



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Saken gjelder: Tildelingsevaluering

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for rehabilitering av Fuglemyra Barnehage. Klager anførte at innklagede hadde brutt de grunnleggende prinsippene i LOA § 5 ved evalueringen av tildelingskriteriene "Pris" og "Oppdragsforståelse". Etter klagers syn var "Oppdragsforståelse" blitt tillagt for stor vekt, og evalueringen av "Pris" var uriktig ettersom laveste totalpris ikke hadde fått høyeste poengscore. I tillegg hevdet klager at det var foretatt en ulovlig prisevaluering fordi det var benyttet gjennomsnittspris ved evalueringen av oppgitte timepriser. Klagers anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 5. oktober 2016 i sak 2016/36

Klager: Askim Entreprenør AS

Innklaget: Omsorgsbygg Oslo KF

Klagenemndas

medlemmer: Arve Rosvold Alver, Halvard Haukeland Fredriksen, Tone Kleven

Bakgrunn:

- (1) Omsorgsbygg Oslo KF (heretter innklagede) kunngjorde 16. november 2015 en åpen anbudskonkurranse for rehabilitering av Fuglemyra Barnehage. Anskaffelsens verdi var estimert til 25 000 000 kroner. Tilbudsfrist var angitt til 11. desember 2015.
- (2) I konkurransegrunnlaget punkt 4.1 fremgikk følgende tildelingskriterier: "Pris", vektet med 70 %, og "Oppdragsforståelse" vektet med 30 %. Priskriteriet var oppgitt å bestå av elementene "totalpris, timepriser, påslagsprosent og koordinering" hvor "[t]otalpris vil veie vesentlig mer enn øvrige priselementer".
- (3) Innen tilbudsfristen mottok innklagede ni tilbud, herunder fra Askim Entreprenør AS (klager) og fra Bentzenbygg & Partner Ingeniør & Entreprenørforretning AS (valgte leverandør).
- (4) I anbudsprotokollen fremgikk det at innklagede hadde evaluert tilbudene på følgende måte:

"[...] Vi har gitt karakterer under hvert av tildelingskriteriene med en skala fra 1 – 10, hvor 1 er dårligst og 10 er best. Pris er vektet med 70 %. Tildelingskriteriet pris består av priselementene totalpris, timepriser, påslag materialer/komponenter og påslag koordinering. Totalpris er vektet med 85 %. Laveste totalpris har fått karakter 10. Karactersetting på totalpris er beregnet ut fra lineær metode:

Poeng = 10 – 10((aktuell totalpris – laveste totalpris) / laveste totalpris).*

Timepris er vektet med 5 %. Det er beregnet gjennomsnittlig timepris. Laveste gjennomsnittlig timepris har fått karakter 10. Karaktersetting på timepris er beregnet ut i fra lineær metode (...).

Påslag materialer/komponenter er vektet med 5 %. Laveste påslagsprosent har fått karakter 10. Karaktersetting er her beregnet ut i fra hybrid metode. Dette fordi differansen mellom laveste og høyeste påslagsprosent er så høy at den lineære metoden gir en negativ poengsum. Modellen er lineær inntil et knekkpunkt på 2,5, der den blir forholdsmessig:

$$\text{Poeng} = \frac{\text{HVIS } (\% \text{-differanse} < 0,75; \text{lineær poengsum}; (2,5 * (\text{laveste prosentpåslag} * 1,75) / \text{aktuelt prosentpåslag}))}{1}$$

Påslag koordinering er vektet med 5 %. Laveste påslagsprosent har fått karakter 10. Karaktersetting er her beregnet ut i fra hybrid metode (...).

Vektet poengsum for alle de fire priselementene er så summert og poengsummene er normalisert slik at tilbudet med den høyeste samlede poengsummen får 10 poeng."

- (5) Under evalueringen av tildelingskriteriet "Oppdragsforståelse" har innklagede i tildelingsmeddelelsen redegjort for følgende ved valgte leverandørs tilbud:

"Tilbyder har presentert en gjennomføringsplan på 2 A4-sider, som viser fasene og deres fremdrift, samt hvilke fagmessige utfordringer hver fase representerer. Tilbyder har videre presentert kritiske suksessfaktorer og metoder for gjennomføring for å nå prosjektets fastsatte mål. Tilbyder har på en oversiktlig og pedagogisk måte presentert prosjektets utfordringer, og det vurderes at tilbyder på en overbevisende måte har forstått prosjektets utfordringer mtp. fasenes fremdrift. Prosjektet er inndelt i 4 faser, der hver av fasene beskriver hovedfag og aktiviteter. Det vurderes positivt at tilbyder har synliggjort hvilke krav og forventninger som stilles overfor byggherre og prosjekteringsgruppe for at fastsatte mål skal oppnås. Tilbyder har på en god måte presentert metodene for gjennomføring av hovedfagene. Det vurderes at tilbyder på en overbevisende måte har redegjort for planene for gjennomføring av prosjektet. Tilbyder 1 har levert den redegjørelse som best belyser prosjektets faser og gjennomføringsmetoder for hovedfag, med tilhørende kritiske suksessfaktorer og valg som må tas."

- (6) Innklagede har evaluert klagers tilbud under tildelingskriteriet "Oppdragsforståelse" på følgende måte:

"Tilbyder har presentert gjennomføringsplan på 2 A4-sider, der suksessfaktorer er presentert. Faser er ikke beskrevet, og informasjonen i oppdragsforståelsen oppfattes som generell. Sammenlignet med beste tilbyder, har tilbud 3 levert en betydelig mindre prosjektspesifikk redegjørelse, og redegjørelsen for gjennomføringsmetoder for hovedfagene er ikke beskrevet. Poeng: 5."

- (7) Klager hadde den laveste totalprisen, med et tilbud på kr. 29 426 883, noe som ga 10 poeng på underkriteriet "totalpris". Valgte leverandørs totalpris var på kr. 31 762 369, noe som ga 9,21 poeng. Valgte leverandør hadde imidlertid lavere priser enn klager på de øvrige priskriteriene. Under den samlede evalueringen av tildelingskriteriet "Pris" ble klager rangert som nummer 3 med totalt 9,70 poeng. Valgte leverandør ble her rangert som nr. 2 med 9,77 poeng. Under evalueringen av "Oppdragsforståelse" fikk klager 5 av

10 poeng, mens valgte leverandør fikk 10. Samlet ble klager rangert som nr. 6 i konkurransen.

(8) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 26. februar 2016.

(9) Nemndsmøte i saken ble avholdt 3. oktober 2016.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (10) Innklagede har brutt de grunnleggende prinsippene i LOA § 5 ved evalueringen av tildelingskriteriene "*Pris*" og "*Oppdragsforståelse*". Pris skulle vektes med 70 %. Klager leverte tilbud med den laveste totalprisen, som for øvrig talte 85 % under priskriteriet, men ble likevel ikke innstilt som vinner av konkurransen. "*Oppdragsforståelse*" har på denne bakgrunn blitt tillagt for stor vekt under evalueringen.
- (11) Klager anfører videre at det er foretatt en ulovlig prisevaluering, ettersom det er benyttet gjennomsnittspris ved evalueringen av oppgitte timepriser.
- (12) Evalueringen av pris er også vilkårlig når klager, til tross for å ha tilbudt den laveste totalprisen, ikke har fått høyest poengsum på tildelingskriteriet pris. Det er helt usannsynlig at timepriser, påslag på materialer/komponenter og påslag på koordinering utgjør så store verdier at de overgår 2 300 000 kroner.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (13) Evalueringen av tildelingskriteriene er gjennomført i henhold til de oppgitte opplysningene i konkurransegrunnlaget og utslaget av vektingen av de ulike priselementene er dermed forutberegnelig. Som angitt i konkurransegrunnlaget ville totalpris veie vesentlig mer enn øvrige priselementer. I evalueringen er totalpris vektlagt 85 % og de øvrige 5 % hver. Dette er fullt ut i tråd med de opplysningene som var oppgitt i konkurransegrunnlaget.
- (14) Bruk av gjennomsnittspris for evaluering av timepriser er ikke ulovlig. Det var ikke opplyst på forhånd at det skulle foretas en gjennomsnittsberegning av prisene, noe som også hindret for muligheten til taktisk prising. Den metoden som er valgt i dette tilfellet er etter innklagedes syn egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.
- (15) Når det gjelder evalueringen av tildelingskriteriet "*Oppdragsforståelse*" er denne utført i tråd med konkurransegrunnlaget. Evalueringen av tilbydernes oppdragsforståelse beskriver hvilke forhold ved valgte leverandørs tilbud som gjorde at denne ble tildelt høyere poengscore enn klager.

Klagenemndas vurdering:

- (16) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder rehabilitering av Fuglemyra barnehage, altså en bygge- og anleggskontrakt. Anskaffelsens verdi er angitt til 25 000 000 kroner. 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.

- (17) Klager anfører at innklagede har brutt de grunnleggende prinsippene i LOA § 5 evalueringen av tildelingskriteriene "Pris" og "Oppdragsforståelse".
- (18) Klagenemnda tar først stilling til klagers anførsler vedrørende evalueringen av priskriteriet.
- (19) Klager anfører at evalueringen av pris er vilkårlig når klager, til tross for å ha tilbudt den laveste totalprisen, ikke fikk høyest poengsum på tildelingskriteriet pris. Ifølge klager er det helt usannsynlig at timepriser, påslag på materialer/komponenter og påslag på koordinering utgjør så store verdier at de overgår 2 300 000 kroner.
- (20) I konkurransegrunnlaget var det opplyst at totalpris skulle telle vesentlig mer enn øvrige priselementer. At totalprisen ble tillagt en vekt på 85 %, og at de øvrige priskriterier ble tillagt en vekt på 5 % hver, er isolert sett i tråd med konkurransegrunnlaget. Innklagedes begrunnelse for utformingen av tildelingskriteriet pris er at de øvrige priselementene (timepriser og påslagsprosjenter) erfaringsmessig har relativt stor betydning for et rehabiliteringsprosjekt organisert som en generalentreprise. Rehabiliteringsprosjekter krever gjerne en del endringer i forhold til detaljbeskrivelsen, og dette er arbeid som utføres som regningsarbeid.
- (21) I lys av at anskaffelsens verdi var estimert til 25 000 000 kroner gir klagers anførsler ikke grunnlag for å konstatere at innklagedes fastsettelse av vekt for de ulike underkriteriene representerer et brudd på regelverket.
- (22) Klager har imidlertid også anført at det er foretatt en ulovlig prisevaluering, ettersom det er benyttet gjennomsnittspris ved evalueringen av oppgitte timepriser. Klagers anførsel er konkret knyttet til hvorvidt bruken av gjennomsnittspris som metode for evaluering av timepriser er egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.
- (23) I utgangspunktet er det innenfor oppdragsgivers skjønn å velge hvilken prismodell som er mest egnet. Det er derfor en viss terskel for å underkjenne en prismodell fordi den anføres å ikke være egnet, er høy, hvilket eksempelvis illustreres av klagenemndas avgjørelser i sakene 2016/71 og 2013/140.
- (24) Som begrunnelse for at gjennomsnittsberegningen ikke er egnet har klager vist til klagenemndas sak 2012/63. Saken gjaldt et tilfelle hvor tilbudene var evaluert ved en gjennomsnittsberegning av de tilbudte priser.
- (25) Sak 2016/63 skiller seg imidlertid fra vår sak på flere punkter og har derfor begrenset overføringsverdi. For det første var gjennomsnittsprisen det eneste som ble vurdert i relasjon til priskriteriet, og kriteriet var vektet med 40 %. For det andre fremgikk det av konkurransegrunnlaget at prisen ville bli vurdert på den aktuelle måten. For det tredje gjaldt anskaffelsen en rammeavtale med flere leverandører hvor avropene skulle tildeles basert på konkurranser mellom rammeavtaleleverandørene. Det var nettopp disse forhold som gjorde at evalueringsmodellen ble ansett å legge opp til et *"system der leverandørene kan få ned den prisen som skal evalueres (gjennomsnittsprisen) ved å legge inn en rekke lave priser på konsulenter i de høyeste kompetansekategoriene (som de senere ikke har tenkt å tilby) og i tillegg legge inn en rekke høye priser i de lavere kompetansekategoriene (som de senere har tenkt å tilby). [...] Modellen evaluerer etter nemndas syn kun én pris, og dette er en pris som verken er tilbudt eller vil bli betalt."* Tilsvarende betraktninger gjør seg ikke gjeldende i foreliggende sak.

- (26) De forhold klager har vist til gir ikke grunnlag for å konstatere at innklagede har benyttet en metode for evaluering som er i strid med regelverket.
- (27) Klagers anførsler gir på denne bakgrunn ikke grunnlag for å konstatere at innklagedes poenggivning på tildelingskriteriet pris, hvor klager fikk 9,70 poeng, sammenlignet med valgte leverandørs 9,77 poeng, er i strid med regelverket.
- (28) Selv om det ikke er nødvendig for å begrunne at valgte leverandør ble rangert fremfor klager, finner klagenemnda grunn til å knytte noen merknader også til klagers anførsel om at den samlede evalueringen av tildelingskriteriene "*Pris*" og "*Oppdragsforståelse*" er i strid med de grunnleggende prinsippene i LOA § 5.
- (29) Det faktum at et kriterium som i henhold til konkurransegrunnlaget skal vektlegges mindre enn et annet, viser seg å bli avgjørende for resultatet i konkurransen, er ikke i seg selv tilstrekkelig for å konstatere at det foreligger et brudd på de grunnleggende prinsippene i LOA § 5. Priskriteriet hadde en angitt vekt på 70 %, mens oppdragsforståelsen skulle telle 30 %. Ut fra dette er det klart at kriteriet oppdragsforståelse var tillagt en slik vekt at det ville kunne være utslagsgivende dersom evalueringen av priskriteriet isolert sett endte med relativt små forskjeller mellom leverandørene. Som nevnt i drøftelsen ovenfor gir klagers anførsel ikke grunnlag for å underkjenne innklagedes evaluering av priskriteriet.
- (30) Som innklagede har redegjort for i tildelingsmeddelelsen som er gjengitt i premiss (5), er poengforskjellen på oppdragsforståelse begrunnet med at "*[s]ammenlignet med beste tilbyder, har tilbud 3 levert en betydelig mindre prosjektspesifikk redegjørelse, og redegjørelsen for gjennomføringsmetoder for hovedfagene er ikke beskrevet. Poeng: 5*". Innklagede har også vist til at valgte leverandør hadde gitt en redegjørelse som best belyser prosjektets faser og gjennomføringsmetoder for hovedfag, med tilhørende suksessfaktorer og valg som må tas. Innklagede har på denne måten vist til de faktiske forskjeller som gjorde at valgte leverandør scoret 10 poeng, mens klager fikk 5 poeng. Innklagede har altså sett det slik at den kvalitative forskjellen i tilbydernes besvarelse av dette tildelingskriteriet begrunner denne forskjellen i poenguttelling. Klagers anførsler gir ikke grunnlag for å underkjenne denne vurderingen. Det vises i denne sammenheng til klagenemndas avgjørelse i sak 2016/41 hvor nemnda i premiss (32) uttalte om et tilsvarende saksforhold at "*[K]lagers anførsler gir ikke grunnlag for å sette til side innklagedes vurdering av at valgte leverandørs tilbud var såpass mye bedre enn klagers tilbud på de kvalitative tildelingskriteriene at disse forskjellene mer enn oppveide prisforskjellen og den betydelig høyere vekten av tildelingskriteriet «Totalkostnad».*"
- (31) Klagers anførsel fører etter dette ikke frem.

Konklusjon:

Omsorgsbygg Oslo KF har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved tildelingsevalueringen.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Tone Kleven

Dokumentet er godkjent elektronisk