derfor beholdt til tross for at den er basert på feil faktum, med det resultat at tildelingen til valgte leverandør kunne fastholdes.
- (31) Innklagede har brutt kravet til likebehandling når det gjelder bruken av personlighetstest og intervju som grunnlag for evalueringen. Det fremgår av referatet fra forhandlingsmøtet med valgte leverandør at det ikke ble gjennomført eget intervju og personlighetstest av valgte leverandørs kandidat for rollen som prosjektdirektør for UNSØ, slik det ble for klagers kandidat. For valgte leverandørs kandidat ble det i stedet gjort gjenbruk av en tidligere evaluering utført i forbindelse med et prosjekteringsoppdrag ved Tromsø Lufthavn, hvor kandidaten var tilbudt som teamleder for prosjekteringsoppdraget. Dette er imidlertid et langt mindre prosjekt, og en helt annen rolle enn prosjektdirektør i byggherrens prosjektorganisasjon. Intervju og personlighetstest som ligger til grunn for innklagedes tilbudsevaluering er således basert på egnethet til to helt ulike roller, med vesensforskjellig ansvarsområde.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (32) Innklagede har ikke forpliktet seg til å følge de strenge reglene i forsyningsforskriften del II ved gjennomføring av denne minikonkurransen. Anskaffelsen gjennomført i tråd med de generelle prinsippene i anskaffelsesregelverket, og innklagede har gjennomført minikonkurransen i tråd med rammeavtalen.
- (33) Innklagede bestrider at valgte leverandør fikk adgang til å endre sitt tilbud etter tilbudsfristen. Valgte leverandør avklarte hvordan deres tilbud var å forstå, noe det er adgang til. Under enhver omstendighet ville ikke manglende avklaring på dette punkt ha endret den totale poengsum valgte leverandør ble tildelt.
- (34) Innklagede bestrider at valgte leverandør har fått noen konkurransefordel i forbindelse med sin redegjørelse for oppgaveforståelsen. Ingen av tilbyderne forholdt seg til den begrensningen innklagede hadde fastsatt. Innklagede vurderte det imidlertid slik at ingen

hadde fått noe konkurransefortrinn til tross for noe ulik tilnærming til måten dette ble besvart på.

- (35) Innklagede bestrider at klager fikk trekk i poengsum fordi en av de tilbudte ressursene ikke hadde erfaring med en annen rolle enn det vedkommende var tilbudt som. Det er imidlertid riktig at det i evalueringsbeskrivelsen av klagers tilbudte kandidat feilaktig fremstår som om klager ble trukket for manglende erfaring. Innklagede har tidligere erkjent dette og beklaget den misvisende beskrivelsen. Imidlertid har ikke dette fått noe utslag for den totale poengsummen som klager ble tildelt.
- (36) Innklagede bestrider at det ikke er gjennomført et eget intervju med valgte leverandørs lederkandidat. Det ble både gjennomført et eget intervju og referansesjekk av ham. Det er imidlertid korrekt at det ikke ble gjennomført en egen personlighetstest, med påfølgende en-til-en-samtale, av kandidaten i forbindelse med UNSØ-prosjektet. Bakgrunnen for dette var at kandidaten nylig hadde gjennomført en tilsvarende personlighetstest i forbindelse med en anskaffelsesprosess for et prosjekt ved Tromsø lufthavn. Personlighetstesten som ble benyttet - en OPQ32-test/profilanalyse - er generisk og således identisk for begge disse prosjektene. Testen omhandler kun kandidatenes personlige egenskaper og sier ikke noe om kompetanse. Ettersom personlighetstesten i forbindelse med prosjektet i Tromsø ble gjennomført kun en måned i forkant av anskaffelsesprosessen i forbindelse med UNSØ-prosjektet, så innklagede ingen grunn til å gjennomføre en ny personlighetstest av kandidaten. Den øvrige evalueringen av kandidaten ble gjennomført på akkurat samme måte som for de andre kandidatene. Følgelig har ikke evalueringen skjedd i strid med kravet til likebehandling.

Klagenemndas vurdering:

- (37) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder tildeling av et prosjektledelsesoppdrag, som er et avrop på innklagedes rammeavtale om prosjekt- og byggeledelseskonsulenttjenester. Rammeavtalens estimerte verdi var mellom 200 og 350 millioner kroner. Rammeavtalen følger lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 og forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften) 12. august 2016 nr. 975 del II.
- (38) Det følger av forsyningsforskriften § 22-1 (3) bokstav b, at dersom reglene for tildeling av kontrakter under en rammeavtale innebærer at oppdragsgiveren skal gjenåpne konkurransen, skal oppdragsgiveren *«tildele kontrakten til den leverandøren som har gitt det beste tilbudet på grunnlag av tildelingskriteriene angitt i anskaffelsesdokumentene for rammeavtalen»*.
- (39) Reglene for gjennomføringen av minikonkurranser under en rammeavtale skal for det første fastsettes i konkurransegrunnlaget for selve rammeavtalen. Det sentrale for hvordan oppdragsgiver kan og skal gå frem i den enkelte minikonkurransen, vil altså være hvilke rammer oppdragsgiver har gitt seg selv i konkurransegrunnlaget for rammeavtalen. Ved gjennomføringen av minikonkurransen vil også de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4 sette rammene for oppdragsgivers handlingsrom.
- (40) Partene er uenige om reglene i forsyningsforskriften del II kommer til anvendelse for minikonkurransen i vår sak. Nemnda finner imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på dette for å ta stilling til klagers anførsler.

Sidetallsbegrensning

- (41) Klager anfører at valgte leverandør fikk en urimelig konkurransefordel ved at valgte leverandørs redegjørelse av oppgaveforståelse var dobbelt så lang som kravet til maksimalt antall sider.
- (42) Manglende overholdelse av kravet til utforming av tilbudene skiller seg fra andre krav, ved at det ikke gjelder leverandørens ytelse. Et krav om sidetallsbegrensning stilles først og fremst for å legge til rette for oppdragsgivers evaluering av tilbudene. Brudd på sidetallsbegrensninger kan gi en økt mulighet til å synliggjøre merverdi. Dette kan gi en potensiell fordel i konkurransen, som kan gjøre det vanskelig å sammenligne slike tilbud med de øvrige tilbudene, jf. anskaffelsesloven § 4.
- (43) Det fremgikk av konkurransegrunlaget at besvarelsen av tildelingskriteriet «*oppgaveforståelse*» skulle være på «*maks 5 A4-sider*». Klagers besvarelse av tildelingskriteriet «*oppgaveforståelse*» utgjorde fem sider, men det var benyttet skriftstørrelse åtte og smale marger. Valgte leverandørs besvarelse utgjorde elleve sider. Ved innklagedes sammenstilling av de to besvarelsene, var det 27 ords forskjell mellom klager og valgte leverandørs tilbud på dette punktet. Innklagede har i tillegg opplyst at også den tredje leverandøren hadde unnlatt å overholde sidetallsbegrensningen.
- (44) Klager har vist til at innklagede ga tilbakemelding om at klagers besvarelse oppfylte sidetallsbegrensningen. Innklagede har imidlertid forklart at klagers besvarelse ble godkjent fordi samtlige tilbydere på ulike vis hadde overskredet sidetallsbegrensningen. Det er altså uenighet mellom partene om hvilken tilbakemelding klager fikk under forhandlingsmøtet om sin utforming av besvarelsen under «*oppgaveforståelse*».
- (45) På bakgrunn av det ovennevnte, og i lys av sakens opplysning, er det ikke tilstrekkelige holdepunkter for å konstatere at innklagede har handlet i strid med likebehandlingsprinsippet ved å tillate at valgte leverandør leverte en besvarelse på elleve sider.

Kommunikasjon om tilbud etter endte forhandlinger

- (46) Klager har anført at valgte leverandør fikk endre og forbedre sitt tilbud etter at fristen for å levere reviderte tilbud var utløpt, som følge av at innklagede henvendte seg til valgte leverandør med spørsmål om innholdet i det reviderte tilbudet.
- (47) Innklagede har anledning til å foreta avklaringer av uklarheter i tilbudene. Det vil imidlertid kunne være i strid med kravene til forutberegnelighet og likebehandling å foreta en endring av tilbudet etter endte forhandlinger.
- (48) Det fremgår av referatet fra forhandlingsmøtet at innklagede tolket valgte leverandørs tilbud slik at valgte leverandørs personell skulle være til stede på Gardermoen fire av fem arbeidsdager i uken. Det fremgår ikke av referatet at valgte leverandør var uenig i denne forståelsen av tilbudet.
- (49) Det fremgår videre av punktet «*oppsummering*» i referatet fra forhandlingsmøtet at innklagede mente at valgte leverandørs tilbud inneholdt «*noen ikke-kritiske mangler*». Blant disse manglene var at personalet ifølge det opprinnelige tilbudet skulle være til stede bare fire dager i uken. I referatet står det i denne forbindelse at «*[...] dette vil bli lagt til grunn for evalueringen hvis ikke annet kommuniseres i revidert tilbud*». Det følger

videre av referatet at tilbyderne ble oppfordret til å tydeliggjøre hvilke endringer som ble gjort i det reviderte tilbudet, og at det var det reviderte tilbudet, og ikke annet som fremgikk av møtet, som ble lagt til grunn for evalueringen.

- (50) I valgte leverandørs reviderte tilbud var det ikke foretatt noen endring av den opprinnelig tilbudte løsningen hvor personalet ville være til stede fire dager i uken. Innklagede har fremholdt at valgte leverandør tilbød en «*alternativ løsning*» på dette punktet under forhandlingene. Den alternative løsningen ville innebære at det skulle etableres en rullering, slik at det ville være personell til stede fem dager i uken.
- (51) Det er ikke inntatt i referatet fra forhandlingsmøtet at valgte leverandør tilbød en alternativ løsning, og denne løsningen fremgår heller ikke av valgte leverandørs reviderte tilbud. I referatet fra forhandlingene var det klart angitt hvordan innklagede ville tolke tilbudet hvis ikke annet ble opplyst.
- (52) På bakgrunn av det ovennevnte, har innklagede handlet i strid kravene til forutberegnelighet og likebehandling ved å tillate at valgte leverandør endret sitt tilbud etter at fristen for å levere revidert tilbud var utløpt.

Tildelingsevaluering

- (53) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved tildelingsevalueringen, ettersom en av klagers tilbudte ressurser ble trukket i poeng fordi det feilaktig ble lagt til grunn at vedkommende var tilbudt for en annen rolle enn det som fremgår av tilbudet.
- (54) Innklagede har erkjent denne feilen i klagebehandlingen, men har opprettholdt det samme poengtrekket. Innklagede har forklart at det var andre forhold ved klagers kandidat som gjorde at det ble trukket noe i poeng. Innklagede har i denne forbindelse fremlagt evalueringsmatriser som inneholder poenggivningen fra samtlige personer i evalueringsgruppen.
- (55) Klagenemnda kan ikke se at evalueringsmatrisene som innklagede har fremlagt viser vurderingene av tilbudt personell utover den konkrete poengsettingen. Det er dermed ikke tilstrekkelig dokumentert at det var forhold ved kandidaten som ga grunnlag for å opprettholde poengtrekket. Dette utgjør er brudd på prinsippet om etterprøvbarehet, jf. anskaffelsesloven § 4.
- (56) Klager har videre anført at innklagede har brutt kravet til likebehandling når det gjelder evalueringen av prosjektleder, ettersom innklagede la til grunn rapporten fra en tidligere utført personlighetstest og en-til-en samtale med valgte leverandørs kandidat.
- (57) Innklagede har forklart at personlighetstestene som ble benyttet er generiske og identiske for begge prosjektene. Slik saken er opplyst for klagenemnda, dreide disse testene seg om kandidatens personlige egenskaper, uten at testene var konkret knyttet opp mot det forestående prosjektet. Av referatet fremgår det at det i tillegg til at den allerede utarbeidede rapporten ble fremlagt, også ble stilt en rekke spørsmål til kandidaten under selve forhandlingsmøtet knyttet til hans lederevner. Nemnda kan på denne bakgrunn ikke se at gjenbruk av en personlighetstest som ble gjennomført for et annet prosjekt noen uker tidligere, er i strid med regelverket.

(58) Bruddene på regelverket som klagenemnda har konstatert over, kan ha påvirket utfallet av konkurransen. Bruddet gir følgelig grunnlag for tilbakebetaling av klagegebyret, jf. klagenemndsforordningen § 13

Konklusjon:

Avinor AS har brutt kravet til likebehandling i forbindelse med forhandlingene, jf. anskaffelsesloven § 4.

Avinor AS har brutt kravet til etterprøvbarhet under evalueringen av tildelingskriteriet «*Tilbudt nøkkelpersonell*», jf. anskaffelsesloven § 4.

Klagers øvrige anførsler har ikke ført frem.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Marianne Dragsten

Dokumentet er godkjent elektronisk