



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Saken gjelder påstand om ulovlig direkte anskaffelse av eiendomsskattetakseringstjenester. Klagenemnda kom til at innklagede hadde foretatt en ulovlig direkteanskaffelse og at kravet til kunngjøring i forskriftens § 9-1 var overtrådt. Det var ikke grunnlag for ileggelse av overtredelsesgebyr ut fra en skjønnsmessig vurdering av overtredelsens manglende grovhet og andre forhold ved overtredelsen.

Klagenemndas avgjørelse av 23. januar 2007 i sak 2007/90

Klager: Steinar Sandvik

Innklaget: Molde kommune

Klagenemndas medlemmer: Per Christiansen, Siri Teigum, Jakob Wahl.

Bakgrunn:

- (1) Denne saken gjelder spørsmål om ileggelse av gebyr for en påstått ulovlig direkte anskaffelse av takseringstjenester for taksering av eiendommer for eiendomsskatt i Molde kommune (heretter kalt innklagede).
- (2) I det følgende vil det bli gitt en fremstilling av sakens bakgrunn slik denne er blitt presentert for klagenemnda i partenes prosesskrift og tilhørende dokumentasjon.
- (3) Innklagede kunngjorde i 2002 en konkurranse vedrørende omtaksering av om lag 9000 eiendommer i kommunen med tanke på eiendomsbeskatning. Ved tilbudsfristens utløp hadde innklagede mottatt ett tilbud, fra Norsk Takstallianse Eiendom ved Enok Lien. Fra tilbudet hitsettes følgende:

”Følgende tilbud gis:

- 1. Boligobjektene inkl mva kr 1 311.920*
- 2. Forretningsobjektene inkl mva 502.014*
- 3. Verker og bruk, el nettet, inkl mva kr 450.400*

Sum inkl mva kr 2 264.334”

- (4) Takseringsarbeidet etter kontrakten ble gjennomført i perioden 2002 til 2004.
- (5) Våren 2007 besluttet innklagede at det skulle gjennomføres en taksering av de eiendommene i kommunen som ikke var blitt taksert i 2002 til 2004, i alt 1140 eiendommer. Bakgrunnen for dette var at kommunen, etter endringer i eiendomsskatteloven i 2006, ønsket at eiendomsskatt skulle gjelde for hele kommunen med virkning fra 1. januar 2008. Fra møteprotokoll med skattenemndene

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

i kommunen den 3. mai 2007 hitsettes det følgende om engasjement av takstmann i denne forbindelse:

"4. Engasjering av takstmann

Geir Amdam orienterte om at det er strenge krav til å gjennomføre en anbudsrunde når det gjelder arbeidsoppdrag for kommunen. Samtidig legges det vekt på at en takstmann bør være kjent i de områdene som skal takseres. Engasjement av takstmann tas opp på neste møte."

- (6) Av et håndskrevet notat av 3. mai 2007 fremgår det at innklagede, for å beregne den nye anskaffelsens anslåtte verdi, tok utgangspunkt i enhetsprisen for takseringsarbeidet som var gjennomført i 2002 til 2004. Denne enhetsprisen beregnet innklagede ut i fra den prisen Norsk Takstallianse hadde gitt i sitt tilbud av 18. september 2002 under post 1. "Boligobjektene inkl mva kr 1 311.920", da det var dette arbeidet innklagede fant var sammenlignbart med det arbeidet som skulle gjennomføres i den nye anskaffelsen. I notatet fremgår det at innklagede i 2002 til 2004 totalt hadde fått taksert 5880 eiendommer av samme type som eiendommene som skulle takseres i denne konkurransen (hus, hytter og våningshus på bruk). Når innklagede la til grunn en samlet kostnad for dette på kr 1 311.920,- inkl mva, ga dette en enhetspris på kr 223,- inkl mva per taksert eiendom.
- (7) Videre fremgår det av notatet at innklagede justerte den gamle enhetsprisen med stigningen i konsumprisindeksen (totalindeksen 2002 = 109 og mai 2007 = 118) og skjønn. Dette ga en ny enhetspris på kr 300,- inkl mva. Dette beløpet ble så tillagt et tillegg på 20 % for ekstra gangtid som følge av spredt hyttebebyggelse i aktuelle prosjekt. Dette ga en endelig enhetspris på kr 360,- inkl mva.
- (8) Når innklagede etter dette la til grunn enhetsprisen på kr 360,- inkl mva pr eiendom, som totalt omfattet 1140 eiendommer, kom innklagede frem til en anslått totalpris for anskaffelsen på kr 410.400,- inkl mva, dvs kr 328.320,- eks mva.
- (9) Etter dette avholdt kommunen et møte med skattenemndene. Fra møteprotokollen av 30. mai 2007 hitsettes følgende:

"2. Engasjering av takstmann

Geir Amdam viste til protokollen fra møtet 03.05. 2007, punkt 4, og orienterte om hva administrasjonen hadde kommet fram til: Det blir et såkalt lokalt anbud - aktuelle takstmenn fra Moldeområdet blir forespurt om å komme med tilbud. Utvelgelse blir gjort etter vanlige retningslinjer. Behandles i skattetakstnemndene på neste møte. En tar sikte på å komme i gang med taksering etter ferien."

- (10) I brev av 5. juni 2007 ble 3 lokale tilbydere av eiendomstakseringstjenester, Hammerø og Storvik Prosjekt AS, Nordvest Takst AS og Epro Eiendomsutvikling AS, invitert til å inngi tilbud på takseringsarbeidet. Fra brevet hitsettes følgende:

"Molde kommunestyre har vedtatt at det skal innføres eiendomsskatt på all fast eiendom i hele kommunen med virkning fra 1. januar 2008. Dette fører til utvidelse av eiendomsskatteområdet som vist på vedlagte kart. Området er spredt bebyggt med noen boliger, en del våningshus på bruk og hytter mv. Etter en foreløpig opptelling fordeler objektene seg foreløpig slik i antall:

- * Boliger: 450
- * Våningshus på bruk: 190
- *Hytter: 500

Molde kommune ønsker tilbud på utførelse av takstarbeidet slik at kommunestyrets vedtak kan gjennomføres.

Forutsetninger og grunnlag.

[...]

Alt takstarbeid skal være utført og kommunen i hende innen 1. desember 2007.

Molde kommune ønsker en fast pris på takstarbeidet og en timepris for takstmannen for møte i takstnemnda og evt etterarbeid som må utføres.

Valg av tilbud vil bli vektet slik:

Erfaring som takstmann for eiendomsskatt og lignende: 4

Leveringssikkerhet: 3

Kostnad/pris: 3

Alle: 10”

- (11) Innen tilbudsfristens utløp, 22. juni 2007, mottok innklagede ett tilbud, fra Epro Eiendomsutvikling AS. Av tilbudet fremgår det at selskapet tilbudte en fastpris på kr 1 003.000,-, inkl mva fordelt på kr [--] for taksering av boligene, kr [--] for taksering av våningshusene på bruk, og kr 600.000,- inkl mva for taksering av hyttene. Videre ble det tilbudt en timepris på kr [--] for etterarbeider/møter. Innklagede beregnet etter dette kontraktens totale verdi til kr 1,1 millioner inkl mva. Uten mva utgjør dette et beløp stort kr 880.000,-.
- (12) Det ble så avholdt et nytt møte med skattenemndene. I møteprotokollen av 26. juni 2007 fremgår det følgende:

”1. Forslag til vedtak:

Molde kommune engasjerer Epro AS til å utarbeide takstforslag for eiendomsskatt for den utakserte del av eiendommene i Molde kommune.

Kostnadene med takseringen, beregnet til kr 1,1 mill, dekkes over post 1205 skattetaksering.

Forslaget ble enstemmig vedtatt.

Saken oversendes plan- og utviklingsstyret og formannskapet til endelig vedtak.”

- (13) I melding om vedtak av 26. juni 2007 fra Molde kommune ved ordføreren/rådmannen til Molde formannskap fremgår det følgende:

”Det er fattet følgende vedtak på grunnlag av delegert myndighet/sommerfullmakt:
Molde kommunen engasjerer Epro AS til å utarbeide takstforslag for eiendomsskatt for den utakserte del av eiendommene i Molde kommune. Kostnadene med takseringen, beregnet til kr 1,1 mill, dekkes over post 1205 skattetaksering.

SAKSOPPLYSNINGER:

Saken ble behandlet i plan og utviklingsstyret den 26.06.07, sak nr. 74/07. Rådmannens forslag til innstilling ble vedtatt med 8 mot 3 (FrP) stemmer:

Saksprotokoll i Plan- og utviklingsstyret den 26.06.07:

Molde kommune engasjerer Epro AS til å utarbeide takstforslag for eiendomsskatt for den utakserte del av eiendommene i Molde kommune. Kostnadene med takseringen, beregnet til kr 1,1 mill, dekkes over post 1205 skattetaksering. Saken er videre oppmeldt til behandling i formannskapet. På grunn av tidsfaktoren sett i forhold til berammede politiske møter, har ordføreren og rådmannen funnet å kunne behandle saken på grunnlag av delegert myndighet/sommerfullmakt. Det vises til ovennevnte vedtak. Det forutsettes i denne sammenheng at utskrift av sakens dokumenter sendes formannskapet og kommunestyret som referatsak.

Saksopplysninger ved behandling i plan- og utviklingsstyret:

[...]

Under det forberedende arbeidet i nemndene har det blitt lagt vekt på å ta til etterretning Nyhusrapporten som anbefaler at det benyttes lokalkjente takstmenn til utførelse av takstarbeidet. Videre har man vurdert arbeidet til å komme under beløpsgrensen til utlysning i Doffin-basen i samsvar med offentlige konkurranseregler. Imidlertid har det blitt lagt vekt på at arbeidet må konkurranseutsettes. På bakgrunn av de forberedende arbeidene og nemndenes råd, ble det ved brev av 5. juni 2007 utsendt et konkurransegrunnlag til tre lokale takstfirma som har kjennskap til eiendomsskattetaksering og arbeider i det vesentlige i vår region. Disse firmaene er: Hammerø & Storvik Prosjekt AS, Nordvest Takst AS og Epro AS.

Innen tilbudsfristen 22. juni 2007 er det kommet inn tilbud fra Epro AS. De andre har gitt melding om at på grunn av arbeidssituasjonen så kan de dessverre ikke påta seg takstarbeidet. Epro AS sitt tilbud er vesentlig høyere enn rådmannen kalkulerte med under saksforberedelsen. Rådmannen har vurdert å gå ut i markedet på nytt, men har kommet til at det er lite å hente slik markedssituasjonen for bransjen er i dag. Rådmannen legger også vekt på erfaringen med hovedtakseringen i 2002/2003 da arbeidet var fullstendig konkurranseutsatt og som likevel bare førte til ett mottatt anbud. På bakgrunn av ovennevnte innstiller rådmannen på at Epro AS får oppdraget med å utarbeide forslag til takster for den utakserte del av kommunen.”

- (14) Kontrakt med Epro Eiendomsutvikling AS ble deretter inngått 3. juli 2007. Fra kontrakten hitsettes følgende:

”Punkt 3. MK aksepterer den godtgjørelse som Epro krever, men det skal gjennomføres egne forhandlinger om takstprisen på hytter etter at takstmannen har fått erfaring med tidsbruken.”

- (15) Etter dette ble saken brakt inn for klagenemnda i brev av 6. juli 2007.

- (16) Siden det fremsto som uklart for klagenemndas sekretariat hvor mange sammenlignbare eiendommer innklagede totalt hadde fått taksert i prosjektet av 2002 til 2004, og hva kostnaden for dette arbeidet hadde vært, har sekretariatet forsøkt å få oppgitt klare tall for dette. Basert på den e-post korrespondanse som har vært mellom

innklagede og klagenemndas sekretariat legger nemnda til grunn at innklagede i forrige takseringsrunde takserte 5862 sammenlignbare eiendommer, og at dette totalt hadde kostet kr 1 750.188,- inkl mva, dvs kr 1 411.442,- eks mva. Dette medfører en enhetspris pr. eiendom på kr 298,- inkl mva, og kr 240,- eks mva, noe som er høyere enn den enhetsprisen som innklagede opprinnelig la til grunn for vurderingen av anskaffelsens verdi.

- (17) Når det gjelder klagers oppfatning av gjeldende enhetspriser på takseringstjeneste av fast eiendom ble det i e-post av 9. november 2007 innsendt kopi av følgende e-post korrespondanse klager hadde hatt med et meglerhus:

”Viser til telefonsamtale av i går ad verdivurdering/markedsvurdering av boligeiendom i Molde. Vi kan foreta slik vurdering for deg, vår pris er kr 2500,- inkl mva.”

- (18) I tilknytning til klagers oppfatning om innklagedes prisjustering etter konsumprisindeksen ble det i e-post av 9. november 2007 innsendt følgende e-post fra Statistisk sentralbyrå vedrørende anvendelsen av konsumprisindeksen kontra arbeidskraftskostnadsindeksen:

”Statistisk sentralbyrå kan dessverre ikke bekrefte at en statistikkilde er mer relevant enn en annen statistikkilde, i alle fall ikke uten å være sikker på å ha tilgjengelig alt bakgrunnsmateriale og forutsetninger for bruk, men vi kan presisere hva statistikkildene generelt sett er mest relevante å brukes til.

Konsumprisindeksen (KPI) har som formål å måle den faktiske prisutviklingen for varer og tjenester etterspurt av private husholdninger. Eller sagt noe annerledes er formålet å måle utviklingen i levekostnadene til private husholdninger (kostnadene for et bestemt forbruk av varer og tjenester på ett tidspunkt i forhold til kostnadene for samme forbruk på et annet tidspunkt).

Populasjonen er alle varer og tjenester som tilbys private husholdninger bosatt i Norge. Det er to typer observasjoner for disse varer og tjenester som måles, nemlig forbruksutgifter og priser. Konsumprisindeksen er i utstrakt grad benyttet som grunnlag ved regulering av kontraktsbeløp og lønnsforhandlinger der indeksen har funksjon som en indikator for den prisstigning lønsmottagerne er stilt overfor i samfunnet. Konsumprisindeksen er imidlertid ikke korrigert for endringer i direkte skatter på inntekt og formue og vil derfor ikke uten videre reflektere endringer i husholdningenes disponible inntekt. Videre har konsumprisindeksen anvendelse i tilknytning til justering av private leiekontrakter og avtaler i næringslivet.

Se detaljer på http://www.ssb.no/emner/08/02/10/nos_c680/nos_c680.pdf.

Arbeidskraftskostnadsindeksen (AKI) har som formål å vise endringer i gjennomsnittlige arbeidskraftskostnader per betalte time gjennom året. Ellers sagt annerledes skal AKI vise endringer i virksomhetenes totale kostnader ved å sysselsette arbeidskraft.

Indeksene har dermed en litt annen vinkling enn KPI. KPI måler prisutvikling for varer og tjenester for private husholdninger, mens AKI viser hvilke totale kostnader

(lønn, sosiale utgifter, arbeidsgiveravgift ol) en arbeidsgiver har for sine ansatte. Populasjonen er foretak i privat sektor.

AKI er også i utstrakt grad benyttet som grunnlag ved regulering av kontraktsbeløp og avtaler i næringslivet. Det typiske er i avtaler over tid der virksomheten med arbeidsgiveransvar til de som skal utføre arbeidet kontrakten gjelder ønsker sikkerhet for at oppdragsbeløpet blir jevnlig oppjustert for å dekke inn økninger i kostnadene på arbeidskraften.”

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (19) Molde kommunes anskaffelse av takseringstjenester utgjør en ulovlig direkte anskaffelse. Kontrakten som er inngått har en verdi på 1,1 millioner kroner inkl mva, dvs kr 880.000,- eks mva. Anskaffelsen skulle vært kunngjort i samsvar med regelverket.
- (20) Det er ikke relevant å anvende konsumprisindeksen ved justering av enhetsprisen fra kontrakten av 2002 til 2004. Istedenfor skulle innklagede benyttet arbeidskraftskostnadsindeksen for bygge- og anleggsarbeid, som viser en stigning på 22, 3 % fra 3. kvartal 2002 til 2. kvartal 2007, i motsetning til konsumprisindeksen som kun har steget 8,3 % i samme periode. Det vises her til uttalelsene fra Statistisk sentralbyrå i e-post av 9. november 2007.
- (21) Ved uformell kontakt med to meglerhus er det blitt opplyst at en skriftlig verdivurdering/takst av bolighus/hytter/våningshus på bruk i Molde vil ha en enhetskostnad på mellom kr 1200,- eks mva og kr 2500,- inkl. mva. Om man fordeler verdien 50-50 på innvendig og utvendig befaring, vil en befaring av et omfang som en eiendomsskattetaksering krever gi en minstekostnad på kr 600,- eks mva per eiendom. Med 1140 eiendommer gir dette en total kostnad på kr 700.000,- eks mva.
- (22) Siden innklagede i perioden 2002 og frem til i dag også har gjennomført andre takseringsarbeid enn det som ble benyttet som referanseprosjekt i denne konkurransen, skulle innklagede også tatt hensyn til kostnadene i disse prosjektene da anskaffelsesverdien i denne kontrakten ble fastsatt. Dette ville gitt en høyere enhetspris.

Innklagedes anførsler:

- (23) Det bestrides at innklagede har gjennomført en ulovlig direkte anskaffelse.
- (24) Ved vurderingen av anskaffelsens anslåtte verdi tok innklagede utgangspunkt i enhetsprisen i tilbudet fra Norsk Takstallianse ved Enok Lien av 18. september 2002. Etter justering av denne prisen for prisutviklingen etter konsumprisindeksen og skjønn kom innklagede frem til en enhetspris på kr 300,-. Denne prisen ble så ilagt et tillegg på 20 % for ekstra gangtid i aktuelle prosjekt. Innklagede kom da frem til en beregnet endelig enhetspris for anskaffelsen på kr 360,-. Når denne ble lagt til grunn i aktuelle anskaffelse, som omfatter 1140 eiendommer, ga dette en anslått anskaffelsesverdi på kr 410.400,- inkl mva og kr 328.320,- eks mva, dvs et beløp under den nasjonale kunngjøringsgrense. Det var da også lagt vekt på at aktuelle anskaffelse omfatter færre eiendommer og er mindre komplisert. I ettertid erkjenner

innklagede at antall eiendommer var lavere enn det de opprinnelig la til grunn ved beregningen, og at totalkostnaden ble noe høyere på grunnlag av tilleggsarbeider.

- (25) Innklagede mener at det er gjort en grundig vurdering av anskaffelsens verdi på det aktuelle tidspunktet, og at det således ikke er grunnlag for å si at innklagede har opptrådt grovt uaktsomt. Kommunen hadde bak seg et større takseringsarbeid, og en periode med vedlikehold av eksisterende takster, samt taksering av nye eiendommer som kom til. Videre er kommunen medlem av KS eiendomsskatteforum og har kontakt med kommuner i Norge som driver med eiendomsskattetaksering. Denne bakgrunnskunnskapen danner grunnlaget for innklagedes beregning. Kommunen har videre kunnskap til andre kommuners takstarbeid, og mener å ha kjennskap til markedssituasjonen i takstbransjen. Kontakter kommunen har gjennom KS eiendomsskatteforum viste at det på angjeldende tidspunkt var lite relevant erfaring som kunne benyttes av kommunen for å vurdere takstkostnaden. Innklagede kontaktet Kristiansund kommune som gjennomførte omtaksering i 2006, men ved henvendelse dit var det lite relevante opplysninger å hente, særlig med hensyn til fritidseiendommer som var viktig for innklagede. Kommunen hadde derfor kun ett sikkert utgangspunkt, nemlig erfaringene fra eget omfattende takstarbeid basert på det takstopplegget og de takstsjablongene som er gjeldende for eiendomsskattetaksering i Molde kommune. Kommunen har for øvrig et kontinuerlig takstarbeid gående, og kjenner prisnivået i lokalmarkedet for enkelttakster mv. Den beregning som er gjort er enkel, men det ligger mye kunnskap og vurdering bak. Dette må klagenemnda ta i betraktning.
- (26) Det er uansett feil slik klager hevder at kostnadene for eiendomsskattetjenester er på opptil kr 2500,- pr. stk og med innvendig besiktigelse. Dette er opplysninger som er udokumenterte og verdiløse og som kommunen i alle fall ikke kunne benytte for sitt grunnlag. Eiendomsskattetaksering er i sin natur massetakst, og baserer seg kun på utvendig besiktigelse. Videre er det ikke nødvendig for takstmannen å fremskaffe opplysninger om eiendommene selv. Dette kan være et betydelig arbeid og utføres av kommunen selv. Dette gir takstpriser på et helt annet nivå enn det som blir referert av klager.
- (27) Ved utlysningen av anskaffelsen i 2002 var det lite interesse for arbeidet. Det var derfor kun ett firma, Norsk Takstallianse Eiendom v/ Enok Lien, som innga tilbud. På grunn av arbeidets omfang måtte firmaet engasjere eksterne takstmenn utenfor Molde kommune. I ettertid viste det seg at mangel på lokalkunnskap hos de eksterne takstmennene førte til at kvaliteten på takstene ble usikker, særlig mht skjønnsutøvelsen. Dette bekreftes av advokat Harald Nyhus' evalueringsrapport av takstarbeidet av 9. juli 2004. I rapporten understrekes det at det i eiendomsskattetaksering er viktig at takstmennene har tilstrekkelig lokalkunnskap for å kunne utøve et tilstrekkelig skjønn. Dette la også skattenemnda vekt på ved håndteringen av denne anskaffelsen. I tillegg fremgår det av NTFs etiske retningslinjer at takstmenn anbefales å vise tilbakeholdenhet med å gjøre takstarbeid utenfor det området de har lokalkunnskap. Det var derfor ikke påregnelig at det ville komme takseringstilbud utenfor lokalområdet.
- (28) Ut fra anskaffelsens anslåtte verdi ble det valgt å henvende seg direkte til tre lokale firma med god kjennskap til eiendomsmarkedet i Molde for å invitere disse til å inngi

tilbud. Ved tilbudsfristens utløp forelå det kun ett tilbud, fra Epro Eiendomsutvikling AS.

- (29) Da det innkomne tilbudet var vesentlig høyere enn innklagede hadde regnet med ble det vurdert å kunngjøre anskaffelsen. Som følge av markedssituasjonen i takst- og konsulentbransjen og krav om lokalkjente takstmenn, slo innklagede imidlertid dette fra seg. Etter innklagedes oppfatning viste tilbudsprisen at markedet egentlig ikke var interessert i oppgaven. Dette bekreftes også av at de to andre tilbyderne som ble bedt om å inngi tilbud ikke var interessert, fordi de allerede hadde for mye arbeid. Ut fra dette mente man at en kunngjøring av konkurransen ikke hadde noen praktisk og økonomisk begrunnelse, og fort bare kunne bli en øvelse som tok tid og ressurser uten annet resultat enn det som allerede var avklart. Man la også vekt på at det i den tidligere konkurransen også kun var kommet inn ett tilbud. I kontrakten med Epro Eiendomsutvikling AS er det for øvrig lagt inn en forhandlingsbestemmelse med den hensikt å kunne redusere takstkostnadene for hytter, jf kontraktens punkt 3. Per 3. november 2007 er det klart at sluttkostnaden for takseringen av hyttene vil bli betydelig redusert, men det er ennå for tidlig å fastslå til hvilket beløp. Det er likevel klart at anskaffelsens totale verdi vil overstige kr 500.000,-.
- (30) Innklagede hadde to muligheter: enten å akseptere det tilbudet som var kommet inn fra Epro AS eller lyse anskaffelsen ut i Doffin, men da med krav om lokalgodkjente takstmenn. Innklagede valgte første alternativ. Innklagede er enig i at dette er et avvik ut fra anskaffelsesregelverket. Ut fra de hensyn det var nødvendig å ta i denne saken, kan innklagede likevel ikke se at regelverket for offentlige anskaffelser er brutt. Det understrekes at dersom anslaget over anskaffelsens verdi hadde vært mer treffsikkert, ville anskaffelsen blitt kunngjort i Doffin. Da ville innklagede lagt avgjørende vekt på at arbeidet skulle utføres av takstmenn med lokalkunnskap. Det må legges vekt på at det ikke har kommet inn klage på kommunens behandling fra takstfirma eller andre profesjonelle takstmenn som kan ha følt seg forbigått. Rådmannen har derfor rett i sin vurdering om at det på angjeldende tidspunkt ikke var noe marked for denne oppgaven.

Klagenemndas vurdering:

Spørsmålet om det foreligger en ulovlig direkte anskaffelse.

- (31) Etter lov om offentlige anskaffelser § 7b kan en oppdragsgiver ilegges overtredelsesgebyr dersom oppdragsgiveren eller noen som handler på dennes vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt foretar en ulovlig direkteanskaffelse. En ulovlig direkteanskaffelse er en anskaffelse som ikke er kunngjort i henhold til reglene om kunngjøring i forskrifter gitt i medhold av loven.
- (32) Av forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 § 9-1, jf § 2-1 (2), følger det at alle offentlige anskaffelser med en anslått verdi over kr 500.000,- eks mva skal kunngjøres i Doffin databasen, med mindre en av unntaksbestemmelsene for direkte anskaffelse i forskriftens § 2-1 kommer til anvendelse. Det er på det rene at anskaffelsen av eiendomsskattetakseringstjenester ikke er kunngjort, og spørsmålet er om det forelå en plikt til dette.
- (33) Utgangspunktet for beregningen av anskaffelsens terskelverdi fremkommer av forskriftens § 2-3 (1). Anskaffelsens anslåtte verdi beregnes på grunnlag av

oppdragsgivers anslag av det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale, eks mva, for de kontrakter som utgjør anskaffelsen.

- (34) Beregningen skal, for anskaffelser som ikke krever kunngjøring, være holdbar på det tidspunkt oppdragsgiver etter en forsvarlig vurdering av markedet begynner å innhente tilbud, jf forskriftens § 2-3 (2). Spørsmålet er om beregningen av takseringstjenestenes verdi i denne saken var holdbar, og om det var forsvarlig av innklagede å legge til grunn ovennevnte beløp på kr 328.320,- eks mva som grunnlag for beregningen av terskelverdien. Det er innklagede som må dokumentere at det er foretatt en forsvarlig vurdering, og at anskaffelsen ligger under terskelverdien.
- (35) Forskriftens ordlyd viser at vurderingen av om oppdragsgivers anslag over anskaffelsens verdi er i overensstemmelse med regelverket, beror på en skjønnsmessig vurdering av hva anskaffelsen forventes å koste. Det foreligger verken domstolspraksis eller KOFA-praksis på hva som nærmere kreves for at vurderingen skal være forsvarlig. I veilederen til det nye regelverket er det uttalt følgende om beregningen av anskaffelsens verdi:

"Oppdragsgiveren må gjere eit kommersielt overslag over kva han meiner anskaffinga vil vere verd. Tidlegare anskaffingar av same typen, anskaffingar hos andre offentlege oppdragsgivarar og marknadsundersøkingar blir sentrale moment i en slik vurdering.

[...]

"Oppdragsgiveren må gjere ei forsvarleg skjønnsvurdering når verdien av anskaffinga skal bereknast. Om tilboda i etterkant likevel viser seg å ligge over terskelverdiane, er ikke dette avgjerande dersom oppdragsgivaren har gjort ei forsvarleg skjønnsvurdering. Dersom tilboda ligg høgt over overslaga, kan det derimot vere grunn til å spørje om overslaga oppdragsgiveren har gjort er forsvarlege.

- (36) I det danske Klagenævnet for Udbud er det avsagt en kjennelse av 16. desember 2003 som fastslår at verdifastsettelsen må relatere seg til markedets generelle prisnivå og ikke markedets billigste løsning. I saken hadde oppdragsgiver unnlatt å kunngjøre en konkurranse om anskaffelse av 14 biler, da verdien av anskaffelsen ikke oversteg kunngjøringsgrensen dersom man anskaffet markedets billigste biler. Da oppdragsgiver imidlertid etter forhandlinger med flere bilforhandlere endte opp med å anskaffe biler til en verdi som klart oversteg kunngjøringsgrensen, var dette i strid med regelverket.
- (37) I kjennelse av 12. desember 1996 behandlet det danske Klagenævnet for Udbud en sak som omhandler en lignende problemstilling. I kjennelsen ble det slått fast at oppdragsgiver hadde lagt til grunn *"et helt utilstrækkelig grundlag"* for beregningen av anskaffelsens verdi, da det viste seg at de tre tilbudene som kom inn var mer enn dobbelt så dyre som oppdragsgivers anslåtte verdi, og anslaget var bygget på et overslag en annen oppdragsgiver hadde gitt ved telefonisk kontakt.
- (38) Det er beregningen på det tidspunkt innklagede begynte å innhente tilbud klagenemnda må ta utgangspunkt i. I denne saken legges det til grunn at dette

tidspunktet var 5.juni 2007 siden innklagede da kontaktet tre leverandører for inngivelse av tilbud på takseringstjenestene.

- (39) Hvilket "marked" oppdragsgiver må foreta en forsvarlig vurdering av fremgår ikke av forskriften. Verken veilederen til det nye regelverket for offentlige anskaffelser eller forarbeidene til de gamle og nye reglene gir noen veiledning på dette. Dette må bero på en konkret vurdering av den enkelte anskaffelse. Ettersom det i denne saken ikke er gjort egentlige markedsundersøkelser i forbindelse med den aktuelle anskaffelsen, men bare tatt utgangspunkt i erfaringer fra en anskaffelse som ligger 5 år tilbake, er det ikke behov for å ta stilling til om en vurdering av det lokale markedet er tilstrekkelig i dette tilfellet.
- (40) I denne saken har innklagede dokumentert at innklagede foretok en beregning av takseringstjenestenes verdi ut fra tilbudsprisen i det tilbudet som ble akseptert i anskaffelsen av takseringstjenesten i 2002. Innklagede fastslo først hvilken enhetspris som var fastsatt i henhold til den tidligere kontrakten, justerte denne for prisutviklingen etter konsumprisindeksen og skjønn, og la tilslutt på et tillegg på 20 % for "gangtid på grunn av spredt hyttebebyggelse". Innklagede kom, på bakgrunn av disse beregningene, til at en ny kontrakt, beregnet ut fra den eiendomsmasse innklagede ville ha taksert, ville komme på anslagsvis 328.320 eks mva.
- (41) Innklagede har opplyst at Kristiansund kommune ble kontaktet forut for vurderingen av anskaffelsens verdi, men at det var lite relevante opplysninger å hente der.
- (42) Innklagede foretok ellers ingen vurdering av markedet for takseringstjenester. Innklagede kontaktet ikke andre leverandører, og andre kommuner ble heller ikke kontaktet da det viste seg at Kristiansund kommune ikke kunne bidra med opplysninger som kunne gi et bedre grunnlag for verdifastsettelsen av anskaffelsen. Siden innklagede oppgir å være medlem av KS eiendomsskatteforum antas det at det ville være enkelt å få opplysninger om takseringskostnadene fra andre kommuner. Innklagede oppgir at kontakter kommunen har gjennom KS eiendomsskatteforum, viste at på de angjeldende tidspunkt var det lite relevant erfaring som kunne benyttes av kommunen for å vurdere takstkostnaden. Dette er udokumenterte påstander som klagenemnda ikke kan ta hensyn til i vurderingen.
- (43) Etter klagenemndas oppfatning var det ikke forsvarlig av innklagede kun å ta utgangspunkt i ett tidligere tilbud fra en lignende anskaffelse. Riktignok gjaldt tilbudet sammenlignbare tjenester, og slik sett ser nemnda at innklagede tok et riktig utgangspunkt for vurderingen av anskaffelsens verdi. Tilbudsprisen var imidlertid fra 2002, det vil si hele 5 år gammel. I et slikt tidsrom kan markedet ha forandret seg betydelig, og innklagede burde av denne grunn ha oppsøkt flere kilder for å forsikre seg om at det var forsvarlig å legge til grunn en tidligere tilbudspris.
- (44) Størrelsen på pristilbudet som kom inn i 2007, og som senere ble godtatt, er også et moment som tyder på at innklagedes vurderinger ikke kan ha vært forsvarlige. Kontrakten som innklagede inngikk etter at innklagede bestemte seg for ikke å lyse ut anskaffelsen, viste seg å være på kr 880.000,- eks mva. Dette beløpet er hele 168 % høyere enn den verdi innklagede anslo ut fra tilbudsprisen fra anskaffelsen i 2002. Det fremgår av notatet utarbeidet til saksprotokollen i Plan- og utviklingsstyret den 26. juni 2007 at bakgrunnen for ikke å kunngjøre var markedssituasjonen som følge

av tidligere erfaringer da konkurranse om takseringstjenester var kunngjort i 2002. Dette kunne i prinsippet vært forsvarlig, dersom det ut fra en konkret vurdering var sannsynliggjort at anslått verdi på tjenesten fortsatt var relevant og representativ. Det er ikke sannsynliggjort. Det fremgår også av annen dokumentasjon at innklagede var opptatt av å engasjere takstmenn med lokalkunnskap. Dette er ikke i seg selv en forsvarlig grunn til å unnlate kunngjøring av konkurranse.

- (45) Innklagede har anført at kunngjøring ble unnlatt blant annet fordi innklagede mente at det uansett bare ville komme inn ett tilbud i konkurransen. Klagenemnda har ikke tolket dette som en anførsel, men vil likevel bemerke at en slik antagelse ikke er nok til at unntaket i forskriftens § 2-1 (1) bokstav a, om at anskaffelsen bare kan foretas hos én leverandør i markedet, kommer til anvendelse. Unntaket kommer bare til anvendelse dersom innklagede kan dokumentere at det bare finnes én leverandør for disse tjenestene i markedet. Det er ikke tilfellet i denne saken hvor innklagede uttaler at to andre leverandører av takseringstjenester ble gitt mulighet til å inngi tilbud. Dette viser at det er flere potensielle leverandører i dette markedet for disse tjenestene. Det er altså ikke tilstrekkelig for å komme innunder unntaksbestemmelsen at bare én leverandør antas å kunne inngi tilbud, så lenge det finnes andre leverandører i markedet som kan tilby samme tjeneste.
- (46) Det fremgår av dette at det ikke fremstår som godtgjort at det ble foretatt en forsvarlig vurdering av anskaffelsens anslåtte verdi da oppdragsgiver besluttet å foreta en direkte anskaffelse uten kunngjøring av konkurranse. Hvilken verdi som ville fremkommet dersom innklagede hadde foretatt en forsvarlig vurdering er det vanskelig, men ikke nødvendig, for klagenemnda å fastslå presist ut fra den fremlagte dokumentasjon.
- (47) Tilbudet til den valgte leverandøren var på anslagsvis kr 880.000,- eks mva, og det er det eneste nemnda har å forholde seg til i denne saken ved en etterfølgende vurdering av anskaffelsens anslåtte verdi. Innklagede på sin side har begrunnet den høye tilbudsprisen med at markedet, som følge av for mye arbeid, egentlig ikke var interessert i oppgaven, og dermed priset tjenesten unormalt høyt. Til støtte for dette er det også vist til at de to øvrige tilbyderne unnlot å inngi tilbud under henvisning til at de allerede hadde nok arbeid. Klagenemnda er enig i at en slik markedsituasjon kan ha påvirket det pristilbud som kom inn. Dette er en av grunnene til at det ikke fremstår som forsvarlig å bygge utelukkende på tidligere erfaringer i vurderingen av hva markedspris ville være i 2007.
- (48) Klagenemnda anser det som sannsynlig at tilbudet på 880.000,- eks mva gir en indikasjon på hvordan prisnivået på slike tjenester ligger i dette området. Nemnda legger derfor til grunn at en forsvarlig vurdering av anskaffelsens anslåtte verdi på tidspunktet for tilbudsinnhenting uansett ville overstegget kunngjøringsgrensen på kr 500.000,- eks mva.
- (49) Det foreligger dermed ingen omstendigheter som gjør at unntaksbestemmelsene i forskriftens § 2-1 kommer til anvendelse. Anskaffelsen skulle vært kunngjort i overensstemmelse med regelverket, og innklagede har dermed foretatt en ulovlig direkteanskaffelse.

Overtredelsesgebyr

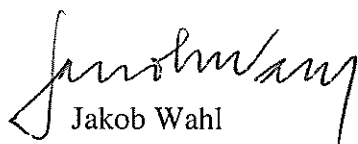
- (50) Etter at klagenemnda har konkludert med at innklagede skulle ha kunngjort anskaffelsen av takseringstjenester, må det tas stilling til om overtredelsesgebyr skal ilegges. Etter anskaffelseslovens § 7b (1) kan en oppdragsgiver etter en skjønnsmessig vurdering ilegges overtredelsesgebyr dersom oppdragsgiveren, eller noen som handler på dennes vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt foretar en ulovlig direkte anskaffelse. Ved avgjørelse av om gebyr skal ilegges, og ved fastsettelse av gebyrets størrelse skal det legges særlig vekt på overtredelsens grovhet, størrelsen på den ulovlige anskaffelsen, om oppdragsgiveren har foretatt gjentatte ulovlige direkteanskaffelser og overtredelsesgebyrets preventive virkning.
- (51) Klagenemnda har ikke, ut fra sakens dokumenter, grunnlag for å konstatere at innklagede visste at anskaffelsens verdi var over terskelverdi, og dermed skulle ha vært kunngjort på tidspunktet for innhenting av tilbud. Nemnda påpeker at innklagedes opptreden i denne saken, selv om den ikke er "forsvarlig", ikke uten videre kan anses grovt uaktsom og dermed kvalifisere for overtredelsesgebyr. Nemnda finner ikke grunn til å ta stilling til om kravet til grov uaktsomhet kan være oppfylt, da dette ikke er nødvendig ut fra den konklusjon som nemnda kommer til nedenfor.
- (52) Nemnda har, etter en skjønnsmessig helhetsvurdering av sakens karakter, kommet til at overtredelsesgebyr ikke skal ilegges, jf. ordet "*kan*" i lovens § 7 b (1). Hensynet bak reglene om overtredelsesgebyr er at fravær av konkurranse fører til mindre effektiv ressursbruk og risiko for prioritering av utvalgte leverandører. Manglende kunngjøring av en konkurranse iht regelverket vil normalt føre til mindre transparens omkring en anskaffelsesprosess, og dermed mindre konkurranse og mindre mulighet for markedet og andre til å påse at konkurranse gjennomføres. Mangel på kunngjøring av en konkurranse bør derfor sanksjoneres hardere enn andre overtredelser av regelverket for offentlige anskaffelser. I denne saken har innklagede brutt regelverket ved å unnlate å kunngjøre konkurransen, men det ble likevel gjennomført en konkurranse ved at tre ulike lokale tilbydere ble kontaktet for å inngi tilbud. Det er ikke fremlagt dokumentasjon som tyder på at innklagede har favorisert én bestemt leverandør.
- (53) Overtredelsen kan etter nemndas skjønn ikke karakteriseres som grov. Anskaffelsen var av relativt begrenset verdi, og det var ingen vesentlig overskridelse av terskelverdien på kr. 500.000. Overtredelsen har etter nemndas oppfatning isolert sett liten samfunnsøkonomisk betydning, og dette bør anses som et moment som taler mot bruk av gebyr. I tillegg er det tatt hensyn til at innklagede faktisk gjennomførte noen undersøkelser for å kartlegge terskelverdien ved å kontakte Kristiansund kommune, og ved å foreta beregninger ut fra den kunnskap innklagede hadde ut fra forrige anskaffelse. Selv om undersøkelsene ikke var tilstrekkelig til at innklagede kan anses å ha opptrådt forsvarlig, jf. premiss 49, finner nemnda grunnlag for å vektlegge dette i vurderingen av overtredelsens grovhet og om gebyr skal ilegges.
- (54) Det er videre lagt vekt på at det i dette tilfellet ikke er tale om gjentakelse av en ulovlig direkteanskaffelse, og at de preventive hensyn vil bli ivaretatt ved at nemnda har kommet til at det foreligger en ulovlig direkteanskaffelse som i seg selv utgjør et brudd på regelverket.

Konklusjon:

Molde kommune har brutt kravet i forskriftens § 9-1 (1) ved å unnlate kunngjøring av eiendomsskattetakseringstjenester.

For klagenemnda,

23. januar 2008


Jakob Wahl