



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Innklagede gjennomførte en plan- og designkonkurranse vedrørende sammenslåing av to skoler. Klagenemnda kom til at innklagede brøt kravet til forutberegnelighet i anskaffelseslovens § 5, jf forskrift om offentlige anskaffelser av 15. juni 2001 nr. 616 § 3-1, ved å oppnevne jurymedlemmer for vurdering av prosjektene i strid med forutsetningene i konkurransegrunnlaget. Klagers øvrige anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 14. januar 2008 i sak 2007/128

Klager: Amtedal & Hansen Arkitektkontor AS, BFS Arkitekter AS og Grønn Strek AS

Innklaget: Vest-Agder fylkeskommune

Klagenemndas medlemmer: Jens Bugge, Magni Elsheim, Siri Teigum.

Saken gjelder: Plan- og designkonkurranse.

Bakgrunn:

- (1) Vest-Agder fylkeskommune (heretter kalt innklagede) kunngjorde 15. desember 2006 i DOFFIN-databasen en plan- og designkonkurranse vedrørende sammenslåing av to skoler i Kristiansand.
- (2) Det fremgikk av kvalifiseringsgrunnlaget datert 13. desember 2006 punkt 1 **"GENERELL INFORMASJON"** punkt 1.3 **"ORIENTERING OM PROSJEKTET"**:

"1.3.2 Økonomisk ramme og finansiering

Fylkesrådmannen har i økonomiplanen for 2007-2010 satt av 55 mill. kr. til nybygg og funksjonelle ombygginger. Videre er satt av 28 mill.kr. til planlagt teknisk oppgradering for å ivareta HMS-krav i eksisterende bygningsmasse. Midlene skal ses i en sammenheng, samtidig som kravene til HMS-tiltak blir ivarettatt.

Styringmessig vil prosjektet kreve rammestyring."

- (3) Videre het det i punkt 4 **"PREKVALIFISERING"**:

"4.7 PREKVALIFISERINGSKRITERIER

Følgende prekvalifiseringskriterier vil bli lagt til grunn for utarbeidelse av innstilling og valg av leverandør:

Postadresse
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Olav Kyrresgate 8
5014 Bergen

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

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

[...]

3. Forståelse av hvordan en gjennomføres prosjekteringsprosessen basert på definerte økonomiske rammer. Erfaringer fra andre prosjekter tillegges særlig vekt. Relevante prosjekter oppgis.

Det skal oppgis kontaktpersoner fra referanseprosjekter som kan kontaktes i evalueringsarbeidet. Ved vektlegging av ovennevnte kriterier, benyttes følgende fordeling:

1. Erfaring skolebygg etter moderne pedagogiske prinsipper 40 %
2. Organisasjon og kompetanse for gjennomføring av konkurranseprosjekt 30 %
3. Kostnadsstyrt prosjektering 30 %

- (4) Innen fristen 24. januar 2007 var det mottatt 9 forespørsler om deltakelse i konkurransen.
- (5) Konkurranses grunnlaget av 21. februar 2007 inneholdt i punkt 2 ”**PROGRAM**” følgende:

”2.2 ØKONOMISK RAMME OG FINANSIERING

Fylkesrådmannen har i økonomiplanen for 2007-2010 satt av 55 mill. kr. til nybygg og funksjonelle ombygginger. Videre er satt av 28 mill. kr. til planlagt teknisk oppgradering for å ivareta HMS-krav i forhold til lys, varme og ventilasjon i eksisterende bygningsmasse og 2 mill. kr. til utskifting av PCB-holdige lysarmaturer.

Midlene til nybygg og ombygging (55 mill) skal ses i en sammenheng, samtidig som kravene til HMS-tiltak (28 + 2 mill) blir ivaretatt.

Styringsmessig vil prosjektet kreve rammestyring.

Det er en forutsetning for oppdraget at den valgte arkitekt er inneforstått med at de økonomiske rammene skal være strengt styrende for planleggings- og prosjekteringsfasen og det ferdige bygget.”

- (6) Punkt 4 i konkurransegrunnlaget omhandlet ”**KONKURRANSEREGLER**”:

”4.8 BEHANDLING AV INNLEVERTE PROSJEKTFORSLAG

4.8.1 Juryens behandling.

Arkitektonisk grep

Arkitektonisk grep skal vurderes av en jury bestående av representanter for byggherren, brukerne og arkitekter oppnevnt av Norske Arkitekters Landsforbund. Det vil bli oppnevnt jury med personer som er uavhengige av konkurransedeltakerne. I juryen vil det sitte 2 personer med arkitektfaglig bakgrunn.

Juryen skal rangere besvarelsene i forhold til hverandre og gi en begrunnelse for sin anbefaling.

Følgende momenter er spesielt vektlagt i sammenheng med juryens vurdering:

- *Hoveddisposisjon (Hovedgrepet)*
- *Prosjektets mulighet for videre bearbeidelse*
- *Organisering av bygningsmassen og intern logistikk. Viktige forhold her vil være sentral lokalisering av inngangsarealer, kantine og studieverksted/bibliotek, og god intern logistikk med effektiv kommunikasjon mellom funksjoner som er avhengig av hverandre.*
- *Arealeffektivitet, det vil si at en har løst funksjonsprogrammet innen for de maksimalt angitte arealrammer. Det legges vekt på om en kan ivareta funksjonsprogrammet innenfor et lavere bruttoareal enn maksimalt angitt og en lav brutto-/nettofaktor.*
- *Byggets fleksibilitet i forhold til dagens og fremtidig bruk, særlig fleksibilitet i kapasiteten på de ulike studieretningene og i forhold til romutformingen.*
- *Trafikale forhold i bygge- og driftsfasen. Viktige forhold vil være adkomst for gående, syklende, parkering og vareleveranse.*
- *Byggets plassering og utforming i forhold til øvrig bebyggelse i området.*
- *Prosjektets miljøprofil basert på de målsettinger fylkeskommunen har vedtatt.*
- *Øvrige besvarelser i henhold til punkt 4.4.1*

4.8.2 Byggherrens behandling

Når den uavhengige juryen har avgitt sin innstilling, vil byggherren åpne konvoluttene med tilbud på prosjektering. Deretter vil byggherren ved plan og byggekomiteen vurdere hvert element i henhold til de kriterier som følger under og vekting av disse. Totalt karakter vil danne grunnlag for endelig rangering.

1. **Arkitektonisk grep (vekt 50 %)** i samsvar med juryens rangering.
 2. **Priselementet (vekt 20 %)** vil bli vurdert ut fra timepriser inklusive reisekostnader og det samlede kostnadsestimatet til og med detaljprosjekt, med like stor vekt på de to delene. Det vedlagte skjemaet skal fylles ut av alle tilbyderne.
 3. **Kompetanse (vekt 30 %)** vil bli vurdert ut fra kompetansen til de personer som skal delta i prosjektet. Her legges særlig vekt på erfaring fra byggeprosjekter innen videregående opplæring og erfaring fra store/kompliserte byggeprosjekter. Referansepersoner for disse prosjektene skal oppgis og vi skal ha rett til å kontakte dem som en del av evalueringen. Det kan være aktuelt å be om skriftlige uttalelser fra referansepersonene.”
- (7) Av de 9 interesserte leverandørene var 5 leverandører funnet kvalifiserte til å delta og invitert til å levere tilbud i konkurransen. Blant disse var Samarbeidet Amtedal & Hansen, BFS Arkitekter AS og Grønn Strek AS (heretter kalt klager).
- (8) Innklagede avholdt et orienteringsmøte med klager 14. februar 2007. Følgende hitsettes fra møtoreferatet datert 14. mars 2007:

”

5	<p>Økonomi</p> <ul style="list-style-type: none"> – Elevtall 1400 – 1500 elever, 180 – 200 ansatte – Kunstnerisk utsmykning – egen samling POP-kunst, og posent av entreprisekostnad – Det er bevilget 10 mill årlig i 4 år for HMS-tiltak, og 10 + 5 + 5 mill. til ombygging. – I FT vedtak 13.12.2006 ble det bevilget 40 mill til prosjektet og samordning av totale midler. <p>Oppsummering økonomisk er at det er bevilget 40 mill til nytt bygg, og 15 mill til ombygging, og bestilling til ARK er derfor 55 mill totalt, som ramme for denne konkurransen.</p> <p>I tillegg er det satt av 2 mill til utskifting av PCB-holdige armaturer og 28 mill til HMS-tiltak (varme og ventilasjon) som går parallellt og skal samkjøres med hovedprosjektet. Skillet mellom 55 mill til nybygg/ombygging og 28 + 2 mill til HMS er svært tydelig.</p>
----------	--

- ”
- (9) Innen tilbudsfristen 13. april 2007 var det kommet inn 2 tilbud. Blant tilbyderne var klager.
- (10) Innklagede valgte deretter å inngå kontrakt med tilbyder Cebra AS (heretter kalt valgte leverandør). Det fremgikk om juryens vurdering i notat datert 11. mai 2007, hvor klagers løsning var kalt ”Vår” og valgte leverandørs ”KRYSSSET”:

”Juryens vurdering av ”Vår”

[...]

Juryen mener dette forslaget ikke har lyktes med å få til et grep som gir en felles skole med et klart, rasjonelt og attraktivt tyngdepunkt.

[...]

Juryens rangering

Juryen avsluttet sitt arbeid 11. mai 2007 med enstemmig å kåre KRYSSSET som vinner av plan- og designkonkurransen.

Juryen mener at KRYSSSET har vist den beste forståelsen for oppgaven i forhold til arkitektoniske grep og den beste løsningen i forhold til oppdraget. En vil særlig fremheve at en har lyktes med å skape en felles skole og et grep som bidrar til fleksible løsninger og utviklingsmuligheter.”

- (11) Det hitsettes følgende fra anskaffelsesprotokollen datert 18. oktober 2007 om begrunnelsen for valg av leverandør:

”

<i>Leverandør(er) som ble tildelt oppdraget</i>		
<i>Løpenr.</i>	<i>Firma</i>	<i>Begrunnelse (fordeler/egenskaper)</i>
4	Cebra AS	<i>Juryen mener KRYSSSET har vist den beste forståelsen for oppgaven i forhold til arkitektoniske grep og den beste løsningen i forhold til oppdraget. En vil særlig fremheve at en har lyktes med å skape en felles skole og et grep som bidrar</i>

		<i>til fleksible løsninger og utviklingsmuligheter.</i>

”

- (12) I brev av 6. juli 2007 klaget klager på valg av leverandør, og reiste krav om erstatning. Det ble avholdt et avklaringsmøte mellom partene den 10. august 2007. Innklagede avviste deretter erstatningskravet i brev av 23. august 2007.
- (13) Kontrakt ble inngått med valgte leverandør 22. august 2007.
- (14) Klage ble inngitt til klagenemnda 21. september 2007.

Anførsler:

Klagers anførsler:

Tildelingsvurderingen

- (15) Innklagede har brutt kravene til forutberegnelighet og etterprøvarhet i anskaffelseslovens § 5 ved ikke å legge vekt på sentrale kriterier som var helt vesentlige for anskaffelsen. I juryens vurdering av forslagene ble ikke kravet til kostnadsstyrt prosjektering ivarettatt i henhold til konkurransens forutsetninger. I kvalifiseringsgrunnlaget punkt 4.7, jf konkurransegrunnlaget punkt 2.2, ble kompetanse innen ”*Kostnadsstyrt prosjektering*” vektlagt som ett av tre kvalifikasjonskriterier. Det ble bedt om en redegjørelse for hvordan dette skulle gjennomføres.
- (16) Også i møtet avholdt 14. februar 2007 ble tilbyderne presentert for prosjektets kostnadsramme. De gitte bevilgningene til prosjektet ble synliggjort, og det ble fokusert muntlig på at prosjektet hadde knappe rammer i forhold til romprogram, brukerønsker med videre. Klager oppfattet entydig at den gitte kostnadsrammen for prosjektet var en styrende premiss for utformingen som måtte etterkommes, med basis i beskrivelsen/strategien for kostnadsstyring som den enkelte deltaker ga i sin søknad om prekvalifisering. Klager forstod grunnlaget for konkurransen dit hen at det måtte foreligge en sannsynliggjøring av at det innleverte prosjektet var i overensstemmelse med målsummen for at konkurranseprosjektet skulle være kvalifisert for evaluering. Klager forstod det slik at møtet av 14. februar 2007 hadde til hensikt å ytterligere supplere/utdype konkurransens forutsetninger. Klager viser til møtereferatets punkt 5, som etter en fortolkning av ordlyden viser at det skal ligge en overordnet målsum til grunn for arbeidet med å utvikle et prosjekt. Klager kan ikke se hvorfor målsummen referatfestes dersom den økonomiske rammen kun hadde relevans for den seinere detaljprosjektfasen. Dette ble øyensynlig ikke oppfattet som problematisk av møtedeltakerne, ettersom det ikke ble formidlet motforestillinger til det aktuelle punkt 5 i referatet i ettertid.
- (17) Det er feil når innklagede hevder i sitt brev av 23. august 2007 at kravet om at tilbyderne må dokumentere kunnskap om kostnadsstyrt prosjektstyring kun var fremsatt i prekvalifiseringen, og at dette ikke kunne tas inn i juryens evaluering av tilbudene, ei heller i den etterfølgende evalueringen. Klager stiller seg undrende til at innklagede først utarbeider et prekvalifiseringsgrunnlag og dernest et konkurransegrunnlag som beskriver en økonomisk ramme for prosjektet, dersom dette ikke er ment å være premissgivende for konkurranseprosjektets utforming. Det er villedende å beskrive en økonomisk ramme for prosjektet i kommunikasjonen til

deltakere i selve konkurransefasen, for så å konkludere med at denne likevel ikke skal ha relevans i juryeringen av prosjektene.

- (18) Den svært knappe kostnadsrammen har lagt styrende premisser for utformingen av klagers prosjekt. Klager har gjort en rekke kompromisser for å imøtekomme en ramme som er usedvanlig knapp i forhold til ønsket romprogram, materialbruk, arealstørrelser, funksjonelle sammenhenger og grad av ombygging/rehabilitering. Klager ville ha levert et langt friere utformet prosjekt dersom klager hadde forstått at det ikke var lagt premisser for evalueringen etter punkt 4.8.1.
- (19) Det er åpenbart at vinnerprosjektet er langt mer omfattende og kostnadsdrivende enn klagers utkast, og langt over nevnte økonomiske ramme.

Jurysammensetning

- (20) Innklagede har brutt regelverket ved ikke å opplyse tilbyderne om at PTL Kristiansand AS ble gitt oppgaven å finne arkitektfaglige representanter. Det fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 4.8.1 at Norske Arkitekters Landsforbund (NAL) skulle oppnevne representanter. Innklagede har heller ikke fulgt NAL sin praksis i forbindelse med oppnevning. Det foreligger også diskvalifiserende forhold. Innklagede holdt dermed tilbake avgjørende informasjon.

Klageadgang

- (21) Først etter møtet 10. august 2007 fikk klager oversendt vinnerutkastet, etter gjentatte purringer. Endelig innstilling ble gjort 31. mai 2007 av Plan- og byggekomiteen. Klager er frarøvet rettmessig klagefrist.

Innklagedes anførsler:

Tildelingsvurderingen

- (22) Det er riktig at innklagede understreket viktigheten av kompetanse innenfor kostnadsstyrt prosjektstyring i prekvalifiseringen. Det er imidlertid ikke korrekt at det samme kompetansekravet utgjorde en del av kriteriene i selve plan- og designkonkurransen. Det vises her til konkurransegrunnlaget punkt 4.8.1 som beskrev hvilke momenter juryen skulle behandle. Det var ikke angitt i konkurransegrunnlaget punkt 4.8.1 at tilbydernes kostnadsestimer skulle vurderes i jurybehandlingen, og dette var derfor ikke omtalt i notatet fra jurybehandlingen. Det ville ikke vært i samsvar med lovens og forskriftens krav om dette kriteriet hadde blitt lagt vekt på også videre i plan- og designkonkurransen. Klagers forslag tilfredsstilte heller ikke kravet til minimumsløsning og ble følgelig forkastet.

Jurysammensetning

- (23) Innklagede kontaktet Norske Arkitekters Landsforbund (NAL) og sendte over grunnlaget for konkurransen. NAL ba deretter om svar på en rekke spørsmål før de tok stilling til om de ønsket å takke ja til å oppnevne jurymedlemmer. Innklagedes svar på dette ble sendt 16. mars 2007. En purring på svar på om NAL ville oppnevne arkitekter til konkurransen ble sendt NAL 10. april 2007, uten at denne ble besvart. I mellomtiden utløp fristen for å levere tilbud i konkurransen. Innklagede ventet i det lengste med å åpne de innkomne tilbudene, men var presset på tid på grunn av fremdriften i prosjektet. Innklagede anså da at NAL aksepterte innklagedes svar, men konkluderte samtidig med at man ikke hadde tid til å vente på at NAL skulle oppnevne representanter til juryen. Innklagede kontaktet tidlig i mai 2007 to

arkitekter som sa seg villige til å gå inn i juryen på de foreliggende premisser. Begge disse arkitekter er medlemmer av NAL og har tidligere vært oppnevnt av NAL til juryarbeid av denne typen, samtidig som de så vidt innklagede kunne bringe på det rene ikke hadde noen tilknytning til deltagerne i konkurransen. PTL AS avd. Kristiansand har vært engasjert som rådgiver for innklagede i denne plan- og designkonkurransen, og var delaktig i å finne frem til egnede arkitekter for juryen. Rådgiver var også fullt ut informert om kommunikasjonen med NAL i mars 2007 og den manglende tilbakemeldingen.

- (24) Innklagede er av den oppfatning at juryen for denne konkurransen hadde den kompetanse og sammensetning som ble forespeilet i konkurransegrunnlaget, og at forskriftens krav til jursammensetning er overholdt. Innklagede kan ikke se at hvordan disse arkitektfaglige representanter oppnevnes eller utvelges skal ha påvirkning på om deltagerne vil levere tilbud eller ikke.

Klageadgang

- (25) Klager har fått en reell klageadgang. Det ble ikke stilt krav om innlevering av modell, og innklagede valgte ikke å stille ut de innkomne forslagene. Tilbyderne har ikke klagefrist på juryens uttalelse isolert sett, men skal ha klagefrist på evalueringen av tilbudene. Juryens vurderinger var i dette tilfellet kun en del av den totale vurderingen, som beskrevet i konkurransegrunnlagets punkt 4.8. Juryens uttalelse, hvor det fremgår at forslaget benevnt "KRYSSET" etter deres mening har levert det beste forslaget, ble oversendt alle deltakere i konkurransen den 18. juni 2007.

Klagenemndas vurdering:

- (26) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen følger forskrift om offentlige anskaffelser av 15. juni 2001 nr. 616 (forskriften) del I og IV kapittel 18, jf forskriften § 2-1 (1) og (5).

Tildelingsvurderingen

- (27) Tilbudene skal evalueres opp mot samtlige tildelingskriterier som er oppgitt i kunngjøringen, jf forskriftens § 18-1 (9). Det kan ikke legges vekt på andre forhold enn de som følger av de oppgitte tildelingskriterier, jf kravet til forutberegnelighet i anskaffelseslovens § 5, jf forskriftens § 3-1.
- (28) Spørsmålet er om innklagedes tildelingsvurdering var mangelfull ved at forhold knyttet til kostnadsstyrt prosjektering ikke ble vektlagt ved vurderingen av tilbudene.
- (29) Det fulgte av konkurransegrunnlaget punkt 4.8 at de innleverte prosjektforslagene skulle vurderes av en jury, for deretter å bli vurdert av byggherren. Punkt 4.8.1 inneholdt en angivelse av hvilke momenter juryen skulle vektlegge i sin vurdering av prosjektforslagene. I henhold til dette punktet var ikke kostnadsstyrt prosjektering eller andre momenter knyttet til prosjektets økonomiske ramme, et tildelingskriterium. Klagenemnda bemerker at det er noe uklart hvilken status formuleringen i konkurransegrunnlaget punkt 2.2 vedrørende de økonomiske rammene for prosjektet er ment å ha. Etter klagenemndas syn fremgår det imidlertid av konkurransegrunnlagets punkt 4.8.1 at kostnadsstyrt prosjektering, eller andre momenter knyttet til prosjektet økonomiske ramme ikke var momenter juryen skulle legge vekt på i sin evaluering. Heller ikke byggherrens vurdering, som etter punkt

4.8.2 skulle basere sin vurdering på kriteriene arkitektonisk grep, priselement og kompetanse, skulle inneholde kostnadsstyrt prosjektering. Klagenemnda kan på grunnlag av dette ikke se at tildelingsvurderingen var mangelfull, eller at kravet til forutberegnelighet i anskaffelsesloven § 5, jf forskriftens § 3-1 er brutt.

- (30) Klagenemnda bemerker at formuleringen i punkt 2.2 gjør det noe uklart om byggherren har ment at de økonomiske rammene for prosjektet skulle ha status som minstevilkår. Slik saken er opplyst har klagenemnda imidlertid ikke grunnlag for å fastslå at valgte leverandør ikke har hensyntatt de økonomiske rammene for prosjektet, og legger til grunn at vinnerutkastet ligger innenfor angitt kostnadsrammer.

Jurysammensetning

- (31) Det følger av det grunnleggende kravet til forutberegnelighet i anskaffelseslovens § 5 at gjennomføringen av konkurransen skal skje i henhold til de opplysninger som fremgår av konkurransegrunnlag og kunngjøring.
- (32) Spørsmålet er om innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i anskaffelseslovens § 5 ved ikke å opplyse tilbyderne om at selskapet PTL AS avdeling Kristiansand ble gitt oppgaven å finne arkitektfaglige representanter til å sitte i juryen.
- (33) Det var i konkurransegrunnlaget punkt 4.8.1 lagt til grunn at tilbudene ville bli vurdert av en jury bestående av arkitekter som var oppnevnt av Norske Arkitekters Landsforbund. Det fremgår av innklagedes tilsvarende svar til klagenemnda av 17. oktober 2007 at de to arkitektfaglige representantene i juryen ikke var oppnevnt av Norske Arkitekters Landsforbund, men av innklagede og dennes rådgiver. Dette er i strid med det som var opplyst i konkurransegrunnlaget, og fremstod derfor som uventet for tilbyderne. Klagenemnda viser også til at klager har opplyst i brev til innklagede av 6. juli 2007 at klager ville ha revurdert deltakelsen i konkurransen dersom det hadde blitt opplyst om at Norske Arkitekters Landsforbund likevel ikke skulle oppnevne medlemmer til juryen. Klagenemnda finner på dette grunnlag at innklagede brøt kravet til forutberegnelighet i anskaffelseslovens § 5, jf forskriftens § 3-1, ved ikke å oppnevne jurymedlemmer i henhold til konkurransegrunnlaget.

Klageadgang

- (34) Klager har anført at klager er blitt fratrukket en rettmessig klagefrist. Det er ingen regler om klagefrist i forskriftens kapittel 18. Uansett innga klager klage på valg av leverandør 6. juli 2007. Klagen ble behandlet av innklagede, med avholdelse av et møte med klager 10. august 2007, og ga et svar på klagen i brev av 23. august 2007. Klagenemnda kan på dette grunnlag ikke se at klager ikke er blitt gitt tilfredsstillende klageadgang i denne saken.

Konklusjon:

Vest-Agder fylkeskommune har brutt kravet til forutberegnelighet i anskaffelseslovens § 5, jf forskriftens § 3-1, ved å oppnevne jurymedlemmer i strid med konkurransegrunnlaget.

Klagers øvrige anførsler har ikke ført frem.

For klagenemnda

14. januar 2008

Magni Elsheim

