



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

---

**Saken gjelder:** Avvisning av leverandør. Avvisning av tilbud. Krav til ytelsen.

*Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av en rammeavtale for elektroarbeid og materiell. Klager anførte at innklagede hadde brutt anskaffelsesregelverket ved å ikke avvise valgte leverandørs tilbud. Anførselen førte ikke frem. Heller ikke klagers anførsler om lovligheten av et tildelingskriterium eller manglende oppfyllelse av et kvalifikasjonskrav førte frem.*

### Klagenemndas avgjørelse 29. november 2019 i sak 2018/228

**Klager:** Pettersson & Gjellesvik AS

**Innklaget:** Bergen kommune

**Klagenemndas medlemmer:** Marianne Dragsten, Halvard Haukeland Fredriksen og Kristian Jåtog Trygstad

#### Bakgrunn:

(1) Bergen kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 18. mai 2018 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av en rammeavtale om levering av elektroarbeid og materiell til Bergen kommune ved Etat for boligforvaltning. Tilbudsfrist ble i kunngjøringen angitt til 19. juni 2018. Konkurransgrunnlaget estimerte den totale kontraktsverdi til 60 millioner kroner. Rammeavtalens varighet var opplyst å være 2 år, med opsjon på ytterligere 2 år.

(2) Anskaffelsen ble i kunngjøringen beskrevet som:

*«Løpende oppdrag innen elektrotjenester for Bergen kommune ved Etat for boligforvaltning (EBF). Forefallende vedlikeholdsarbeider, utvendig og innvendig elektrikerarbeider. IK-elektro etter bestilling. Service / vedlikehold på brannalarm og nødlysanlegg. Kontroll og oppfølging av Safeview. Rammeavtalen vil gjelde arbeider innen Bergen kommune. Leverandøren skal ha betjent vaktordning alle dager. Rammeavtalene har som formål å dekke oppdragsgivers løpende behov. Prosjekter der elektroarbeid inngår som en naturlig del av totalleveransen er ikke en del av rammeavtalen.»*

(3) Konkurransgrunnlaget stilte følgende kvalifikasjonskrav om kvalitetsstyring:

*«Krav til kvalitetsstyring*

*Oppdraget krever leverandører som har systemer for kvalitetsstyring. Dokumentasjon (skal gis på én av følgende måter): Beskrivelse av firmaets rutiner vedrørende kvalitetsstyring, med vekt på kvalitetssikring, ressursstyring, ledelsens ansvar, tilvirkningsprosess og kontinuerlig analyse og forbedring. Om leverandør innehar ISO*

**Postadresse**  
Postboks 511  
Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse**  
Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: [post@knse.no](mailto:post@knse.no)  
[www.klagenemndssekretariatet.no](http://www.klagenemndssekretariatet.no)

*9001:2008 sertifikat (eller nyere versjon), aksepteres slikt sertifikat som dokumentasjon på oppfyllelse av kvalifikasjonskravet.»*

- (4) Kontrakt ville tildeles basert på tildelingskriteriene «Kvalitet» 40 prosent, og «Pris» 60 prosent.
- (5) Kriteriet «Kvalitet» var delt inn i «Synergier», «Mottak og utførelse av bestilling», «Læreprosesser» og «Gjennomføring av kontroll brann- og nødlysanlegg».
- (6) Kriteriet «Mottak og utførelse av bestilling» var beskrevet:

*«Leverandøren bes beskrive hvilket system han har for å sikre god og riktig utførelse av leveranse, og mulige merverdier Oppdragsgiver kan få av systemet.*

*Ikke utfyllende liste:*

- *Mottak og utførelse av bestilling*
- *Gjennomføring av oppdrag*
- *Ressursstyring*
- *Avvikshåndtering*
- *Egenkontroll av leveransen*
- *IT-system*
- *FDV-dokumentasjon*

*Dokumentasjon: Leverandørens dokument»*

- (7) Kriteriet «Læreprosesser»:

*«Leverandør bes beskrive hvilke læringsprosesser man benytter og hvordan disse verifiseres for å lære opp nye medarbeidere, samt oppdatering av kompetanse på eksisterende ansatte.*

*Dokumentasjon: Leverandørens dokument.»*

- (8) Kriteriet «Gjennomføring av kontroll brann- og nødlysanlegg»:

*Leverandøren skal beskrive detaljert hva som blir kontrollert ved gjennomføring av kontroll, og hvordan. Leverandøren skal beskrive hvordan dette dokumenteres. Dokumentasjon skal være tilgjengelig for oppdragsgiver, beskrive leverandørs løsning på overlevering av dokumentasjon.*

*Dokumentasjon: Leverandørens dokument.»*

- (9) Innen tilbudsfristen mottok innklagede seks tilbud, herunder fra Petterson & Gjellesvik AS (heretter *klager*) og Bergen Elektroservice AS (heretter *valgte leverandør*).

(10) I valgte leverandørs tilbud var det opplyst om at kvalifikasjonskravet til kvalitetsstyring var oppfylt ved bruk av: «Internkontrollsystemet Norik Web». Det var også levert en syv siders beskrivelse: «Presentasjon av Bergen Elektroservice sitt IK system».

(11) Valgte leverandør besvarte «Mottak og utførelse av bestilling» følgende:

*«Bergen Elektroservice AS mottar bestilling pr mail sendt til arbeidsordre@bergenelektroservice.no. Denne bestillingsmail generer ordre i vårt ordresystem Visma Contracting og sendes servicemontør som mottar ordren i Speedycraft ordrebehandlingssystem for utarbeidende. Ordren tilfaller den servicemontør som er oppgitt som kontaktperson/ansvarlig montør for det distrikt mailbestilling er merket. Dette er ihht til digitalt oppsett. Når ordre avsluttes av utførende elektriker kan det generes en mail til bestiller med dokumentasjon på utført arbeid. I vårt ordresystem lagres dokumentasjon for fremtidig bruk på lokal server og sky og kan derfor hentes frem ved behov. Den montør som er ansvarlig for distriktet tar kontakt og avtaler tid for utførelse oppdrag med beboer/oppgitt kontaktperson. Ved behov kan oppdraget tilføres annen utførende montør. Ansvarlig montør vil i slike tilfeller fremdeles ha full oversikt over fremdrift og utførelse via Speedycraft ordrebehandlingssystem. Avvik meldes via oppdragsgivers sms-koder som er oppgitt på bestillingsmail. Bergen Elektroservice AS utfører flere former for egenkontroll. Montørene avslutter ethvert oppdrag med egenkontroll/sluttkontroll. Vi benytter her Nelfos 5sikre, utarbeidet i samråd med og godkjent av DSB. Bergen Elektroservice AS utfører stikkprøver av utførte oppdrag. Disse kontroller utføres av prosjektleder på bakgrunn av erfaringer og eventuelle avvik som måtte dukke opp. Før faktura sendes gjennomgås ordre og dokumentasjon av intern tredjepart, ved registrert installatør.»*

(12) Valgte leverandør besvarte «Læreprosesser» følgende:

*«Bedriften har stort fokus på tilegning av kunnskap og videreformidling av denne. Vi har utarbeidet en egen intern standard (BES Standard) som inneholder egne kapitler for alle aktuelle typer arbeidsoppgaver samt HMS. Denne oppdateres kontinuerlig både mht. forskrifter, nye produkter på markedet, installasjonsmetoder og andre relevante endringer i bransjen. Alle bedriftens ansatte kurses årlig i standarden samt at nyansatte gjennomgår denne sammen med bedriftens fagansvarlige person ved ansettelse. Vi samarbeider tett med vår grossist mht. kursvirksomhet. Bedriftens fagansvarlige person lager i samarbeid med grossisten semesterplaner for hvilke kurs som skal gjennomføres. Montørene i bedriften oppfordres til å komme med forslag til aktuelle kurs. Det være seg, varme arbeider, programmering av styringssystemer, energistyring, lover og forskrifter osv. Dette tas med i vurderingen når semesterplaner legges. Alle ansatte er pålagt å gjennomgå årlig førstehjelpskurs og kurs i FSE (Forskrift om sikkerhet ved arbeid i og drift av elektriske anlegg) Bedriften tar årlig inn lærlinger. Disse meldes inn til OKEL (opplæringskontoret for elektro lærlinger) hvor de gjennomgår den teoretiske opplæringen som kreves frem mot fagprøve. Den praktiske opplæringen i bedriften foregår sammen med erfarne montører og under oppsyn av saksbehandlere. Lærlingen gjennomgår før oppmelding til fagprøve, et eget forkurs med bedriftens fagansvarlige person. Montørene som utfører arbeider på brannalarmanlegg har egen kursing i dette.*

*Vi innehar rammeavtaler og har kurset personell til følgende brannalarm leverandører: Eltek (Honeywell), Schneider Fire and security, Siemens Fire and security, Autronica, Elotec».*

- (13) Valgte leverandør hadde også vedlagt bevis fra Hordaland fylkeskommune på at selskapet var godkjent som læringsbedrift i elektromontørfaget.
- (14) For «Gjennomføring av kontroll brann- og nødlysanlegg» besvarte valgte leverandør følgende for brannalarmkontroll:

*«Gjennomføring av brann og nødlyskontroll*

*• Brannsikkerhetsarbeider er ett av våre viktigste satsningsområder og vi har utført årskontroller på brannalarm og nødlysanlegg hos både offentlige og private kunder i 30 år. Bergen Elektroservice AS sysselsetter pr i dag 2 årsverk på dette fagfeltet.*

*Årlig **brannalarmkontroll** gjennomføres i samarbeid med kunden og kundens retningslinjer og i henhold til NS 3960, men i korte trekk inneholder brannalarmkontroller følgende:*

- Informasjon om kontroll leveres / henges opp på lokasjon i forkant slik at kunde kan planlegge ut fra kontrollen med hensyn på klokketest og eventuelle dører som må åpnes for kontrollen.*
- På testdagen settes sentral i testmodus slik at ikke brannvesen eller alarmsentral får unødvendige utrykninger.*
- Så utføres en funksjonstest av sentralen, og batterier måles på ladespenning*
- Så testes 30 % av detektorene med gass, her ruller vi på hvilke detektorer som testes fra år til år. Resten av detektorene sjekkes visuelt.*
- Så tester vi alle manuelle meldere. Den siste manuelle melderer brukes til å sette i gang klokketest og eventuelle styringer fra brannsentralen.*
- Batteriet i sentralen blir målt både med og uten belastning under klokketesten.*
- Så tester vi overføringer til alarmstasjoner og brannvesen Gjennomgang av dokumentasjon og loggbok utfylles med årskontroll gjennomført.*
- Rapport skrives og eventuelle avvik rapporteres videre til kunde. Hvis ikke der er avvik blir rapport sendt til kunde og rapporten lagres på server.»*

- (15) Kontrakt ble tildelt valgte leverandør ved brev datert 25. juni 2018 basert på at valgte leverandør hadde det beste tilbudet i konkurransen. Det ble opplyst om at valgte leverandør var best både på pris og kvalitet. Det eneste underkriteriet under kvalitet valgte leverandør ikke var vurdert som bedre på, var «synergier» hvor besvarelsen ikke var fullt så god som beste tilbyder. En samlet vurdering ga valgte leverandør en evalueringssum på 6 956 016, 30 kroner hvorav 51 066,30 kroner var «tillegg for lavere kvalitet». Klager ble rangert som nummer to i konkurransen. Klagers evalueringssum var på 7 869 970,37 kroner hvorav 281 070,37 kroner var tillegg for lavere kvalitet.
- (16) Av anskaffelsesprotokollen fremkom det at valgte leverandør fikk en vektet poengsum på 3,96 på tildelingskriteriet kvalitet. Klager fikk en vektet poengsum på 3,8.

- (17) Kontrakt mellom innklagede og valgte leverandør ble inngått 6. juli 2018.
- (18) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 10. juli 2018.
- (19) Nemndsmøte i saken ble avholdt 25. november 2019.

**Anførsler:**

***Klager har i det vesentlige anført:***

*Lovligheten av tildelingskriterium*

- (20) Innklagede har brutt forskriften § 15-1 (3) bokstav b) da tildelingskriteriet «*Gjennomføring av kontroll brann- og nødlysanlegg*», ikke viser til NS 3960 ved gjennomføring av årskontroll på brannalarmanlegg.

*Avvisning av leverandør*

- (21) Innklagede har brutt regelverket ved å ikke avvise valgte leverandør, da valgte leverandør ikke oppfyller kvalifikasjonskravet om «*Krav til kvalitetsstyring*».

*Avvisning av valgte leverandørs tilbud*

- (22) Innklagede har brutt regelverket ved å gi valgte leverandør høyeste poengsum på kvalitet til tross for at valgte leverandør har vesentlige avvik i sitt tilbud.
- (23) For tildelingskriteriet «*Gjennomføring av kontroll brann- og nødlysanlegg*» ble leverandørene bedt om en detaljert beskrivelse av hva som blir kontrollert ved gjennomføring av kontroll, og hvordan. Valgte leverandør har ikke levert inn en slik beskrivelse, men referer til «*utførelse i henhold til NS 3960*». Valgte leverandør var på anskaffelsestidspunktet ikke sertifisert etter denne ordningen og kan derfor ikke referere til en slik gjennomføring. Valgte leverandør har heller ikke fremlagt, sertifikater og annen dokumentasjon. I og med at det ikke er beskrevet annen løsning, har valgte leverandør levert en besvarelse som ikke er i henhold til konkurransegrunnlaget.
- (24) For tildelingskriteriet «*Mottak og utførelse av bestilling*», har ikke valgte leverandør beskrevet flere punkt på listen. Valgte leverandør har i sin tekst ikke beskrevet ressursstyring, avvikshåndtering, IT-system eller FDV dokumentasjon, slik kriteriet tilsier.
- (25) For tildelingskriteriet «*Læreprosesser*» har ikke valgte leverandør beskrevet hvordan læringsprosessene benyttes og verifiseres for å lære opp nye medarbeidere, samt kompetanseoppdatering av eksisterende ansatte.

***Innklagede har i det vesentlige anført:***

*Lovligheten av tildelingskriterium*

- (26) Forskriften § 15-1 gjelder ikke for det aktuelle punktet i konkurransegrunnlaget. Punktet klager viser til er punkt 2.13 «*Tildelingskriterier*», underpunkt 2.4 «*Gjennomføring av kontroll brann- og nødlysanlegg*». Kapittel 15 regulerer ikke utformingen av tildelingskriteriene, men kravspesifikasjonene.

### *Avvisning av leverandør*

- (27) Innklagede bestrider at valgte leverandør ikke oppfylte kvalifikasjonskravet til kvalitetsstyring. Kvalifikasjonskravet stiller krav om at tilbyder «*har systemer for kvalitetsstyring*». Valgte leverandør har opplyst at selskapet er kvalifisert ved å svare «*ja*», og har videre opplyst at systemet som anvendes er «*Internkontrollsystemet Norik Web*». I tillegg var det vedlagt et 7 siders dokument med overskriften «*Presentasjon av Bergen Elektroservice sitt IK system*». Valgte leverandør oppfylte dermed kriteriet.

### *Avvisning av valgte leverandørs tilbud*

- (28) Innklagede bestrider at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist. Manglende eller svak oppfyllelse av et tildelingskriterium vil gi dårligere uttelling i evalueringen, men kan ikke gi grunnlag for avvisning av en tilbyder eller et tilbud. Innklagede har uansett ansett valgte leverandørs beskrivelse i sitt tilbud som tilstrekkelig detaljert. Denne vurderingen hører inn under innklagedes innkjøpsfaglige skjønn.
- (29) Innklagede har heller ikke vist til NS 3960 i konkurransedokumentene, sertifisering etter NS 3960 har således ikke vært et krav i konkurransen. Det er derfor ikke hjemmel til å avvise valgte leverandør eller valgte leverandørs tilbud fordi valgte leverandør ikke er sertifisert etter en ordning når anbudskonkurransen ikke har krevd sertifisering etter ordningen. Innklagede oppfatter ut fra sammenhengen mellom KOFA-klagen og klagers korrespondanse at det hevdes at kun FG-godkjenning er å anse som sertifisering etter NS 3960. Et eventuelt krav om FG-godkjenning ville ha vært ulovlig ettersom sentral godkjenning er en forutsetning for FG-godkjenning.

### **Klagenemndas vurdering:**

- (30) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder en rammeavtale om levering av elektroarbeid og materiell som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 60 millioner kroner. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

### *Lovligheten av tildelingskriterium*

- (31) Klager har anført at innklagede skulle ha vist til NS 3960 ved «*gjennomføring av kontroll brann- og nødlysanlegg*». Gjennomføring av kontroll brann- og nødlysanlegg er et moment i bedømmelsen av kvalitet.
- (32) Klager har vist til forskriften § 15-1 (3) bokstav b). Denne bestemmelsen regulerer utformingen av kravspesifikasjon, ikke tildelingskriterier. Selv om bestemmelsen skulle regulere dette forholdet, ville den uansett ikke krevd henvisning til NS-en for å oppfylle kravet til utformingen av kriteriet. Klagers anførsel fører etter dette ikke frem.

### *Avvisning av leverandør*

- (33) Klager har videre anført at valgte leverandør ikke oppfyller kvalifikasjonskravet «*Krav til kvalitetsstyring*». Det følger av forskriften § 24-2 (1) bokstav a) at oppdragsgiveren skal avvise en leverandør som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene.

- (34) Konkurransesgrunnlaget stilte som krav at oppdraget «*krever leverandører som har systemer for kvalitetsstyring*». Som dokumentasjon var det bedt om en «*beskrivelse av firmaets rutiner vedrørende kvalitetsstyring, med vekt på kvalitetssikring, ressursstyring, ledelsens ansvar, tilvirkningsprosess og kontinuerlig analyse og forbedring*», eventuelt ISO 9001:2008 sertifikat.
- (35) Innklagede har vist til at valgte leverandør benytter internkontrollsystemet Norik Web og har beskrevet sitt system i ett eget dokument. Valgte leverandør har derfor «*system for kvalitetsstyring*», slik kvalifikasjonskravet krever. Norik Web er et internkontrollsystem, klagenemnda kan derfor ikke se at innklagede har gått utenfor rammene av det innkjøpsfaglige skjønnet ved beslutningen om å anse valgte leverandør som kvalifisert. Klagers anførsel fører derfor ikke frem.

#### *Avvisning av valgte leverandørs tilbud*

- (36) Klager har videre anført at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist, da valgte leverandør har vesentlige avvik i sitt tilbud. Anførselen er begrunnet med at for tildelingskriteriet «*Gjennomføring av kontroll brann- og nødlysanlegg*» har valgte leverandør henvist til «*utførelse i henhold til NS 3960*», selv om valgte leverandør på anskaffelsestidspunktet ikke var sertifisert etter denne ordningen. Valgte leverandør kunne derfor ikke referere til en slik gjennomføring.
- (37) For klagenemnda er det uklart hvordan klagen skal forstås på dette punktet. Klager har i sin korrespondanse med innklagede uttrykt at det kreves FG-750 og FG-760-sertifisering for å kunne henvise til NS 3960. Innklagede har anført at det ikke er vist til NS 3960 i konkurransedokumentene og at sertifisering etter NS 3960 således ikke har vært et krav i konkurransen. Ett eventuelt krav om FG-godkjenning ville også vært ulovlig da denne sertifiseringen forutsetter sentral godkjenning.
- (38) Det er klart at tildelingskriteriet ikke har oppstilt krav om verken NS eller FG sertifisering. Valgte leverandør har i sitt tilbud blant annet vist til at gjennomføring av brannalarmkontroll vil skje «*i henhold til NS 3960*». Selv om tildelingskriteriet ikke stiller krav om gjennomføring i henhold til denne NS-en kan nemnda ikke se at dette forhindrer å vise til den i beskrivelsen av hvordan brannalarmkontroll gjennomføres. Klagers anførsel fører ikke frem.
- (39) Klager har også vist til en rekke momenter knyttet til delingskriteriene «*Mottak og utførelse av bestilling*», «*Læreprosesser*» og «*Gjennomføring av kontroll brann- og nødlysanlegg*». Klager anfører at valgte leverandørs tilbud ikke tilstrekkelig beskriver oppfyllelse av tildelingskriteriene. Innklagede har bestridt at valgte leverandør ikke har levert et tilstrekkelig utfyllende tilbud.
- (40) Slik klagenemnda leser valgte leverandørs tilbud har valgte leverandør for alle tre omstridte kriterier kommet med en beskrivelse av hva og hvordan selskapet oppfyller kriteriene. Klagenemnda kan ikke se at valgte leverandørs tilbud på disse tildelingskriteriene inneholder vesentlige avvik. Som utgangspunkt vil også en mangelfull eller svak besvarelse av et tildelingskriterium, være et forhold som gir grunnlag for dårlig uttelling på kriteriet, men ikke avvisning. Slik saken er opplyst, kan klagenemnda heller ikke se at klagers anførsler gir grunnlag for å konstatere at det er rettslige mangler ved innklagedes innkjøpsfaglige evaluering av tilbudene. Klagers anførsel fører derfor ikke frem.

***Konklusjon:***

Bergen kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Marianne Dragsten

*Dokumentet er godkjent elektronisk*