



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjaldt åpen anbudskonkurranse for prosjektering av et sykehjem. Sakens dokumenter ga ikke et entydig svar på om tilbudt kompetanse var vurdert på grunnlag av en ren summering av leverandørenes opplistede relevante referanser, hvor summen også var avhengig av hvor mange personer leverandøren har tatt med i sin presentasjon. Klagenemnda uttalte likevel at en slik fremgangsmåte fremstår som så spesiell at den må oppgis på forhånd, jf lov om offentlige anskaffelser § 5. Innklagede hadde ikke gitt tilfredsstillende begrunnelser for valg av tilbud etter forskrift om offentlige anskaffelser §§ 10-3 og 3-8 (4).

Klagenemndas avgjørelse 20. desember 2004 i sak 2003/242

Klager: Arcon Prosjekt AS

Innklagede: Vågan kommune

Klagenemndas medlemmer: Morten Goller, Jens Bugge, Bjørg Ven

Saken gjelder: Evaluering av tilbud, krav til forutberegnelighet, krav til begrunnelsen

Sakens bakgrunn:

- (1) Vågan kommune (heretter kalt innklagede) kunngjorde 15. juli 2003 en åpen anbudskonkurranse for prosjektering av Marithaugen sykehjem.
- (2) Det ble konkurrert om å levere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet basert på følgende tildelingskriterier oppgitt i ikke-prioritert rekkefølge:

Postadresse
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Olav Kyrresgate 8
5014 Bergen

Tlf.: 55 59 75 00

Faks: 55 59 75 99

E-post:
postmottak@kofa.no

Nettside: www.kofa.no

☐ *Kompetanse*

Kapasitet; leverings- og ferdigstillelsesdato, leveringssikkerhet

Pris

Kvalitet; prosjektgjennomføring

Tilgjengelighet (mulighet til å stille på møter og befaringer i Vågan)

Service ☐

- (3) Arcon Prosjekt AS (heretter kalt klager) var en av leverandørene som innga tilbud i konkurransen. Klagers tilbud hadde en pris på kr 1.625.600.

- (4) I evalueringen av tilbudene ble tilbudet fra RIVAS AS, som senere ble tildelt kontrakt, fremhevet på denne måten:

☐ *Disse [RIVAS AS] er ikke billigst på pris (3. billigst) men flere forhold tilsier at de totalt har det beste tilbudet. Ser en på reisekost for seg og muligheter for å legge prosjekteringsmøter til Trondheim, er forskjellene helt marginale.* ☐

- (5) Innklagede meddelte klager pr e-post 29. oktober 2003 at tilbudet fra RIVAS AS var vurdert som det økonomisk mest fordelaktige. Dette tilbudet hadde en pris på kr 1.691.000. Følgende begrunnelse ble gitt for innklagedes valg av leverandør:

☐ *De innkomne tilbud er nå vurdert etter kriteriene oppgitt i konkurransegrunnlaget og i samsvar med lov om offentlige anskaffelser.*

Etter en samlet vurdering av oppgitte prosjektmedarbeideres spesifikke kompetanse, innen relevant sykehjemsplanlegging, pris, tilgjengelighet og øvrige tildelingskriterier, har vi besluttet at kontrakt vil bli tildelt tilbyder nr 8, RIVAS AS. ☐

- (6) Innen klagefristens utløp ba klager om en nærmere begrunnelse for innklagedes valg av leverandør. Det ble også bedt om en forlengelse av klagefristen. I e-post av 31. oktober utdypet innklagede begrunnelsen for tildelingsbeslutningen:

☐ *Rent prismessig var det marginal forskjell på Deres tilbud og tilbudet fra RIVAS AS, nærmere bestemt 65.400 inkl mva.*

Vi har i denne situasjon lagt særlig vekt på tilbydernes produktspesifikke kompetanse og erfaring. RIVAS AS har i sitt tilbud dokumentert mer omfattende kompetanse og relevant erfaring hos de oppgitte medarbeidere knyttet til denne type prosjekter.

Dette gjelder i særlig grad for de medarbeidere som er oppgitt for fagområdet elektro. □

- (7) Det er under klagenemndas saksbehandling lagt fram en innstilling datert 20. oktober 2003 fra innklagedes engasjerte rådgiver i anskaffelsesprosessen, arkitekt Stein Hamre, hvor klagers og valgte leverandørs tilbud er bedømt slik:

□ Tilbyder nr 8 RIVAS AS

Meget/særdeles god kompetanse. Skiller seg ut i meget positiv retning med tanke på presentasjon (enkelhet og besvaring av oppgave) og beskrevet plan for gjennomføring. Har de nødvendige kvalifikasjoner, systemer og utstyr.

Samlet pris: Kr 1 691 000, - inkl mva og reiser.

Tilbyder nr 13 Arcon Prosjekt AS

Har levert kopi av tilbudsbrief

Arcon prosjekt er ført opp som Gruppeleder og RIB i tilbudsskjemaet, i presentasjonen har de presenterte sine ARK-kunnskaper, og i mindre grad presentert RIB-kunnskaper. RIV og RIE har dokumentert tilfredsstillende kvalifikasjoner

Tilfredsstillende kompetanse fra sykehjemsplanlegging

Samlet pris: Kr 1 625 600,- inkl mva og reiser. □

- (8) Av innklagedes interne sammenstillingsrapport følger det at innklagede fant at tildelingskriteriet pris ikke utgjorde mer enn 40-50% av vekten i vurderingen av leverandørene. Klagenemnda har i sin saksbehandling fått opplyst at tilbudene ble bedømt som likeverdige på tildelingskriteriene □*Kapasitet*□, □*Kvalitet*□, □*Tilgjengelighet*□ og □*Service*□. Uttellingen på kriteriene □*Pris*□ og □*Kompetanse*□ ble følgelig avgjørende for hvilket tilbud som ble ansett å være økonomisk mest fordelaktig. For å synliggjøre differansen i tilbudt prosjektspesifikk kompetanse har innklagede fremlagt et håndskrevet notat. Her ble RIVAS rangert som nummer én med scoren 44, mens klager scoret 14 og ble rangert som nummer tre, mens klager scoret 26 og ble rangert som nummer to.
- (9) Klagefristen ble ikke forlenget, og kontrakt mellom innklagede og RIVAS AS ble inngått 5. november 2003.

Klager har i det vesentligste anført:

- (10) Innklagede har brutt regelverket for offentlige anskaffelser.
- (11) Begrunnelsen som er gitt, angir ikke hvordan tilbudene konkret er vurdert opp mot de enkelte tildelingskriteriene, og det opplyses heller ikke om hvordan kriteriene er vektlagt innbyrdes. Begrunnelsen tilfredsstiller dermed ikke kravene i forskrift om offentlige anskaffelser §10-3.
- (12) Klager hadde lavere pris enn valgte leverandør og skulle derfor blitt rangert foran RIVAS AS. Det er ikke riktig at prisforskjellen mellom klager og valgte leverandørs tilbud er marginal.
- (13) Tildelingskriteriet *kompetanse* er tillagt for stor vekt i vurderingen av hvilket tilbud som ble vurdert som det økonomisk mest fordelaktige. Innklagede hadde ikke anledning til å i ettertid bestemme at prisen ikke kunne utgjøre mer enn 40-50%. Pris må være sentralt i anskaffelsen siden de tre konkurrerende leverandørene innledningsvis ble vurdert som *gode nok*.
- (14) Vurderingen av tilbudt kompetanse har ikke vært forsvarlig. Klager har tilstrekkelig relevant kompetanse til å gjennomføre oppdraget. Innklagede hadde ikke anledning til å legge vekt på kompetanse ut over det som er nødvendig for å gjennomføre oppdraget. Det aktuelle prosjektet er ikke spesielt komplisert.
- (15) En ren summering av hvor mange referanser leverandøren har oppgitt, er ikke egnet til å belyse den tilbudte kompetansen. Matrisen inneholder dessuten flere feil. Innklagede har utelukkende kontaktet valgte leverandørs referanser i vurderingen av kompetansekriteriet.
- (16) Konkurranses grunnlaget opplyste om at reisekostnader til og fra innklagede ble iberegnet den tilbudte pris. Innklagede var derfor ikke berettiget til å legge vekt på besparelser ved å holde møter i Trondheim.

Innklagede har i det vesentligste anført:

- (17) Innklagede bestrider å ha brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

- (18) Det var lite som skilte klager og valgte leverandør, men valgte leverandørs tilbud ble funnet å være det økonomisk mest fordelaktige.
- (19) Tilbudt kompetanse ble ikke vurdert ensidig på grunnlag av antallet referanser. Under prosjektspesifikk erfaring for de tilbudte medarbeiderne ble type prosjekt og verdi/størrelse/omfang på prosjektene vektlagt.
- (20) Fagfolk har stått for vurderingen av tilbudt kompetanse, og vurderingen har vært forsvarlig. Etter at valgte leverandør var blitt rangert høyest på tilbudt kompetanse, tok innklagede kontakt med leverandørens referanser som en kvalitetssikring på valget som var gjort. Kontakten med referansene var derfor uten betydning for det valget som alt var gjort.
- (21) Klager hadde lite kompetanse fra sykehjemsplanlegging og fikk derfor dårligere uttelling på tildelingskriteriet enn hva valgte leverandør fikk. Oppdragsspesifikk kompetanse av ny dato ble ansett sentralt fordi det ble ansett som viktig for innklagede at sykehjemmet var så oppdatert som mulig i forhold til den utvikling som har funnet sted innen fagfeltet. Tilbudt kompetanse ble tillagt stor vekt i vurderingen av hvilket tilbud som var det økonomisk mest fordelaktige.
- (22) Vurderingen av prismessige besparelser ved å holde møter i Trondheim ble foretatt etter at innklagede hadde bedømt tilbudet fra RIVAS som det økonomisk mest fordelaktige. Eventuelle besparelser var med uten betydning for bedømmelsen av de konkurrerende tilbudene.

Klagenemndas vurdering:

- (23) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen er underlagt del II i forskrift om offentlige anskaffelser, jf § 2-2.

Evalueringen av tilbudt kompetanse

- (24) Klagenemnda vil først behandle spørsmålet om tildelingskriteriet ☐ *Kompetanse* ☐ ble tillagt for stor vekt i vurderingen av hvilket tilbud som var det økonomisk mest fordelaktige. Når innklagede ikke har angitt tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge, vil fastsettelsen av tildelingskriterienes relative verdi til en viss grad være overlatt til innklagedes skjønn. Klagenemndas adgang til å prøve innklagedes vektlegging av tildelingskriteriene vil i slike tilfeller begrense seg til om vektleggingen fremstår som uventet, usaklig eller vilkårlig. I en konkurranse som denne, der innsatselementet er betydelig, må leverandørene kunne regne med at også andre forhold enn den tilbudte prisen kan være av stor betydning i valg av tilbud. Klagenemnda kan heller ikke se at

innklagedes vekting av tildelingskriteriene fremstår som usaklig eller vilkårlig.

- (25) Evalueringen av leverandørenes tilbudte kompetanse slik denne er presentert i innstillingen av 20. oktober, virker tilforlatelig. Andre dokumenter som er fremlagt, gjør det imidlertid noe uklart hvordan tildelingskriteriet *□Kompetanse□* er vurdert. Sammenstillingen av tilbudene og det håndskrevne notatet som ligger til grunn for vurderingen av tildelingskriteriet, kan tyde på at kriteriet er vurdert på grunnlag av en ren summering av leverandørenes opplistede relevante referanser, hvor summen også er avhengig av hvor mange personer leverandøren har tatt med i sin presentasjon.
- (26) Det foreliggende saksmaterialet gir ikke noe klart svar på hvordan vurderingen av tildelingskriteriet *□Kompetanse□* er gjennomført. Klagenemnda vil likevel påpeke at dersom tilbudt kompetanse er evaluert ut fra hvor mange referanser som er oppgitt, slik det synes å fremgå av den håndskrevne matrisen og de *□oppsummeringsark□* som synliggjør differansen mellom tilbyderne på tildelingskriteriet *□Kompetanse□*, fremstår fremgangsmåten som så spesiell at den måtte gis tilkjenne på forhånd. Er tildelingskriteriet bedømt på denne måten, er kriteriet følgelig vurdert i strid med kravet til forutberegnelighet, jf lov om offentlige anskaffelser § 5.
- (27) Klagenemnda finner i den fremlagte dokumentasjon ikke grunnlag for å behandle de øvrige anførsler omkring evalueringen av tilbudt kompetanse. Det kan imidlertid bemerkes at innklagede må kritiseres for ikke å ha sørget for en bedre dokumentasjon for å gjøre vurderingen bedre etterprøvable, jf anskaffelsesforskriften § 8-1.

Vurderingen av reisekostnader

- (28) I konkurransegrunnlaget ble det opplyst at vurderingen av hvilket tilbud som var det økonomisk mest fordelaktige, blant annet ville skje på grunnlag av tildelingskriteriet *□Tilgjengelighet (mulighet for å stille på møter og befaringer i Vågan)□*. Ved å angi dette tildelingskriteriet forpliktet innklagede seg til å premiere leverandører som kunne tilby god tilgjengelighet. Fremhevelsen av mulige prisbesparelser ved å holde møter i Trondheim brøt derfor med innklagedes egne forutsetninger for vurderingen, slik disse var gitt tilkjenne gjennom tildelingskriteriene. Slik saken er opplyst for klagenemnda, har det imidlertid ikke vært mulig å avgjøre om prisbesparelsene rent faktisk ble vektlagt i evalueringen av tilbudene.

Krav til begrunnelsens innhold

- (29) I følge forskrift om offentlige anskaffelser § 10-3 (2) skal oppdragsgiver ved skriftlig meddelelse om hvem som skal tildeles kontrakt, begrunne valg av tilbud uoppfordret i rimelig tid før kontrakt inngås. Dersom en leverandør skriftlig anmoder om det, skal det i tillegg gis en *□nærmere begrunnelse□* etter forskriften § 3-8 (4) innen 15 dager fra slik anmodning.

(30) Begrunnelsen etter § 10-3 (2) skal omtale det valgte tilbudets egenskaper. En gjengivelse av tildelingskriteriene sammen med en opplysning om at valget ble foretatt etter en helhetsvurdering, er ingen begrunnelse. Det vises i denne forbindelse til klagenemndas avgjørelse i sak 2003/3.

(31) Det følger av innklagedes nærmere begrunnelse etter § 3-8 (4) at valgte leverandørs tilbudte kompetanse ble utslagsgivende for valg av tilbud, og at forskjellen i tilbudt kompetanse etter innklagedes syn, mer enn utjevnet differansen i pris. Innklagede har videre gitt uttrykk for hvilken kompetanse det er lagt vekt på. Den nærmere begrunnelsen gir imidlertid ingen opplysninger om hvordan tilbudene ble bedømt opp mot andre tildelingskriterier enn *pris* og *kompetanse*. Selv om dette nok har sammenheng med at tilbudene ble vurdert som likeverdige på kriteriene, var innklagede forpliktet til også å begrunne denne vurderingen slik at klager fikk anledning til å ta stilling til om det reelt sett kunne være grunn til å skille tilbudene. Innklagedes nærmere begrunnelse var dermed for snau til å sikre en reell klageadgang, og følgelig ikke tilstrekkelig til å tilfredsstille kravene i forskriften § 3-8 (4).

Konklusjon:

Vågan kommunes dokumentasjon vedrørende evalueringen av tildelingskriteriene er

utilstrekkelig til å gjøre evalueringen etterprøvbart. Dersom tildelingskriteriet "*kompetanse*" er blitt vurdert alene eller hovedsaklig på grunnlag av antall fremlagte referanser, anses dette å være i strid med kravet til forutberegnelighet, jf lov om offentlige anskaffelser § 5.

Vågan kommune har brutt forskrift om offentlige anskaffelser ved ikke å gi klager tilfredsstillende begrunnelser etter forskrift om offentlige anskaffelser § 10-3 og § 3-8 (4).

For klagenemnda,

20. desember 2004

Björg Ven