



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

---

**Saken gjelder:** Ulovlig tildelingskriterium. Pris-/evalueringsmodell. Uklart konkurransegrunnlag.

*Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av parallelle rammeavtaler for elektriktjenester. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved å benytte en uegnet evalueringsmodell. Subsidiært anførte klager at konkurransegrunnlaget, herunder prisskjemaet, var uklart. Ingen av klagers anførsler førte frem.*

### **Klagenemndas avgjørelse 28. april 2021 i sak 2020/935**

**Klager:** Bravida Norge AS

**Innklaget:** Asker kommune

**Klagenemndas medlemmer:** Bjørn Berg, Marianne Dragsten og Elisabeth Wiik

#### **Bakgrunn:**

- (1) Asker kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 24. september 2020 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av parallelle rammeavtaler for elektriktjenester. Anskaffelsens verdi ble i kunngjøringen punkt II.1.5 estimert til totalt 52 millioner kroner. Rammeavtalene skulle ha en varighet på to år med opsjon på forlengelse i 1+1 år. Tilbudsfrist var 26. oktober 2020.
- (2) Anskaffelsen var i konkurransegrunnlaget punkt 1.2 beskrevet slik:

*«Anskaffelsen skal dekke oppdragsgivers behov for elektriktjenester. Alle relevante typer elektroarbeider er inkludert i avtalen, herunder elektroarbeider som kreves for å drifte, vedlikeholde og rehabilitere kommunens eksisterende bygningsmasse. Det kan også være behov for tjenesten i forbindelse med oppføring av nye bygg, og utarbeidelse av tilstandsrapporter.*

*Omfanget for avtalen vil variere avhengig av behov og nye investeringer. Særlig vanskelig er det å estimere investeringer og omfanget av disse. Estimater er derfor noe usikkert og virker kun veiledende. Estimater er basert på gamle Asker kommunes tidligere innkjøp og justert opp basert på at kommunesammenslåingen har økt behovet for elektriktjenester. Den årlige verdien er estimert til å være på om lag kr 13 MNOK pr år.*

*Årlig omsetning vil variere ut ifra faktisk behov for elektriktjenester og vil variere fra år til år. Dette avhenger av hvilke prosjekter som blir gjennomført innen drift og*

**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)

*vedlikehold. Anslagsvis vil fordelingen av avropene være 60% drift/vedlikehold og 40% vil være avrop til nye investeringer.*

*Det estimerte omfanget forplikter ikke oppdragsgiver.*

*Oppdragsgiver ønsker å inngå parallelle rammeavtaler med tre – 3 – leverandører.»*

- (3) I kravspesifikasjonen punkt 1 fremgikk det at:

*«Avrop på oppdrag under rammeavtalen vil kunne inkludere kjøp av materiell fra leverandører, men bare i forbindelse med kjøp av tjenester i rammeavtalen. Oppdragsgiver står ellers fritt til å kjøpe fra andre kilder.*

*Rammeavtale gjelder utførelse av elektroarbeid ved alle kommunens bygninger, anlegg og infrastruktur ved teknisk drift og vedlikehold med tilhørende materiell. Med elektroarbeid menes blant annet arbeid relatert til mindre ombygging, installasjon, endring og vedlikehold på eksisterende bygningsmasse, både innvendig og utvendig. Dette er i hovedsak oppgaver som å legge opp nye datapunkt og stikk, skifte ut armaturer, feilretting i det elektriske arbeidet osv.*

*Rammeavtalen inkluderer timehonorert arbeid og leveranse av el-materiell. Avtalen gjelder fortrinnsvis arbeid/oppdrag som er praktisk å gjennomføre på timebasis, men kan også nyttes på arbeid i forbindelse med mindre ombygging og rehabilitering.*

*[...]*

*Ved gjennomføring av større rehabiliteringsarbeid, ombygginger og liknende, kan det være aktuelt at en av de utførende også tillegges oppgaven som koordinator for arbeidet.»*

- (4) Videre var det angitt i punkt 2 at *«Kommunen står fritt til enhver tid å kjøre egen kunngjøring på komplekse bygge- og anleggsprosjekter dersom det vurderes som hensiktsmessig å konkurranseutsatte oppdrag som separate konkurranser/egne entrepriser.»*

- (5) Det var i kravspesifikasjonen punkt 4 nr. 5 stilt følgende krav til materiell:

*«Leverandør har alt ansvar for materiell/leveranser til arbeidsoppdraget. Det tas utgangspunkt i "åpen bok prinsippet", dvs. netto grossistpris pluss eventuelt påslag. Det skal opprettes et nødvendig lagerhold, slik at kurante deler og materiell er tilgjengelig eller kan skaffes fra grossist innen angitt beredskapstid.»*

- (6) Tildeling av kontrakt skulle ifølge konkurransegrunnlaget skje ut fra *«hvilket tilbud som har den laveste prisen basert på prisskjemaet».*

- (7) I prisskjemaet som var inntatt som vedlegg til konkurransegrunnlaget, ble leverandørene bedt om å oppgi timepriser for ulike stillingskategorier, påslagsprosent, og pris for vaktordning/vaktoppdrag. Leverandørens timepriser skulle i henhold til prisskjemaet utgjøre totalt 65 prosent av evalueringen. Det var her etterspurt timespriser innenfor en rekke ulike stillingstyper (automatiker, ingeniør, elektriker mv.), med angivelse av en relativ vekt for hver type/kategori.

- (8) Påslagsprosenter skulle utgjøre totalt 34 prosent av evalueringen. I tillegg til påslagsprosent på materiell og innleie av utstyr, ble leverandørene bedt om å oppgi «[p]åslag for koordinering av tiltransporterte underleverandører og underentreprenører».
- (9) Under påslag på materiell sto det at «Oppdragsgiver skal kunne nyttiggjøre seg leverandørens evt. rabattordninger, og alle rabatter skal videreføres til beregningsgrunnlaget før det beregnes et materialpåslag.»
- (10) Under instruks for utfylling av prisskjemaet var det blant annet opplyst:
- «Om det for bransjen er ulike prislister, skal nivå for aktuell prisliste være for profesjonelle storkunder.»*
- (11) Vedlagt konkurransegrunnlaget fulgte en oversikt over pris og prisbestemmelser. Av punkt 1 c fremgikk:
- «Prisene skal utgjøre Oppdragsgivers totale betalingsplikter ved utføring av oppdrag.»*
- (12) Videre i punkt 1 d at:
- «Alle kostnader skal fremgå av prisskjema. Kostnader som ikke er spesifisert av Oppdragsgiver, men som tilbyder er kjent med at vil tilkomme, oppfattes som inkludert i de oppgitte prisene hvis ikke annet er spesifisert i tilbudet.»*
- (13) Konkurransegrunnlaget var vedlagt rammeavtalen, der det i punkt 3.4 fremgikk følgende om bruk av underleverandør:
- «Leverandøren er ansvarlig for gjennomføringen og resultatet av underleverandørers arbeid, på samme måte som om Leverandøren selv sto for utførelsen. Dersom underleverandør benytter avtalevilkår som er begrenset i forhold til Leverandørens vilkår, kan disse bare gjøres gjeldende overfor Oppdragsgiver dersom dette er uttrykkelig og skriftlig akseptert av Oppdragsgiver. Dersom Leverandøren skifter underleverandør eller tilknytter seg flere, skal Oppdragsgiver informeres skriftlig og uten ugrunnet opphold. Oppdragsgiver kan nekte å godkjenne underleverandør hvis det foreligger saklig grunn for det.»*
- (14) Innen utløpet av tilbudsfristen mottok innklagede tilbud fra 21 leverandører. I brev av 13. november 2020 meddelte innklagede at rammeavtalen var tildelt leverandørene Elektro-Term AS, Arkel Asker og Bærum AS, og Lefdal Installasjon AS.
- (15) Bravida AS (heretter *klager*) påklaget tildelingen i brev av henholdsvis 20. og 25. november 2020. Klagen ble ikke tatt til følge.
- (16) Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser ved klage av 27. november 2020. Kontrakt med valgte leverandører ble inngått i løpet av desember 2020.
- (17) Nemndsmøte i saken ble avholdt 26. april 2021.

## **Anførsler:**

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

- (18) Innklagede har anvendt en ulovlig evalueringsmetode for pris. Det at det skal oppgis en påslagsprosent for underleverandører kombinert med manglende timespriser for disse innebærer at tilbudene blir evaluert på en pris som ikke er reell. Tilsvarende gjelder når det er bedt om påslag på materiellpriser uten at det er utarbeidet en prisliste, «handlekurv» eller lignende. Evalueringen er derfor ikke egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Dette er en feil som ikke kan rettes, og må lede til at konkurransen avlyses.
- (19) Priskriteriet er uklart, da det ikke er klart hvor det skal beregnes priser med påslagsprosjenter. Denne uklarheten har klart påvirket prisingen av tilbudene.

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

- (20) Det bestrides at evalueringsmetoden for pris er ulovlig. Timesprisene for hver av de angitte tjenestene gjelder uavhengig av om leverandøren velger å organisere seg med underleverandør eller ikke. Dette kommer klart frem av konkurransedokumentene. Klager sitt synspunkt bygger således på en uriktig tolkning. Påslag på materiell er også helt vanlig i denne typen konkurranser – det er her tale om en fireårig rammeavtale om elektriker tjenester der det ikke er mulig å spesifisere nøyaktig hvilke materialer som vil bli kjøpt i perioden. Påslagsprosjenten er heller ikke eneste kriteriet som er evaluert under pris.
- (21) Det bestrides priskriteriet er uklart. Prisskjemaet, og konkurransedokumentene for øvrig, anga klart at påslagsprosjent kun skulle benyttes ved tiltransporterte underleverandører/entreprenører og materiell.

## **Klagenemndas vurdering:**

- (22) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder elektriker tjenester som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er i kunngjøringen punkt II.1.5 estimert til 52 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 III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

### *Ulovlig tildelingskriterium / evalueringsmetode*

- (23) Klager har reist flere innsigelser mot lovligheten av priskriteriet.
- (24) Det følger av forskriften § 18-1 (1) bokstav a at oppdragsgiver kan velge å tildele kontrakt på grunnlag av hvilket tilbud som har den laveste prisen.
- (25) Det nærmere valget av evalueringsmetode ligger innenfor oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn, som bare i begrenset grad kan overprøves rettslig, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2018/27, avsnitt 25 med videre henvisninger. Klagenemnda kan bare prøve om metoden, herunder det prisskjemaet som oppdragsgiver har utformet, er i strid med de grunnleggende kravene i loven § 4, jf. blant annet klagenemndas avgjørelse i sak 2013/140, avsnitt 28. En risiko for at den valgte fremgangsmåten ikke gir oppdragsgiver tilbudet med den laveste prisen, er ikke

tilstrekkelig, jf. klagenemndas sak 2018/27, avsnitt 25 med videre henvisninger. Temaet for en rettslig kontroll er ikke om fremgangsmåten er optimal, men om den er lovlig, jf. samme avgjørelse i avsnitt 25.

- (26) Slik prisskjemaet var utformet, gikk det klart frem at evalueringssummen skulle bestå av tilbudte timespriser innenfor angitte stillingstyper/tjenester, påslagsprosenter på materiell og for koordinering av tiltransporterte underleverandører og underentreprenører, samt pris for vaktordning. Disse skulle telle henholdsvis 65, 34 og 1 prosent i evalueringen.
- (27) Som klager har påpekt, kunne leverandørene i denne konkurransen organisere seg med underleverandører. Det er imidlertid ikke riktig at leverandørene her sto fritt til å velge om tilbudte timespriser skulle benyttes ved avrop, eller om arbeidet skulle faktureres med påslag på faktura fra underleverandør. I rammeavtalen som var vedlagt konkurransegrunnlaget var det spesifisert at bruk av underleverandør ikke ga rammeavtaleleverandøren rett til å benytte andre avtalevilkår overfor oppdragsgiver uten skriftlig samtykke. Av prisbestemmelsene som var vedlagt konkurransegrunnlaget fremgikk det at alle kostnader skulle fremgå av prisskjema, der «*Prisene skal utgjøre Oppdragsgivers totale betalingsplikter ved utføring av oppdrag*».
- (28) Slik klagenemnda ser det, var det dermed klart at leverandørene ville være bundet av tilbudte timespriser for hver stillingstype og at disse prisene skulle gjelde uavhengig av om leverandøren organiserte seg med underleverandører eller ikke. Det går klart frem av prisskjemaet at det kun var ved *koordinering*, at påslagsprosenten for underleverandører skulle benyttes. Klagers anførsler knyttet til prising ved bruk av underleverandør kan etter dette ikke føre frem.
- (29) Klager har videre anført at påslagsprosent på materiell ikke er egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Klager begrunner dette med at en påslagsprosent ikke gir uttrykk for *reell pris* uten å være knyttet til en «handleliste», prisliste eller lignende.
- (30) Som nevnt, ble tilbyderne i denne konkurransen bedt om å oppgi påslagsprosent på «*materiell og innleie av utstyr*». Det var her gitt en anslått verdi for evalueringsformål, slik at påslagsprosenten kunne inngå i evalueringen på lik linje med timesprisene. Under instruks for utfylling fremgikk det at der det «*for bransjen er ulike prislister, skal nivå for aktuell prisliste være for profesjonelle storkunder*». Tilbydernes materialpriser skulle ikke oppgis.
- (31) Klagenemnda har tidligere tatt stilling til lovligheten av priskriterier knyttet til påslagsprosenter og rabattsatser, jf. eksempelvis sak 2009/158 og sak 2018/27, med videre henvisning til sak 2017/103. Disse viser at lovligheten beror på en konkret vurdering. I sak 2018/27 skulle konkurransen avgjøres utelukkende basert på hvem som tilbød den høyeste gjennomsnittlige rabatten. Klagenemnda aksepterte dette etter en konkret vurdering, blant annet ut fra at «*markedet for levering av verktøy er preget av effektiv konkurranse, at prisnivået er jevnt og at leverandørenes priser er transparente ved at de fleste har utsalgsprisene publisert på nettsiden sin*». I sak 2009/158 kom klagenemnda til at påslagsprosent var egnet til å utpeke det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Nemnda viste i denne sammenheng til at man stod overfor en fireårig rammeavtale om rørleggertjenester, hvor oppdragsgiver vanskelig ville kunne spesifisere hvilke materialer som ville bli benyttet ved utførelse av arbeid i løpet av avtaleperioden.

- (32) Klagenemnda er enig i at det kan innvendes at en påslagsprosent uten tilknytning til referansepunkt ikke nødvendigvis er egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet; hva oppdragsgiver faktisk vil betale avhenger av hvilke priser den aktuelle påslagsprosenten tar utgangspunkt i. At det foreligger en slik risiko er imidlertid som presisert innledningsvis ikke tilstrekkelig for å konstatere at innklagede har anvendt et ulovlig priskriterium.
- (33) I denne saken står vi overfor en fireårig rammeavtale med tre leverandører av elektroentreprenørtjenester. Det eksakte omfanget av arbeidene og hvilke materialer som behøves for utførelse av arbeid i avtaleperioden, er usikkert. I konkurransegrunnlaget opplyste innklagede at det økonomiske estimatet ikke var sikkert, og at omfanget av avtalen vil variere avhengig av behov og nye investeringer. Innklagede ville derfor vanskelig kunne spesifisere nøyaktig hvilke materialer som vil bli kjøpt i perioden.
- (34) Innklagede har forklart at materialkostnadene heller ikke i realiteten vil variere særlig mellom tilbyderne, da det i henhold til kravspesifikasjonen skal tas utgangspunkt i grossistpris. I prisskjemaet fremgikk det også at der det for bransjen var ulike prislister, skulle det legges til grunn grossistpriser for profesjonelle storkunder. I en situasjon hvor det er usikkert hva som vil bli etterspurt av materiell, og hva grossistprisene vil være, anser klagenemnda tildelingskriteriet om påslagsprosent som hensiktsmessig for å skape konkurranse rundt eventuelle materiellkjøp. Det understrekes for øvrig at påslagsprosent på materiell ikke var eneste prisparameter.
- (35) Klagenemnda har etter en konkret vurdering kommet til at påslagsprosent på materiell ikke var et ulovlig tildelingskriterium i denne konkurransen. Klagers anførsel har følgelig ikke ført frem.

***Konklusjon:***

Asker kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Elisabeth Wiik

*Dokumentet er godkjent elektronisk*