



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

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

Innklagede gjennomførte en begrenset plan- og designkonkurranse for prekvalifisering av arkitekt- og landskapsarkitekt for utarbeidelsen av et skisseprosjekt for nytt omsorgssenter i Alta kommune. Klager anførte at innklagede hadde brutt anskaffelsesloven § 5 ved at juryen ved evalueringen ikke hadde foretatt en reell vurdering av temaene prosjektøkonomi og miljø. Klagers anførsel førte ikke frem. Klagers anførsel om mangelfull begrunnelse førte heller ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 30.11.2016 i sak 2016/82

Klager: Terje Grønmo Arkitekter AS

Innklaget: Alta kommune

Klagenemndas medlemmer: Halvard Haukeland Fredriksen, Jakob Wahl og Karin Fløistad

Bakgrunn:

- (1) Alta kommune (heretter innklagede) kunngjorde 16. desember 2014 en begrenset plan- og designkonkurranse for prekvalifisering av arkitekt- og landskapsarkitekt for utarbeidelsen av et skisseprosjekt for nytt omsorgssenter i Alta kommune. Anskaffelsens verdi er ikke opplyst i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget.
- (2) Av kunngjøringen pkt. 11.1.2) og pkt. IV.5.2) fremgikk det at konkurransen skulle gjennomføres i to trinn, først en prekvalifisering av et begrenset antall deltakere, hvor de utvalgte skulle utarbeide en skisse av prosjektet. Tilbudsfrist for å bli prekvalifisert for konkurransen var i kunngjøringen punkt IV.4.3 angitt til 16. januar 2015.
- (3) Fem deltakere ble prekvalifisert til å utarbeide en skisse for nytt Alta omsorgssenter herunder Terje Grønmo Arkitekter AS (heretter klager) i samarbeid med Linje Arkitektur/Architectopia AS/Grindaker. Tilbudet fra de deltakerne som ble prekvalifisert skulle inngis innen 1. oktober 2015, og honorartilbudet for arkitekttjenestene skulle inngis innen 8. oktober 2015.
- (4) Av konkurransegrunnlaget fremgikk det at formålet med konkurransen var å få belyst tomtens muligheter og begrensninger og ulike måter å løse oppgaven på for å få et framtidsrettet omsorgsanlegg.
- (5) Konkurransegrunnlagets første del bestod av en "funksjonsbeskrivelse" som beskrev hovedfunksjonene til det nye omsorgssenteret, og som angav overordnede føringer/krav på en rekke fagområder herunder miljøkrav.
- (6) Miljømål ble beskrevet som at det i prosjektet skulle legges vekt på følgende tre miljømål: "Energiforbruk", "Lokalklima" og "Inneklima". Under punkt 3.5.1 var "Energiforbruk" beskrevet som at:

Postadresse

Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 59 75 00

Faks: 55 59 75 99

E-post: post@kofa.no

Nettside: www.kofa.no

"Bygget skal utformes slik at de gir minst mulig varmetap, kjølebehov og energiforbruk. Energiforbruk er en stor miljøbelastning og Alta kommune har hatt fokus på energiforbruk og ENØK i mange år. Det har oftest blitt fokusert på tekniske anlegg, eller deler av disse og ikke på utformingen av bygget som den viktigste faktoren for å redusere energiforbruket.

Tekniske anlegg skal være optimalisert i forhold til energiforbruk. Arkitekten har en utfordring i oppnå den samme optimalisering i forhold til plassering og utforming av bygningskroppen. I tillegg til å redusere miljøbelastningen vil et lavt energiforbruk også medføre mindre kostnader for brukerne."

- (7) I tillegg ble det fokusert på mengden av ikke fornybar energi som skulle brukes i prosesser for bygging, og at denne materialbruken var viktig i et miljø- og vedlikeholdsperspektiv.
- (8) Under avsnittet *"lokalklima"* fremgikk det at *"Bygningen skal tilpasses klimaet i Alta. Klimaet i Alta har i perioder vinterkulde og til dels varmperioder grunnet innlandsklimaet. Temperaturvekslingene over året er store og dette må tas i betraktning i alle deler av prosjektet. Vegetasjon bør brukes som markeringer og ledning fra parkering mot inngang, avgrensning av områder osv. Materialer som velges i fasader skal være klimatilpasset."*
- (9) Under det siste underpunktet *"Inneklima"* fremgikk det at bygget *"skulle ha et godt inneklima for både beboere, brukere og ansatte"* og at de ulike funksjonene i bygget stilte ulike krav i forhold til innemiljø.
- (10) Temaene prosjektøkonomi og gjennomførbarhet var ikke beskrevet i funksjonsbeskrivelsen slik som for miljøkravet. Prosjektøkonomi eller estimert pris for oppføring av det enkelte prosjektforslag var kun kort nevnt under konkurransebestemmelsene punkt 3.7, hvor det fremgikk at overslaget for selve oppføringen av bygget/prosjektet skulle *"gjøres iht. NS 8453, [...]»"*.
- (11) I konkurransegrunnlaget var det oppgitt at ved juryens evaluering av forslagene *"ville det bli lagt vekt på samlet besvarelse, tegninger og beskrivelse med særlig fokus på følgende tema, i uprioritert rekkefølge:*
 - *Arkitektonisk hovedgrep, volumoppbygging i forhold til landskap og omgivelser, tomtutnyttelse.*
 - *Landskapsarkitektur*
 - *Plassering av funksjoner*
 - *Framtidsrettet og arealeffektiv planløsning som er tilrettelagt for effektiv drift*
 - *Logistikk, dvs. gode løsninger for intern og ekstern kommunikasjon*
 - *Miljøprofil, dvs. gode og miljøriktige løsninger som reduserer ressursbruk og klimabelastning*
 - *Prosjektøkonomi og gjennomførbarhet"*
- (12) Klager innga sitt tilbud, med forslaget *"Lys og varme"* innen tilbudsfristen.
- (13) I følge konkurransegrunnlaget skulle juryen kåre en vinner av konkurransen, tentativt to vinnere, som skulle rangeres på bakgrunn av evalueringskriteriene. Innklagede oversendte juryens rapport 19. november 2015, hvor det fremgikk at Stein Halvorsen

AS/Bjørbekk Lindheim (heretter valgte leverandør) hadde vunnet plan- og designkonkurransen med sitt forslag "Lysning".

- (14) Det fremgikk av konklusjonen i juryens rapport at *"Juryen har vurdert prosjektene i forhold til tomtediskonering, arkitektonisk hovedgrep, funksjonalitet økonomi, samt utviklingspotensial. Særlig har juryen vurdert bygningsvolumenes plassering, i forhold til Alta med beliggenhet på 70 grader nord og dertil lave solvinkler." [...] "De to forslagene med best hovedgrep og fleksibilitet for å kunne videreføres til det prosjektet som samsvarer med gjeldene konkurransegrunnlag, kåres som vinnere. Juryen har konkludert med vinnere av Plan- og designkonkurransen for Alta omsorgssenter er «Lysning» og «Alt i Alta»". "Juryen vil vektlegge at «Lysning» har det beste grepet for videreføring av nytt omsorgssenter for Alta kommune og anbefaler videreutvikling av prosjektet i henhold til juryens vurderinger."*

- (15) Ved den generelle vurderingen av evalueringskriteriet miljø fremgikk det av rapportens vurdering under overskriften *"Energi og miljø"*:

"Konkurransegrunnlaget etterspør miljøriktige løsninger, men ikke utover TEK 10. Viktige forutsetninger for å oppnå lav energibruk, er å planlegge arealeffektivt og kompakt for å redusere varmetap fra bygget gjennom ytterflatene."

Juryen kan ikke se at prosjektene entydig kan vurderes opp mot hverandre for dette tema. Det er imidlertid forutsatt videre bearbeiding for dette i det videre prosjektforløp."

- (16) Ved den generelle vurderingen av evalueringskriteriet prosjektøkonomi fremgikk det at juryen mente at kostnadsoverslagene vedlagt konkurranseutkastene viste så store variasjoner i metode for utregning og innhold at juryen fant det vanskelig å legge disse til grunn for direkte sammenligning. Juryen la derfor til grunn at en slik sammenligning ville vært i strid med likebehandlingsprinsippet.

- (17) Videre skrev juryen at det var presisert i konkurransegrunnlaget at forslagene ville bli gjenstand for bearbeiding i samarbeid med bruker, som igjen vil påvirke kostnadsbildet for disse forhold. Arealeffektivitet ble av juryen derfor vurdert som den viktigste faktoren for vurdering av utkastenes økonomi.

- (18) I klagen til innklagede 3. desember 2015 ba klager om at juryens innstilling måtte settes til side og at innklagede skulle foreta en ny evaluering/vurdering. Klager gjorde blant annet gjeldende at tildelingsevalueringen knyttet til evalueringskriteriene miljø og prosjektøkonomi ikke var *"gjenstand for vektning og reell vurdering"*.

- (19) Innklagede ba juryen om å vurdere klagen i brev av 14. desember 2015. Som svar på klagen skrev juryen blant annet skrev at:

"Alle oppgitte evalueringskriterier i konkurransen er evaluert av juryen. Det bekreftes at ingen tema er utelukket fra reell vurdering. Det vil imidlertid presiseres at juryen har lagt vekt på samlet besvarelse, tegninger og beskrivelse, i samsvar med konkurransegrunnlagets bestemmelser."

- (20) På bakgrunn av denne uttalelsen fra juryen, besluttet innklagede å opprettholde alternativet *"Lysning"* som vinner av plan- og designkonkurransen.

- (21) Klager ønsket imidlertid en ytterligere begrunnelse for deler av klagen, og sendte et nytt brev 8. januar 2016 til innklagede. Innklagede besvarte denne henvendelsen ved brev 28. januar 2016, hvor innklagede opprettholdt beslutningen om at prosjektforslaget "*Lysning*" var vinner av konkurransen. Innklagede informerte samtidig om at kontrakt var inngått.
- (22) Innklagede mottok et støtteskriv for klager fra Norske arkitekters landsforbund (heretter "NAL") 9. februar 2016, som også anførte at evalueringskriteriene miljø og prosjektøkonomi var blitt "*tilsidesatt*" av juryen, og NAL ba derfor om en ny redegjørelse for valg av leverandør.
- (23) På bakgrunn av henvendelsen fra NAL avga juryen 18. februar 2016 en mer utførlig redegjørelse for hvordan evalueringskriteriene gode miljøriktige løsninger samt prosjektøkonomi og gjennomførbarhet var blitt evaluert under juryens evaluering.
- (24) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlig anskaffelser 26. mai 2016.
- (25) Nemndsmøte i saken ble avholdt 28. november 2016.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (26) Juryen har unnlatt å foreta en reell evaluering av temaene miljø og prosjektøkonomi. Avgjørelsen strider derfor mot de grunnleggende prinsippene i lov om offentlig anskaffelser § 5.
- (27) Ved evalueringen av evalueringskriteriet økonomi har ikke juryen foretatt en reell vurdering av det enkelte forslags kvadratmeterpris opp mot hverandre. I stedet har juryen lagt til grunn en felles kvadratmeterpris, og vurdert forslagene opp mot det juryen definerer som arealeffektivitet, det vil si utkastet med lavest antall kvadratmeterpris. Faglig sett er dette useriøst, da det er en rekke andre forhold som er avgjørende for byggekostnaden.
- (28) Ved evalueringen av miljøkriteriet har innklagede i enda mindre grad foretatt en reell vurdering av kriteriet. De ulike løsningene lar seg lett måle opp mot hverandre i et miljøperspektiv, uten at dette er gjort.
- (29) Innklagede har brutt begrunnelsesplikten ved ikke å besvare klagers krav om å få begrunnet og utdypet juryens vurderinger og avgjørelse. Innklagede har også brukt uforholdsmessig lang tid på å behandle saken. Innklagedes etterfølgende begrunnelser med henvisninger til juryrapporten er for lite informativ.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (30) Partene er enig i at juryen foretok en evaluering av kriteriene miljø og prosjektøkonomi, og at det derfor ikke er omtvistet at evalueringen ble gjennomført i tråd med tildelingskriteriene.
- (31) Uansett skulle man gjennom prosjektkonkurransen finne frem til det løsningsforslaget som samlet sett ivaretar konkurransens forutsetninger og krav på en best mulig måte. Evalueringskriteriet miljøprofil, dvs. gode og miljøriktige løsninger som reduserer ressursbruk og klimabelastning, er et helhetlig tema som ble behandlet av juryen under de enkelte kapitteleverskriftene.

- (32) Det er klart at juryrapporten oppfyller det krav til begrunnelse som følger av forskrift om offentlig anskaffelser, og at for det tilfelle at juryrapporten ikke gir en fyllestgjørende begrunnelse, er det uansett klart at sammenholder man denne med juryens vurdering av 19. februar 2016, vil dette samlet sett gi en begrunnelse som oppfyller kravet i forskrift om offentlig anskaffelser.

Klagenemndas vurdering:

- (33) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder en begrenset plan- og designkonkurranse. Anskaffelsens verdi er ikke oppgitt. Basert på opplysningene i kunngjøringsskjemaet legges det til grunn at anskaffelsen i tillegg til lov om offentlige anskaffelser følger forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og IV, jf. forskriften § 2-1 (1) og (6).

Evaluering av tildelingskriteriene

- (34) I motsetning til det innklagede gjør gjeldende, må klagers anførsler forstås slik at i tillegg til anførselen om at begrunnelsen er utilstrekkelig, retter også klagers anførsler seg mot selve evalueringen. Klager anfører at innklagede har unnlatt å gjøre en reell vurdering av temaene prosjektøkonomi og miljø.
- (35) Plan- og designkonkurranser er undergitt egne prosedyreregler i forskriften kapittel 23. I henhold til forskriften § 23-1 (4) skal *"Reglene for gjennomføring av plan- og designkonkurranse (...) fastsettes i samsvar med kravene i denne bestemmelsen og utleveres til de som er interessert i å delta i konkurransen."* Ved plan- og designkonkurranser skal det kåres en eller flere vinnere, og valget skal skje av en jury. Om grunnlaget for juryens beslutning fremgår det av § 23-1 (9) *"... Grunnlaget for juryens beslutninger og uttalelser skal være planer og design som den anonymt har fått til vurdering. Kun de kriterier som ble oppgitt i kunngjøringen, er relevante. ..."*
- (36) Ved plan- og designkonkurranser er det altså ikke et krav om å oppgi tildelingskriterier med tilhørende vekt. Det var heller ikke gjort i vår sak. Konkurranses grunnlaget la opp til at det skulle skje en samlet vurdering av tilbydernes besvarelse, ut fra de temaene som var angitt.
- (37) Ved gjennomføring av plan- og designkonkurranser vil likevel prinsippene om likebehandling og gjennomsiktighet begrense oppdragsgivers skjønnsutøvelse.
- (38) Når det gjelder evaluering av temaet *"Miljøprofil, dvs. gode og miljøriktige løsninger som reduserer ressursbruk og klimabelastning"* har klager heftet seg ved følgende i den opprinnelige vurderingen til juryen:

"Konkurranses grunnlaget etterspør miljøriktige løsninger, men ikke utover TEK 10. Viktige forutsetninger for å oppnå lav energibruk, er å planlegge arealeffektivt og kompakt for å redusere varmetap fra bygget gjennom ytterflatene."

Juryen kan ikke se at prosjektene entydig kan vurderes opp mot hverandre for dette tema. Det er imidlertid forutsatt videre bearbeiding for dette i det videre prosjektforløp."

- (39) Etter klagers oppfatning viser dette at innklagede ikke har foretatt en reell vurdering av miljøkriteriet. I følge klager lar de ulike løsningene seg lett måle opp mot hverandre i et miljøperspektiv, uten at dette er gjort.
- (40) Juryen har imidlertid vurdert flere miljørelaterte tema under de andre underpunktene i rapporten. Dette er også nærmere utdypet av juryen i brev av 18. februar 2016, hvor juryen beskrev at de hadde *"berørt og beskrevet forhold knyttet til dette under flere av overskriftene i juryens rapport"*. Videre har juryen i den nærmere begrunnelsen vist til ulike steder i rapporten hvor den har vurdert forhold som byggets plassering på tomten i forhold til miljø, og dets utforming i tråd med konkurransegrunnlaget.
- (41) Videre har juryen skrevet at:

"Tema tomtedisponering generelt, som berører miljøprofil, dvs. gode og miljøriktige løsninger som reduserer ressursbruk og klimabelastning

Prosjektet vurderes ut fra en samlet helhetlig disponering av tomten med plassering av bygninger og utendørs funksjoner, samt adkomstforhold og varelevering. Følgende forhold er særlig vurdert iht. gjeldene konkurransekriterier:

- *Tilpasning til klimatiske forhold*
- *Sol/skygge, varme/kulde og vegetasjon*
- *Tomteutnyttelse og optimalisering*
- *Tomtepotensialet"*

- (42) Under den konkrete vurderingen av klager sitt prosjekt har juryen blant annet beskrevet følgende om prosjektet:

"Prosjektet «lys og varme» har plassert anleggets bebyggelse på den sørvestre delen av tomten. Denne tomtedisponeringen knytter omsorgssenterets bygninger mot Alta sentrum. Forslagsstiller ønsker å frigjøre et landskapsrom mot nordøst til parkmessig opparbeidelse og senere utbygging. Juryen har særlig diskutert hvordan egnede uteoppholdsareal er etablert for det nye omsorgssenteret. Alta har beliggenhet på 70 grader nord med lave solvinkler, som er vesentlig ved vekting av godt egnede uteoppholdsareal. Areal i skyggen av ny bebyggelse. Areal i skyggen av ny bebyggelse er derfor vurdert som lite optimale uteoppholdsareal.[...]"

- (43) I juryens utdypning av 18. februar 2016 avslutter juryen med å opplyse om at flere forhold har vært evaluert selv om de ikke fremkommer av juryrapporten. Herunder realitetene i det inngitte CO2 regnskapet, at bruken av kobber i fasaden i relasjon til CO2 var å regne som mindre godt, at store glassareal var lite energivennlig, og at arealeffektiviteten var lav, som både ville få innvirkning på CO2-regnskapet og livssyklus kostnader i byggets levetid.
- (44) Juryen la også lagt vekt på tomtens beliggenhet, størrelsen på bygget, og har senere opplyst at de også hadde sett på materialbruken. Nemnda er enig med klager i at slik konkurransegrunnlaget var lagt opp kunne juryen tydeligere vist til hvordan miljøprofilen var vurdert i juryen sin første rapport, men ut fra overstående må det likevel legges til grunn at juryen har hatt *"særlig fokus"* på temaet miljø ved evalueringen. Innholdet i hvilke forhold som ble vurdert under miljøtemaet er heller ikke videre enn det som tilbyderne kunne forvente ettersom konkurransegrunnlaget som nevnt la opp til en

helhetlig vurdering. Klagers anførsel om at innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av temaet miljø fører derfor ikke frem.

- (45) Ved evalueringen av temaet prosjektøkonomi/gjennomførbarhet har innklagede ikke fokusert på forskjellene i kvadratmeterpris fra de ulike tilbyderne, men sett det på den måten at *"forslag med effektiv netto programareal og dertil lav b/n faktor for å oppnå et lavest mulig bruttoareal vil gi Alta kommune det beste grepet for etablering av et arealøkonomisk prosjekt"*.
- (46) Det fremkommer av konkurransegrunnlaget at tilbyderne skulle inngi en oversikt av kostnadene i prosjektet iht. NS 8453. Det er ikke nærmere spesifisert hvordan prosjektøkonomi skal dokumenteres, eller hvordan juryen skal evaluere kriteriet.
- (47) Et annet av temaene juryen ville ha særlig fokus på var imidlertid *"[f]ramtidsrettet og arealeffektiv planløsning som er tilrettelagt for effektiv drift"* [vår utheving]. Som nevnt ovenfor har arealeffektivitet også en side til det uttalte hensynet om miljøprofil, som også var presisert som *"gode og miljøriktige løsninger som reduserer ressursbruk og klimabelastning"*. I lys av dette er det ikke grunnlag for å konstatere at innklagede gjorde en feil ved vurderingen av temaet prosjektøkonomi/gjennomførbarhet. Klagers anførsel fører derfor ikke frem.

Krav til begrunnelse

- (48) Etter forskriften § 23-1 (10) skal *"[j]uryens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger, inkludert en rangering av prosjektene"* nedtegnes i en *"protokoll"* som underskrives av juryens medlemmer. Denne protokollen – eller rapporten som den her er benevnt – skal sendes deltakerne i plan- og designkonkurransen etter at vinner av konkurransen er kåret. Kravet til juryenes rapport er ikke nærmere angitt i bestemmelsen, utover det krav til innhold som kan utledes av de øvrige reglene i forskriften § 23-1, eksempelvis bestemmelsens niende ledd om at *"Grunnlaget for juryens beslutninger og uttalelser skal være planer og design som den anonymt har fått til vurdering. Kun de kriterier som ble oppgitt i kunngjøringen, er relevante."*
- (49) Juryrapporten består av 36 sider, hvor det først er gitt en samlet begrunnelse på 6 sider. Lest i sammenheng viser rapporten at juryen nettopp har lagt til grunn en slik helhetlig vurdering som konkurransegrunnlaget gav anvisning på, og at de ulike temaene som skulle vies særlig fokus er vurdert. At juryen allerede i rapporten kunne vært enda mer utdypende med hensyn til hvordan særlig miljøtemaet var vurdert, endrer ikke dette.
- (50) Innklagede må på denne bakgrunn anses å ha oppfylt plikten i forskriften § 23-1 (10) ved oversendelsen av rapporten. Klagers anførsel fører derfor ikke frem.

Konklusjon:

Alta kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Karin Fløistad

Dokumentet er godkjent elektronisk