



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Evalueringsmodell, Normalisering

Innklagede hadde kunngjort en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av prosjektorganisasjon til moderniseringsprosjektet for Gråkallbanen. Klagenemnda kom til at innklagede ikke var forpliktet til å foreta en relativ normalisering av leverandørens poengsummer under kvalitetskriteriet. Innklagedes absolutte normalisering var lovlig, og klagers anførsler førte dermed ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 6. mars 2025 i sak 2024/1458

Klager: Rambøll Norge AS og Marstrand AS

Innklaget: Trøndelag fylkeskommune

Klagenemndas medlemmer: Tarjei Bekkedal, Wenche Sædal, og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Trøndelag fylkeskommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 16. februar 2024 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av prosjektorganisasjon til moderniseringsprosjektet for Gråkallbanen. Anskaffelsen har en estimert verdi inkl. opsjoner på 40 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfristen var 22. mars 2024.
- (2) I konkurransegrunnlaget punkt 9 fremgikk det at tildeling skulle skje på bakgrunn av hvilket tilbud som hadde det beste forholdet mellom pris og kvalitet basert på kriteriene «*[k]valitet*» (70 prosent vekt) og «*[p]ris*» (30 prosent vekt).
- (3) Det fremgikk at det som skulle vurderes under tildelingskriteriet kvalitet var «*[o]ppdragsforståelse*» (60 prosent vekt), og «*[k]ompetanse*» (40 prosent vekt). Underkriteriet «*[o]ppdragsforståelse*» la opp til å evaluere leverandørens besvarelse av følgende:

«Oppdragsforståelse (60 % vekt)»

- *Hvordan oppgavene i prosjektet kan ivaretas og organiseres.*
- *Grensesnitt mellom delprosjektene for trikkeanskaffelse og modernisering av infrastruktur.*
- *Hvorfor nettopp denne gruppen kan løse de aktuelle oppgavene*
- *Hvordan fremdrift, kvalitet og økonomi i prosjektet sikres.»*

- (4) Videre fremgikk det at besvarelsene på underkriteriet «*[o]ppdragsforståelse*» skulle:

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

«(...) bli evaluert etter hvor godt de:

- Oppfyller prosjektets mål referert til i oppdragsforståelsen punkt 2.
- Hvordan besvarelsene løser prosjektets faser fra forprosjekt til overtagelse, idriftsettelse og garantiperiode.
 - Herunder innhold i fasene og hvordan dette sikrer god kvalitet på prosjektets leveranser, herunder opsjoner.»

(5) Underkriteriet «[k]ompetanse» la opp til å evaluere følgende:

«**Kompetanse (40 % vekt):**

- Kompetanse skal dokumenteres med CV på tilbudte personer i sentrale roller, jf. tilbudt organisering. Herunder prosjektleder, delprosjektledere for trikk og infrastruktur.

Det vil evalueres på

- Ressursens egnethet for oppdraget, herunder blant annet:
 - Referanseprosjekters relevans
 - Antall års relevant erfaring
 - Utdanningsnivå og dennes relevans
 - Kurs, sertifiseringer samt øvrige relevante forhold siste fem år etc.»

(6) Evalueringsmetoden for pris og kvalitet var beskrevet i konkurransegrunnlaget punkt 10 flg.:

«**10.1 Evaluering kvalitet**

Evaluering vil skje slik at beste tilbud, vurdert etter oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn, vil gis beste score (10 poeng). Øvrige tilbud vil tildeles score etter relative avvik fra beste tilbud.»

(7) Innen tilbudsfristen hadde fire leverandører inngitt tilbud, herunder Marstrand AS med Rambøll som underleverandør (heretter klager), og Norconsult Norge AS. Tildelingsbeslutningen ble meddelt 16. april 2024. Norconsult Norge AS ble tildelt kontrakten.

(8) Av tildelingsbrevet fremgikk det at klager hadde oppnådd 10 poeng på underkriteriet «[o]ppdragsforståelse» og 7,5 poeng på underkriteriet «[k]ompetanse». Dette ga totalt 9 kvalitetspoeng. På priskriteriet oppnådde klager 8,74 poeng.

(9) Norconsult Norge AS hadde oppnådd 7,50 poeng på underkriteriet «[o]ppdragsforståelse» og 10 poeng på underkriteriet «[k]ompetanse». Dette ga totalt 8,50 kvalitetspoeng. På priskriteriet hadde Norconsult Norge AS oppnådd 10 poeng. Etter vektingen av pris- og kvalitetskriteriet oppnådde dermed Norconsult Norge AS (heretter

valgte leverandør) 8,95 poeng, mens klager fikk 8,92 poeng. Valgte leverandør ble derfor tildelt kontrakten.

- (10) Klager påklagde tildelingsbeslutningen i brev 19. april 2024 og anførte at innklagede ikke hadde gitt 10 poeng til beste tilbud under kvalitetskriteriet.
- (11) Innklagede erkjente at de hadde begått en feil den 25. april 2024. I brevet fremgikk det at feilen ble rettet ved å normalisere:

«For at beste tilbud innen tildelingskriteriet skal få 10 poeng må kvalitetspoeng normaliseres. Oppdragsgiver benytter normalisering ved hjelp av parallellforskyvning, dvs. kvalitetspoeng + (10 poeng – høyeste kvalitetspoeng), da denne metodikken ikke rokker ved den absolutte forskjellen mellom tilbudene.»
- (12) Normaliseringen resulterte i at klagers poengsum på kvalitetskriteriet ble 10 istedenfor 9. Valgte leverandørs poengsum økte tilsvarende fra 8,5 til 9,5.
- (13) Klager fremmet en ny klage 6. mai 2024. Innklagede tok ikke klagen til følge i brev 15. mai 2024.
- (14) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 26. september 2024.
- (15) Nemndsmøte i saken ble avholdt 3. mars 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (16) Innklagede har brutt forutberegnelighetsprinsippet i anskaffelsesloven § 4 ved å foreta en absolutt normalisering av poengsummene under kvalitetskriteriet. Ettersom innklagede eksplisitt har angitt i konkurransegrunnlaget at score på kvalitet skal tildeles etter relative avvik fra beste tilbud, så er innklagedes absolutte normalisering en matematisk feilslutning, ettersom en slik normalisering ikke ivaretar det relative avviket mellom tilbudene.
- (17) Tilbudet til klager ble evaluert som best på kvalitet, og fikk 9 poeng, mens valgte leverandør fikk 8,5. Ettersom 8,5 poeng utgjør 94,4 prosent av 9 poeng, kan ikke det relative avviket dermed være noe annet enn 94,4 prosent. Denne relative (prosentvise) forskjellen mellom poengsummene må ivaretas ved en etterfølgende normalisering. Når beste poengsum skulle få 10 poeng, må 9 poeng da normaliseres til 10 poeng, og 8,5 poeng må normaliseres til 9,44 poeng. Bare da ivaretas den relative forskjellen mellom tilbudene. Innklagedes absolutte normalisering endte med at klagers poengsum ble oppjustert med 11,1 prosent mot en oppjustering på 11,8 prosent for valgte leverandør. Den relative forskjellen mellom dem er dermed forskjøvet i strid med den evalueringsmetoden som ble fastsatt i konkurransegrunnlaget.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (18) Det bestrides at det foreligger et brudd på forutberegnelighetsprinsippet i anskaffelsesloven § 4. Evalueringen er gjennomført i samsvar med de føringer som ble gitt i konkurransegrunnlaget. Det står ingenting om hvordan en eventuell normalisering skal skje. I oppdragsgivers evaluering av kvalitetskriteriet ble det tatt utgangspunkt i underkriteriene «*[o]ppdragsforståelse*» og «*[k]ompetanse*». Beste tilbud under disse

kriteriene fikk ti poeng, og de øvrige tilbudene fikk poengsummer ut fra sitt relative avvik fra beste tilbud. For underkriteriet «[o]ppdragsforståelse» fikk klager 10 poeng, mens valgte leverandør fikk 7,5. For underkriteriet «[k]ompetanse» fikk valgte leverandør 10 poeng, mens klager fikk 7,5. Det er poengavvikene her som representerer den relative forskjellen mellom tilbudene. Samlet medfører dette en score på 9 for klager, og 8,5 for valgte leverandør på kvalitetskriteriet. Den samlede relative forskjellen mellom tilbudene var dermed 0,5 poeng.

- (19) Ved en eventuell relativ normalisering ville ikke den relative forskjellen mellom tilbudene vært ivarettatt. Poengforskjellen ville da gått fra 0,5 poeng, til 0,66 poeng. Dette er ikke i tråd med den skjønsmessige vurderingen som lå til grunn for poengtildelingen.

Klagenemndas vurdering:

- (20) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder prosjektorganisasjon av et moderniseringsprosjekt som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 40 millioner kroner ekskl. mva. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 del I og III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (21) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har foretatt en ulovlig tilbudsevaluering på bakgrunn av at poengsummene til leverandørene ble normalisert etter en absolutt metode, slik at valgte leverandør vant konkurransen.
- (22) Det følger av anskaffelsesloven § 4, at oppdragsgiver må overholde det grunnleggende prinsippet om forutberegnelighet gjennom tilbudsevalueringen. I dette ligger det blant annet at dersom det er angitt en evalueringsmetode i konkurransegrunnlaget, må denne følges, se bl.a. LB-2020-84478 og klagenemndas avgjørelse i sak 2024/759 avsnitt 33.
- (23) Det er ikke bestridt at innklagede på tildelingstidspunktet ikke hadde fulgt den angitte evalueringsmetoden, ettersom den påla innklagede å gi «*beste score (10 poeng)*» til beste tilbud under tildelingskriteriet «*kvalitet*». Klagenemnda viser til at poengscoren på underkriteriene til kvalitet ble summert sammen, og vektet, som resulterte i at valgte leverandør oppnådde 8,5 poeng, og klager – som beste tilbud under kvalitetskriteriet – fikk 9 poeng. Beste tilbud oppnådde ikke 10 poeng.
- (24) Spørsmålet for nemnda er om innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved å foreta en etterfølgende absolutt normalisering av poengsummene. Dette avhenger av to spørsmål. For det første om innklagede var forpliktet til å normalisere, og deretter hvilken normaliseringsmetode som eventuelt var lovlig å benytte.
- (25) I klagenemndas stornemndavgjørelse 2021/1000 avs. 40 kom nemnda, med utgangspunkt i EU-domstolens sak C/6-15 (*Dimarso*), til at det ikke foreligger en generell plikt til å normalisere. Nemnda vurderte deretter om den angitte evalueringsmodellen skapte en forventning om normalisering, men besvarte dette negativt, se avs. 42-43. I den grad konkurransegrunnlaget skaper en forventning om normalisering, vil det altså følge av forutberegnelighetsprinsippet at innklagede er forpliktet til å normalisere.
- (26) Det fulgte av evalueringsmodellen at «*beste score (10 poeng)*» skulle gis til det beste tilbudet under tildelingskriteriet «*kvalitet*». I forlengelsen av dette var det også bestemt at oppfyllelsen av tildelingskriteriet kvalitet, skulle baseres på underkriteriene

«[o]ppdragsforståelse» og «[k]ompetanse». Klagenemnda viser til at i tilfeller hvor man poengsetter tilbudene under et kvalitetskriterium basert på oppfyllelsen av underkriterier, vil ikke beste tilbudte kvalitet alltid oppnå 10 poeng under tildelingskriteriet. Siden konkurransegrunnlaget likevel fastslår at beste tilbud skal oppnå 10 poeng, er innklagede forpliktet til å normalisere poengsummene for å overholde den valgte evalueringsmodellen.

- (27) Spørsmålet blir så hvilken normaliseringsmetode innklagede lovlig kunne benytte, herunder om den angitte evalueringsmodellen ga anvisning på en absolutt eller relativ/prosentuell normaliseringsmetode.
- (28) Klagenemnda viser til at det går et grunnleggende skille mellom absolutte -og relative evalueringsmodeller. Mens det førstnevnte tar utgangspunkt i et hypotetisk idealtilbud som referanseramme, utgjør det beste tilbudet referanserammen i relative evalueringsmodeller. Videre er det to normaliseringsmetoder. Én metode er å normalisere slik at den prosentvise forskjellen mellom tilbudene ivaretas ved oppjusteringen, såkalt relativ/prosentuell normalisering. En annen er å beholde den poengmessige differansen, altså foreta en absolutt/nominell normalisering, se eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2023/999 avs. 35.
- (29) Evalueringsmodellen i foreliggende sak var at «[ø]vrige tilbud vil tildeles score etter relative avvik fra beste tilbud». Innklagede har følgelig valgt en relativ evalueringsmodell. Det var ikke nærmere beskrevet hvordan en eventuell normalisering skulle gjennomføres, herunder om hvorvidt normaliseringsmetoden også skulle være relativ. Det er etter nemndas syn ingen automatikk i at innklagedes valg om at beste tilbud skulle utgjøre referanserammen for poenggivningen til de andre tilbudene, også forplikter til valg av relativ/prosentuell normaliseringsmetode. Dette er to ulike spørsmål. Ordet relativ betyr at man skal se på noe i forhold til noe annet. Hvorvidt forholdet man skal se på er den prosentmessige - eller poengmessige differansen gis det ingen klare føringer for i konkurransegrunnlaget. Klagenemnda kan derfor ikke se at en alminnelig påpasselig tilbyder ville ha en forventning om at det var den prosentmessige differansen mellom tilbudene som skulle ivaretas ved normalisering, fremfor den poengmessige differansen.
- (30) Valg av normaliseringsmetode var dermed ikke mulig å lese ut av konkurransegrunnlaget. Spørsmålet blir da om innklagede lovlig kunne benytte en absolutt normaliseringsmetode, uten å ha oppgitt dette.
- (31) I utgangspunktet foreligger det ingen plikt til å opplyse om evalueringsmodellen i konkurransegrunnlaget. Evalueringsmodellen må imidlertid være fastsatt før åpning av tilbudene, slik at man unngår «enhver risiko for favorisering», jf. EU-domstolens sak C-6/15 (*Dimarso*) avs. 31. I dette ligger det heller ingen plikt til å offentliggjøre alle sider ved evalueringsmodellen, verken i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget, se klagenemndas avgjørelse i sak 2024/759 avs. 30. Dersom valget av normaliseringsmetode derimot har avgjørende betydning for konkurransens utfall, og valget treffes først etter tilbudsåpning, vil dette kunne lede til en favorisering av én av leverandørene, og dermed være ulovlig, se avs. 40.
- (32) Det er et grunnleggende krav til valg av evalueringsmodell, at den må gi utslag som gjenspeiler relevante forskjeller mellom tilbudene, jf. blant annet lagmannsrettens avgjørelse i LB-2017-100799. I dette ligger at også den normaliserte poengsummen må ivareta de vurderte forskjellene mellom tilbudene.

- (33) Hva som er relevante forskjeller mellom tilbudene under et kvalitativt kriterium, er i stor grad betinget av oppdragsgivers skjønnsmessige vurdering. Som det følger av klagenemndas avgjørelse i sak 2023/999 avs. 39-40 vil en absolutt normalisering på samme vis som en relativ normaliseringsmetode kunne ivareta den «*relative forskjellen mellom tilbudene*». Forutsetningen for dette er i så fall at innklagedes evaluering av kvalitetskriteriet «*tok utgangspunkt i at den relative forskjellen mellom tilbudene var [poengdifferansen]*». I et slikt tilfelle uttalte nemnda at en «*prosentvis [relativ] normalisering*» ikke vil gi «*uttrykk for de relative forskjellene mellom klager og valgte leverandørs tilbud*». Man kunne altså ikke velge normaliseringsmetode uten å «*ta hensyn til hys som lå til grunn for evalueringsgruppens skjønnsmessige vurdering av poenggivningen*», se avs. 42. Dersom oppdragsgivers vurdering var at poengdifferansen ga uttrykk for de relative forskjellene mellom tilbudene, vil en absolutt normalisering ivareta de vurderte forskjellene mellom tilbudene.
- (34) I foreliggende klagesak har innklagede vurdert at den relative forskjellen mellom tilbudene under kvalitetskriteriet var 0,5 poeng. Å normalisere poengsummene absolutt innebærer at denne vurderte forskjellen ivaretas, og endrer dermed ikke den innkjøpsfaglige vurderingen som lå til grunn for poenggivningen. Normaliseringen fører dermed heller ikke til en favorisering av valgte leverandør.
- (35) Klagenemnda har derfor kommet til at innklagede ikke har brutt anskaffelsesregelverket ved å normalisere valgte leverandørs poengsum til 9,5 og klagers poengsum til 10 under kvalitetskriteriet. Poengsummene ivaretar de relevante forskjellene mellom tilbudene, og klagers anførsler har med dette ikke ført frem.

Konklusjon:

Trøndelag fylkeskommune har ikke brutt anskaffelsesregelverket ved å foreta en absolutt normalisering av poengsummene til Rambøll Norge AS og Norconsult Norge AS.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Wenche Sædal

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur