



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Tildelingsevaluering

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse om en rammeavtale for transport og lagring av tekniske hjelpemidler. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt kravet til etterprøvbarehet i loven § 4 ved ikke å dokumentere hvordan evalueringen av tilbudene ble gjennomført.

Klagenemndas avgjørelse 5. mars 2019 i sak 2017/342

Klager: Norsk Bibliotektransport

Innklaget: Trondheim kommune

Klagenemndas medlemmer: Halvard Haukeland Fredriksen, Jakob Wahl og Georg Fredrik Rieber-Mohn

Bakgrunn:

- (1) Trondheim kommune (innklagede) kunngjorde 28. april 2017 på vegne av seg selv og Malvik kommune, en åpen anbudskonkurranse om en rammeavtale for transport og lagring av tekniske hjelpemidler. Rammeavtalen hadde en varighet på 48 måneder, med opsjon på forlengelse i 1 + 1 år. Anskaffelsens verdi ble estimert til 24 800 000 kroner. Tilbudsfristen var 6. juni 2017.
- (2) Ifølge konkurransegrunnlaget var tildelingskriteriene «Pris» (40 prosent), «Kvalitet» (40 prosent) og «Miljø» (20 prosent).
- (3) Tildelingskriteriet «Kvalitet» var beskrevet i konkurransegrunnlagets vedlegg 1, «Kravspesifikasjon og tildelingskriterier», punkt 3.1:

«Hvis leverandør tilbyr tilgjengelighet/åpningstid ut over minimumskrav, skal dette beskrives. Leverandør som tilbyr tilgjengelighet/åpningstid på telefon og lager ut over oppdragsgivers minimumskrav i punkt 2.7.5, vil få flest poeng.

Korttidshjelpemidler skal rengjøres og settes i stand før nytt utlån. Leverandør skal beskrive system og rutiner som skal brukes for oppdraget for å ivareta renhold og smittevern jf. krav i vedlegg 11. Leverandør med rutiner som best ivaretar krav til renhold og smittevern vil få flest poeng.

Leverandør skal beskrive lageret. Beskrivelsen skal inneholde:

o antall kvadratmeter nettoareal for lagring av hjelpemidlene

o tilgjengelighet til lageret for korttidshjelpemidler (adgang for brukere, formidlere som henter hjelpemidler selv)

o om eventuelt andre varer eller utstyr lagres under samme tak, og i tilfelle hvordan

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

*disse kan holdes adskilt på en forsvarlig måte
o hvordan nye, rene hjelpemidler til utlevering holdes adskilt fra brukte
o hvordan lager av langtidshjelpemidler og lager av korttidshjelpemidler holdes adskilt*

Oppdragsgiver vil besiktige lageret som en del av evalueringen. Tidspunkt for befaringsvil avtales direkte med hver enkelt leverandør etter tilbudsfrist.

Oppdragsgiver vil basert på innkjøpsfaglig skjønn vurdere hvor godt leverandørens lager ivaretar krav for oppbevaring av hjelpemidler. Lageret som anses best egnet vil få flest poeng.»

- (4) Innen tilbudsfristen mottok innklagede to tilbud, fra Norsk Bibliotektransport AS (klager) og Norservice AS (valgte leverandør).
- (5) Ved brev av 12. juni 2017 opplyste innklagede å ha til hensikt å inngå kontrakt med valgte leverandør. Det var angitt følgende tabell med uttelling på tildelingskriteriene:

<i>Tildelingskriterier</i>	<i>Norsk Bibliotektransport</i>	<i>Norservice</i>
<i>Pris 40 %</i>	<i>4,00</i>	<i>3,20</i>
<i>Kvalitet 40 %</i>	<i>2,40</i>	<i>4,00</i>
<i>Miljø 20 %</i>	<i>2,00</i>	<i>1,80</i>
<i>Sum max 10 poeng</i>	<i>8,40</i>	<i>9,00</i>

- (6) Det var angitt følgende om evalueringen av tildelingskriteriet kvalitet:

«Ved vurdering av kvalitet er valgte leverandør vurdert til å være vesentlig bedre enn dere. Konkurransautvalget har vurdert valgte leverandørs lager til å være vesentlig bedre egnet enn deres lager. Norservice sitt lager har publikumsmottak i første etasje, og det foregår kun liknende virksomhet i resten av bygget. Deres lager har ikke oppnådd like god score på grunn av beliggenhet i tredje etasje, samt at lageret deler bygg med andre virksomheter som driver med tilvirkning av krydder og annet som potensielt sett kan gjøre at det setter seg lukt i hjelpemidlene. Norservice sitt lager har bedre beliggenhet for innbyggere i begge kommunene enn deres lager.

Deres lager er like godt egnet til å holde nye, rene hjelpemidler adskilt fra brukte, og langtids- fra korttidshjelpemidler, som lageret til Norservice. Begge leverandører har tilbudt tilgjengelighet og åpningstid ut over minimumskrav, og er vurdert å være like gode for dette punktet.

Valgte leverandør har bedre system og rutiner for renhold og smittevern enn dere. Dere har en detaljert beskrivelse av bruk av verneutstyr for de ansatte som skal utføre renholdet, men rutinene inneholder ikke beskrivelse for håndtering av hjelpemidlene og hva man skal gjøre når det kommer inn infisert utstyr.»

- (7) I evalueringsmatrisen utarbeidet i forbindelse med anskaffelsen, er det angitt følgende poenguttelling på underkriteriene tilknyttet tildelingskriteriet «Kvalitet»:

<i>Transport tekniske hjelpemidler</i>				
<i>Kvalitet</i>	<i>40 %</i>		<i>Intern vektning</i>	<i>Høyeste skår</i>
<i>Leverandørnavn</i>	<i>Norservice</i>	<i>Norsk bibliotektransport</i>	<i>100 %</i>	
<i>Tilgjengelighet/åpningstid</i>	<i>10,00</i>	<i>10,00</i>	<i>20 %</i>	
<i>Vektet score</i>	<i>2,00</i>	<i>2,00</i>		
<i>System og rutiner for renhold og smittevern</i>	<i>5,00</i>	<i>3,00</i>	<i>40 %</i>	
<i>Vektet score</i>	<i>2,00</i>	<i>1,20</i>		
<i>Egnethet lager</i>	<i>10,00</i>	<i>4,00</i>	<i>40 %</i>	
<i>Vektet score</i>	<i>4,00</i>	<i>1,60</i>		
			<i>Maksscore</i>	<i>10</i>
<i>Sum vektet score</i>	<i>8,00</i>	<i>4,80</i>		<i>8,00</i>
<i>Poeng</i>	<i>10,00</i>	<i>6,00</i>		
<i>Score</i>	<i>4,00</i>	<i>2,40</i>		

- (8) Ved brev datert 21. juni 2017 ble tildelingsbeslutningen påklaget av klager. Klager fremmet en rekke innsigelser mot hvordan tilbudene var blitt evaluert. Klagen ble besvart av innklagede ved brev datert 26. juni 2017. Ingen av klagers innsigelser ble tatt til følge.
- (9) Kontrakt mellom innklagede og valgte leverandør ble inngått 5. juli 2017. Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 19. desember 2017.
- (10) Nemndsmøte i saken ble avholdt 4. mars 2019.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (11) Innklagede har brutt regelverket ved at tildelingen ikke har skjedd på grunnlag av det beste forhold mellom pris og kvalitet, jf. forskriften § 18-1 (1) bokstav c. Det er ikke valgte leverandør som har gitt det beste tilbudet i henhold til tildelingskriteriene, jf. forskriften § 18-1 (5) og § 25-1 (2). Innklagedes vurderinger knyttet til smittevern og renhold utgjør et brudd på de grunnleggende prinsippene om likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvnbarhet i loven § 4.
- (12) I valgte leverandørs tilbud fremgår det ingen opplysninger som omhandler deres systemer og rutiner for smittevern. Innklagede kunne derfor ikke legge til grunn at valgte leverandør hadde bedre rutiner enn klager. Klager bestrider ikke at innklagede hadde adgang til å legge vekt på informasjon som ble mottatt under befaringen. Det reageres imidlertid på at valgte leverandør fikk bedre score på dette punktet. Rutinene var ikke tilstrekkelig skriftliggjort, særlig sett hen til at klager har fått trekk i sin score for manglende skriftlighet av enkelte rutiner på dette punktet. Manglende skriftlige rutiner hva gjelder smittevern og renhold vil kunne få alvorlige konsekvenser for brukere av utstyr. Det fremstår derfor som uholdbart at valgte leverandør ikke har fremlagt slik dokumentasjon. Manglende skriftlighet fører til at det ikke er mulig for klager å vurdere hvorvidt valgte leverandør har inngitt et bedre tilbud på dette punktet.
- (13) Valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist, jf. forskriften § 24-8 (1) bokstav b og forskriften § 24-8 (2) bokstav a. I alle tilfeller må manglende dokumentasjon av smittevern og renhold medføre betydelig trekk i poengscoren til valgte leverandør, da de ikke har besvart konkurransen på dette punktet.
- (14) Det er valgte leverandør som i perioden før 4. juli 2018 leverte de tjenester til innklagede som anskaffelsen gjelder. Det er nærliggende å anta at dette har vært en medvirkende årsak til at innklagede har lagt til grunn opplysninger om valgte leverandør som ikke fremkommer av det skriftlige tilbudet.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (15) Det foreligger ikke noe brudd på forskriften § 18-1 (5). Beskrivelsen av tildelingskriteriet kvalitet fremgår av konkurransegrunnlagets vedlegg 1. Det er videre beskrevet hva som ligger til grunn for innklagedes vurdering av rutiner og system for renhold og smittevern både i innstillingsbrevet og i svaret på klagen av 29. juni 2017. Dokumentene viser at tildelingskriteriet ikke er så skjønnspreget at det ga ubegrenset valgfrihet ved evalueringen av tilbudene. Hva som skulle evalueres er konkretisert i konkurransegrunnlaget, og evalueringen viser at det er det skriftlig tilbudet og informasjon som fremgikk på befaringen som er lagt vekt på ved evalueringen. Alt som er evaluert er knyttet til tjenesten.
- (16) Beskrivelsen i tildelingsmeddelelsen kunne bedre reflektert den faktiske evalueringen av underkriteriet om rutiner for renhold og smittevern, og at det kan stilles spørsmål om beskrivelsen oppfyller kravet forskriften § 25-1 (2). Det er ulemper i tilbudet til klager som er beskrevet, ikke det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler. Den relative fordel til det valgte tilbudet er at rutiner og system for renhold og smittevern inkluderer hjelpemidlene, ikke bare de ansatte.

- (17) Innklagede har ikke brutt de grunnleggende kravene i loven § 4 ved tildelingsevalueringen. Valgte leverandørs skriftlige tilbud inneholder en veldig kort beskrivelse av rutiner og systemer for renhold og smittevern, og det var på befaring innklagede fikk se hvordan det ble utført i praksis. Innklagede hadde adgang til å legge vekt på informasjon mottatt under befaring. Begge leverandørene leverte inn dokumentasjon på at minstekravene i konkurransegrunnlaget var oppfylt, ved å ha utfylt konkurransegrunnlagets vedlegg 6 *Egenerklæring*. Tilbudet til valgte leverandør er lagt opp etter minstekravene. Det er ikke laget egne punkter for tildelingskriteriene. Informasjonen som fremkommer går ut over oppfyllelse av minstekravene, og sier dermed også noe om tildelingskriteriene. Det skriftlige tilbudet er vurdert å være tilstrekkelig skriftlig dokumentasjon på at system og rutiner utover minstekravene var på plass. Hovedforskjellen mellom besvarelsene er at valgte leverandør inkluderer hjelpemidlene, som er den vesentlige delen for utføring av denne kontrakten. Det er framvisning på befaring sammen med det skriftlige tilbudet som gjør at valgte leverandør er vurdert som bedre enn klager på dette punktet. Valgte leverandørs besvarelse er kort, men inneholder det vesentlige for å utføre tjenesten. Klagers beskrivelse er detaljert, men mangler det vesentligste – hjelpemidlene.
- (18) For underkriteriet system og rutiner for renhold og smittevern er valgte leverandør vurdert å ha den beste løsningen, men har i likhet med klager ikke oppnådd maks poeng. I tillegg viser poengsettingen at underkriteriet om lagerets egnethet er det som gjør det store utslaget i evalueringen.
- (19) I evalueringen har innklagede lagt til grunn valgte leverandørs skriftlige tilbud og informasjonen som fremkom på befaringen. Det er ikke lagt vekt på opplysninger innklagede har om leverandøren som følge av eksisterende kontraktsforhold.
- (20) Valgte leverandørs tilbud skulle ikke ha vært avvist i medhold av forskriften § 24-8 (1) bokstav b eller § 24-8 (1) bokstav a. Punktet det dreier seg om, er knyttet til et tildelingskriterium, og valgte leverandørs korte beskrivelse av underkriteriet er ikke vurdert til å utgjøre et så stort avvik eller så stor uklarhet at dette utløser plikt eller rett til avvising av tilbudet.

Klagenemndas vurdering:

- (21) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder transport og lagring av tekniske hjelpemidler som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 24 800 000 kroner. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen etter det opplyste forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 del I og III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (22) Overfor innklagede hadde klager en rekke innsigelser mot evalueringen av tilbudene. Så vidt klagenemnda forstår den foreliggende klagen, anføres det imidlertid her først og fremst at det ikke er mulig å forstå hvorfor valgte leverandør fikk en uttelling på 5 poeng for system og rutiner for renhold og smittevern, mens klager kun fikk 3 poeng.
- (23) Klager har i denne forbindelse vist til at det i valgte leverandørs tilbud ikke fremgår opplysninger som omhandler selskapets systemer og rutiner for smittevern. Klagenemnda er enig med klager i at det er vanskelig å se at valgte leverandørs tilbud inneholder noen opplysninger om dette. Slik saken er opplyst for nemnda, er det heller ikke ført referater fra befaringen, eller på annen måte dokumentert hvilken konkret informasjon som ligger

til grunn for at valgte leverandør ble vurdert som bedre enn klager på kriteriet om system og rutiner for renhold og smittevern. Dette utgjør et brudd på kravet til etterprøvbarehet i loven § 4. Som følge av den manglende dokumentasjonen har klagenemnda ikke grunnlag for å ta stilling til om innklagedes evaluering av tilbudene er i tråd med regelverket.

- (24) Bruddet på regelverket som klagenemnda har konstatert «*kan ha påvirket resultatet av konkurransen*», og gir følgelig grunnlag for tilbakebetaling av klagegebyret, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Konklusjon:

Trondheim kommune har brutt det grunnleggende kravet til etterprøvbarehet i loven § 4.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Georg Fredrik Rieber-Mohn

Dokumentet er godkjent elektronisk