



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

*Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse vedrørende regnskapsførsel og lønnsrutiner for selskapet. Klagenemnda fant at innklagede ikke hadde brutt regelverket om offentlige anskaffelser.*

### **Klagenemndas avgjørelse 5. mars 2007 i sak 2006/57**

Klager: Ski kommune

Innklaget: Follo Ren IKS

**Klagenemndas medlemmer:** Jens Bugge, Siri Teigum, Jakob Wahl.

**Saken gjelder:** Klarhetskrav. Forutberegnelighet.

#### **Bakgrunn:**

- (1) Follo Ren IKS (heretter kalt innklagede) er det interkommunale renovasjonsselskapet for kommunene Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski og Ås. Den 22. august 2005 kunngjorde innklagede en åpen anbudskonkurranse vedrørende regnskapsførsel og lønnsrutiner for selskapet.
- (2) I konkurransegrunnlagets kravspesifikasjon fremgikk følgende om hva tilbudene skulle omfatte:

#### *”6.5 Tilbudet*

*Det ønskes tilbud på regnskapsførsel i henhold til kommunale regnskapsprinsipper og/eller regnskapsloven samt lønnsutbetalingsrutinen.*

*Tilbudet skal inkludere følgende oppgaver:*

- 1. Opprettelse av regnskaps, fakturerings- og lagerstyringssystem, dvs. sørge for at regnskapsprogrammet er operativt og at tilhørende kontorrutiner er klare for iverksettelse. Follo Ren kjøper inn regnskapsprogram ved behov (eller lisens for ekstra bruker av regnskapsførers program)*
- 2. Regnskapsmessig behandling av forberedte inngående fakturaer og andre bilag*
- 3. System for oppfølging av utgående fakturaer*
- 4. Oppsett av årsregnskap*
- 5. Støtte til daglig leder/koordinator i oppsett av budsjett og budsjettkontroll (prognose 3 ggr per år), samt råd og veiledning i forhold som har med regnskapsteknisk og eller selskapets økonomistyring å gjøre*

**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

## 6. Lønnsutbetaling til selskapets ansatte (9 heltidsansatte + deltidsansatt)

Note til punkt 1:

(...)

*I kapittel 6.4 nevnes det at Follo Ren i sin selskapsavtale har anført at regnskapet skal føres etter kommunale prinsipper. Vi ønsker likevel tilbud på regnskap ført etter regnskapsloven. Om det skulle vise seg fordelaktig for Follo Ren å føre regnskapet etter regnskapsloven, vil daglig leder be representantskapet om den nødvendige endring i selskapsavtalen.*

*Dersom representantskapet ikke vedtar den foreslåtte endring skal tilbud basert på regnskapsloven forkastes.*

Note til punkt 2,3 og 4:

(...)

*De tjenestene som etterspørres kan løses på flere måter og i ulike kombinasjoner. Vi ønsker derfor ikke å låse tilbyder til et helt fast opplegg fra vår side.”*

- (3) Videre fremgikk i konkurransegrunnlaget følgende om tildelingskriterier:

### *”7.2 Tildelingskriterier*

*Tildelingen skjer på grunnlag av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, basert på følgende kriterier:*

- *pris, dvs. årlige omkostninger for tjenester og regnskapssystem nevnt i kapittel 6.5*
- *installasjon, dvs. oppdragsgivers omkostning til installasjon av maskiner og programvare og årlige driftskostnader ved dette*
- *effektivitet, dvs. funksjonsmessige egenskaper i forhold til Follo Rens behov*
- *involvering i forretningsdriften - organisasjonsmessige tilpasninger til Follo Rens kontorrutiner*
- *teknisk bistand*
- *Eventuell avbruddskompensasjon ved oppsigelse av avtale*

*Kriteriene er ikke oppstilt i prioritert rekkefølge”*

- (4) Innklagede avholdt tilbudskonferanse 20. september 2005. Konferansen tok for seg svar på spørsmål fra tilbyderne, og utdypninger av ulike tema som kunne synes uklare.
- (5) Innklagede mottok seks tilbud. To av disse fra Ski kommune (heretter kalt klager). Den 20. oktober 2005 avholdt innklagede et avklaringsmøte med klager for å avdekke forskjellene mellom klagers to tilbud. Det ble ikke skrevet referat fra møtet.
- (6) Fra klagers tilbud datert 30. september 2005 hitsettes følgende:

## **”2. OMFANG**

*Vi har valgt å gi tilbud i to alternative oppdragsdefinisjoner.*

*Alternativ 1 er i henhold til konkurransegrunnlagets pkt. 6.5 Tilbudet.*

*Dette innebærer at følgende inngår:*

- 1. Føring av regnskap i økonomisystemet Masterpiece, levert av EDB AS.  
Fakturerings tjenester i fakturerings systemet KOMFAKT, levert av EDB AS.  
Oppfølging av lagerbeholdning/lagerstyringssystem, etableres ved bruk av Microsoft produktet Excel, da man går ut ifra at lagerstyringen ikke blir særlig omfattende.*
- 2. Regnskapsmessig behandling av forberedte inngående fakturaer og andre bilag.*
- 3. System for oppfølging av utgående fakturaer.*
- 4. Oppsett av årsregnskap.*
- 5. Støtte til daglig leder/koordinator i oppsett av budsjett og budsjettkontroll, (prognose 3 ggr. per år), samt råd og veiledning i forhold som har med regnskapsteknisk og eller selskapets økonomistyring å gjøre.*
- 6. Lønnsutbetaling til selskapets ansatte (9 heltidsansatte + deltidansatt), basert på lønssystemet NLP, levert av EDB AS.*

*Alternativ 2 har omfang som spesifisert i vedlegget Tilbudsbeskrivelse.*

*Vi anser alternativ 2 til å være i samsvar med dagens oppdragsomfang.*

## **3. PRIS**

[...]

### Alternativ 1:

*Pris basert på 0,4 årsverk, som er beregnet utfra det produktet som Follo Ren etterspør i*

*anbudskonkurransen: kr. 200.000,- per år.*

### Alternativ 2:

*Dersom Folio Ren ønsker utført oppgavene som er spesifisert i vedlegget Tilbudsbeskrivelse,*

*som beskriver dagens produkt og fakturerings tjenester, er pris basert på 0,7 årsverk: kr. 340.000,- per år.*

- (7) Av anbudsprotokollen fremgikk det som begrunnelse for at klager ikke ble valgt at klager hadde generelt lav score på de fleste kriterier. Valgte leverandør ble derimot vurdert til å ha generelt høy score og lavest pris. Innklagede har vedlagt følgende scoringsliste hvor klagers tilbud hadde nummer 4, mens valgte leverandørs tilbud hadde nummer 2 (se venstre kolonne). I listen bestod poengene av summen av poengene fra de separate listene fra prosjektkoordinator og kontorleder. Skalaen er fra 2-10 hvor 10 er best. Poengsummene fremgikk av de grå feltene. Enhetspriser fremgikk ikke av prislisten. ”Sum priser” og ”Oppstart” var det eneste som der fremgikk:

”

Tilbud regnskapsførel - scoringsliste totalsum (sammenlagte summer fra kontorleder og koordinator)							
Tilbud nr. 147							
oppfølgelse	tekn. bistand	involvering av brukere	tekn. bistand og oppl.	priser	sum	opplærings	
					42711		
					21356		
					42711		
					21356		
Detaljert beskrivelse av budene: (pris og tilbud nr. er ikke krengt oppnådd)					4 x 5000	20000	75000 x tillegg for kontor

[...]

effektivitet, funksjonsmessige egenskaper			involvering		tekn. bistand		installasjon			Pris	avbrøkk	sum
hvordan systemet utarbeides, per bruker	rapportering	SUM	organisasjonsmessige	operat. bistand	operat. bistand	SUM	enkel tilgang	enkel tilgang	SUM			
		10	10			9	4	4	4	4		3.42
		6	6			6	2	2	2	2		2.28
		7	6			9	4	4	4	4		2.6
		5	5			6	1	1	1	1		1.67
		6	7			6	2	2	2	2		1.67

”

(8) I dokumentet fremkom også følgende stikkord til de ulike postene:

*”Regnskapssystem,  
dataløsn/superbr:*

*hvordan egner regnskapsprogrammet seg for oss som  
superbrukere, dvs, hvor god oversikt/lettleselig er  
rapporter o.l*

*Hvordan er vår tilgang lagt opp, er det enkelt system å  
bruke for oss, har vi enkel tilgang på rapporter  
Kan vi konvertere enkelt til exce, tilbys opplæring i  
program*

*oppgaveløsning:*

*hvordan har tilbyder lagt opp til fordeling av  
arbeidsoppgaver*

*Er det lagt opp til enkle system om vi fakturerer selv  
Er det grei lagerløsning. Får vi redusert dobbeltarbeid  
Hvilket inntrykk får vi av effektivitet i systemet  
Antall personer involvert – bakgrunn og kompetanse*

*organisasjonsmessige  
tilpasninger:*

*kan arbeidet utføres hos oss eller tilbys gode løsninger  
som alternativ*

*er det lagt opp til enkel samhandling og hjelp til  
oppgaver  
må kontorleder kjøre med bilag til levering  
rådgivning og hjelp til økonomistyring generelt*

*prognoser/budsjett/  
kostra/årsregnskap:*

*er det lagt opp til hjelp med dette  
får man inntrykk av at dette feltet dekkes*

*opplæring/programvare: får vi opplæring i bruk av programvaren, hjelp til  
oppstart*

*finnes det gode supportsystemer rundt programvaren”*

- (9) I daglig leders saksorientering til styresak nr 18/2005 ble det konkludert med følgende:

*"Daglig leders vurdering er at merutgiften [ved å velge Økonor], i dette tilfelle ca. kr 15.000,-, er så vesentlig at oppdragsgiver, dvs. Follo Ren, ikke er bundet av regelverket i Lov om offentlig innkjøp til å velge tilbudet fra Økonor, — selv om tilbudet fra Økonor, etter en helhetlig vurdering utført av administrasjonen i Follo Ren, på sikt anses som det mest fordelaktige for Follo Ren.*

#### **Anbefaling**

*Tilbudet fra Økonor anbefales antatt med følgende begrunnelse:*

*Tilbudet fra Økonor er det mest fordelaktige fordi det på sikt er vurdert å kunne kan gi et bidrag til Follo Rens utvikling av regnskapsfunksjonen som mer enn oppveier prisforskjellen.*

#### **Forslag til styrevedtak**

*Tilbudet fra regnskapsseksjonen i Oppegård kommune og tilbudet fra Økonor Oslo Main Partner AS fremstår klart som de to mest fordelaktige. Daglig leder finner det svært vanskelig å foreslå hvilket av disse to tilbudene styret bør velge å anta, og avstår fra å fremme forslag til styrevedtak."*

- (10) Følgende fremgikk av meddelelsen om avgjørelsen i brev av 14. november 2005:

#### **"Sammenligning av innhold**

*De ulike tilbudene varierte fra en total involvering der regnskapsfører gjorde alt, til en lavere grad av involvering som forutsatte en stor grad av egeninnsats fra Follo Ren.*

*En matrise ble satt opp der koordinator og kontorleder ga leverandørene poeng fra 1-5 hvor 5 var best for de ulike tilbudskriteriene som er nevnt ovenfor. På bakgrunn av snittslutsummen i matrisen ble leverandørene rangert som følger: (I matrisen ble kriteriene vektlagt likt)*

<i>nr. 1</i>	<i>3,42 poeng</i>	<i>Økonor</i>
<i>nr. 2</i>	<i>3,25 poeng</i>	<i>Oppegård kommune</i>
<i>nr. 3</i>	<i>2,5 poeng</i>	<i>Netledger</i>
<i>nr. 4</i>	<i>1,92 poeng</i>	<i>Ski kommune</i>
<i>nr. 5</i>	<i>1,83 poeng</i>	<i>Regnskap 1</i>

#### **Konklusjon**

*Økonor fikk flest poeng, med Oppegård kommune som nr. 2.*

*Vi har i konkurransegrunnlaget tatt forbehold for at vi ved skifte til regnskapsfører som fører etter regnskapsloven må endre vår selskapsavtale. "Om det skulle vise seg fordelaktig for Follo Ren å føre regnskapet etter regnskapsloven, vil daglig leder be representantskapet om den nødvendige endring i selskapsavtalen".*

*Etter en samlet vurdering av pris og Øvrige tildelingskriterier har styret i Follo Ren funnet at bedriften er best tjent med å inngå avtale med Oppegård kommunes regnskapsseksjon.*

*Dersom det er ønske om en nærmere begrunnelse, ber vi om at dette sendes oss skriftlig – på telefaks eller e-post. Vi vil da initiere til et snarlig møte der vi konkret sammenligner det valgte tilbudets egenskaper opp mot deres tilbud og forklarer hvilke egenskaper som ble utslagsgivende.”*

- (11) 18. november 2005 ble det avholdt et møte mellom klager og innklagde hvor innklagede ga en nærmere begrunnelse for vurderingen av de innkomne tilbud. Det finnes ikke møtereferat fra møtet.
- (12) Klager påklaget avgjørelsen ved brev av 22. november 2005. I innklagedes svar av 2. desember blir avgjørelsen opprettholdt.

**Anførsler:**

*Klagers anførsler:*

- (13) Anskaffelsen gjelder regnskapsføring, men konkurransegrunnlaget er ufullstendig i forhold til hva regnskapsføringen omfatter. Det er derfor uklart hva tilbudet skal inneholde.
- (14) Evalueringsmatrisen godtgjør ikke at regelverket er fulgt. Det er ikke klar sammenheng mellom elementene i matrisen og tildelingskriteriene listet i konkurransegrunnlaget.
- (15) Ett av klagers to tilbud er utelatt fra evalueringsmatrisen. Evalueringen er derfor ufullstendig og basert på vilkårlig skjønn i strid med lov om offentlige anskaffelser § 5 og forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1. Klager hadde ikke levert et alternativt tilbud som sådan, bare alternative løsninger som begge var i samsvar med kravene stilt i konkurransegrunnlaget. Innklagede kunne dermed ikke la være å vurdere et av tilbudene under henvisning til at det var alternativt. Vurderingen er for øvrig udokumentert og ikke etterprøvbar. Dersom innklagede mener at tilbudet ble avvist, er ikke reglene for avvisning fulgt.
- (16) Kun to av de fem tilbudene som ble evaluert gjennom matrisen, er vurdert mot hverandre med hensyn til omfang i en ”ytterligere vurdering”. De andre tilbudene er således kun overfladisk vurdert.
- (17) Når tilbudene som her ikke er direkte sammenlignbare, må oppdragsgiver definere hvilke elementer forskjellene gjelder, og så la leverandørene selv gi tilbud på disse. Det er i strid med regelverket å foreta skjønsmessige justeringer slik innklagede har gjort.

*Innklagedes anførsler:*

- (18) Konkurransegrunnlaget åpnet for at oppdraget kunne løses på flere måter. Det ble avholdt tilbudskonferanse med mulighet for å avklare eventuelle spørsmål. Klager deltok ikke på konferansen. Det er en viss selvmotsigelse i at klager ikke så behov for å delta på en slik tilbudskonferanse når klager senere hevder at konkurransegrunnlaget var uklart. Behandling av merverdiavgift og arbeidsgiveravgift må anses som en naturlig del av anskaffelsen når den etterspurte tjenesten er regnskapsførsel. En regnskapstjeneste uten disse vil være ufullstendig.

- (19) Formålet for den ”ytterligere vurderingen” for styresak 18/2005 å klargjøre i hvilken grad det var fordelaktig for Follo Ren å fjerne selskapets bestemmelse om regnskapsførsel etter kommunale prinsipper. Styret fant ikke at det var grunn til å endre selskapsavtalen, og Økonors tilbud ble derfor ikke valgt.
- (20) Evalueringmatrisen er utelukkende basert på kriteriene som framgikk av konkurransegrunnlaget. Ved vurderingen av de enkelte kriteriene er det i tillegg laget underrubrikker/underkriterier for å sikre en god evaluering. Dette er ikke i strid med regelverket.
- (21) Ett av klagers tilbud var et alternativt tilbud. Det er heller ikke i strid med regelverket at innklagede ikke fant klagers alternative tilbud attraktivt nok, og at innklagede derfor ikke valgte dette, jf KOFAs avgjørelse i sak 2003/21. Klager hevder at tilbudet ikke var alternativt. Dette innebærer i tilfelle en utviding av tilbudets innhold i forhold til hva klager la fram i møtene 20. oktober og 18. november 2005.

#### **Klagenemndas vurdering:**

- (22) 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 av 15. juni 2001 del I og III, jf. forskriftens § 2-2, jf § 2-1.

#### *Uklart konkurransegrunnlag*

- (23) Det følger av lov om offentlige anskaffelser § 5 og kravene til forutberegnelighet, likebehandling og gjennomsiktighet at konkurransegrunnlaget må være tilstrekkelig klart til at det er mulig for alle rimelig aktsomme leverandører å tolke det på samme måte. Utgangspunktet er at innklagede har ansvaret for at konkurransegrunnlaget er tilstrekkelig klart.
- (24) Klager anfører at konkurransegrunnlaget er ufullstendig og derfor uklart. Klager spesifiserer imidlertid ikke hva som mangler for at konkurransegrunnlaget skal være fullstendig. Basert på forskjellen mellom klagers to tilbud, utleder innklagede at klager mener at konkurransegrunnlaget skulle sagt noe om behandling av merverdiavgift og arbeidsgiveravgift. Klager bestrider ikke at det var disse manglene klager mente å påpeke, og klagenemnda tolker da også anførselen slik.
- (25) Klagenemnda legger til grunn at innklagede, etter regelverket for regnskapsføring for interkommunale selskap, fritt kan velge hvorvidt regnskapet skal føres etter kommunale prinsipper eller etter regnskapsloven.
- (26) Klagenemnda legger videre til grunn at innklagede vil ha plikt til å føre momsregnskap og regnskap for arbeidsgiveravgift uavhengig av valget av regnskap etter kommunale prinsipper eller regnskapsloven.
- (27) Spørsmålet er da om det er naturlig å forstå konkurransegrunnlaget slik at dette likevel ikke skal omfattes, og at det dermed er skapt uklarhet rundt omfanget av den etterspurte tjeneste.
- (28) At innklagede er pålagt å føre momsregnskap og regnskap for arbeidsgiveravgift er noe en må forvente at mottakere av konkurransegrunnlaget er klar over. Alle

tilbyderne bortsett fra klager la da også til grunn at slike regnskap var omfattet av konkurransegrunnlaget. Som tidligere leverandør av regnskapstjenester til innklagede, hadde klager også særlige forutsetninger for kjennskap til omfanget av tjenesten. Klagenemnda kan ikke se at det heftet noen uklarhet ved konkurransegrunnlaget på dette punkt. Det bemerkes at dersom klager likevel syntes at konkurransegrunnlaget var uklart, hadde klager en oppfordring til å ta opp spørsmålet på tilbudskonferansen, noe klager ikke gjorde.

- (29) All den tid det ene av klagers tilbud var med i evalueringsmatrisen, kan nemnda ikke se at det var feil av innklagede å ikke ta med klagers andre tilbud i evalueringsmatrisen ettersom dette ikke var i samsvar med hva som var etterspurt.

#### *Tilbudsevalueringen*

- (30) Det følger forutsetningsvis av forskrift om offentlige anskaffelser § 17-2 at alle tildelingskriteriene fra konkurransegrunnlaget – og at ingen andre tildelingskriterier – skal legges til grunn for tildelingsbeslutningen. Ut fra evalueringsmatrisene og de tilhørende stikkordskommentarene legger klagenemnda til grunn at tildelingen har skjedd på bakgrunn av de i konkurransegrunnlaget oppgitte tildelingskriterier, eventuelt presiseringer eller omformuleringer av disse. Klagenemnda kan ikke se at presiseringene er i strid med kravet til forutberegnelighet eller øvrige generelle krav i lov om offentlige anskaffelser § 5.

#### *Likebehandling*

- (31) Klager hevder at ikke alle tilbud er undergitt vurdering med hensyn til omfang, og at dette er i strid med prinsippet om likebehandling. Videre hevder klager at når tilbudene i den ”ytterligere vurdering” ikke er direkte sammenlignbare, må oppdragsgiver definere hvilke elementer forskjellene gjelder, og så la leverandørene selv gi tilbud på disse. Innklagede hevder at den ”ytterligere vurderingen” ikke var en vurdering av hvilket tilbud som var det økonomisk mest fordelaktige, men en vurdering av om innklagede burde endre sin selskapsavtale.
- (32) Av konkurransegrunnlaget fremgikk det av en note til kravspesifikasjonen at ”Om det skulle vise seg fordelaktig for Follo Ren å føre regnskapet etter regnskapsloven, vil daglig leder be representantskapet om den nødvendige endring i selskapsavtalen. Dersom representantskapet ikke vedtar den foreslåtte endring skal tilbud basert på regnskapsloven forkastes.”
- (33) Klagenemnda legger til grunn at det i konkurransegrunnlaget forutsettes at dette er to separate vurderinger, idet det legges opp til at det økonomisk mest fordelaktige tilbudet ikke nødvendigvis vil bli valgt dersom dette er basert på regnskapslovens prinsipper og representantskapet ikke ønsker å endre selskapsavtalen.
- (34) Vurdering nummer to er bebudet i konkurransegrunnlaget, og er altså av en annen karakter enn vurderingen av hva som er det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Klagenemnda kan ikke se at vurderingene av denne grunn er i strid med regelverket.

#### **Konklusjon:**

Follo Ren IKS har ikke brutt regelverket om offentlige anskaffelser.

For klagenemnda,

*Jakob Wahl*  
5. mars 2007  
Jakob Wahl