



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Saken gjelder: Tildelingsevaluering. De generelle kravene i § 5.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av en utførelsesentreprise for rehabilitering av Brynstunnelen. Klagenemnda kom til at innklagede ikke hadde evaluert tildelingskriteriene på en måte som endret vektingen angitt i konkurransegrunnlaget.

Klagenemndas avgjørelse 14.juni 2016 i sak 2016/41

Klager: Implenia Norge AS

Innklaget: Statens vegvesen Region øst

Klagenemndas

medlemmer: Karin Fløistad, Kristian Jåtog Trygstad og Jakob Wahl

Bakgrunn:

- (1) Statens vegvesen Region øst (innklagede) kunngjorde 15. oktober 2015 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av en utførelsesentreprise for rehabilitering av Brynstunnelen. Anskaffelsens verdi ble i kunngjøringen estimert til mellom 110 og 180 millioner kroner. Tilbudsfrist var 2. desember 2015.
- (2) I konkurransegrunnlaget del A, var det opplyst at arbeidene skulle utføres ved å holde ett og ett løp stengt, mens tunnelen ble holdt åpen for toveis trafikk i motsatt løp. Det ble påpekt at stengingen av tunnelen ville medføre store trafikale utfordringer, og at det derfor var lagt vekt på å gjennomføre arbeidene så raskt som mulig. Frist for ferdigstilling av arbeidene var satt til 22. mai 2017.
- (3) Det var under punkt 10 beskrevet spesielle forhold ved anskaffelsen:

"For entreprenørens planlegging og utførelse av arbeidene gjelder generelt at det stilles store krav til kapasitet, fleksibilitet og evne til å ta inn forsinkelse som følge av uforutsette forhold. Entreprenøren er pålagt et større ansvar enn vanlig og kan ikke påregne fristforlengelses- eller forseringstillegg pga. forhold som er av en slik art at de må forventes ved gjennomføringen av kompliserte arbeider i byområder, eller er av en slik art som er vanlig for denne type anleggsarbeider. Dette skal entreprenøren ta høyde for i sine fremdrifts- og bemanningsplaner.

Den angitte fasemessige utførelsen er helt sentral i entreprisen:

- *Arbeidene vil medføre store ulemper for trafikantene. Det legges derfor opp til en svært intensiv drift, med utstrakt bruk av kvelds-, natt- og helgarbeid.*
- *Byggherren legger opp til tett oppfølging, med utstrakt bruk av fremdriftskontroll. Det vil dermed være økte krav til rapportering og møtevirksomhet, sammenliknet*

med hva som er vanlig for denne typen arbeider. Det henvises til C3 pkt. 2.2.5 og 14.11."

- (4) Kontrakt ville tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, basert på tildelingskriteriene "*Totalkostnad*" (70 %), "*Oppdragsgjennomføring*" (15 %) og "*Oppdragsorganisasjon*" (15 %).
- (5) I konkurransegrunnlaget del B3, punkt 5.1 var tildelingskriteriene beskrevet:

"5.1.1 T: Totalkostnad

Den totale tilbudssummen

5.1.2 K1: Oppdragsgjennomføring

Tilbyder skal levere en fremdriftsplan på hovedaktivitetsnivå for oppdraget med tilhørende ressursplan (timehistogram mv.). Fremdriftsplanen skal være detaljert til et nivå som gjør det mulig å se alle aktiviteter som foregår på månedsbasis for alle fag. Videre skal fremdriftsplanen vise logiske sammenhenger og avhengigheter i prosjektgjennomføringen. Av planen skal frister for oppdraget fremgå (ref. kap. A3), samt andre datoer/milepæler som tilbyder anser som viktige.

Tilbyder skal levere en ressursplan. Ressursplanen skal vise planlagte timer/dagsverk pr. fag pr. måned gjennom hele oppdraget. Ressursplanen skal være et underlag til fremdriftsplanen.

Fremdrifts- og ressursplanen skal utdypes med en kort redegjørelse (maksimalt 1 side) for hvordan planene vil ivareta en rettidig og kvalitetsmessig riktig utførelse.

Ved vurdering av kriteriet vil følgende temaer særlig vektlegges:

<i>Tema</i>	<i>Hva oppdragsgiver vil vektlegge</i>
<i>Fremdriftsplan</i>	<i>Graden av forståelse for hvordan oppdraget skal gjennomføres.</i>
<i>Ressursplan</i>	<i>Graden av forståelse for arbeidsomfanget i prosjektet, og hvordan ressursbruken er planlagt for å sikre tilstrekkelige ressurser for å gjennomføre fremdriften.</i>
<i>Redegjørelse for fremdrifts- og ressursplanen</i>	<i>En redegjørelse som viser sammenhengen mellom fremdrifts- og ressursplan, og gir en utdypende forklaring på hvorfor arbeidene er lagt opp slik det er vist i planene, og hvor godt eventuelle uforutsette hendelser kan håndteres.</i>

Vurderingen vil likevel være basert på en helhetsvurdering av materialet som er levert.

5.1.3 K2: Oppdragsorganisasjon

Det skal redegjøres for kompetansen og organiseringen i den tilbudte oppdragsorganisasjonen. Det skal legges ved CV med referanser for følgende funksjoner i oppdragsorganisasjonen:

- *Ansvarlig for gjennomføringen på overordnet nivå*
- *Ansvarlig(e) for oppfølging og ledelse av arbeidene på anlegget*
- *Ansvarlig for HMS-arbeidet*

For referanser gjelder at det skal oppgis minimum 2, maksimum 3, referansepersoner. Referanselisten skal inneholde navn på oppdrag samt telefonnummer og e-postadresse til en kontaktperson.

Kontaktpersonene som oppgis må være tilgjengelig i perioden etter tilbudsåpning fram til vedståelsesfrist.

I tillegg skal tilbyder legge ved CV for de personer den mener vil være nøkkelpersoner i gjennomføringen av oppdraget.

Tilbyder skal levere et organisasjonskart for oppdragsorganisasjonen, sammen med en kort redegjørelse (maksimalt 1 side) med redegjørelse for organisasjonen. Av denne skal det fremgå hvilke deler av arbeidet tilbyder planlegger å bruke underentreprenører til, ansvars- og myndighetsforhold i oppdragsorganisasjonen, samt en beskrivelse av hvordan organisasjonen vil være egnet til å gjennomføre kontraktens arbeider. Navn på underentreprenør skal ikke oppgis i tilbudet, da underentreprenørens forhold ikke skal være en del av vurderingen. Det gjøres unntak for tilfeller der personell hos underentreprenør skal brukes som nøkkelpersonell.

Tema	Hva oppdragsgiver vil vektlegge
<i>CV med referanser for spesifisert personell</i>	<i>En helhetsvurdering av personers kompetanse og egnethet for et prosjekt av denne typen. Både formell kompetanse og erfaring vektlegges. Referansers erfaring med personene vektlegges.</i>
<i>CV for personell entreprenøren anser som nøkkelpersoner</i>	<i>Tilbyders forståelse for kompetansen som kreves i prosjektet, herunder særlig sentrale fagdisipliner. En helhetsvurdering av personenes kompetanse og egnethet for et prosjekt av denne typen. Både formell kompetanse og erfaring vektlegges.</i>

<i>Organisasjonskart</i>	<i>Et organisasjonskart som tydelig viser organisasjonens struktur</i>
<i>Redegjørelse for organisasjonen</i>	<i>Hvordan oppdragsorganisasjonen skal fungere i praksis, hvordan ansvar og myndighet er fordelt, hvordan organisasjonen er i stand til å håndtere uforutsette hendelser, samt måten eventuelle underentreprenører styres på.</i>

- (6) I konkurransegrunnlaget punkt 5.2 var det oppgitt følgende om evalueringen:

"For hvert av tildelingskriteriene vil det bli gitt en karakter på skalaen 5-0. Den eller de tilbyderne som har det beste tilbudet vil få karakteren 5. Øvrige tilbud vil få et prosentmessig trekk regnet fra det beste tilbudet,

Det vil bli gjort følgende vekting av tildelingskriterienes karakterer:

<i>Pris</i>	<i>70 %</i>
<i>Oppdragsorganisasjon</i>	<i>15 %</i>
<i>Oppdragsgjennomføring</i>	<i>15 %</i>

Pris og de øvrige tildelingskriterier vil bli vurdert uavhengig. Konvolutt 2 vil ikke åpnes før evalueringen av konvolutt 1 er gjennomført og protokollført. For øvrig vil vurdering, innstilling og tildeling gjøres på ordinær måte."

- (7) Fem tilbydere leverte tilbud, blant disse Implenia Norge AS (klager) og Veidekke Entreprenører AS (valgte leverandør). Etter kvalifikasjonsvurderingen ble fire tilbud vurdert i tildelingsevalueringen.
- (8) I tildelingsbrev av 12. januar 2016 informerte innklagede at kontrakt ville inngås med valgte leverandør. Ved omregningen av priser til poengsummer brukte innklagede en ikke-lineær modell, ved følgende formel: $Poeng = Maksimumpoeng \cdot \frac{\text{laveste pris}}{\text{vurdert pris}}$. For begge de kvalitative tildelingskriteriene ble det opplyst at innklagedes vurdering var at valgte leverandørs tilbud var vesentlig bedre enn de øvrige tilbudene. Vedlagt tildelingsbrevet fulgte en redegjørelse for forskjellen mellom tilbudene på tildelingskriteriene "Oppdragsgjennomføring" og "Oppdragsorganisasjon".
- (9) Tilbudene ble gitt følgende poenguttelling på tildelingskriteriene:

	<i>Veidekke Entreprenør AS (valgte leverandør)</i>	<i>AF Gruppen AS</i>	<i>Skanska Norge AS</i>	<i>Implenia Norge AS (klager)</i>
<i>Pris</i>	<i>4,37</i>	<i>4,17</i>	<i>4,84</i>	<i>5,00</i>
<i>Pris (vektet)</i>	<i>3,06</i>	<i>2,92</i>	<i>3,39</i>	<i>3,50</i>
<i>Oppdragsgjennomføring</i>	<i>5</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>Oppdragsgjennomføring (vektet)</i>	<i>0,75</i>	<i>0,3</i>	<i>0,15</i>	<i>0,15</i>
<i>Oppdragsorganisasjon</i>	<i>5</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
<i>Oppdragsorganisasjon (vektet)</i>	<i>0,75</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,45</i>
<i>Poengsum (vektet)</i>	<i>4,56</i>	<i>3,52</i>	<i>3,84</i>	<i>4,10</i>

(10) Kontrakt mellom innklagede og valgte leverandør ble inngått 22. januar 2016.

(11) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 9. mars 2016.

(12) Nemndsmøte i saken ble avholdt 6. juni 2016.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

(13) Innklagede har brutt regelverket ved å evaluere tildelingskriteriene på en måte som gjør at vekten endres.

(14) Konkurransen gjaldt en utførelsesentreprise, og NS 8406 "*Forenklet norsk bygge- og anleggskontrakt*" lå til grunn for prosjektet. Prosjektet var ikke uvanlig komplisert og foranlediget derfor ikke store kvalitative forskjeller mellom tilbudene i saken.

(15) Det var ikke rimelig og påregnelig at innklagede lot normale forskjeller på kvalitetskriteriet få store utslag på poengskalaen, samtidig som normale forskjeller på priskriteriet fikk små utslag på poengskalaen.

(16) De store forskjellene har formodningen mot seg fordi de kvalifiserte tilbyderne var fire av Norges største og mest profesjonelle entreprenører.

- (17) De samme tilbyderne fikk motsatte evalueringer av samme oppdragsgiver i en tilsvarende konkurranse i det samme tunnelrehabiliteringsprosjektet bare noen måneder i forveien (Granfosstunnelen).

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (18) Innklagede har ikke brutt regelverket ved anvendelsen av tildelingskriteriene.
- (19) Tilbudenes uttelling på tildelingskriteriene gjenspeiler relevante forskjeller mellom tilbudene. Oppdraget var utfordrende og de kvalitative kriteriene var derfor viktige. Utslagene på tildelingskriteriene skyldes tilbudenes innhold. Det var vesentlige forskjeller mellom besvarelsene og måten entreprenørene la opp arbeidet/gjennomføringen av entreprisen. Kvaliteten varierte i stor grad, og dette er bakgrunnen for at så mye av skalaen ble benyttet på de kvalitative kriteriene.
- (20) Selv om tildelingskriteriene er de samme som ble benyttet i konkurransen om Granfosstunnelen, er det ingen automatikk i at kriteriene skal anvendes likt. Konkurransene gjelder to ulike tunneler med ulike utfordringer knyttet til rehabilitering. Ettersom tilbudene naturlig nok heller ikke var likelydende i de to konkurransene, har det lite for seg å sammenligne poenggivningen i de to konkurransene.
- (21) At skalaen ikke ble benyttet i større grad på priskriteriet, skyldes at det ikke er større forskjeller i pris mellom tilbudene. Forskjellen i score på priskriteriet mellom valgte tilbud og klagers var for øvrig tilnærmet lik den prosentvise forskjellen i pris mellom disse tilbudene. Dersom lineær metode hadde blitt benyttet, ville poengutslagene vært om lag de samme, og det hadde ikke endret rangeringen av tilbudene.

Klagenemndas vurdering:

- (22) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder en utførelsesentreprise for rehabilitering av Brynstunnelen som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til mellom 110 og 180 millioner 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 III, jf. forskriften §§ 2-1 og 2-2.
- (23) Klager har bedt om at saken behandles i stornemnd. Klagenemnda har ikke funnet grunn til å behandle saken i stornemnd, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 12.
- (24) Matrisen med sammenstillingen av innklagedes vurdering av tilbudene er tatt inn i avsnitt 9 foran. Som det fremgår, er tilbudene gitt uttelling for hvert tildelingskriterium. I den samlede vurderingen av tildelingskriteriene er tilbudenes uttelling på hvert tildelingskriterium multiplisert med kriteriets vekt. Deretter er den vektete poengsummen summert til en totalsum som viser tilbudets samlede uttelling i evalueringen. Klager hadde lavest pris og fikk maksimal uttelling på priskriteriet. I den samlede vurderingen fikk klager 0,46 poeng mindre enn valgte leverandør siden valgte leverandør fikk vesentlig bedre uttelling på kriteriene "*Oppdragsgjennomføring*" og "*Oppdragsorganisasjon*".

- (25) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket, fordi tildelingskriteriene er evaluert på en måte som gjør at vekten endres. Klager har i denne sammenheng vist til at innklagede har latt begrensede kvalitetsforskjeller få store utslag i evalueringen av "*Oppdragsgjennomføring*" og "*Oppdragsorganisasjon*", mens relativt store prisforskjeller fikk små utslag i evalueringen. I følge klager har dette ført til at tildelingskriteriene "*Oppdragsgjennomføring*" og "*Oppdragsorganisasjon*" fikk større vekt enn det som er angitt i konkurransegrunnlaget.
- (26) Hvilken metode oppdragsgiver benytter for evalueringen av tildelingskriteriene, vil som oftest få betydning for hvor mange poeng tilbudene får i evalueringen. Uansett hvilken metode som benyttes, vil tilbudet som bedømmes som best på et tildelingskriterium få bedre uttelling enn de øvrige i evalueringen av dette kriteriet. Valg av evalueringsmetode spiller derimot inn på hvilke poengutslag differansene mellom det beste tilbudet og de øvrige gis i evalueringen av hvert tildelingskriterium. Konsekvensene ved valg av evalueringsmetode blir derfor først synlige når tildelingskriteriene holdes opp mot hverandre i den samlede vurderingen av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige.
- (27) I en jevn konkurranse kan valg av evalueringsmetode få avgjørende betydning for hvilket tilbud som vurderes som det økonomisk mest fordelaktige. Hvilken evalueringsmetode som benyttes, er dermed relevant for leverandørene. Valg av metode er vel så sentralt for oppdragsgiver for å sikre at kontrakt inngås på bakgrunn av det beste tilbudet. Feil valg av metode kan gi oppdragsgiver en dårligere og/eller dyrere leveranse enn det de innkomne tilbudene ga grunnlag for.
- (28) I evalueringen av tildelingskriteriet "*Totalkostnad*" anvendte innklagede den forholdsmessige metoden. Kjennetegn ved den forholdsmessige metoden er at prisforskjeller gis forskjellig uttelling på ulike steder i skalaen, og at hele skalaen aldri vil benyttes. Metoden gir størst poengutslag når det er små differanser mellom tilbudet med lavest pris og andre tilbudspriser. Når forskjellen mellom lavest pris og øvrige tilbudspriser er større, vil derimot prisøkninger gi lite utslag i poengscoren. Bruk av metoden vil derfor føre til at nivået på den laveste tilbudsprisen er styrende for de øvrige tilbudsprisenes uttelling. Videre vil metoden føre til større poengutslag i intervallet nært opp til den laveste prisen, og små poengutslag ved høyere tilbudspriser.
- (29) I sak 2014/95, som ble behandlet som en stornemndssak, vurderte nemnda lovligheten av den forholdsmessige metoden i en vareanskaffelse. På bakgrunn av relevant praksis fra EU-domstolen kom nemnda til at den forholdsmessige metoden ikke i seg selv er ulovlig å benytte i evalueringen. Nemnda presiserte imidlertid at den forholdsmessige metoden bare kan benyttes i tilfeller hvor den er egnet til å påvise relevante forskjeller mellom tilbudene.
- (30) Innklagede har redegjort for hvorfor den forholdsmessige metoden etter innklagedes oppfatning ga riktige poengutslag for tilbudsprisene i den samlede vurderingen. Under saksforberedelsen er det fremlagt dokumentasjon som viser at utfallet også gjenspeilet innklagedes vurdering av tilbudsprisene som forelå og forskjellene mellom disse. Slik saken er opplyst gir ikke klagers anførsler holdepunkter for at bruk av den forholdsmessige metoden har gitt uriktige utslag i denne konkurransen.
- (31) Innklagede har også fremlagt dokumentasjon som viser hvordan innklagede mener at uttellingen på "*Oppdragsgjennomføring*" og "*Oppdragsorganisasjon*" gjenspeiler de

kvalitative forskjellene mellom tilbudene. I denne forbindelse har innklagede også vist til relevante forskjeller mellom denne konkurransen og konkurransen om Granfosstunnelen.

- (32) Slik saken er opplyst for klagenemnda er det ikke holdepunkter for at innklagedes metode ved evalueringen har endret tildelingskriterienes vekt. Klager 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*".
- (33) Klagen har etter dette ikke ført frem.

Konklusjon:

Statens vegvesen Region øst har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Jakob Wahl

Dokumentet er godkjent elektronisk