



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Klagenemnda kom til at kriteriet "oppgitte priser og rabatter" var utformet på en måte som var i strid med kravene til forutberegnelighet og etterprøvbarehet. Valgte leverandørs beskrivelse av leveringstid ble av klagenemnda ansett som uforpliktende, og innklagede kunne ikke med sikkerhet legge til grunn at leveringstiden var bedre enn hos øvrige tilbydere. På dette punkt var evalueringen vilkårlig.

Klagenemndas avgjørelse den 8. juni 2005 i sak 2004/158

Klager: Kinnarps avd Kristiansand

Innklaget: Arendal kommune

Klagenemndas medlemmer: Kai Krüger, Inger Marie Dons Jensen og Per Christiansen

Saken gjelder: Krav til utforming av tildelingskriterier. Evaluering av tildelingskriterier.

Bakgrunn:

- (1) Arendal kommune (heretter innklagede) kunngjorde den 31.01.2004 en åpen anbudskonkurranse om kjøp av møbler og inventar til nytt Kultur og Rådhus i kommunen.
- (2) I konkurransegrunnlagets pkt VI var tildelingskriteriene oppgitt:
„
 - Garanti og servicevilkår. Dokument 14, jfr pkt III.
 - Fremdriftsplan. Dokument 15, jfr pkt III.
 - Oppgitte priser og rabatter. Dokument 1, 13 og 14, jfr pkt III.
 - Kvalitet. Dokument 16, jfr pkt III.

Kriteriene er ikke oppgitt i prioritert rekkefølge.

- (3) Pkt III i konkurransegrunnlaget listet opp hvilke dokumenter leverandørene skulle ha med i tilbudene sine. Der sto det blant annet:

„Dokument 14, garanti:

Oversikt over den garanti som stilles for leveransen, herunder opplysninger om serviceoppfølging i garantiperioden.

Dokument 15, forslag til fremdriftsplan:

Postadresse
Postboks 8132 Dep.
0033 Oslo

Besøksadresse
H. Heyerdahls gate 1
0033 Oslo

Tlf.: 22 33 70 10

Faks: 22 33 70 12

E-post:
postmottak@kofa.no
Nettside: www.kofa.no

Fremdriftsplan skal beskrives i samsvar med pkt X, jfr IX, og angi alle relevante milepæler.”

- (4) Under pkt VIII ”Kontraktsvilkår” het det blant annet:

”Følgende spesielle bestemmelser vil bli inntatt i kontrakt:

Ad. Garanti for oppfyllelse av leveransen:

Leverandøren skal stille garanti stor 10-ti-% av beregnet leveringsverdi gjeldende fra kontraktsinngåelse til ferdigstillelse av montering. [...]”

- (5) Om fremdriftsplan het det i pkt X:

”Som dokument 15 i tilbudet skal leverandør fremlegge forslag til fremdriftsplan. Bindende fremdriftsplan vil avklares i kontraktsmøte.

Fremdriftsplanen må klart definere endelig bestillingsdato for leveransen, og basert på at montering av inventar og utstyr kan starte 15. november 2004 og være avsluttet senest 10. desember 2004.”

- (6) Det fulgte også av konkurransegrunnlaget at leveransens endelige omfang ville fastsettes i en dialog mellom oppdragsgiver og leverandøren etter at kontrakt var inngått.

- (7) Om prisevalueringen het det:

”For de tilbud som tilfredsstiller formkrav vil det bli foretatt en beregning av priskonsekvens ved at oppdragsgiver vil beregne antatt leveringsvolum, prisberegne dette basert på prisbok og de rabatter som oppgis.”

- (8) Det var inntatt en tabell i konkurransegrunnlaget som viste de ulike funksjonene som skulle leveres. Det gjengis et tilfeldig utdrag for å illustrere tabellens oppbygning:

<i>Funksjonstype</i>	<i>Ca antall hver funksjonstype</i>	<i>Antatt utstyr for å oppnå angitt funksjonstype</i>
<i>Kontorarbeidsplass</i>	<i>295</i>	<i>Arbeidsbord (hev/senk), arbeidsstol, oppbevaringsmøbel, arbeidsplass-belysning</i>
<i>Stillerom 4-6 kvm</i>	<i>18</i>	<i>Arbeidsbord, arbeidsstol, gjestestol, hylle-/hylleelementer</i>
<i>Åpne uformelle møterom</i>	<i>3</i>	<i>Til internt bruk. Varierende utrustning, lave og høye bord og stoler/krakker. Snakkeboble for telefonbruk.</i>

- (9) Under tabellen fulgte det en forklaring:

”Oversikten over funksjonstyper og tilhørende oppgave over antatt utstyr anses ikke komplett. Tilbyder må selv med bakgrunn i oversikten og tilbudsgrunnlagets tegninger selv vurdere antatt totalleveranse som grunnlag for sitt tilbud.

Angitt mengde er på tilsvarende måte kun veiledende og angir kun antall av samme funksjonstype, ikke antatt mengde av den enkelte møbel-/utstyrstype som kreves for å tilfredsstille funksjonskrav til den enkelte arealtype.

Videre tar oppdragsgiver forbehold om at enkelte arealer møbleres/utstyres med eksisterende inventar. Dette vil i hovedsak gjelde oppgitt funksjonstype stille-/møterom, i noen grad arbeidsbord.”

- (10) Kinnarps AS avdeling Kristiansand (heretter klager) leverte som en av fem leverandører inn tilbud i konkurransen.

- (11) I tilbudet fra klager het det følgende om garanti:

”Alle tilbudte produkter leveres med 5- fem års garanti mot produksjonsfeil.”

- (12) En av leverandørene var P. M. Danielsen Kontorutstyr AS. I deres tilbud var fremdriftplanen beskrevet slik:

”Vi forutsetter at alle etasjene blir klargjort for levering av møbler i perioden 15 november til 10 desember 2004.

P.M.Danielsen Kontorutstyr as vil bruke erfaringen fra møbelleveransen til nye E-fløyen Helse Sør, Avd Arendal. Vi innredet 8 etasjer og ordrestørrelses var på 4-5 millioner kroner. God planlegging samt et godt samarbeid med produsentene la grunnlaget for en vellykket leveranse. Helse Sør ble meget fornøyd.

Utfra denne erfaring så ønsker vi et stort rom som vi kan bruke til møbellager. Derfra kan vi kvalitetssikre leveransen. Alle produkter vil bli merket med rom nummer fra produsent og sjekket av oss. Vi har gjort oss kjent med Deres miljøprofil ”rent bygg” og har god erfaring fra tidligere prosjekter. Avfallssorteringen vil skje i varemottak. Deretter vil varene bli kjørt ut til de riktige kontorer og fellesrom.

Litt om levering:

Vi ønsker å levere kontormøbler i en tidlig fase, deretter kontorstoler, lamper, arkiv etc.

Vi har bred erfaring fra forskjellige typer prosjekter og vi vet at det kan komme hinder underveis fra andre aktører på bygget. Det som er viktig da er å finne de beste løsningene i samarbeid med Dere.”

- (13) Videre tilbød P. M. Danielsen Kontorutstyr AS følgende garantivilkår:

”Vi gir minimum 5 års garanti mot produksjonsfeil. Enkelte produkter for eksempel stolleveranser fra Håg har 10 års garanti mot produksjonsfeil.”

- (14) Innklagede meddelte i brev av 26.04.2004 at kontrakt ville bli tildelt P. M. Danielsen Kontorutstyr AS. Det siteres fra brevet:

”3 Begrunnelse for tildeling:

[...]

I forhold til Deres tilbud er følgende vektlagt ved valg av tilbud:

- Valgt leverandør har garanti som er mer fordelaktig, (lengre garantitid på kontorstoler)
- Uklart om standard garanti for underleverandører av arkivsystemer gjelder for Deres tilbud, og slik som den er fremlagt fra øvrige tilbydere (samme underleverandør alle tilbydere).
- Frist for endelig bestilling hos valgt leverandør er gjenstand for avtale og nødvendig fremdrift for oppdragsgiver.
- Beregnet kostnad for antatt leveranse utgjør kr. 81.026 lavere enn Deres tilbud, og Deres tilbud skal videre tillegges kostnader med kabelrenne/nett for nødvendig antall arbeidsbord for nødvendig sammenligning. Enhetspris for dette er ikke oppgitt.

Når det gjelder beregning av antatt leveranse er denne basert på følgende, jfr tilbudsgrunnlagets pkt VII:

For å få et bilde av hovedkostnadsbærerne er det foretatt en beregning av kostnader basert på den enkelte prisbok, og funksjonalitet som er mest mulig sammenlignbar.

Følgende kostnadsbærere er medtatt:

- Kontorarbeidsplasser inkl hev/senk-bord og arbeidsstol. Oppbevaringsmøbel som beskrevet i tilbudsgrunnlag medtas ikke da løsningen ikke skal benyttes. 296 enheter
- Bystyresal
- Komiterom/møterom, to med fast bord med kabelrenne, to med fleksibel innredning
- Prosjektrum, 7 enheter
- Uformelle møterom, 3 enheter
- Møterom, 14 enheter
- Dokumentsenter og hovedarkiv, henholdsvis paternostertype og mobilreoler
- Trimrom. Speilvegg er ikke medtatt pga ulik forståelse/beskrivelse
- Sykkellstall, en enhet med plass for ca 40 sykler
- Kantine
- Kaffebarer.”

(15) Innklagede opplyste også følgende om klagers tilbud:

”Pristillegg for 1 stk kabelrenne pr arbeidsbord kommer i tillegg, pris er ikke angitt. For sykkelstall er tilbudt løsning basert på utomhusstativer, og i beregningen er medtatt løsning og pris fra tilbud nr 4.”

(16) Klager påklaget tildelingen, men innklagede opprettholdt sin beslutning.

(17) Kontrakt er inngått i saken.

Klager har i det vesentlige anført:

(18) Evalueringen er ikke gjennomført i henhold til konkurransegrunnlagets krav.

Oppgitte priser og rabatter

(19) Innklagede har valgt å utelate store funksjonsområder i prisevalueringen. Klager anfører at innklagede pliktet å vurdere alle funksjonstyper som var opplistet i konkurransegrunnlaget.

- (20) Enkelte funksjonstyper ble prisevaluert ut fra totalsum (antall enheter multiplisert med enhetspris), mens andre funksjonstyper kun ble vurdert ut fra enhetsprisen.
- (21) Den lave prisforskjellen (ca 80.000,-) vil trolig kunne slå ut annerledes dersom alle de forespurte funksjonsområdene i konkurransegrunnlaget hadde blitt sammenstilt og vurdert, samt konsekvent bruk av totalsummer i stedet for enhetspriser.
- (22) Den valgte fremgangsmåten er i strid med kravet til forutberegnelighet.

Garanti og servicevilkår

- (23) Enkeltprodukters garanti kan ikke vektlegges under dette kriteriet. Garanti skal her forstås som den økonomiske sikkerheten som leverandørene skal stille i leveringsfasen. Klager oppfyller kravet til sikkerhetsstillelse fullt ut.

Fremdriftsplan

- (24) Det følger av konkurransegrunnlaget at bindende fremdriftsplan først skal fastsettes i kontraktsmøte. Innklagede har ikke adgang til å vektlegge leveringstiden når denne først avtales etter at evalueringen har funnet sted. Dette åpner for ulovlige forhandlinger.

Kvalitet

- (25) Dette kriteriet synes ikke å være tilstrekkelig vurdert.
- (26) Innklagede har vist til at klager har besvart kriteriet tilfredsstillende. En slik evaluering sier ikke noe om det økonomiske forholdet mellom tilbyderne.
- (27) Å vurdere kvalitet kun ut fra varierende lastefaktor på arbeidsbord er ikke tilstrekkelig.

Erstatning

- (28) Klagenemnda bes uttale seg om vilkårene for erstatning foreligger.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (29) Innklagede bestrider at evalueringen ikke var i samsvar med konkurransegrunnlaget.

Oppgitte priser og rabatter

- (30) Hovedformålet med konkurransen var å fremskaffe priser på alternative møbeltyper for å oppnå de beskrevne funksjoner, ikke pristilbud på forutbestemte møbelvalg. Det fremgikk også av konkurransegrunnlaget at den endelige møbleringsplanen ikke var fastlagt på forhånd. Videre var det angitt at verken funksjonsoversikten eller oppgave over mengder/typer var komplett beskrevet. På denne bakgrunn var det nødvendig å anslå endelig kontraktsvolum ved evalueringen.
- (31) Der hvor det fremtidige volumet kan fastsettes med rimelig sikkerhet har dette blitt lagt til grunn for prisvurderingen. Der hvor volumet ikke kan fastlegges har man sammenlignet enhetspriser.

Garanti og servicevilkår

- (32) Det er ut fra anskaffelsens omfang viktig for innklagede å se hen til produktenes garantivilkår.

Fremdriftsplan

- (33) Det vesentlige for innklagede har vært å oppnå en så lang utviklingsprosess av møbleringsplanen som mulig. Klager forutsatte endelig bestilling den 20.09.04, mens valgte leverandør baserte seg på utstrakt samarbeid med oppdragsgiver, og hvor den vesentlige forutsetning var at det skulle være klargjort for møblering fra 15.11.04.

Kvalitet

- (34) Klager ble vurdert å ha tilbudt møbler av tilfredsstillende kvalitet. Imidlertid har valgte leverandør en høyere kvalitet på enkelte deler.

Klagenemndas vurdering:

- (35) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Anskaffelsen reguleres etter sin verdi av reglene i forskrift om offentlige anskaffelser del I og II, jf § 2-2.
- (36) Klagen gjelder tildelingskriteriene og innklagedes evaluering av disse. Klagenemnda prøver ikke det innkjøpsfaglige skjønn, men tar stilling til om kriterier og saksbehandling har vært i samsvar med forskriften.

Oppgitte priser og rabatter

- (37) Klagenemnda forstår det slik at innklagede har foretatt et utvalg av de funksjonstyper som er beskrevet i konkurransegrunnlaget som grunnlag for prisevalueringen. Av de utvalgte funksjonstyper er det videre sondret mellom en totalprisvurdering der hvor omfanget er rimelig sikkert, og en enhetsprisvurdering der hvor omfanget er mer usikkert. Til sammen har dette gitt en beregnet kontraktsverdi som ble lagt til grunn for den endelige evalueringen av dette kriteriet.
- (38) Til dette vil nemnda bemerke: Siden evaluering og tildeling skjer uten at leveransens omfang er fastlagt, må anskaffelsesmyndigheten i kunngjøring og konkurransegrunnlag påse at modeller for prissetting av leveransen er entydige og etterprøvbare. Dette kan forutsette enhetsprising av de relevante produkter, alternativt presise matriser for alternative leveringsvolumer _ eller parametre for rabatter og opsjoner, slik som ved konkurranse om rammeavtaler. Innklagede valgte å foreta en beregning av priskonsekvens ut fra et skjønnsmessig leveringsvolum som ikke ble kunngjort entydig i konkurransegrunnlaget. Nemnda viser i denne forbindelse til at innklagede tok forbehold om at de fremlagte tabeller som skulle brukes ved prissettingen, bare var veiledende. Det var forutsatt at innholdet i de enkelte tilbud ("prisbok") og rabatter først kunne konkretiseres i ettertid. Man gjorde derfor et helhetlig skjønn over utvalgte elementer i de foreliggende tilbud. Når anskaffelsesmyndigheten på denne måten "plukker" i leverandørenes tilbud, mener Klagenemnda at dette er i strid med kravet til forutberegnelighet og etterprøvbarhet etter lovens § 5.

Garanti og servicevilkår

- (39) Innklagede har vektlagt hvor lang garantitid leverandørene tilbyr på sine produkter. Dette må anses som en naturlig del av tildelingskriteriet "garanti og servicevilkår". Nemnda finner at innklagedes vurdering var forsvarlig.

Fremdriftsplan

- (40) Etter konkurransegrunnlaget fremgikk det klart at leverandørene skulle oppgi leveringstid på møblene, men at bindende fremdriftplan først skulle avtales i

kontraktsmøte. Valgte leverandør oppga ikke leveringstid, men baserte tilbudet sitt på at tidspunktene for bestilling og levering skulle skje i nært samarbeid med innklagede. Dette ble deretter vurdert som positivt i evalueringen.

- (41) Klagenemnda finner at valgte leverandørs tilbud fremstår som uforpliktende vedrørende endelig bestillingstidspunkt/leveringstid og således ikke i samsvar med konkurransegrunnlagets forutsetninger. Klagenemnda reiser spørsmål om tilbudet skulle vært avvist som følge av dette, men finner under enhver omstendighet at evalueringen av dette kriteriet fremstår som vilkårlig. Hva valgte leverandør vil forplikte seg til, vil først vise seg etter at nærmere forhandlinger har funnet sted. Innklagede kunne således ikke med sikkerhet legge til grunn at valgte leverandørs tilbud var bedre enn de øvrige.

Kvalitet

- (42) Klagers tilbudte produkter ble vurdert å ha tilfredsstillende kvalitet, men den valgte leverandøren har etter innlagedes oppfatning tilbudt produkter av bedre kvalitet enn klager. Denne vurdering er av ren innkjøpsfaglig art og overprøves ikke av klagenemnda.

Erstatning

- (43) Klagenemnda konstaterer at saksbehandlingen på enkelte punkter er skjedd i strid med regelverket, og ser ikke bort fra at det kan foreligge rett til erstatning for såkalt negativ kontraktsinteresse etter synsmåtene i Rt. 1997 s. 574.

Konklusjon:

Arendal kommune har brutt lov om offentlige anskaffelser § 5, ved å utforme priskriteriet på en måte som er i strid med kravene til forutberegnelighet og etterprøvbarhet, samt ved å evaluere kriteriet fremdriftsplan på en måte som anses vilkårlig.

For klagenemnda, 8. juni 2005

Kai Krüger