



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale vedrørende levering av kontorrekvisita, skolemateriell og kontormøbler. Klagenemnda fant at innklagede hatt brutt lovens grunnleggende krav ved at volumtallene som ble benyttet under prissammenligningen av kontorrekvisita og skolemateriell ikke var gjort kjent for tilbyderne på forhånd og ved at det ikke var gitt opplysninger om hvilke møbler som ville bli sammenlignet ved vurdering av tilbudenes pris.

Klagenemndas avgjørelse 19. mars 2007 i sak 2006/106

Klager: Kontorspar Finnmark ANS

Innklaget: Kommunene Kvalsund, Hasvik og Alta

Klagenemndas medlemmer: Magni Elsheim, Kai Krüger, Andreas Wahl.

Saken gjelder: Plikt til å gi opplysning om antatt volum på anskaffelsen, samt hvilke produkter som skal sammenlignes. Vekting av tildelingskriterier. Spørsmål om endring av innholdet i forespørselen.

Bakgrunn:

- (1) Kommunene Kvalsund, Hasvik og Alta (heretter kalt innklagede) er deltakere i et interkommunalt innkjøpssamarbeid, Innkjøpssirkelen, i Finnmark. Innkjøpssirkelen er ikke én juridisk enhet, men en koordinator for kommunene. FINNUT Consult AS bistår med det operative arbeidet. På vegne av innklagede kunngjorde FINNUT Consult AS 1. februar 2006 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale vedrørende levering av kontorrekvisita, skolemateriell og kontormøbler.
- (2) Av kunngjøringens punkt II.1.9 fulgte at det kunne inngis tilbud på en del, flere deler eller alle delene.
- (3) Fra konkurransegrunnlagets punkt 4 ”*Innhold i anbuder*” hitsettes:

”4.2 Spesifikasjon av produkter

[...] Videre vil Alta kommune opplyse om at en del skrivere kan ha serviceavtaler med andre leverandører der levering av toner inngår. [...]”

- (4) I konkurransegrunnlagets punkt 6 stod det følgende om volum på anskaffelsen:

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

”Kommunene har ikke tidligere hatt sentrale innkjøpsavtaler på de angjeldende områdene og har ikke tilgjengelig nøyaktige forbrukstall. I tabellen nedenfor fremkommer regnskapstallene fra kommunenes økonomisystem. Tallene for 2001-2003 er inkl. mva, mens tallene for 2004 og 2005 er eks. mva. Tallene er usikre som følge av at det kan forekomme feil kategorisering av en del fakturaer og at en del fakturaer som er ført på de nedenstående konti ikke er relevant for denne avtalen. Kommunene forplikter seg ikke til å kjøpe for en bestemt sum, men vil kjøpe varer etter behov. [...]”

- (5) Kontrakt skulle i henhold til konkurransegrunnlagets punkt 5.1 tildeles den leverandøren som leverte det økonomisk mest fordelaktige tilbud basert på følgende uprioriterte tildelingskriterier:

”

- *Pris*
- *Kvalitet og funksjonalitet*
- *Bestillings- og leveringsforhold*
- *Totaløkonomi*
- *Sortiment*
- *Informasjon og produktveiledning*
- *E-handel*
- *Estetiske kvaliteter (relevant for kontormøbler)”*

- (6) I konkurransegrunnlagets punkt 5.2 var det gitt en utdyping av enkelte av tildelingskriteriene. Om kriteriene ”bestillings- og leveringsforhold” og ”totaløkonomi” stod det følgende:

”Bestillings- og leveringsforhold

Disse momentene kan ha innvirkning på totaløkonomien i tilbudet og det er viktig at leverandøren gir en beskrivelse av hvilke bestillings- og leveringsforhold som kan tilbys. Oppgi leveringstid fra bestilling til kunden kan forvente å ha varen levert, leveringshyppighet og om leverandøren kan tilby andre tjenester som kan bidra til gode leveringsforhold.

[...]

Totaløkonomi

Dette kriteriet vil for en stor del være en samlet vurdering av de øvrige kriteriene. Men anbyder står fritt til å gi en beskrivelse av tiltak som kan tilbys og som kan ha positiv effekt på totaløkonomien i tilbudet.”

- (7) Innen tilbudsfristenes utløp 23. mars 2006 var det kommet inn tilbud fra fem leverandører, blant disse Kontorspar Finnmark ANS (heretter kalt klager) og Finnmark Kontorservice AS som senere ble tildelt kontrakt. Det var bare klager og Finnmark Kontorservice AS som leverte tilbud på samtlige deler konkurransen omfattet.

- (8) FINNUT Consult AS utarbeidet én tilråding for valg av leverandør av kontorrekvisita og skolemateriell og én tilråding for valg av leverandør av møbler. Fra tilrådingen knyttet til kontorrekvisita og skolemateriell datert 2. juni 2006 hitsettes:

”Pris

For å få et bilde på prisnivået hos de ulike tilbyderne, har vi ganget enkeltpriiser med forbruksanslag på de enkelte produktene. Forbruksanslag er basert på statistikk fra Finnmark Kontorservice som viser forbruk over rammeavtale med Innkjøpssirkelen i 2004. Kommunene har ikke kunnet tilby detaljerte forbruksstatistikker og derfor har vi måttet bruke forbruksanslag fra andre kommuner. Vi vurderer det slik av forbruksmønsteret vil være likt mellom kommunene og at dette er et forsvarlig grunnlag å sammenligne prisene på. Størrelsen på innkjøpet er ikke nødvendigvis representativt for kommunene Alta, Hasvik og Kvalsund, men forholdet mellom kjøpsvolum på de forskjellige produktene antas å være det.”

- (9) Fra tilrådingen knyttet til møbler datert 7. juni 2006 hitsettes:

”Pris

For å få et bilde på prisnivået hos de to tilbyderne [klager og Finnmark Kontorservice AS], har vi gjort to ulike utregninger. I den første har vi plukket ut produkter fra prisutfyllingsskjemaet og satt sammen 3 enkle kontorer, 1 ”sjefskontor”, 1 enkelt møterom for 10 personer, et ”styrerom” med mer forseggjorte møterommøbler, samt et klasserom med 25 pulter og stoler.

Den andre utregningen er basert på en årsoppgave fra Vadsø kommune og viser løpende kjøp av møbler i løpet av et år (2004). Her er priser hentet dels fra prisutfyllingsskjema og dels fra leverandørenes tilleggsprislistor.

- (10) Av tilrådingene fremkom at tildelingskriteriene var vektet. Vektingen i forbindelse med evalueringen av tilbud på kontorrekvisita og skolemateriell var som følger: Pris 30 %, kvalitet og funksjonalitet 10 %, bestillings- og leveringsforhold 25 %, totaløkonomi, sortiment og produktinformasjon alle 10 %, e-handel 5 %. Vektingen i forbindelse med evalueringen av tilbud på møbler var slik: Pris 30 %, kvalitet og funksjonalitet 15 %, bestillings- og leveringsforhold 15 %, totaløkonomi, sortiment og produktinfo & veiledning alle 10 %, estetiske kvaliteter og e-handel begge 5 %.
- (11) I brev av 13. juni 2006 ble klager meddelt at Finnmark Kontorservice AS var valgt som leverandør.
- (12) Klager påklaget avgjørelsen i brev av 16. juni 2006. Klagen ble avvist av innklagede i brev datert 27. juni 2006. Fra brevet hitsettes:

”Møbler

Tildelingskriteriet totaløkonomi innebærer eventuelle andre kostnader knyttet til leveransen enn pris og forslag fra leverandørene til tiltak som kan forbedre totaløkonomien. [...]

[...]

Konkurransesgrunnlaget

Når det gjelder tonere er dette ikke tatt med i beregningsgrunnlaget for pris. Dette da det er vanskelig å anslå forbruk i avtaleperioden da mange av kommunenes kopimaskiner/skrivere har gjeldende serviceavtaler i dag. Det er også i konkurransegrunnlaget på side 3 tatt forbehold om dette.

For det tilfellet at kommunene har kopimaskiner/skrivere uten serviceavtale vil denne avtale imidlertid gjelde.”

- (13) Kontrakt er inngått mellom innklagede og Finnmark Kontorservice AS.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (14) Innklagede satt på et svært detaljert grunnlag for volum på varelinjenivå for kontorrekvisita og skolemateriell. Det innebærer et brudd at tallene ble benyttet under prissammenligningen, uten at tallene var offentliggjort på forhånd. Grunnlaget for volumtallene har innklagede hentet fra en av tilbyderne. At bare en av tilbyderne kjente til volum på varelinjenivå er i strid med regelverket for offentlige anskaffelser.
- (15) Tildelingskriteriet bestillings- og leveringsforhold er vektet med 25 %. At klager i vårt tilbud kun har oppgitt eksisterende transportører, medførte at klagers tilbud ble trukket en hel karakter under dette kriteriet. Klager savner en forutsigbarhet i vektingen av de forskjellige kommunene. Det er uklart om Hasvik kommune med sine ca 1000 innbyggere teller like mye som Alta kommune med sine ca 17 000 innbyggere. At det ikke er forutsigbarhet i forespørselen på dette området er brudd på regelverket.
- (16) I prissammenligningen for møbler fremkommer det at innklagede har hentet grunnlagstall for vurdering av priser på møbler fra Vadsø kommune og at innklagede har plukket priser fra tilbydernes tilleggsprislistene. Det er uklart for klager hvordan innklagede vet hva som er de riktige møblene å legge inn i denne sammenligningen, ettersom prislistene inneholder en rekke alternative kvaliteter, design og ikke minst prisklasser. Innklagede har brutt regelverket ved at dette grunnlaget ikke er offentliggjort.
- (17) Tildelingskriteriene er vektet og denne vektingen med de prosentsetser de er gitt, gir svært store utslag. En vekting av dette slaget må offentliggjøres ved utlysningen og ikke settes i ettertid.
- (18) I konkurransegrunnlagets punkt 5.2 står det under utdyping av tildelingskriteriet totaløkonomi at ”Dette kriteriet vil for en stor del være en samlet vurdering av de øvrige kriterier. Men anbyder står fritt til å gi en beskrivelse av tiltak som kan ha en positiv effekt på totaløkonomien i tilbudet”. I innklagedes svar på klage av 27. juni 2006 er dette blitt til ”Tildelingskriteriet totaløkonomi innebærer at eventuelle andre kostnader knyttet til leveransen enn pris... ”. Dette er et klart brudd med teksten i konkurransegrunnlaget.
- (19) Innklagede har i ettertid endret innholdet i sin forespørsel ved å ta ut varegruppen toner. Denne varegruppen utgjør ca 30 % av et kontors forbruk.

Innklagedes anførsler:

- (20) Volum (basert på historisk forbruk) på varelinjenivå var ikke tilgjengelig for innklagede. Innklagede har ikke hatt innkjøpsavtaler på de angjeldende varegruppene tidligere og registreringen av tidligere innkjøp er i økonomisystemet til innklagede kun gjort på et grovt varegruppenivå. I evalueringsfasen ble det bestemt å benytte volumtall fra en tidligere innkjøpsavtale som gjaldt en annen gruppe kommuner i Finnmark, for utregning av prisnivået til tilbyderne. Tallene gir volum på varelinjenivå for en gruppe kommuner innklagede antar har et tilsvarende forbruksmønster som innklagede. Volumtallene er basert på statistikk for 2004 fra Finnmark Kontorservice AS som var avtaleleverandør for denne gruppen kommuner. Siden valg av grunnlagstall for utregning av prisnivået til tilbyderne ble gjort etter tilbudsfristens utløp, har ikke Finnmark Kontorservice AS kunnet benytte disse tallene til en eventuelt taktisk prising, men har hatt et likt utgangspunkt som de andre tilbyderne med hensyn til kunnskap om forventet forbruk hos innklagede.
- (21) Som for kontorrekvisita og skolemateriell har innklagede ikke hatt tilgjengelig volumanslag/historisk forbruk på varelinjenivå for møbler. Grunnlagstall og utregning av priser (redegjort for i brev til klager av 27. juni 2006) ble bestemt etter tilbudsfristen også her. I vurderingen av prisnivået har innklagede vurdert både produkter som er prissatt av tilbyderne på prisutfyllingsskjemaet og produkter som er prissatt på prislister for øvrig sortiment som var vedlagt tilbudene. Innklagede har brukt vårt beste skjønn og erfaring til å plukke ut mest mulig sammenlignbare produkter med hensyn til funksjon, kvalitet og design.
- (22) Det ble tatt stilling til vekting av tildelingskriteriene etter tilbudsfristens utløp. Vektingen er saklig og inneholder ingen uventede eller urimelige elementer.
- (23) Under kriteriet totaløkonomi har innklagede vurdert eventuelle tiltak fra leverandørene som kan forbedre totaløkonomien og eventuelle andre kostnader/besparelser enn de som fremkommer direkte fra prisvurderingen. Det er altså forhold som har innvirkning på totaløkonomien, og som ikke har blitt vurdert i forbindelse med de øvrige kriteriene, som har blitt vurdert under dette kriteriet.
- (24) Prisutfyllingsskjemaet, som var en del av konkurransegrunnlaget, inneholder en bolk med tonere. Denne delen av prisskjemaet er basert på en oversikt som innklagede fremskaffet over de forskjellige skriverne som er i drift i de tre kommunene. Etter at prisutfyllingsskjemaet var laget, ble innklagede gjort oppmerksom på at en del skrivere har serviceavtaler der levering av tonere inngår. Innklagede klarte imidlertid ikke å fremskaffe en oversikt over hvilke skrivere det gjaldt og valgte å advare anbyderne med et forbehold om at en del av de opplistede tonerne ville bli anskaffet utenom denne innkjøpsavtalen.

Klagenemndas vurdering:

- (25) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsens verdi overstiger EØS-terskelverdien, og anskaffelsen følger derfor lov om offentlige anskaffelser og forskrift om offentlige anskaffelser av 15. juni 2001 del I og II, jf forskriftens § 2-1, jf § 2-2 (1).

Volum på varelinjenivå for kontorrekvisita og skolemateriell

- (26) Innklagede hadde ikke tilgjengelig en oversikt over eget historisk forbruk av kontorrekvisita og skolemateriell. Under tilbudsevalueringen valgte innklagede derfor å basere prissammenligningen på volumtall fra en innkjøpsavtale andre kommuner i Innkjøpssirkelen hadde benyttet. Spørsmålet er om innklagede har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved at volumtallene som ble benyttet under prissammenligningen ikke var gjort kjent for tilbyderne på forhånd.
- (27) Etter klagenemndas syn er forventet volum og forholdet mellom kjøpsvolum på ulike produkter sentrale opplysninger for leverandørene når de skal beregne sine tilbudspriser. Klagenemnda har lagt tilsvarende til grunn i flere tidligere avgjørelser, jf blant annet sak 2003/178 og sak 2006/68. Videre følger det av kravet til forutberegnelighet at leverandørene skal kunne sette seg inn i hvilke rammer som gjelder for vurdering av tilbudene.
- (28) I sak 2003/178 hadde oppdragsgiver etter tilbudsfristens utløp utarbeidet et fiktivt regneeksempel for å sammenligne tilbudene, som i all hovedsak var gitt i timepriser. Klagenemnda fant at det var i strid med kravet til forutberegnelighet å ikke angi – så langt det lot seg gjøre – omfanget av rammeavtalen i konkurransegrunnlaget. Nemnda uttalte videre at ”... manglende angivelse av volum [er] i strid med prinsippet om etterprøvbarhet når innklagede først etter tilbudsfristens utløp fastsetter hvilke volumer som skal legges til grunn ved vurdering av anbudene”.
- (29) På bakgrunn av ovennevnte finner klagenemnda at innklagede har brutt kravene til forutberegnelighet og etterprøvbarhet i lovens § 5 når volumtallene som ble benyttet under prissammenligningen av kontorrekvisita og skolemateriell ikke var gjort kjent for tilbyderne på forhånd.
- (30) Ettersom klagenemnda har konkludert med at innklagede har brutt regelverket ved ikke å gjøre volumtallene for kontorrekvisita og skolemateriell kjent for alle potensielle leverandører, finner nemnda ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt likebehandlingsprinsippet er brutt ved at volumtallene er basert på statistikk fra Finnmark Kontorservice AS’ levering til en gruppe kommuner i Innkjøpssirkelen.

Tildelingskriteriet bestillings- og leveringsforhold

- (31) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved at det ikke er forutsigbarhet i konkurransegrunnlaget med hensyn til vektningen av de ulike kommunene i forhold til kriteriet bestillings- og leveringsforhold. Klager hevder det er uklart om Hasvik kommune teller like mye som for eksempel Alta kommune, som har betydelig flere innbyggere.
- (32) Av konkurransegrunnlaget følger at leveringstid, leveringshyppighet og om leverandørene kan tilby andre tjenester som kan bidra til gode leveringsforhold, er forhold som vil bli vurdert under kriteriet bestillings- og leveringsforhold. Klagenemnda kan ikke se at det er noe som indikerer at bestillings- og leveringsforhold til Hasvik kommune skulle telle mer eller mindre i vurderingen enn bestillings- og leveringsforhold til de øvrige kommunene. Nemnda kan heller ikke se at det skulle være nødvendig å skille mellom kommunene på dette punktet. Leveringstid og leveringshyppighet kan etter nemndas oppfatning være like viktig for alle tre kommunene. Klagers anførsel kan således ikke føre frem.

Prissammenligningen av møbler

- (33) Spørsmålet er om innklagede har brutt regelverket ved ikke å offentliggjøre grunnlaget for hvilke møbler som skulle legges til grunn for prissammenligningen.
- (34) Det følger av kravet til forutberegnelighet at leverandørene skal kunne sette seg inn i hvilke rammer som gjelder for vurdering av tilbudene. Av dette kan utledes at oppdragsgiver blant annet skal opplyse om hvilke produkter som vil bli sammenlignet. Dette er også lagt til grunn i Dragsten/Lindalen, Offentlige anskaffelser Kommentarutgave II (2005) side 1326.
- (35) Ved prissammenligning av leverandørenes møbler har innklagede hentet priser dels fra prisutfyllingsskjemaet og dels fra leverandørenes tilleggsprislistene, uten at det var opplyst i konkurransegrunnlaget hvilke møbler som skulle legges til grunn ved prissammenligningen. På bakgrunn av ovennevnte finner klagenemnda at innklagede ved denne handlemåten har brutt kravet til forutberegnelighet i lovens § 5.

Vekting av tildelingskriterier

- (36) Forskrift om offentlige anskaffelser § 10-2 (2) sier at tildelingskriteriene ”om mulig” skal angis i prioritert rekkefølge, men bestemmelsen oppstiller ikke krav om at oppdragsgiver må angi vekten av tildelingskriteriene i kunngjøring eller konkurransegrunnlag. Klagenemnda har imidlertid lagt til grunn at dersom oppdragsgiver før kunngjøringstidspunktet har vektet tildelingskriteriene, må vektingen gjøres kjent for tilbyderne.
- (37) Innklagede har opplyst at vektmatrisene ikke ble utarbeidet før etter tilbudsfristens utløp. Innklagede hadde således ikke plikt til å gjøre vektingen kjent for tilbyderne før tilbudsevalueringen.
- (38) Når konkurransegrunnlaget, som i foreliggende tilfelle, opplyser at tildelingskriteriene ikke er angitt i prioritert rekkefølge, innebærer det at oppdragsgiver under tilbudsevalueringen har et skjønn med hensyn til den konkrete vektingen av kriteriene. Det følger imidlertid av kravet til forutberegnelighet i lovens § 5 at vektingen ikke må være helt uventet for leverandørene. Klagenemnda kan ikke se at så var tilfellet i herværende sak.

Tildelingskriteriet totaløkonomi

- (39) Etter klagenemndas oppfatning er det ikke i strid med en naturlig forståelse av ”totaløkonomi” å se hen til eventuelle andre kostnader knyttet til leveransen enn pris.
- (40) Klagenemnda kan uansett ikke se at klagers anførsel på dette punktet har hatt betydning for klager, ettersom klager fikk full uttelling på kriteriet totaløkonomi, mens Finnmark Kontorservice AS ble trukket ett poeng.

Endring av innholdet i forespørselen?

- (41) Spørsmålet er om innklagede har endret sin forespørsel ved at varegruppen toner er tatt ut.
- (42) Innklagede opplyste i brev av 27. juni 2006 at tonere ikke var tatt med i beregningsgrunnlaget for pris, ettersom det var vanskelig å anslå forbruk i

avtaleperioden da mange av innklagedes kopimaskiner/skrivere hadde gjeldende serviceavtaler som inkluderte levering av tonere. Videre stod det at for det tilfellet at innklagede hadde kopimaskiner/skrivere uten serviceavtaler, ville rammeavtalen inngått på bakgrunn av konkurransen gjelde.

- (43) Klagenemnda legger etter dette til grunn at varegruppen toner ikke var tatt helt ut av avtalen, slik klager synes å hevde. At det var en del kopimaskiner/skriver som kunne ha serviceavtaler hvor levering av toner inngikk, slik at det ikke ble tale om levering av tonere til disse, har innklagede tatt forbehold om i konkurransegrunnlaget. Klagenemnda kan på bakgrunn av dette ikke se at innklagede har endret sin forespørsel i forhold til det som var angitt i konkurransegrunnlaget.

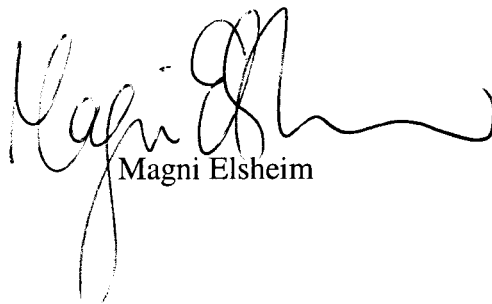
Konklusjon:

Kommunene Kvalsund, Hasvik og Alta har brutt kravene til forutberegnelighet og etterprøvnbarhet i lov om offentlige anskaffelser § 5 ved at volumtallene som ble benyttet under prissammenligningen av kontorrekvisita og skolemateriell ikke var gjort kjent for tilbyderne på forhånd.

Kommunene Kvalsund, Hasvik og Alta har brutt kravet til forutberegnelighet i lov om offentlige anskaffelser § 5 ved at det ikke var gitt opplysninger om hvilke møbler som ville bli sammenlignet ved vurdering av tilbudenes pris.

Klagers øvrige anførsler har ikke ført frem.

For klagenemnda,
19. mars 2007



Magni Elsheim