



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av leverandør.

Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av renholdstjenester på vegne av innklagede. Klager anførte at innklagede brøt regelverket ved å avvise klager fra konkurransen som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om at leverandørene skal ha erfaring fra sammenlignbare renholdsoppdrag. Klagers anførsel førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 26. januar 2022 i sak 2021/1470

Klager: Raidon AS

Innklaget: Ullensaker kommune

Klagenemndas

medlemmer: Elisabeth Wiik, Sverre Nyhus, Karin Fløistad

Bakgrunn:

(1) Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid kunngjorde 27. mars 2021 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av renholdstjenester på vegne av Ullensaker kommune (heretter *innklagede*). Anskaffelsens verdi ble i konkurransegrunnlaget estimert til 9,5 millioner kroner over fem år (2+1+1+1). Tilbudsfrist ble satt til 29. april 2021.

(2) I kunngjøringen punkt II.1.4) var det gitt en kort beskrivelse av anskaffelsen:

«ØRIK innbyr til åpen anbudskonkurranse for levering av renholdstjenester til Ullensaker kulturhus, kino og interkommunal legevakt. I denne konkurransen er det kun snakk om tjenesten, nødvendig utstyr og rekvisita holdes av Ullensaker kommune. Renhold skal utføres på følgende steder: • Kino og kulturhus (herunder også toalettet på Nordbytjern) • Interkommunal legevakt LHL • Opsjon på vask etter større arrangement i Ullensaker kulturhus • Opsjon på vask på andre ikke planlagte renholdsoppdrag»

(3) Kvalifikasjonskravene fremgikk i konkurransegrunnlaget kapittel fire. I punkt 4.4 var det stilt krav til leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner, der ett av disse var utformet slik:

Krav	Dokumentasjonskrav
Referanser/erfaring Leverandøren skal ha erfaring fra sammenlignbare renholdsoppdrag	Leverandøren skal beskrive 3 sammenlignbare leveranser de 3 siste årene. Oppdragsbeskrivelsene skal minimum inneholde:

Postadresse
Postboks 511
Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no
www.klagenemndssekretariatet.no

	• Kundens navn • Navn, telefonnummer og e-post adresse til referanseperson hos kunden • Kort beskrivelse av oppdraget med angivelse av relevans for det oppdrag konkurransen gjelder, herunder arealomfang, økonomisk omfang, beskrivelse av renholdsmetode og kontrollmetode • Tidspunkt for gjennomføring Oppdragsgiver vil kontakte disse hvis de mener det er behov for det. Leverandører som er nyetablerte og som av den grunn ikke kan framlegge referanser, må sannsynliggjøre at de har forutsetninger for å gjennomføre kontrakten. Tilbyder skal redegjøre for selskapsdannelsen og ansattes kompetanse og erfaring.
[...]	

- (4) Kontrakt skulle tildeles på bakgrunn av tildelingskriteriene «*Pris*», som talte 80 prosent, og «*Kvalitet*», som talte 20 prosent.
- (5) Blant anskaffelsesdokumentene var det inntatt opplysninger om byggene til kulturhus/kino og legevakten. Bygget «*Kulturhus/Kino*» besto av 2 590 kvm netto renholdsareal, og skulle vaskes daglig gjennom hele året. «*Legevakten*» besto av 736 kvm netto renholdsareal og skulle vaskes en gang hver helg og på helligdager, før klokken 11.00. I arbeidsplanen for legevakten var det presisert at smitterehold kunne forekomme, og at oppdraget omfattet rom som akuttstue, laboratorium og observasjonsrom, i tillegg til legekontor, toaletter mv. For begge oppdragene skulle leverandøren benytte utstyr, vaskemidler og materiell som var stilt til disposisjon av innklagede.
- (6) Innen tilbudsfristen mottok innklagede tilbud fra syv leverandører, deriblant fra Raidon AS (heretter *klager*) og Ren Service AS.
- (7) Som dokumentasjon for oppfyllelse av kravet om erfaring fra sammenlignbare renholdsoppdrag hadde klager inntatt ti prosjekter i tilbudet. I ni av prosjektene var rengjøring av kontorer blant arbeidsoppgavene. Ett av prosjektene omfattet også rengjøring av resepsjon, og et annet rengjøring av butikker og legesenter. I to av prosjektene var arbeidsoppgavene beskrevet slik: «*Leilighet trappegang, bygg vask, bad, kontorer, desinfisering.*» Prosjektene varierte med arealomfang fra 800 til 36 000 kvm, og økonomisk verdi fra 48 750 til 12 millioner kroner ekskl. mva.
- (8) I brev datert 29. juni 2021 avviste innklagede klager fra konkurransen som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om erfaring fra sammenlignbare renholdsoppdrag. Det ble gitt følgende begrunnelse:

«Deres tilbud avvises på grunn av at vi ikke anser dere til å ha oppfylt kvalifikasjonskravet. Ifølge deres referanser så har dere ikke erfaring fra kino og kulturhus samt smitterenhold. [...]»

- (9) Klager påklaget avvisningen 5. juli 2021.
- (10) I tildelingsbrev datert 2. august 2021 ble det opplyst at kontrakt ville tildeles Ren Service AS (heretter *valgte leverandør*)
- (11) Innklagede opprettholdt avvisningen 11. august 2021.
- (12) Kontrakt mellom innklagede og valgte leverandør ble inngått 17. august 2021.
- (13) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 7. oktober 2021.
- (14) Nemndsmøte i saken ble avholdt 24. januar 2022.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (15) Innklagede har brutt forskriften § 24-2 første ledd bokstav a) ved å avvise klager fra konkurransen som følge av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om erfaring fra sammenlignbare renholdsoppdrag. For det første har klager dokumentert erfaring med smitterenhold. Dokumentasjonskravene innebærer videre ikke at det kan oppstilles et krav om at leverandøren har erfaring med kino og kulturhus. Klager har dokumentert erfaring med oppdrag som i størrelse og kompleksitet kan sammenlignes med oppdraget anskaffelsen gjelder.
- (16) Det bes om at klagenemnda tar stilling til hvorvidt klager har krav på erstatning.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (17) Det bestrides at innklagede har brutt regelverket ved å avvise klager på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om erfaring fra sammenlignbare renholdsoppdrag. Vurderingen av hva som er sammenlignbart i forhold til størrelse og kompleksitet, ligger innenfor det innkjøpsfaglige skjønnet. Innklagede vurderte det slik at ingen av klagers ti prosjekter var sammenlignbare oppdrag. Det er klager som har risikoen for å dokumentere oppdragene på en slik måte at det er mulig å vurdere om oppdragene er sammenlignbare. Det vises til at det i dokumentasjonskravet fremkommer at beskrivelsen av referanseoppdraget skal angi *«relevans for det oppdrag konkurransen gjelder»*.
- (18) Det er ikke grunnlag for å stilling til hvorvidt klager har krav på erstatning.

Klagenemndas vurdering:

- (19) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder renholdstjenester som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 9,5 millioner kroner. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

Avvisning av klager

- (20) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å avvise klager fra konkurransen.
- (21) Det følger av § 24-2 første ledd bokstav a) at oppdragsgiveren «skal» avvise en leverandør «som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene».
- (22) Klager ble avvist fordi selskapet ble vurdert å ikke ha dokumentert erfaring fra sammenlignbare renholdsoppdrag. Kravet skulle dokumenteres oppfylt gjennom å beskrive tre referanseoppdrag fra de tre siste årene.
- (23) Hvorvidt en leverandør har erfaring fra «sammenlignbare renholdsoppdrag» er en skjønnsmessig vurdering, og kravet har ingen klar terskel for hvilken erfaring som vil anses tilstrekkelig for å være kvalifisert. Det er følgelig opp til oppdragsgivers skjønn å fastsette terskelen for oppfyllelse, men måten kvalifikasjonskravet er utformet på kan medføre at rammene for skjønnsutøvelsen er begrenset, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2021/1911 avsnitt (25) med videre henvisning til lagmannsrettens avgjørelse i sak LB-2017-156250. Hvilke rettslige rammer konkurransegrunnlaget setter for innklagedes skjønnsutøvelse, altså hvordan kvalifikasjonskravet skal forstås, er et spørsmål som klagenemnda kan prøve fullt ut. Ved fastsettelsen av innholdet i kravet må det tas utgangspunkt i hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder vil forstå det.
- (24) Oppdraget dreier seg i denne saken om renhold av kulturhus, kino, interkommunal legevakt og andre renholdsoppdrag. Variasjonen i renholdsarbeidene som er omfattet av oppdragsbeskrivelsen, tilsier en vid ramme for hva som kan utgjøre «sammenlignbare oppdrag». Også andre typer renholdsoppdrag enn de avtalen spesifikt gjaldt, vil dermed kunne være sammenlignbare, så fremt erfaringen var relevant for utførelsen av oppdragene under rammeavtalen.
- (25) Under dokumentasjonskravet var leverandørene bedt om å kort beskrive oppdraget «med angivelse av relevans for det oppdrag konkurransen gjelder, herunder arealomfang, økonomisk omfang, beskrivelse av renholdsmetode og kontrollmetode». Klagenemnda legger dermed til grunn at leverandørene måtte synliggjøre at deres erfaring var relevant for utførelsen av renhold i kino/kulturhus og legevakt, for å bli kvalifiserte til å delta i konkurransen.
- (26) Klager ble avvist under henvisning til at klager ikke hadde dokumentert erfaring med renhold av kino, kulturhus eller erfaring med smitterenhold, uten at dette ble nærmere underbygget. Klagenemnda bemerker at begrunnelsen som ble gitt, ikke redegjorde for hvorfor klagers erfaring ikke var sammenlignbar med de renholdsoppdragene rammeavtalen omfattet. Herunder var det ikke redegjort for hvorfor klagers erfaring med renhold av legesenter og med desinfeksjon ikke ble ansett som relevant for det smitterenholdet avtalen omfatter.
- (27) Innklagede har i ettertid forklart overfor klager og for klagenemnda, at det var vanskelig å vurdere relevansen av klagers erfaring med smitterenhold ut fra opplysningene i tilbudet, og at dette er noe klager selv har risikoen for. En gjennomgang av klagers referanseliste viser at erfaringen med renhold av legesenter ikke inneholder en beskrivelse av arealomfang, økonomisk omfang eller renholdsmetode, herunder om oppdraget omfattet smitterenhold. Klagers erfaring med desinfisering knytter seg for øvrig til

leilighetsbygg og/eller kontorlokaler, og klager har ikke beskrevet hvordan disse referanseoppdragene tilsier at klager har erfaring med noen renholdsmetode av relevans for smitterenhold på legevakt.

- (28) Klagenemnda har på denne bakgrunn ingen rettslige innvendinger mot innklagedes vurdering av klagers erfaring med smitterenhold. Klagers anførsel fører dermed ikke frem.

Konklusjon:

Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Sverre Nyhus

Dokumentet er godkjent elektronisk