



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Kjøkkencentret AS
Att. Oddmund Solbø
Pb. 523
9305 Finnsnes
Faksnummer: 77 84 03 45

Denne beslutning oversendes både per faks og per post

Deres referanse

Vår referanse
2006/102 - 15

Dato
26.02.2007

Avvisning av klage på offentlig anskaffelse

Det vises til Deres klage på offentlig anskaffelse av 30. juni 2006. Klagenemndas sekretariat har besluttet å avvise klagen som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf forskrift om Klagenemnd for offentlige anskaffelser § 9. Grunnen er at klagen ikke kan føre frem. Sekretariatets avvisningsbeslutning kan påklages til klagenemndas leder innen tre dager etter at den ble gjort kjent for klager.

Nedenfor gis en oppsummering av bakgrunnen for klagen og sekretariatets vurdering.

Bakgrunn:

Forsvarsbygg Utvikling Nord (heretter kalt innklagede) kunngjorde 20. april 2006 en åpen anbudskonkurranse for oppføring av 3 firemannsboliger med garasje i totalentreprise, samt opsjon på oppføring av ytterligere 12 boliger med garasje, utomhusarealer og infrastruktur for eventuell utføring 1-3 år etter kontraktsinngåelse.

I konkurransegrunnlagets del I punkt 5 fremgikk det følgende tidsfrister:

”Tidsfrister for prosjektgjennomføringen er angitt i del III C, Milepæler. Her er det også angitt for hvilke milepæler Forsvarsbygg vil kreve dagmulkt i henhold til NS 3431.”

I konkurransegrunnlagets del I punkt 13 fremgikk det at kontrakt ville bli tildelt det økonomisk mest fordelaktige tilbudet etter følgende vektete tildelingskriterier:

”1. Pris - 40 %, 2. Leveringstid - 25 %, 3. Leveringsdyktighet – 20 % og 4. Produktet (Planløsning, kvalitet) – 15 %. Etter tilbudsåpningen vil det bli gjennomført en kontrollregning av alle tilbudene, samt en kvalitativ evaluering av tilbudene i henhold til evalueringskriteriene.”

I grunnlagets del I punkt 15.11 fremgikk det at tilbudet skulle inneholde: *”Beskrivelse av det produktet og den kvalitet som tilbys strukturert i henhold til Bygningsdelstabellen NS 3451.”*

Postadresse
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Olav Kyrresgate 8
5014 Bergen

Tlf.: +47 55 59 75 00 E-post:
postmottak@kofa.no
Faks: +47 55 59 75 99 Nettside: www.kofa.no

I grunnlagets del III A1 punkt 1 fremgikk det at: *"Boligenhetene skal være mulig å omgjøre til livsløpsstandard ved relativt enkle midler."*

I grunnlagets del III A1 punkt 6 fremgikk det at tilbudet skulle inneholde en oversikt over leverandørens totale kapasitet og forventet tilgjengelig kapasitet for de ytelser aktuelle kontrakt omfattet, inkludert en oversikt over hvor stor andel av oppdraget som ville bli utført av egen organisasjon. Det var opplyst at oversikten ville bli vektlagt i evalueringen av tildelingskriteriet leveringsdyktighet.

I punkt 7 i del III A1 var det oppgitt at tilbudet skulle inneholde *"organisasjonskart for prosjektorganisasjonen, samt beskrivelse av erfaring/kompetanse for alle nøkkelpersoner i deltagende firmaer, dokumentert med CV'er."* I punkt 13 i del III A1 fremgikk det at: *"Lønns- og prisstigning inkluderes i totaltilbudssummen. Byggherren forbeholder seg rett til å forskyve (utsette) prosjektet i inntil 1 måned uten kompensasjon til totalentreprenøren."* Dersom prosjektet ble utsatt eller forlenget i mer enn 1 måned av grunner som skyldtes oppdragsgiver skulle pris- og lønnsstigning beregnes etter *"NS3405 – totalindeksmetoden pkt 4.1."* I punkt 18 i del III A1 var det fastsatt følgende om fremdrift: *"Det vises til konkurransegrunnlagets del III C. Gjennomføring av prosjektet er planlagt til 01.08.06 – 01.08.07. Tilbyder gis anledning til å oppgi alternativ byggetid. Totalentreprenøren skal utarbeide fremdriftsplan for både prosjektering og utførelsen."*

I prisskjemaet som tilbyderne skulle fylle ut som en del av tilbudet, fremgikk det at det skulle gis pris på: *"Opsjon på kostnad/besparelse per leilighet for omgjøring til livsløpsstandard."*

I grunnlagets del III C var det inntatt en tabell som skisserte at kontraktsinngåelse skulle skje 1. juli 2006, at FDV-dokumentasjon for kommentarer skulle være innlevert 25. mai 2007, og at kontraktsarbeidet skulle være ferdigstilt 25. juni 2006. Forsinket ferdigstillelse ville medføre dagmulkt.

Innen tilbudsfristens utløp mottok innklagede 7 tilbud, deriblant fra Kjøkkencenteret AS (heretter kalt klager) og Storegga Entreprenør AS.

Klagers pristilbud var på kr 22.415.763,00-, mens Storegga Entreprenør AS pristilbud var på kr 23.372.068,75,-. Klagers pris inkluderte omgjøring til livsløpsstandard, mens Storegga Entreprenør AS skulle ha kr 14.000,- per leilighet for dette. Begge tilbyderne tilbudte ferdigstillelsesdato 25. juni 2007. Under kapasitet hadde klager opplyst at: *"Bedriften har egne produksjonslokaler for elementproduksjon. Bedriften har 6 ansatte a 2 mann + 1 lærling. I tillegg har vi 1 byggelag a 2 mann ansatt på kontrakt. Egen byggeleder samt prosjektleder. Forventet kapasitetsbehov: 2 murere, 3 snekkerlag a 2 mann, 1 byggeanleggsleder, prosjektleder og faglig leder. Med dette prosjektet binder vi opp ca 50 % av vår totale kapasitet. Bedriften tar sikte på å utføre 100 % av kontrakten av egen produksjon inkludert underentreprenører."* Klagers tilbudte prosjektleder hadde 30 års arbeidserfaring innen bygge- og anleggsbransjen, var utdannet tømrer med mesterbrev og svenneprøve, hadde gått Norges Byggscoles kurs for byggeledere og tatt et 13 timers kurs i Norsk bygge- og anleggskontrakt NS 8405. Storegga Entreprenør AS` tilbudte prosjektleder hadde 36 års erfaring som utdannet ingeniør. Verken klager eller Storegga Entreprenør AS hadde tilbudt ingeniørutdannet byggeplassleder. Klagers kart over prosjektorganisasjon inneholdt navnet til tilbudt faglig leder, prosjektleder, anleggsleder og 9 fagarbeidere (sjåfør, murere og tømrere). Underleverandører og rådgivere var ikke angitt. Storegga Entreprenør AS hadde medtatt egen stab, håndverkere, underentreprenører for grunn-, VVS-, elektro- og

ventilasjonsarbeider, leverandør av bygningselementer og garasjeleverandør. Rådgivere var ikke oppgitt.

Innklagedes evalueringsrapport av 20. juni 2006 viser at klagers pristilbud etter tillegg for prisstigningsforbehold frem til byggestart var på kr 22.484.513,00,- mens Storegga Entreprenør AS' fastpristilbud var på kr 23.872.118,75,-. Klager og Storegga Entreprenør AS ble rangert som hhv nummer 1 og 2 på dette kriteriet. Begge tilbyderne tilbødte 360 dagers byggetid, og ble rangert på delt 3 plass sammen med ett annet firma med samme leveringstid. Under leveringsdyktighet ble klager rangert som dårligst, mens Storegga Entreprenør AS ble rangert som tredje beste, sammen med én annen tilbyder. Under evalueringen av kriteriet produkt ble Storegga Entreprenør AS vurdert som best, mens klager ble vurdert som nest best sammen med to andre tilbydere. Samlet sett ble Storegga Entreprenør AS vurdert som best, mens klager ble vurdert som nest best.

I brev av 20. juni 2006 ble tilbyderne meddelt at kontrakt var tildelt Storegga Entreprenør AS. Tildelingsbeslutningen ble påklaget av Kjøkkencentret AS i brev av 27. juni 2006. Etter dette avholdt partene et møte 29. juni 2006, hvor innklagedes vurdering av klagers tilbud ble drøftet. Møtet ble oppsummert i brev av 30. juni 2006, hvor innklagede fastholdt sin opprinnelige tildelingsbeslutning.

Saken ble brakt inn for klagenemnda i brev av 30. juni 2006. Kontrakt med valgte leverandør ble inngått 4. juli 2006.

Anførsler:

Klagers anførsler:

Tilbudsevalueringen av klagers tilbud har vært mangelfull. Klager skulle vært tildelt kontrakten. Innklagede kan ikke hevde at det mest prisgunstige tilbud er antatt, når valgte leverandørs tilbud var 1,4 millioner kroner dyrere enn klagers tilbud.

Klager hadde det rimeligste pristilbudet. Kostnadene for livsløpsstandard skulle vært multiplisert med antall leiligheter. Klagers tilbudte varmepumpe var fordyrende på tilbudsprisen, men ville gitt en betydelig driftsbesparelse når boligene ble tatt i bruk. Ved stipulering for fremtidig prisforandring må det tas i betraktning at denne også kan gå ned.

Klager har forholdt seg til den ferdigstillelsesdato som fremgikk av konkurransegrunnlaget. Siden det ikke var opplyst at det var anledning til å tilby en kortere byggetid, var innklagede avskåret fra å gi trekk for kortere byggetid enn den oppgitte. Innklagede kunne derfor kun gi trekk dersom en leverandør tilbødte en lengre byggetid. Tilbyderne som hadde byggetid innenfor den oppgitte tidsrammen skulle vært rangert likt. Klager ble derimot rangert som nummer 3. Ved ferdigstillelse før oppgitt dato, vil innklagede ha utgifter til finanskostnader, strøm, tilsyn mv før boligene kan tas i bruk. Kortere byggetid kan derfor ikke vektlegges positivt.

Klager protesterer på at selskapet ble rangert som nummer 7 på kriteriet tilknyttet leveringsdyktighet. Klager er den eneste som har spesialisert for denne type oppdrag og den eneste som har produksjonshall/elementfabrikk med rigg og bygging av vegger som storelementer. Produksjonen av boligene som storelementer skulle foregå parallelt med tomtearbeidene. Dette fremgikk av tilbudet. Klager har erfaring med bygg av boliger siden 1991, tilbødte en faglig leder som innehar alle de nødvendige kvalifikasjoner, er medlem i Vestlandshus som tegner og beregner oppdraget, har tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre

oppdraget og har ellers meget dyktige ansatte med lang erfaring. Ingeniørtittelen er ikke beskyttet, og den prosjektleder som ble tilbudt innehar tilstrekkelige erfaring gjennom 30 års arbeidserfaring i bygge- og anleggsbransjen og teoretisk tilleggsopplæring gjennom mesterbrev og byggelederskole.

Produktet klager har tilbudt er meget bra. Det tilbudte fundamenteringssystem er av langt bedre kvalitet enn det som er vanlig. Klager skulle hatt full score på dette kriteriet.

Innklagedes anførsler:

Klager ble ansett best under priskriteriet. Prisevalueringen baserte seg på prisen på hovedytelsen. Prisen på opsjonene ble ikke hensyntatt. Hvorvidt opsjonene utløses beror på fremtidig finansiering. Klager hadde i strid med konkurransegrunnlagets del III A1 punkt 13 tatt forbehold for indeksregulering frem til byggestart. Dette forbeholdet ble av innklagede prissatt til kr 75.000,-. Dette ble utregnet ved å multiplisere tidsrommet fra tilbudsinnlevering til planlagt byggestart med 5 % prisstigning på kontraktssummen. Siden det ennå ikke er bestemt hvor mange av leilighetene som skal bygges med livsløpsstandard kunne utgifter til dette ikke tas hensyn til i prisevalueringen. Basert på dette var klager ca 1,4 millioner kroner rimeligere enn valgte leverandør.

Leveringstid ble evaluert på basis av antall leveringsdager den enkelte leverandør tilbudte. Desto kortere leveringstid, desto bedre score. Siden klager og valgte leverandør tilbudte samme antall leveringsdager, ble disse tilbyderne vurdert likt på dette kriteriet. Eventuelle feil begått under evalueringen av dette kriteriet kan derfor ikke ha påvirket rangeringen mellom klager og valgte leverandør. Når leveringstid var angitt som et tildelingskriterium hadde innklagede rett og plikt til å evaluere tilbudene ut fra hvor god leveringstid leverandørene tilbudte. Det fulgte av konkurransegrunnlagets del III A1 punkt 18 at de oppgitte datoer ikke var bindende for tilbyderne. Tidligere ferdigstillelse gir mulighet for tidligere ibruktakelse og reduserte projektkostnader.

Kriteriet om leveringsdyktighet ble i evalueringen vurdert på basis av fire underkriterier, kapasitet, prosjektorganisasjon, ingeniørkompetanse prosjektledelse og ingeniørkompetanse byggeplassledelse. Klager fikk totalt 7 poeng under kriteriet og valgte leverandør 13. Under kapasitet ble det lagt vekt på at klager hadde færre egne ansatte enn valgte leverandør, at kapasiteten til underleverandørene ikke var oppgitt og at det totale behov for kapasitet var estimert lavere enn det innklagede anså nødvendig. Dette ga klager 3 poeng, mot valgte leverandør som oppnådde 4 poeng. Under prosjektorganisasjon manglet klager angivelse av underleverandører og rådgivere på organisasjonskartet. Dette ga klager 2 poeng. Valgte leverandør manglet angivelse av rådgivere, hvilket ga karakteren 3. Idet klagers tilbudte prosjektleder manglet ingeniørkompetanse ble klager gitt 1 poeng på underkriterium nummer 3, jf konkurransegrunnlagets del III punkt 7. Valgte leverandørs prosjektleder har 36 års erfaring som ingeniør, hvilket ga karakteren 5. Under det siste underkriteriet fikk klager og valgte leverandør dårligste karakter, idet begge selskapene tilbudte byggeplassleder uten ingeniørbakgrunn.

Under produktkriteriet fikk klager 63 poeng, mot valgte leverandør som fikk 64 poeng. Klagers beskrivelse av tilbudt produkt var kortfattet og ikke strukturert i henhold til bygningsdelstabellen i NS 3451, slik konkurransegrunnlaget etterspurte. Den tilbudte grunnmursløsning ble ikke ansett bedre enn den som fremgikk av konkurransegrunnlaget. Valgte leverandørs produktbeskrivelse var strukturert i henhold til tabellen, i tillegg inkluderte

dette selskapets tilbud leveranse av løst utstyr utover det som var spesifisert i konkurransegrunnlaget.

Sekretariatets vurdering:

Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om Klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen følger etter sin verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 15. juni 2001 nr 616 del I og III, jf forskriftens §§ 2-1 og 2-2.

I forskriftens § 17-2 fremgår det at dersom kontrakt skal tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbud, så skal tildelingen skje på basis av de kriterier for valg av tilbud som er oppgitt i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget, altså ikke utelukkende på basis av pris som klager synes å hevde. Tilbudene skal evalueres skjønnsmessig på basis av de oppgitte kriteriene, og kriteriene skal ikke benyttes som minstekrav. Relevante forskjeller mellom tilbudene under de ulike kriteriene skal premieres. Klagenemndas kompetanse er begrenset til å prøve om innklagedes skjønnsutøvelse i tildelingsevalueringen ikke har vært uforsvarlig, usaklig, vilkårlig, grovt urimelig eller bygd på feil faktum. Klagenemnda foretar ikke en ny tildelingsevaluering. I det følgende vil sekretariatet foreta en gjennomgang av de forhold klager har pekt på som mangelfulle ved tilbudsevalueringen.

Innklagedes prisevaluering av tilbudene

I evalueringen av de ulike tilbudenes totalpriser er det de enkeltpriser som samlet sett utgjør det enkelte tilbuds totalpris som skal legges til grunn i prissammenligningen mellom tilbudene. Det skal ikke tas hensyn til tilbudte produkters driftsbesparende effekt etter ibrukstakelse, med mindre det er særlig opplyst om dette i konkurransegrunnlaget. Oppdragsgiver er som hovedregel heller ikke forpliktet til å ta hensyn til prisen på opsjoner, med mindre det fremstår som sannsynlig at disse vil bli utløst, jf kravet til forutberegnelighet i lovens § 5. Beregningen av forventet lønns- og prisendring må bygge på en realistisk endringsprosent.

I innklagedes evalueringsrapport fremgår det at innklagede har lagt til grunn de priser som samlet sett utgjorde tilbydernes totalpriser i prissammenligningen, uten å ta hensyn til produktenes eventuelle driftsbesparende effekt etter ibrukstakelse. Dette finner sekretariatet i samsvar med regelverket, idet konkurransegrunnlaget ikke hadde åpnet adgang for å ta hensyn til driftsbesparelser i evalueringen av tilbudsprisene. Videre ble prisen på opsjonen for omgjøring til livsløpsstandard holdt utenfor prissammenligningen. Dette må være riktig når det på evalueringstidspunktet ikke var klarlagt om eller i hvilken utstrekning denne opsjonen ville bli benyttet. Når det gjelder fastsettelsen av den prisendringsprosent som skulle bli lagt til grunn for forventet lønns- og prisstigning frem til byggestart, er dette et forhold som i utgangspunktet ligger innunder oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn, med mindre den endringsprosent som er lagt til grunn fremstår som uforsvarlig. Det er etter sekretariatets syn ikke tilfellet i denne saken. Klager har heller ikke fremlagt dokumentasjon som skulle tilsi at en endringsprosent på + 5 % skulle være urealistisk.

Innklagedes evaluering av tildelingskriteriet leveringstid

I konkurransegrunnlagets del III A1 punkt 18 fremgikk det at prosjektet var planlagt gjennomført i perioden 1. august 2006 til 1. august 2007, og i grunnlagets del III C fremgikk det at ”kontraktsarbeidet skal være ferdigstilt 25. juni 2007”, og at manglende oppfyllelse av dette ville medføre dagmulkt. Slik kriteriet om leveringstid her er utformet fremstår det etter sekretariatets syn nærmest som et minstekrav, som enten kan være oppfylt eller ikke oppfylt, og som derfor vanskelig kan evalueres skjønnsmessig. Imidlertid fremgår det av punkt 18 i

del III A1 at tilbyderne ble gitt anledning til å tilby en alternativ leveringstid, og i konkurransegrunnlagets del I punkt 13 at leveringstid var et tildelingskriterium som skulle telle 25 % i den samlede tilbudsevalueringen. Basert på dette er sekretariatet kommet til at det var klart nok for tilbyderne at leveringstid var et kriterium som skulle evalueres skjønnsmessig, og at forskjeller i tilbudt leveringstid ville få poengmessig betydning. At kortere leveringstid da ble bedømt positivt, slik at klager fikk dårligere poeng enn tilbyderne med kortere leveringstid, finner sekretariatet da naturlig, selv om kortere leveringstid kan medføre økte kostnader til blant annet strøm og tilsyn som påpekt av klager.

Innklagedes evaluering av tildelingskriteriet leveringsdyktighet

I tilsvaret for klagenemnda har innklagede forklart at klagers tilbud ble gitt trekk under dette kriteriet, fordi klager hadde færre egne ansatte enn valgte leverandør, at underleverandørenes kapasitet ikke var oppgitt, at det anslaget over nødvendig bemanning som klager hadde skissert ble ansett urealistisk lavt, at klager ikke hadde angitt underentreprenører og rådgivere på kartet over prosjektorganisasjon og at tilbudt prosjektleder og byggeplassleder ikke hadde ingeniørutdanning. Siden dette er forholdet i konkurransegrunnlagets del III A1 punkt 6 og 7 fremgikk at ville bli vektlagt, finner sekretariatet det i samsvar med regelverket at aktuelle forhold ble skjønnsmessig evaluert. Sekretariatet finner det heller ikke uforsvarlig at innklagede bedømte ingeniørutdanning hos prosjektleder som positivt, selv om dette ikke eksplisitt var angitt som ønskelig i konkurransegrunnlaget.

Innklagedes evaluering av tildelingskriteriet produkt.

Under dette kriteriet følger det av innklagedes tilsvare at klager ble gitt trekk fordi tilbudt produkt ikke var strukturert i henhold til Bygningsdelstabellen i NS 3451, slik det var bedt om i konkurransegrunnlagets punkt 15.11. Dette finner sekretariatet i tråd med regelverket. Videre fremgår det av tilsvaret at den tilbudte grunnmursløsning ikke ble ansett bedre enn den som fremgikk av konkurransegrunnlaget. Dette er en faglig vurdering, som klagenemnda ikke overprøver.

På basis av ovennevnte kan sekretariatet ikke se at de forhold klager har påpekt ved tildelingsevalueringen kan gi grunnlag for å anse innklagedes skjønnsutøvelse som uforsvarlig, usaklig, vilkårlig, grovt urimelig eller bygd på feil faktum. Klagen kan derfor ikke føre frem, og den avvises derfor som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf Klagenemndsfskriftens § 9.

Med vennlig hilsen

Erlend Pedersen
Førstekonsulent

Kopi: Innklagede