



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Klager deltok i en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av kontrakt om rehabilitering av en skole. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved evalueringen av tilbudene, og ved at evalueringsmodellen ikke premierte relevante forskjeller mellom tilbudene. Klagers anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 30. januar 2012 i sak 2010/262

Klager: Byggmester Markhus AS

Innklaget: Bergen kommune

Klagenemndas medlemmer: Magni Elsheim, Siri Teigum og Andreas Wahl

Saken gjelder: Tildelingsevaluering, evalueringsmodell

Bakgrunn:

- (1) Bergen kommune (heretter kalt innklagede) kunngjorde 3. juni 2010 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av kontrakt om rehabilitering og ombygging av en skole.
- (2) I konkurransegrunnlaget bok 0, punkt 0.2.17 fremgikk det at innklagede ville tildele kontrakten til det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, basert på følgende kriterier:

"Tildelingskriterier		Vekting
Kriterium 1 – Pris		
	<i>Tilbudspris</i>	70 %
	<i>Timepris</i>	10 %
	Sum vekting kriterium 1	80 %
Kriterium 2 – Kvalitet		
	<i>Spesiell erfaring nøkkelpersonell</i>	20 %
	Sum vekting kriterium 2	20 %
TOTALSUM		100 %

Tilbudssum og timepris vektes fra 0-10.

Tilbudssum inkl. mva. Dersom sluttsum medfører endringer i forhold til tilbudssum, er det korrigert tilbudssum inkl. mva. som skal legges til grunn ifht evaluering. I tillegg skal timehonorar eks mva også legges inn som en del av evalueringskriteriet.

Vektingssummen er bygget opp slik at laveste tilbud og laveste timepris gir høyeste score. I forbindelse med evalueringen av tilbudene, vil det i tillegg til tilbudt pris også bli en vurdering av timepris på følgende måte:

Postadresse
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Rådhusgaten 4
5014 Bergen

Tlf.: 55 59 75 00
Faks: 55 59 75 99

E-post:
postmottak@kofa.no
Nettside: www.kofa.no

Oppgitte timerate x antall timer som vist blir lagt til tilbudssummen i evalueringen. Tilbudspris skal inneholde komplett inklusiv følgende:

<i>Prosjektleder:</i>	<i>50 timer</i>
<i>Fagarbeider:</i>	<i>100 timer</i>
<i>Lærling:</i>	<i>50 timer</i>

Timene vil bli avregningsposter mot tilleggsarbeid.

Timepris skal oppgis og gjelde i hele prosjektperioden (indeksregulering tas hensyn til).

Spesiell erfaring til nøkkelpersonell vektes fra 0-10.

I denne konkurransen vil oppdragsgiver vektlegge den konkrete erfaringen hos nøkkelpersoner som skal utføre arbeid for entreprenøren. De aktuelle nøkkelstillingene er

- Anleggsleder*
- Formann*
- Bas*

For å vurdere erfaringen vil oppdragsgiver vurdere overnevnte personers:

- Erfaring fra relevant arbeid*
- Referanser fra relevante prosjekter (gjelder for den konkrete person, ikke foretaket som sådan).*
- Underleverandører skal oppgis med referanseliste. Dersom endring av valg av underentreprenør, skal dette godkjennes av BH og PL.*

Dokumentasjon

Leverandøren skal i tilbudet opplyse om hvem som tilbys i ovennevnte nøkkelstillinger. Leverandøren skal også for hver av nøkkelpersonene opplyse om hvilke erfaring vedkommende personer har fra relevant arbeid.

Referanse for de enkelte oppdrag skal angi minimum følgende opplysninger:

- Oppdragets art, omfang, varighet, kompleksitet og verdi*
- Hvilken stilling/funksjon vedkommende person hadde i vedkommende prosjekt.*

Oppdragsgiver tar forbehold om å kunne kontakte referanser.

Ettersom de konkrete nøkkelpersoner som tilbys for oppdraget er gjort til et konkurranseelement, har leverandøren i foreliggende entreprise ikke anledning til å fjerne personer i nøkkelstillinger fra prosjektet etter at tilbudet er gitt."

- (3) I konkurransegrunnlaget punkt 0.2.6 var det opplyst hvilke dokumenter tilbudet skulle inneholde. Her fremgikk at tilbyderne i tillegg til tilbudsbrief og dokumentasjon for oppfyllelse av kvalifikasjonsgrunnlaget, skulle levere utfylt tilbudsskjema, ett sett teknisk beskrivelse med utfylte priser, ett komplett sett tegninger og CV med personlig referanseliste for nøkkelpersonell.*
- (4) I tilbudsskjema del 2 var tilbyderne for eventuelle regningsarbeider bedt om å oppgi fakturert timepris for tømrer, blikkenslager, taktekker, metallarbeider, glass-aluminium og hjelpearbeider.*

- (5) Innklagede mottok fire tilbud innen utløpet av tilbudsfristen 10. juni 2010. Blant tilbyderne var Byggmester Markhus AS (heretter kalt klager), Vestkyst Bygg AS og Åsane Byggmesterforretning AS.
- (6) Innklagede avviste Vestkyst Bygg AS fra konkurransen ved brev 25. august 2010.
- (7) Ved brev 2. september 2010 informerte innklagede klager om at Åsane Byggmesterforretning AS var valgt som leverandør. I brevet ga innklagede følgende begrunnelse for valget:

"Sammenlignet med valgt tilbyder scorer dere høyere på samlet tilbudssum, men lavere på samlet timepris. Etter en grundig vurdering fant vi å kunne gi dere medhold i at dere har oppgitt timepriser for prosjektleder, fagarbeider og lærling.

Sammenlignet med valgt tilbyder har dere scoret noe lavere på kriterium 2, spesiell erfaring nøkkelpersonell. Bakgrunnen for dette er at valgt tilbyder har tilbudt personell med erfaring fra flere prosjekter som har vært vesentlig større sett i forhold til den erfaring deres personell er oppgitt å ha. Dette har vært av avgjørende betydning da denne entreprisen beløper seg på i overkant av 30 millioner kroner."
- (8) Klager påklaget tildelingsbeslutningen ved brev 14. september 2010. Innklagede avslø klagen ved brev 15. september 2010.
- (9) Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser ved brev 17. september 2010.
- (10) Innklagede signerte kontrakt med valgte leverandør 1. oktober 2010.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (11) Innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved å evaluere prisen for 50 timer med prosjektleder, 100 timer med fagarbeider og 50 timer med lærling under *"Timepris"*, da denne prisen ut fra opplysningene i konkurransegrunnlaget skulle legges til tilbudsprisen og vurderes under kriteriet *"Tilbudspris"*.
- (12) Slik konkurransegrunnlaget måtte forstås, skulle innklagede under *"Timepris"* legge vekt på timeprisene oppgitt i tilbudsskjema. Disse prisene er ikke vurdert, og også dette strider mot kravet til forutberegnelighet i loven § 5. Klager er ikke enig i at disse prisene er en del av kontraktsgrunnlaget. Prisene er ikke nevnt i kontrakten mellom innklagede og valgte leverandør.
- (13) Innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet ved ikke å legge tilstrekkelig vekt på utdanningen til klagers nøkkelpersonell ved evalueringen av tildelingskriteriet *"Kvalitet"*. Formalkompetansen til klagers personell burde i større grad ha utjevnet at valgte leverandørs personell hadde erfaring fra større prosjekt.
- (14) Dersom tildelingsevalueringen er basert på riktige priser, anfører klager at innklagede har brutt forskriften § 13-2 og kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved å benytte en evalueringsmodell som ikke i tilstrekkelig grad premierer forskjeller av betydning i tilbydernes priser. Ved evalueringen skulle tilbudspris vektas med 70 %. Klagers

tilbudspris var 1 151 239 kroner lavere enn valgte leverandørs tilbudspris. Klagers timepriser som skal legges til grunn ved evalueringen er til sammen 77 000 kroner. At valgte leverandørs timepriser er noe lavere enn klagers, kan ikke innebære at klagers tilbud totalt sett ikke er det beste på tildelingskriteriet "*Pris*", da "*Timepris*" bare var vektet med 10 %.

Innklagedes anførsler:

- (15) Innklagede har ikke lagt uriktige summer til grunn ved evalueringen av tildelingskriteriet "*Pris*". Både evalueringen av underkriteriet "*Tilbudspris*" og evalueringen av underkriteriet "*Timepris*" er gjort i henhold til opplysningene i konkurransegrunnlaget.
- (16) I konkurransegrunnlagets beskrivelse av hvordan innklagede ville evaluere underkriteriet "*Timepris*", er det kommet inn en uklarhet. Her fremgår det at "*[o]ppgitte timerate x antall timer som vist blir lagt til tilbudssummen i evalueringen*". Selv om den siste delen av setningen isolert sett kunne tyde på at prisene for 50 timer med prosjektleder, 100 timer med fagarbeider og 50 timer med lærling ville bli lagt til tilbudt tilbudssum og vurdert sammen med denne, fremgår det av sammenhengen at disse prisene ville bli vurdert ved evalueringen av underkriteriet "*Timepris*". Øvrige priser som var etterspurt i tilbudet var ikke en del av tildelingskriteriet "*Pris*", men inngår som en del av kontraktsgrunnlaget.
- (17) Innklagede har ikke brutt regelverket ved evalueringen av tildelingskriteriet "*Kvalitet*". I konkurransegrunnlaget er det opplyst at innklagede ved evalueringen av dette kriteriet ville legge vekt på den konkrete erfaringen hos nøkkelpersoner som skulle utføre prosjektet, og at oppdragsgiver her ville legge vekt på erfaring fra relevant arbeid og referanser fra relevante prosjekter. Det er således ikke opplyst i konkurransegrunnlaget at utdanning ville bli vektlagt eller sammenlignet med konkret erfaring i forbindelse med evalueringen. Ved evalueringen av tilbudene foretok innklagede en helhetlig vurdering av oppgitt erfaring. Valgte leverandør dokumenterte i større grad enn klager at tilbudt nøkkelpersonell hadde erfaring fra gjennomføring av prosjekter av tilsvarende størrelse og kompleksitet som det konkurransen gjaldt.
- (18) Innklagede anfører at evalueringsmodellen som ble benyttet ved evalueringen av tilbudene i tilstrekkelig grad premierte forskjeller i tilbydernes priser. Evalueringsmetoden var også oppgitt i konkurransegrunnlaget og dermed forutberegnelig for tilbyderne. Når det gjelder vektingen av underkriteriet "*Timepris*" anføres at det ikke vil være mulig å forutse hvor mange timer med ekstra arbeid som vil påløpe ved gjennomføringen av et prosjekt. Det at dette underkriteriet er vektet med 10 %, gjør ikke på noen måte at evalueringsmodellen er i strid med kravet om å velge det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.

Klagenemndas vurdering:

- (19) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om Klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er også rettidig. Anskaffelsen gjelder et bygge- og anleggsarbeid. Det er i tilbudsinnbydelsen opplyst at anskaffelsens verdi er under EØS-terskelverdi. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser følger anskaffelsen etter sin opplyste art og verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og Del II, jf. forskriftens §§ 2-1 (2) og 2-2.

- (20) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av tildelingskriteriene "*Pris*" og "*Kvalitet*".
- (21) Ved evalueringen av tildelingskriteriene har oppdragsgiver et innkjøpsfaglig skjønn som klagenemnda i begrenset grad kan overprøve. Klagenemnda kan kun overprøve skjønnsutøvelsen dersom oppdragsgiver har brutt de grunnleggende kravene i loven § 5, dersom oppdragsgiver har lagt feil faktum til grunn, eller dersom skjønnsutøvelsen er usaklig, sterkt urimelig eller vilkårlig, jf. for eksempel klagenemndas sak 2010/281 premiss (77).

Evaluering av tildelingskriteriet "Pris"

- (22) Det første spørsmålet er om innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved evalueringen av tildelingskriteriet "*Pris*" ved å evaluere prisen for 50 timer med prosjektleder, 100 timer med fagarbeider og 50 timer med lærling under underkriteriet "*Timepris*".
- (23) Av kravet til forutberegnelighet i loven § 5 følger det at oppdragsgiver ved tildelingsevalueringen må evaluere tilbudene i samsvar med de opplysningene som er gitt i konkurransegrunnlaget, jf. for eksempel klagenemndas saker 2009/98 premiss (28) og 2010/19 premiss (36).
- (24) Spørsmålet beror dermed på en tolkning av konkurransegrunnlaget.
- (25) Ved evalueringen av tildelingskriteriet "*Pris*" skulle innklagede legge vekt på to underkriterier, "*Tilbudspris*" og "*Timepris*". Beskrivelsen av hvordan kriteriene vil bli evaluert fremgår av konkurransegrunnlaget punkt 0.2.17. Klager har anført at det følger av denne beskrivelsen at timeprisene for prosjektleder, fagarbeider og lærling ville bli evaluert under kriteriet "*Tilbudspris*", ikke "*Timepris*".
- (26) I konkurransegrunnlaget punkt 0.2.17 fremgår det at timepris, multiplisert med "*x antall timer som vist blir lagt til tilbudssummen i evalueringen*", at "*[t]ilbudspris skal inneholde komplett inklusiv*" 50 timer med prosjektleder, 100 timer med fagarbeider og 50 timer med lærling, og at "*[t]imene vil bli avregningsposter mot tilleggsarbeid*". Disse formuleringene kan isolert sett tyde på at prisene for prosjektleder, fagarbeider og lærling ville bli vurdert under kriteriet "*Tilbudspris*".
- (27) Beskrivelsen av evalueringen av "*Tilbudspris*" og "*Timepris*" står imidlertid under samme avsnitt i konkurransegrunnlaget, og de nevnte opplysningene følger etter en uttalelse om at det vil "*i tillegg til tilbudt pris også bli en vurdering av timepris på følgende måte*". Denne uttalelsen tyder klart på at de etterfølgende opplysningene gjelder evalueringen av underkriteriet "*Timepris*". Det er i konkurransegrunnlaget punkt 0.2.17 heller ikke gitt opplysninger om evaluering av andre timepriser enn prisene for prosjektleder, fagarbeider og lærling, noe som etter klagenemndas mening også tyder på at det var disse prisene som ville bli evaluert under kriteriet "*Timepris*". Selv om konkurransegrunnlaget er noe uklart, noe som også er erkjent av innklagede, må konkurransegrunnlaget punkt 0.2.17 etter klagenemndas mening samlet sett tolkes slik at prisene for 50 timer med prosjektleder, 100 timer med fagarbeider, og 50 timer med lærling ville bli evaluert under kriteriet "*Timepris*". Klagenemnda kan på denne bakgrunn ikke se at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved å evaluere de aktuelle prisene under dette kriteriet. Klagers anførsel fører ikke frem.

- (28) Klager har også anført at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved å ikke vektlegge timeprisene for tømmer etc, som var etterspurt i tilbudsskjemaet del II, ved evalueringen av kriteriet *"Timepris"*.
- (29) På bakgrunn av det som fremgår over om tolkningen av beskrivelsen av evalueringen av tildelingskriteriet *"Pris"* i konkurransegrunnlaget punkt 0.2.17, kan denne anførselen ikke føre frem. Det vises da særlig til at det ikke er opplyst noe i beskrivelsen av tildelingskriteriet om at prisene etterspurt i tilbudsskjemaet del II ville bli vektlagt ved evalueringen.

Evaluering av tildelingskriteriet "Kvalitet"

- (30) Det neste spørsmålet er om innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved å ikke legge tilstrekkelig vekt på formalkompetansen til klagers tilbudte nøkkelpersonell ved evalueringen av tildelingskriteriet *"Kvalitet"*. Klager har anført at formalkompetansen til klagers nøkkelpersonell i større grad burde utjevnet at valgte leverandørs nøkkelpersonell hadde erfaring fra større prosjekter.
- (31) Av meddelelsesbrevet fremgår det at innklagede ved evalueringen av kriteriet *"Kvalitet"* la avgjørende vekt på at nøkkelpersonellet valgte leverandør tilbød hadde erfaring fra vesentlig større prosjekter enn nøkkelpersonellet klager tilbød. Klager har ikke bestridt at dette er riktig. Klager mener imidlertid at formalkompetansen til personellet selskapet tilbød i større grad burde utjevnet at valgte leverandørs nøkkelpersonell hadde erfaring fra større prosjekter. I konkurransegrunnlaget punkt 0.2.17 var det opplyst at innklagede under tildelingskriteriet *"Kvalitet"* ville legge vekt på *"Spesiell erfaring nøkkelpersonell"*. Det fremgikk at innklagede ved denne evalueringen ville legge vekt på nøkkelpersonenes *"[e]rfaring fra relevant arbeid"* og *"[r]eferanser fra relevante prosjekter"*. Det er ikke opplyst at det vil bli lagt vekt på nøkkelpersonellens utdanning og formalkompetanse. Det kan da ikke være uforutberegnelig for klager at formalkompetansen hos selskapets tilbudte nøkkelpersonell ikke utjevner at valgte leverandørs tilbudte nøkkelpersonell hadde større praktisk erfaring. Klagers anførsel kan på denne bakgrunn ikke føre frem.

Evalueringsmodell

- (32) Klager har anført at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved å benytte en evalueringsmodell som ikke i tilstrekkelig grad premierer forskjeller av betydning i tilbydernes priser.
- (33) Det følger av kravet til forutberegnelighet i lovens § 5 at oppdragsgiver ved evalueringen av tilbudene må benytte en evalueringsmodell som fanger opp relevante forskjeller i tilbudene og premierer disse i samsvar med tildelingskriterienes oppgitte vekt, jf. for eksempel klagenemndas saker 2007/130 premiss (30), 2008/67 premiss (45) og 2008/140 premiss (52).
- (34) Tildelingskriteriet *"Pris"* var i foreliggende sak vektet med 80 %, 70 % på underkriteriet *"Tilbudspris"* 10 % på underkriteriet *"Timepris"*. Videre var det i konkurransegrunnlaget punkt 0.2.17 opplyst at tilbudene ved evalueringen av kriteriene ville bli gitt poeng fra 1-10. Laveste pris ville bli gitt høyeste poengsum. Etter det klagenemnda kan se ut fra fremlagte evalueringsmatriser, har innklagede ved evalueringen av både *"Tilbudspris"* og *"Timepris"* gitt tilbudet med lavest pris høyest poengsum. Øvrige tilbud er deretter gitt poeng ut fra prosentmessig avvik fra det beste

tilbudet, slik at 10 prosent høyere pris ga 10 prosent lavere poengsum. Poengene er deretter multiplisert med vektingsprosenten. Innklagede har dermed evaluert tilbudsprisen helt i tråd med konkurransegrunnlaget, og ved bruk av en alminnelig og akseptert metode. Klagenemnda kan ut fra sakens opplysninger ikke se at det er grunnlag for å hevde at metoden innklagede har benyttet ikke gjenspeiler relevante forskjeller mellom tilbudene. Klagers anførsel fører dermed ikke frem.

Konklusjon:

Bergen kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

Bergen, 30. januar 2012

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Andreas Wahl