



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede kunngjorde en åpen anbudskonkurranse om anskaffelse av byggeledertjenester. Klagenemnda fant at innklagede hadde benyttet en modell for evaluering av de tilbudte prisene, som ikke premierte relevante forskjeller i tilbudene. Klagers anførsel om at det var i strid med regelverket å evaluere klager som at det skulle tas ferie i juli førte imidlertid ikke frem, siden klager hadde oppført null arbeidstimer den måneden. Klagers øvrige anførsler ble ikke behandlet.

Klagenemndas avgjørelse 19. mai 2014 i sak 2012/185

Klager: Faveo Prosjektledelse AS

Innklaget: Moss Kommunale Eiendomsselskap KF

Klagenemndas medlemmer: Georg Fredrik Rieber-Mohn, Siri Teigum og Jakob Wahl

Saken gjelder: Tilbudsevaluering, evalueringsmodell

Bakgrunn:

- (1) Moss Kommunale Eiendomsselskap KF (heretter kalt innklagede) kunngjorde 3. april 2012 en åpen anbudskonkurranse om anskaffelse av byggeledelse for ny samlokalisering av omsorgsboliger i Moss. Tilbudsfristen var i kunngjøringen punkt IV.3.2 angitt til 2. mai 2012.
- (2) Prosjektet som skulle ledes var nærmere forklart i konkurransegrunnlaget punkt 2.2:

"Prosjektet omfatter bygging av 20 omsorgsleiligheter og base for de ansatte samt utendørsarealet. Samlet bygningsmasse utgjør omtrent 2 000 m². Tomtearealer er på ca. 7,7 mål.

Huset består av to bygningskropper med 10 leiligheter i hver fordelt på to etg, med 5 leiligheter i hver etg. Disse er forbundet med personalbase [...].

Forprosjektet er godt i gang og beskrivelsen vil være ferdig i mai 2012.

Byggesaken vil bli gjennomført som totalentreprise og den vil bli lyst ut før sommerferien 2012."
- (3) Byggelederens oppgaver var utdypet i konkurransegrunnlaget punkt 3 og flere vedlegg. Blant annet skulle byggelederen kvalitetssikre beskrivelser før utlysning, utarbeide bok 0 sammen med byggherren, arrangere og lede byggemøter hver 14. dag, føre referater fra disse, samt delta i prosjekteringsmøter, andre møter og vernerunder etter behov.

- (4) I punkt 3.2 om kontraktforutsetninger og omfang stod det at innklagede ønsket "fastpristilbud for komplett byggeledelse (BL) for kontroll av byggearbeidene og de tekniske fag" etter de nærmere angitte spesifikasjonene i konkurransegrunnlaget.
- (5) Tildelingskriteriene og deres vekt fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 8.2.1 og var "Pris" 50 %, "Prosjektgjennomføring" 30 % og "Oppgaveforståelse" 20 %. I punkt 8.2.2 var de nærmere utdypet sammen med noen dokumentasjonskrav. Til "Oppgaveforståelse" stod det at tilbyderne skulle redegjøre for utfordringer og muligheter byggeledelsen så for seg i forbindelse med kontrollplaner, kvalitetssikring, implementering og oppfølging av SHA som KU (koordinatorutførelse av sikkerhet, helse og arbeidsmiljø), fremdrift, inneklima, rent bygg, økonomirapportering, overtakelse med mer. Om dette skulle tilbyderne inngi en "Beskrivelse (maks 5 sider)", i tillegg til "BL's ressursplan med timeangivelse" og "Ressursplan for SHA av KU's ytelser med timeangivelse".
- (6) Om priskriteriet stod det at et nærmere angitt tilbudsskjema skulle fylles ut. I tilbudsskjemaet skulle tilbyderne blant annet krysse av for om de tok forbehold, og oppgi noen timepriser for eventuell tilleggsarbeider. Videre stod det:

"De summer som fremgår nedenfor er tilbyderens totale vederlag for de ytelser som fremgår av konkurransegrunnlaget samt de omkostninger som i henhold til grunnlaget ikke skal godtgjøres særskilt. Alle summer skal gis inklusive alle påslag og eksklusiv merverdiavgift. Tilbudssummen er å forstå som fastpris. I og med at dette er et fastprisoppdrag, plikter tilbyder uansett å benytte det antall timer som er nødvendig for å gjennomføre det fulle oppdrag, uavhengig av anslått timeforbruk.

[...]

[...]	[...]
3. Fremdriftskoordinering iht. ytelsesbeskrivelsen	Kr.
4. Møter pr stk	Kr.
Samlet tilbudssum	Kr."

- (7) Innklagede mottok i alt ti tilbud. En oversikt over totalprisene og de uvektede poengene innklagede ga for "Pris", blir som følger:

Firmanavn	Pris eks. mva	Uvektede poeng for "Pris"
Rambøll Norge AS	876 350,-	5,48
Sweco Norge AS	3 758 380,-	1,00
EVR Norge AS	898 170,-	5,44
Stema Rådgivning AS	750 000,-	5,67
Haga & Hågensen AS	733 900,-	5,41

Reinertsen AS	1 967 460,-	3,78
Faveo Prosjektledelse AS	540 000,-	6,00
A. L. Høyer Askim AS	768 000,-	5,65
Opak AS	1 407 640,-	4,65
HR Prosjekt AS	932 000,-	5,39

- (8) Faveo Prosjektledelse AS (heretter kalt klager) innga tilbud med en totalpris på kr. 540 000,- eks. mva. Under overskriften "*FORBEHOLD*" i tilbudsbrevet stod det "*Ingen forbehold*". I tilbudsskjemaets punkt om forbehold, hadde klager krysset av for at ingen forbehold var tatt. I tilbudsskjemaet punkt 3, "*Fremdriftskoordinering i h.t. ytelsesbeskrivelsen*" hadde ikke klager oppgitt noen pris, men i stedet skrevet "*inkl*". Og til punkt 4, om "*Møter pr stk*" hadde klager oppført en pris, men i parentes bak prisen skrevet "*stk pris ikke ført til sum*".
- (9) Vedlagt tilbudet var også en ressurspådragsplan fra juni 2012 til mai 2014. Klager hadde oppgitt et antall timer for "*Byggeleder*" og "*KU*" for hver måned. Antallet for KU var normalt fem timer, men antallet for byggeleder varierte fra 5 til 40 timer for hver måned. For både "*Byggeleder*" og "*KU*" var det oppgitt null timer i juli 2012 og juli 2013. For øvrig var det ingen beskrivende tekst til planen.
- (10) I brev fra innklagede til klager 14. mai 2012 skrev innklagede at A. L. Høyer Askim AS (heretter kalt valgte leverandør) hadde det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, og innklagede ville inngå kontrakt med denne tilbyderer. Vedlagt brevet var en evalueringsmatrise for klager, hvor det fremgikk at klager hadde lavest pris og fikk karakteren 6 på "*Pris*". På "*Oppdragsforståelse*" fikk klager 3,5 poeng, som var et gjennomsnitt av to punkter som var poengsatt:
- "*Har levert en oppdragsplan hvor firma beskriver prosessene iht dette prosjektet. OK 5.*"
 - "*Tilbudte 720 timer totalt. Lite bruk av tekniske byggeledere. De tar fri i hele juli mnd 2012 ok og 2013 ikke ok. 2.*"
- (11) Videre fremgikk det at innklagede hadde benyttet en karakterskala hvor "*Lite tilfredsstillende/dårligst*" fikk karakteren 1, karakteren 3 var "*Gjennomsnittlig*" og 6 var "*Meget bra/best*". Om beregningen av poeng ved pris, stod det:

"Metodikk for beregning av karakter på pris: Laveste tilbud gir karakter 6 og høyeste gir karakter 1. Prisintervallene er pro rata mellom laveste og høyeste pris.

Prisintervall per karakter: $(3758-540)/5 = 643,6$

Karakter for tildelingskriteriene prosjektgjennomføring og oppgaveforståelse vurderes skjønnsmessig.

Høyeste tilbyder: 3 758

Laveste tilbyder: 540

Differanse: 3 218"

- (12) I sum fikk klager karakteren 6 på "*Pris*", 4,6 på "*Prosjektgjennomføring*" og 3,5 på "*Oppgaveforståelse*", og ble rangert som nummer to. For valgte leverandør var de tilsvarende karakterene 5,65, 5,40 og 5,50. De tre tilbyderne som tilbød de høyeste prisene, alle over én million kroner, ble rangert på henholdsvis 6., 8. og 10. plass.
- (13) Klager påklaget valget av leverandør i brev av 21. mai og 5. juni 2012. I brev av 24. mai 2012 tok ikke innklagede klagen til følge.
- (14) Innklagede signerte kontrakt med valgte leverandør 31. mai 2012. Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 9. juli 2012. Nemndsmøte i saken ble avholdt 19. mai 2014.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (15) Innklagede har brutt regelverket i poengsettingen av pris. Innklagede har ikke tatt utgangspunkt i laveste pris, men har i stedet tatt utgangspunkt i en middelvei der laveste pris får 6 poeng og høyeste pris 1 poeng. Det normale er derimot å ta utgangspunkt i laveste pris, og poengsette øvrige priser ut fra avstanden til denne. Innklagedes metode, med utgangspunkt i middelveien mellom høyeste og laveste pris, gir uforutsigbare resultater. Metoden gjør at en differanse på kr. 630 000,- gir kun ett poengs forskjell. Klager fikk 6 poeng for laveste pris. En tilbyder med dobbel så høy pris, kr. 1 080 000,-, ville med innklagedes metode fått 5,14 poeng. Følgelig ville 100 % høyere pris gitt kun 15 % lavere poengsum. Valgte leverandør hadde 42 % høyere pris enn klager, men fikk likevel kun 6 % færre poeng. Konsekvensen av dette er at priskriteriet som skulle telle 50 %, er redusert og knapt hadde betydning for valg av tilbyder. Innklagede har således evaluert prisen på en måte som er i strid med normal praksis og forutberegnelighet.
- (16) Innklagede har også brutt regelverket ved at prisskjemaet innklagede har benyttet, ikke er relevant for anskaffelsen. Punktet 3, om fremdriftskoordinering, er ikke en relevant ytelse i et prosjekt med totalentreprise. Dette inngår i entreprenørens fremdriftsplaner og ytelsesbeskrivelsen for byggeledelse under punkt 7, og prises som en del av byggeledelsen. Punkt 4, "*møter pr stk*", er plassert som en post som skal føre til sum. I telefonsamtale med innklagede ble klager forklart at dette egentlig var møter i forbindelse med tilleggsarbeider, og derfor ikke skulle føres til sum. Denne informasjonen ble ikke gitt øvrige tilbydere, og minst én annen tilbyder har oppfattet prisskjemaet som at møter er en variabel post som skulle avregnes.
- (17) Innklagede har også brutt regelverket i evalueringen av tildelingskriteriet "*Oppdragsforståelse*", ved å legge til grunn at klager ville ta ferie i hele juli. Det er ikke riktig. Klager erkjenner å ha skrevet null timer i juli, men dette måtte ses i sammenheng med at timeantallet for de øvrige månedene var ganske jevnt. Null timer var således kun for å signalisere ferie i juli, men betydde ikke at det overhodet ikke ville bli arbeidet i juli. Det er prosjektets fremdrift som avgjør behovet for ressursinnsats. Innklagede synes å ha forstått timeskjemaet som et forbehold om at det ikke blir arbeidet i juli, uten ekstra kompensasjon. Det er heller ikke riktig, klager har ikke tatt noen forbehold, jf. også at det i tilbudsbrevet er haket av for at ingen forbehold er tatt. Uansett tilbød klager fastpris på den ytelsen som ble beskrevet i konkurransegrunnlaget. Det er da ikke rom for at klager kan kreve mer betalt, selv om det måtte arbeides utover den tilbudte ressursfordelingen.

Innklagedes anførsler:

- (18) Innklagede bestrider at regelverket er brutt. Alle tilbudene ble evaluert på samme måte. Den enkelte tilbyders poeng ble gitt ut fra hvordan prisen fordelte seg matematisk i forhold til prisintervallet mellom det billigste og det dyreste tilbudet, delt på antall intervaller (fem intervaller ga i dette tilfelle karakter 1-6, hvor 1 er dårligst og 6 er best). De øvrige tildelingskriteriene ble skjønnsmessig evaluert. Evalueringen er enkel, gjennomiktig og etterprøvbar. Metoden innklagede har benyttet, ble utviklet av klager i 2007 og er brukt på i alle fall ett stort prosjekt siden da. Klager har fått seks poeng og de andre tilbydernes poeng er gitt ut fra prisene de har tilbudt. Det var stort sprik mellom billigste pris og de øvrige tilbydernes priser, hvilket skyldtes overdreven bruk av ressurser hos noen tilbydere, og det motsatte hos klager. Klagers forslag til formel innebærer at det kun gis poeng til tilbud som er mindre enn dobbelt så dyrt som laveste pris, hvilket ville ekskludere mange tilbydere, spesielt i en konkurranse som den foreliggende hvor det var så stor forskjell mellom pristilbudene. Innklagede kan ikke endre evalueringsmetoden etter tilbudsfristen.
- (19) Innklagede har en felles mal for alle konkurranser, og erkjenner at punkt 4 i prisskjemaet kunne vært fjernet siden punktet ikke er en del av ytelsen til byggelederen. Innklagede ser likevel ikke noe problem i at det kunne utfylles av tilbyderne, eventuelt gjøre som klager, og skrive at den er inkludert i totalsummen. For øvrig har innklagede det som krav at alle spørsmål skal sendes på e-post, og kan ikke se å ha mottatt noen e-post fra klager om dette.
- (20) Innklagede bestrider at regelverket ble brutt ved evalueringen av "*Oppdragsforståelse*". I klagers ressurskjema var det oppført null timer i juli, uten noen nærmere forklaring om hvordan ressursbruken var tenkt. Innklagede konkluderte derfor med at det var tatt forbehold om ferie i juli. Innklagede kunne ikke forhandle om dette, og eventuell kontraktsinngåelse ville innebære aksept av forbeholdet. Dersom byggelederen arbeidet i juli, ville det kunne gi krav på tillegg. Hvis vedkommende ferierte, ville byggeplassen stå uten byggeleder hele juli. Innklagede valgte derfor å gi lavere karakter på dette kriteriet grunnet dette forbeholdet og på grunn av lite bruk av tekniske byggeledere i hele oppdragsperioden. Klager har tilbudt få timer i forhold til de andre tilbyderne, og innklagedes erfaring er at byggelederoppdrag med den ressursbruken som klager tilbyr, ikke er gunstig for slike oppdrag som denne anskaffelsen gjelder.

Klagenemndas vurdering:

- (21) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder byggeledelse, som er en tjenesteanskaffelse. 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 II, jf. forskriften §§ 2-1 og 2-2.
- (22) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved poengsettingen av tildelingskriteriet "*Pris*". Slik klagenemnda forstår klagers anførsel, anfører klager at metoden innklagede benyttet, ikke premierte relevante forskjeller i tilbydernes priser.
- (23) I utgangspunktet ligger det til oppdragsgivers skjønn å avgjøre hvilken beregningsmodell som skal benyttes ved poenggivning av pris. Poengberegningen må likevel sikre at relevante forskjeller mellom tilbudene gjenspeiles i de poengene tilbudene gis, jf. blant annet klagenemndas sak 2011/201 premiss (113).

- (24) Innklagede har forklart at klager, som tilbød å utføre oppdraget for kr. 540 000,-, hadde laveste pris og fikk toppscoren 6 uvektede poeng på tildelingskriteriet "*Pris*". Tilbyderen Sweco Norge AS tilbød å utføre oppdraget for kr. 3 758 380,-. Dette var konkurransens høyeste pris, og Sweco Norge AS fikk laveste score på 1 uvektet poeng. De åtte andre leverandørene, som tilbød priser mellom klager og Sweco Norge AS, fikk poengscorer mellom 6 og 1 poeng. Dette skjedde etter en formel hvor innklagede trakk klagers pris fra prisen til Sweco Norge AS, og delte på fem (for fem karakternivåer). Prisintervallet for hver karakter ble da kr. 643 676,- $((3\,758\,380 - 540\,000)/5)$.
- (25) Klagenemnda utelukker ikke at en slik evalueringsmodell kan være egnet til å premiere relevante forskjeller i de tilbudte prisene. Men i den foreliggende saken var prisforskjellen meget stor mellom billigste og dyreste tilbud, i tillegg til at innklagede benyttet en poengmodell med få trinn. Selv om innklagede brukte to desimaler i angivelsen av karakterpoengene for "*Pris*", var det bare fem karakterintervaller i poengmodellen. Hvert intervall, dvs. forskjellen mellom hver poengkarakter, utgjorde dermed kr. 643 676,-, hvilket til og med var mer enn laveste tilbudte pris. Slik nemnda forstår det, førte dette til at 100 % høyere pris enn laveste tilbudte pris, avstedkom en poengreduksjon på kun omtrent 15 %. Valgte leverandør tilbød 42 % høyere pris enn klager, men fikk bare 6 % lavere poengscore. Modellen har således ikke premiert relevante forskjeller i tilbudene i denne saken.
- (26) Innklagede har påpekt at en lineær modell ville medført vanskeligheter i tilbudsevalueringen fordi tilbydere som hadde mer enn dobbelt så høy pris som laveste pris, da ville fått null poeng. Til det bemerker nemnda at tilbyderne som hadde såpass høy pris i foreliggende sak, ble rangert på 6. plass og lavere, og da ikke synes å være aktuelle for kontraktstildeling. Uansett har oppdragsgiver adgang til å bruke andre prisevalueringsmodeller enn en lineærmodell, så lenge modellen premierer relevante forskjeller i de tilbudte prisene.
- (27) Etter dette har innklagede brutt kravene til forutberegnelighet og gjennomsiktighet i loven § 5 ved å anvende en evalueringsmodell som ikke fanger opp relevante forskjeller i tilbudene.
- (28) Klager anfører videre at innklagede brøt regelverket ved at bare klager fikk informasjon om at prisskjemaet punkt 4, "*møter pr stykk*", ikke skulle regnes med i totalsummen. Etter det klager har forklart, ble denne opplysningen formidlet klager muntlig via telefon, uten at tilsvarende ble meddelt de øvrige tilbyderne. Innklagede har forklart at denne krever alle spørsmål på e-post, og har ikke mottatt noen e-post om dette. Siden anførselen ikke er dokumentert og partene ikke er enige om de faktiske forholdene, er denne anførselen uhensiktsmessig å behandle i klagenemnda, og den avvises, jf. klagenemndsforordningen § 9.
- (29) Klager har anført at innklagede brøt regelverket ved at prisskjemaet punkt 3, fremdriftskoordinering, ikke var relevant for en anskaffelse som den foreliggende om totalentreprise. Slik klagenemnda forstår innklagede, erkjenner innklagede at ikke alle punktene i prisskjemaet var like relevante for anskaffelsen. Klagenemnda går derfor ikke nærmere inn på anførselen om dette.
- (30) Videre anfører klager at innklagede brøt regelverket i evalueringen av tildelingskriteriet "*Oppdragsforståelse*", ved å legge til grunn at klager ville ta ferie i hele juli.

- (31) I tildelingsevalueringen har oppdragsgiver et relativt vidt innkjøpsfaglig skjønn som bare i begrenset grad kan overprøves rettslig. Klagenemnda kan imidlertid prøve om oppdragsgivers evaluering er saklig, forsvarlig og i samsvar med de grunnleggende kravene i loven § 5, herunder hvorvidt evalueringen samsvarer med de angitte tildelingskriteriene, jf. blant annet 2012/74 premiss (20). Det er normalt tilbyderer som har risikoen for at tilbudet inneholder tilstrekkelig informasjon, jf. blant annet sak 2012/168 premiss (35).
- (32) Klagers ressurspådragsplan oppga null timer for "*Byggeleder*" og "*KU*" i juli 2012 og juli 2013. Det var ikke nærmere forklart at timeantallet hver måned kun var uttrykk for et gjennomsnitt eller lignende, slik som klager har hevdet overfor klagenemnda. På grunn av dette, og generelt lite bruk av tekniske byggeledere, ga innklagede ifølge meddelelsesbrevet klager to av seks mulige poeng på tildelingskriteriet "*Oppdragsforståelse*". Slik klager utformet ressurspådragsplanen med ingen timer i juli, kan ikke klagenemnda se at innklagedes evaluering er usaklig eller uforsvarlig. Klagers anførsel fører ikke frem.

Konklusjon:

Moss Kommunale Eiendomsselskap KF har brutt kravet til kravene til forutberegnelighet og gjennomsiktighet i loven § 5 ved å anvende en evalueringsmodell som ikke fanger opp relevante forskjeller i tilbudenes priser.

Klagers øvrige anførsler har ikke ført frem eller har ikke blitt behandlet.

Bergen, 19. mai 2014
For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Siri Teigum