



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse vedrørende rammeavtale om kjøp av syketransport i kommunene i Aust- og Vest-Agder. Klagenemnda fant at innklagede hadde opptrådt i strid med forskrift om offentlige anskaffelser § 8-12 (1) bokstav a, jf likebehandlingsprinsippet i anskaffelsesloven § 5 ved ikke å avvise valgte leverandør på tross av at han ikke oppfylte absolutte kvalifikasjonskrav i konkurransegrunnlaget.

Klagenemndas avgjørelse 20. november 2006 i sak 2005/264 -- 13

Klager: Persontransport-Tjenester Øst AS

Innklaget: Sørlandet Sykehus HF

Klagenemndas medlemmer: Per Christiansen, Svein Dahl, Andreas Wahl.

Saken gjelder: Tildelingskriterier. Avvisning.

Bakgrunn:

- (1) Sørlandet sykehus kunngjorde den 25. april 2005 en åpen anbudskonkurranse vedrørende rammeavtale om kjøp av syketransport i kommunene i Aust- og Vest-Agder fylke. Det ble opplyst at det ville bli inngått tilstrekkelig antall rammeavtaler til å dekke behovet.
- (2) Fra konkurransegrunnlagets del 2 punkt "1.4 Leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner" hitsettes følgende:

"Godkjenninger/autorisasjon

Leverandør må dokumentere nødvendige konsesjoner/løyver for utførelsen av tjenesten.

Materiell

Oppgi oversikt over kjøretøy og annet relevant utstyr firmaet disponerer til utførelsen av arbeidet. Planlagte nyanskaffelser kan også taes med."

- (3) I brev til alle tilbydere datert 27. april 2005, besvarte innklagede de til da innkomne spørsmål. Spørsmål nummer 6 med tilhørende svar var gjengitt som følger:

6. "Kvalifikasjonsgrunnlag. Det vises til punkt 1.4 side 11. Vil det i praksis si at oversikt over transportøren og undertransportører skal være kjent før anbudet leveres og at dokumentasjonen for løyver skal være vedlagt tilbudet?

Er det eventuelt slik å forstå at kapasitet også med undertransportører skal være innsendt og godkjent av dere før tildeling skjer, og nye undertransportører ikke kan trekkes med i kontraktperioden? Eventuelt hvilke retningslinjer anser en her som formålstjenelig?

Svar

Når leverandør innleverer anbud så må han dokumentere at han har nødvendige løyver / konsesjoner for de som leverandør skal benytte til å utføre tjenesten. Leverandør dokumenterer løyver for de som han bruker i tjenesten på det tidspunktet anbudet leveres inn. Dokumentasjonen kan f.eks være en oversikt over transportører og løyvenummer.

Leverandør kan fritt inngå avtaler med underleverandører i evalueringsperioden, og i perioden etter at kontrakt er inngått. Men kvalifiseringen vil foregå ut i fra de opplysninger som leverandør inngir i sitt anbud."

(4) Av konkurransegrunnlagets del 1 punkt "6.2. Tildelingskriterier" fremgikk følgende:

"Tildelingen skjer på grunnlag av det mest økonomisk fordelaktig tilbud, basert på følgende kriterier:

- Dekningsgrad og samordning
- Tilgjengelighet og kapasitet
- Pris

Kriteriene er oppstilt i ikke prioritert rekkefølge"

(5) I konkurransegrunnlagets "[d]el 3 - Kravspesifikasjon" ble dette utdypet på følgende måte:

"2.6 Samordning

Oppdragsgiver har en målsetting om å øke samordningen i utførelsen av transporttjenesten. Det vil si at samkjøringen av pasienter i hver transport skal øke.

Pasientene skal henvende seg til et sentralt driftskontor, og bestille tur. Driftskontoret skal samordne transporten av pasienter på best mulig måte, og bestille kjøreoppdrag fra leverandør.

Det er et mål at all kjøring, også innenfor kommunene, skal samordnes i størst mulig grad.

Oppdragsgiver har en målsetting om å øke gjennomsnittlig antall passasjerer pr tur fra 1,65 til 2,5

Ved kjøring ut av kommunen vil driftskontoret samordne transporter der flere fra samme eller andre kommuner kan reise i sammen.

Leverandør må i sitt tilbud beskrive hvordan han kan oppfylle oppdragsgivers krav til økt samordning. Dersom leverandør har utstyr, rutiner eller kan beskrive en organisering som kan bidra til økt samordning, så bes leverandør beskrive disse.

Oppdragsgiver forbeholder seg retten til kontroll av samordningen gjennom månedlige rapporter til Driftskontoret, og gjennom rapporter fra sentralt oppgjørskontor for å oppnå målsettingen om samordning.

2.7 Dekningsgrad

Oppdragsgiver ønsker å oppnå en større samordning av syketransporten. Det vil si at antall pasienter pr. tur skal øke. I 2004 var det i gjennomsnitt 1,65 pasient pr transport. Målet er at det i 2006 skal være 2,5 pasienter pr transport. Dette kan blant annet oppnås ved en større fleksibilitet i bruk av transportmidler, bruk av større kjøretøyer på definerte strekninger, og mellom sykehusene, større samkjøring mellom transportører, lengre turer, økt ventetid for en del pasienter, venterom for pasienter samt oppdragsgivers ansvar for innskjerping av rekvisisjonspraksis. Organisering av syketransporten vil innebære et nært samarbeid mellom oppdragsgiver, Driftskontor og leverandør for å nå målsettingen om god dekning.

I tillegg ønsker oppdragsgiver å forholde seg til færrest mulig leverandører i utførelsen av tjenesten. Det vil derfor være en fordel dersom leverandør kan tilby en størst mulig dekningsgrad. Det vil si at en leverandør skal kunne dekke flest mulig kommuner.

Leverandør må i sitt tilbud oppgi hvilke områder (kommuner) tjenesten dekker."

- (6) Klagers tilbud gjaldt kommunene Tvedestrand, Risør, Gjerstad, Vegårshei, Åmli og delvis Arendal og Froland.
- (7) I innstillingen av 11. august 2005 ble kvalifikasjonskravene vurdert slik:

"Alle leverandører ble kvalifisert, og vurdert i forhold til tildelingskriteriene."

- (8) Det ble innstilt på at kontrakt skulle inngås med tre leverandører. I-Taxi AS ble valgt som leverandør for til sammen 14 kommuner, herunder de kommunene hvor klager også hadde levert tilbud. I innstillingen ble valget begrunnet på følgende måte:

"Pris:

Valgte leverandør har inngitt beste pris i alle [de 14] kommunene i opplistingen ovenfor.

Samordning/dekningsgrad:

Valgte leverandør kom mest fordelaktig ut på dette punktet for det området det er inngitt anbud.

Tilgjengelighet og kapasitet:

Valgte leverandør ble vurdert som nest best på dette punktet sammen med en annen tilbyder.

Tilbudet fra leverandør I-Taxi ble vurdert som det mest økonomisk fordelaktige, og det er vår hensikt å gjøre kontrakt med denne leverandøren for ovennevnte [14] kommuner."

- (9) Ved brev til Aust-Agder Fylkeskommune mottatt 12. september 2005, søkte valgte leverandør om opprettelse av 10 nye drosjeløyver. Av brevet fremgikk:

"Primært ønsker I-Taxi AS å benytte eksisterende drosjeløyvehavere som undertransportører i kommunene i Aust Agder. Vi har allerede inngått avtaler med en del løyvehavere, men har allikevel områder og kommuner som vi ikke har oppnådd ønskede og tilfredsstillende transportavtaler.

Med bakgrunn i dette ønsker I-Taxi AS å tilføre seg tilstrekkelig drosjeløyver for å tilfredsstille forpliktelsene overfor Sørlandet sykehus HF med nødvendig setekapasitet og drosjedekning i kommunene i Aust Agder."

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (10) Klager anfører at det har virket negativt på bedømmelsen av klagers tilbud at klager har levert et deltilbud. Dette er i strid med regelverket idet deltilbud og totalanbud ikke er vurdert på likt grunnlag. Klager hevder at det da enten må være feil i utlysningen, eller at evalueringen er i strid med kriteriene gitt i utlysningen.
- (11) Videre hevder klager at siden valgte leverandør etter kontraktstildelingen har spurt løyvehavere i klagers selskap om å være underleverandører, kan ikke valgte leverandørs tilbud ha oppfylt kriteriene i konkurransegrunnlagets del 2, punkt 1.4. Her stilles det nemlig krav om at leverandørene må dokumentere nødvendige konsesjoner/løyver for utførelsen av tjenesten. Samme sted kreves det videre at leverandørene må gi en oversikt over kjøretøy og annet relevant utstyr firmaet disponerer til utførelse av arbeid. Kravet i punkt 1.4 må ses i sammenheng med tildelingskriteriene i punkt 2.6 og 2.7 idet tilstrekkelig materiell og dekkende løyver er en forutsetning for dekningsgrad og samordning.
- (12) KOFA oppfordres til å granske prisendringer i etterkant av anbudsrunden.

Innklagedes anførsler:

- (13) Innklagede oppfatter klagers første anførsel dit hen at det anføres at det er feil ved tildelingskriteriene idet det ikke var adgang til å vektlegge tildelingskriteriene dekningsgrad og samordning i den utstrekning de innebærer at leverandører som dekker større områder enn klager kommer gunstigere ut i evalueringen. Innklagede bestrider at det er feil i tildelingskriteriene i utlysningen. Tilbudsevalueringen er gjort på likt grunnlag og med sammenlignbare faktorer i henhold til konkurransegrunnlaget. Innklagedes syn støttes av KOFAs sak 2005/125 som omhandlet samme spørsmål. Saken gjaldt konkurransegrunnlaget i herværende sak, og klager var Norges Taxiforbund. Klagen ble avvist etter forskrift om offentlige anskaffelser § 9 fordi den ikke kunne føre frem.

- (14) Med hensyn til punkt 1.4 hevder innklagede at alle leverandørene som innga tilbud, oppfylte kvalifikasjonskravene.

Klagenemndas vurdering:

- (15) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen følger etter sin verdi forskrift om offentlige anskaffelser del I og II, jf. forskriftens § 2-2, jf § 2-1.

Tildelingskriteriene

- (16) Konkurranses grunnlaget legger opp til en vurdering hvor den tilbyder som kan levere tjenester for størst område, langt på vei vil komme mest fordelaktig ut i relasjon til tildelingskriteriene om samordning og dekningsgrad.
- (17) Leverandører som kun hadde kapasitet til å inngi anbud for en begrenset del av det området utlysningen gjaldt, var etter konkurransens forutsetninger ikke avskåret fra å inngå samarbeid med andre leverandører og på den måten unngå å komme dårligere ut i forhold til kriteriene samordning og dekningsgrad. Klagenemnda kan da ikke se at konkurransegrunnlaget er i strid med regelverket. Klagers anførsler kan på dette punktet ikke føre fram.

Avvisning

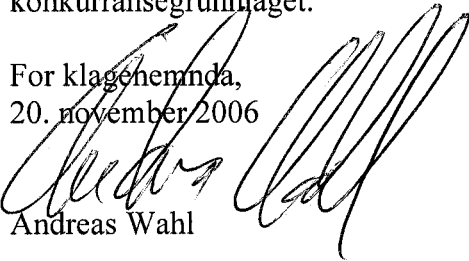
- (18) Klager hevder at valgte leverandør i sitt tilbud ikke kan ha dokumentert nødvendige løyver og kjøretøyer når valgte leverandør etter å ha fått tildelt kontrakten har prøvd å skaffe flere underleverandører og søkt om opprettelse av nye drosjeløyver. Innklagede har til dette kun bemerket at alle leverandørene ble ansett å være kvalifisert. Det er ikke fremlagt noe dokumentasjon for denne påstanden, og det fremgår ikke av evalueringen på hvilket grunnlag valgte leverandør ble ansett å være kvalifisert.
- (19) Klagenemnda påpeker at valgte leverandør ved brev av 8. september 2005 til Aust-Agder Fylkeskommune, har søkt om opprettelse av 10 nye drosjeløyver for å tilfredsstille forpliktelsene overfor innklagede. I brevet tilkjennegis at valgte leverandør har områder og kommuner for hvilke valgte leverandør "ikke har oppnådd ønskede og tilfredsstillende transportavtaler."
- (20) Etter klagenemndas oppfatning indikerer dette at valgte leverandør ikke kan ha hatt tilgang på nødvendige drosjeløyver på tidspunktet for kvalifikasjonsvurderingen. I mangel av begrunnelse eller oppklaring fra innklagede, må bevisvil her gå ut over innklagede. Klagenemnda legger derfor til grunn at valgte leverandør ikke har dokumentert overfor innklagede at han hadde nødvendige løyver til å oppfylle forpliktelsene i tilbudet. Nødvendige løyver må anses som et absolutt kvalifikasjonskrav. Valgte leverandør skulle dermed vært avvist, jf forskrift om offentlige anskaffelser § 8-12 (1) bokstav a, jf likebehandlingsprinsippet i lov om offentlige anskaffelser § 5.
- (21) Klager har videre anført at klagenemnda må granske fortolkninger av pris og endringer av priser i etterkant av tildelingen. Klagenemnda bemerker at det ikke oppfattes at klager har anført noe tilstrekkelig konkret vedrørende disse forhold til at

klagenemnda finner grunnlag for å behandle forholdet her. Det bemerkes videre at det faller utenfor klagenemndas oppgave å foreta selvstendig granskning.

Konklusjon:

Sørlandet Sykehus HF opptrådte i strid med forskrift om offentlige anskaffelser § 8-12 (1) bokstav a, jf likebehandlingsprinsippet i anskaffelsesloven § 5 ved ikke å avvise valgte leverandør på tross av at han ikke oppfylte absolutte kvalifikasjonskrav i konkurransegrunnlaget.

For klagenemnda,
20. november 2006



Andreas Wahl