



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Årdal kommune gjennomførte en åpen anbudskonkurranse i forbindelse med inngåelse av hovedbankavtale. Kommunens administrasjon foretok en evaluering av hvilket tilbud som var det økonomisk mest fordelaktige. Kommunestyret valgte imidlertid leverandør i strid med administrasjonens anbefaling, uten at det ble gitt noen begrunnelse. Det var heller ikke ført anskaffelsesprotokoll eller fremlagt andre dokumenter som viste kommunestyrets evaluering. I forbindelse med klagesaken forklarte innklagede riktignok hvorfor en annen leverandør ble valgt, men klagenemnda fant at innklagede likevel hadde brutt kravet til etterprøvbarhet. Klagenemnda fant videre at innklagedes tilbudsevaluering var i strid med regelverket.

Klagenemndas avgjørelse 8. mai 2006 i sak 2006/53

Klager: Fokus Bank ASA

Innklaget: Årdal kommune

Klagenemndas medlemmer: Svein Dahl, Inger Marie Dons Jensen, Andreas Wahl.

Saken gjelder: Etterprøvbarhet. Evaluering av tilbud.

Bakgrunn:

- (1) Årdal kommune (heretter kalt innklagede) inviterte høsten 2005 til en åpen anbudskonkurranse i forbindelse med inngåelse av en hovedbankavtale med løpetid på tre år og opsjon på forlengelse med ett år. Hovedbankavtalen gikk blant annet ut på at innklagede skulle ha et konsernkontosystem der alle konti tilhørende innklagede skulle inngå. Som en del av det utvidete konsernkontosystemet ønsket innklagede en låneramme/overtreksramme på 50 millioner kroner. Avtalen skulle videre omfatte forvaltning av innklagedes videreutlån av Husbankmidler.
- (2) Konkurranses grunnlaget ble sendt til åtte leverandører.
- (3) Om kriterium for valg av tilbud het det i konkurranses grunnlaget:

"Basert på dei anbod som vert motteke, vil kommunen velja den som totalt sett inneber den økonomisk sett mest fordelaktige avtalen. I tillegg vil kommunen vektlegga eventuelle kostnader ved å skifte bank, og lokalisering av næraste filial av banken (avstand til kommunen).

I samband med kommunekassen sitt behov for kontantar, må bankar utan filial i nærleiken gi opp korleis dette behovet best vert dekkja."

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

- (4) Innen tilbudsfristens utløp var det kommet inn seks tilbud. Blant leverandørene var Fokus Bank ASA (heretter kalt klager) og Indre Sogn Sparebank.
- (5) I henhold til kommuneadministrasjonens kostnadsevaluering ville klagers tilbud medføre kr. 91.610,- i kostnader per år, mens Indre Sogn Sparebanks tilbud ville koste kr. 111.686,- per år.
- (6) I administrasjonens saksutredning til formannskap og kommunestyre het det:

”Økonomiske konsekvensar

[...]

Når det gjeld dei to andre tilboda, frå Indre Sogn Sparebank og Fokus Bank ASA, er det for heile anbodet økonomisk mest gunstig for Årdal kommune å velje Fokus Bank ASA. På betalingsformidling og innbetalingstransaksjonar er det liten forskjell. Rentevilkåra er meir gunstig for kommunen i anbodet frå Fokus Bank ASA enn frå Indre Sogn Sparebank. Fokus Bank ASA tek eit administrasjonsgebyr på kvar konti tilknytt kommunen medan dette ikkje kostar kommunen noko i anbodet frå Indre Sogn Sparebank. Forvaltningsgebyret på vidareutlån er det doble i Indre Sogn Sparebank i høve til Fokus Bank ASA. I anbodet frå Indre Sogn Sparebank tilbyr banken kostnadsfritt å ta på seg opplæring og eventuell endring av programvare, samt tilknytning av systema ved overgang til banken sitt tilbod til løysing.

[...]

Vurdering

I anbodsdokumentet er det i kriterium for val av anbod presisert at kommunen vil velja den som økonomisk sett inneber den mest fordelaktige avtalen. I tillegg vil kommunen vektlegga eventuelle kostnader med å skifte bank og lokalisering av næraste filial til kommunen.

Skifte av bank vil ikkje koste kommunen noko i kroner og ører, men vil påføre personalet ekstraarbeid og opplæring i den tida skiftet vert føreteke. I tillegg vil ein ha kostnader/arbeid med å endre ferdig trykte brevark/konvoluttar med kommunen sitt bankkontonummer.

Ut frå det som er sagt i kriteriane for anbodet er Fokus Bank ASA det tilbodet som er økonomisk mest gunstig for Årdal kommune. Ut frå dette og ut frå den erfaring Årdal kommune har hatt med Fokus Bank ASA dei åra hovudbanksamarbeidet har vart, tilrår rådmannen å forlenga hovudbankavtalen med Fokus Bank ASA i 3 nye år, og med opsjon om forlenging i ytterlegare eit år.

Det vil ikkje by på store problem eller kostnader å byta banksamband ved nyttår.

Ut frå ei heilskapsvurdering tilrår rådmannen å forlenga hovudbankavtalen med Fokus Bank ASA i 3 nye år, og med opsjon om forlenging i ytterligare eit år.”

- (7) Administrasjonens innstilling ble imidlertid ikke tatt til følge av formannskapet, som 18. oktober 2005 fattet følgende vedtak:

”Etter ei heilheitsvurdering vel Årdal kommune hovudbankavtale med Indre Sogn Sparebank med 3 – tre – år, med opsjon om forlenging med ytterlegare eitt år. Avtalen gjeld frå 01.01.2006.”

- (8) Det ble ikke fremlagt noen begrunnelse for hvorfor administrasjonens innstilling ble fraveket.

- (9) I kommunestyremøtet 27. oktober 2005 ble det fattet et slikt vedtak:

”Vurderinga av tilbodet i forbindelse med avhelden konkurranse om hovudbankavtale er ikkje tilstrekkeleg utgreidd til at kommunestyret kan fatte eit vedtak. Saka vert sendt attende til administrasjonen som foretek ny vurdering i samsvar med dei tildelingskriteria som går fram av konkurransegrunnlaget.”

- (10) I administrasjonens nye saksutredning het det:

”Økonomiske konsekvensar

[...]

Når det gjeld dei to andre tilboda, frå Indre Sogn Sparebank og Fokus Bank ASA, er det for heile anbodet økonomisk mest gunstige for Årdal kommune å velje Fokus Bank ASA.

På betalingsformidling og innbetalingstransaksjonar er det liten eller ingen forskjell.

Rentevilkåra er meir gunstig for kommunen i anbodet frå Fokus Bank ASA enn frå Indre Sogn Sparebank.

Fokus Bank ASA tek eit administrasjonsgebyr på kvar konti tilknytt kommunen sitt engasjement, medan dette ikkje kostar kommunen noko i anbodet frå Indre Sogn Sparebank. Forvaltningsgebyret på vidareutlån er det doble i Indre Sogn Sparebank i høve til Fokus Bank ASA. Når ein set desse to økonomiske kriteria opp mot kvarandre er det eine like mykje dyrare i den eine banken som det andre er dyrare i den andre banken.

I anbodet frå Indre Sogn Sparebank tilbyr banken kostnadsfritt å ta på seg opplæring og eventuell endring av programvare, samt tilknytting av systema ved overgang til banken sitt tilbod til løysing. Begge bankane er lokalisert i kommunen. Indre Sogn Sparebank er lokalisert i begge tettstadene medan Fokus Bank ASA berre har kontor i Øvre Årdal. Dette har vore slik dei siste åra og har ikkje vore noko problem i høve til å utføra dei banktenestene kommunen treng gjennom året.

[...]

Ut frå det som er sagt ovanfor er det rentevilkåret som gjer utslaget for at ein vel å tilrå forlenging av hovudbankavtale med Fokus Bank ASA.”

- (11) På bakgrunn av dette opprettholdt administrasjonen sin opprinnelige vurdering.

- (12) Formannskapet fattet et nytt vedtak i saken den 6. desember 2005:

”Etter å ha vurdert dei tre hovudkriteria; økonomi, kostnad ved å skifte bank og lokalisering av filialar vel Årdal kommune å opprette hovudbankavtale med Indre Sogn Sparebank i 3 – tre – år med opsjon om forlenging med ytterligere eitt år.”

- (13) Likelydende vedtak ble fattet av kommunestyret 15. desember 2005. Fire representanter i kommunestyret bad om lovlighetskontroll av vedtaket. Etter kommunestyrets vurdering var vedtaket lovlig, og det ble opprettholdt i kommunestyrets vedtak den 26. januar 2006.
- (14) Vedtaket ble så oversendt Fylkesmannen i Sogn og Fjordane for lovlighetskontroll. Fylkesmannen fant ikke grunnlag for å oppheve innklagedes vedtak av 15. desember 2005.
- (15) Det er ikke inngått kontrakt i saken.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (16) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket for offentlige anskaffelser.
- (17) Innklagede har handlet uberettiget ved å fatte et vedtak i strid med kriteriene i konkurransegrunnlaget. Verken i formannskapet eller fra kommunestyrets side ble det gitt noen selvstendig begrunnelse for å fravike rådmannens innstilling. Klager skulle vært tildelt hovedbankavtalen.
- (18) Innklagede har i sin redegjørelse for klagenemnda konkludert med at klagers og Indre Sogn Sparebanks tilbud er likeverdige hva gjelder prisen på de aktuelle banktjenester. Klager er ikke enig i dette. I anbudsinnbydelsen er det listet opp hvilke volum/omfang innklagede benytter av de ulike produktene/tjenestene. På denne bakgrunn har klager fått opplyst at kommuneadministrasjonen har beregnet at klagers tilbud vil være ca kr 20.000,- rimeligere per år sammenlignet med tilbudet fra Indre Sogn Sparebank. Dette utgjør således kr 60.000,- for anbudsperioden på tre år. Klager har ikke skriftlig dokumentasjon på dette, men har fått opplyst av en person i Fokus Bank Sogndal at dette har blitt bekreftet i møte med rådmannen i Årdal kommune. Etter hva klager kjenner til, har dette også blitt kommunisert på møte i kommunestyret.
- (19) Det er korrekt som innklagede hevder, at både volum og hvilke tjenester innklagede benytter, vil kunne endre seg over tid. Klager mener imidlertid at dette ikke kan være et argument for å velge Indre Sogn Sparebank fremfor klager. Det vises i denne sammenheng til at en endring i volum og/eller tjenester selvfølgelig også kan få den konsekvens at prisdifferansen mellom klager og Indre Sogn Sparebank kan øke ytterligere. Ved en eventuell økning i volum vil prisdifferansen øke idet klager i dag har beregnet enkelte faste kostnader som ikke Indre Sogn Sparebank tar, mens klager til gjengjeld er rimeligere per enhet av de ulike tjenestene.
- (20) Uavhengig av dette må det korrekte utgangspunktet for vurderingen være å forholde seg til det volum og den type tjenester som er oppgitt i anbudsinnbydelsen.

- (21) Innklagede hevder i sitt tilsvare at det ikke vil påløpe kostnader i forbindelse med skifte av hovedbankforbindelse til Indre Sogn Sparebank, slik at klager og Indre Sogn Sparebank er likestilt også på dette punktet. Klager er innforstått med at det ikke vil påløpe direkte kostnader for innklagede ved å bytte bank. Det vil imidlertid være relevant at et bankbytte vil medføre til dels store indirekte kostnader for innklagede. Innklagede må blant annet sette av ressurser til opplæring av egne ansatte i nytt datasystem. Det vil også påløpe indirekte kostnader i form av administrativ tilrettelegging, som for eksempel utstedelse av fullmakter, tilpasning til ny kontostruktur, tekniske tilpasninger, implementering av avtaler og testing av systemene. Hva de indirekte kostnadene vil beløpe seg til, vil være avhengig av hvor effektiv en eventuell overgang vil være. Klager mener at et fornuftig kostnadsestimat vil utgjøre et sted mellom kr 50.000,- og kr 100.000,-.
- (22) Innklagede legger i sitt tilsvare til grunn at Indre Sogn Sparebank er bedre enn klager hva gjelder lokalisering av filialer. I anbudsinnsbydelsen står det at det vil bli lagt vekt på *"lokalisering av næraste filial av banken (avstand til kommunen)"*. Det må være nokså opplagt at innklagede her er opptatt av at det skal være bankfilial i kommunen. At dette er riktig oppfatning, forsterkes ytterligere av at det i neste setning står *"I samband med kommunekassen sitt behov for kontantar, må bankar utan filial i nærleiken gi opp korleis dette behovet best vert dekkja"*. Innklagede kan derfor ikke velge bort klager på grunnlag av at klager bare har én filial i kommunen. Klagers filial ligger i Øvre Årdal, som er ca 12 km fra Årdalstangen hvor kommuneadministrasjonen ligger. Øvre Årdal er det største tettstedet i kommunen, og kommunen har servicetorg her. Avstand har heller aldri vært reist som noen problemstilling i de årene klager har vært innklagedes bankforbindelse.
- (23) I tilsvaret fremhever innklagede også argumenter som behov for spisskompetanse, lokal vedtaksmyndighet etc. til støtte for valget av Indre Sogn Sparebank. Klager kan ikke se hvilken relevans dette har i forhold til de kriteriene som fremgår av anbudsinnsbydelsen. Klager vil likevel kommentere dette kort:
- (24) Klager har vært innklagedes hovedbankforbindelse i ca 9 år. Det har vært jevnlige oppfølgingsmøter, minimum to ganger per år. I tillegg har klager og innklagede under hele samarbeidet hatt en løpende dialog via e-post og telefon.
- (25) Klager har aldri behandlet kredittsaker eller andre saker for innklagede som har vært av en slik art at klager ikke har kunnet behandle dette lokalt i Årdal eller i Sogndal (nabokommunen).
- (26) Klagers betjening av Årdal kommune utføres av et sammensatt team av dyktige fagfolk med kompetanse innen ordinær bankvirksomhet, cash management, plasserings- og renteinstrumenter, samt generell rådgiving innen markeds- og produktutvikling.
- (27) Innklagedes vektlegging av direkte personlig tilgang til kredittsjef, banksjef, resten av bankledelsen og styreleder hos Indre Sogn Sparebank, utelukker alle øvrige banker som leverandør av hovedbankavtale.

Innklagedes anførsler:

- (28) Innklagede bestrider å ha brutt regelverket for offentlige anskaffelser.
- (29) Klagers og Indre Sogn Sparebanks tilbud ble vurdert som likeverdige når det gjelder økonomi. Det er vanskelig å finne noe avgjørende skille på tilbudene, da det må oppstilles forutsetninger knyttet til bruksmønster på banktjenestene. De to tilbyderne har ulik prisprofil på de forskjellige tjenestene, og den samlede bruken av bankenes tjenester vil til slutt avgjøre hvem som er rimeligst. Uansett vil de ligge så nær hverandre i pris at det er umulig å skille. For innklagede er det vanskelig å si noe bestemt om hvordan bruksmønsteret vil utvikle seg, både på kort og lang sikt, da innklagede konstaterer at bruksmønsteret innen dette området er i sterk og rask endring.
- (30) Også når det gjelder kostnader ved å skifte bank, er tilbudene like. Klager er innklagedes samarbeidspartner i dag, og det påløper følgelig ingen slike kostnader. Indre Sogn Sparebank har heller ikke beregnet noen kostnader ved skifte av bank.
- (31) Når det gjelder lokalisering av filialer, ser innklagede på Indre Sogn Sparebank som den klart beste banken. Grunnen til dette er at innklagede har direkte og personlig tilgang til både kredittsjef, banksjef, resten av bankledelsen og eventuelle styreledere i banken. Dette gir rask behandling. Og ikke minst gir det innklagede mulighet til raskt å kunne påvirke kvaliteten på det arbeidet banken gjør for innklagede.
- (32) Bakgrunnen for at lokalisering av filialer er viktig som tildelingskriterium, er innklagedes erfaring med at tilgang på spisskompetanse med vedtaksmyndighet er helt avgjørende for kvaliteten på de banktjenester innklagede etterspør utover de rene betalingstransaksjonene. Å kommunisere gjennom mange ledd med stor geografisk avstand er både tidkrevende og ressurskrevende, noe som er en klar ulempe for innklagede. Dette er en av de viktigste grunnene til at bankvesenet har et filialnett, ettersom mange av tjenestene krever personlig dialog med kunden. Innklagede ser på Indre Sogn Sparebank som den klart beste banken når det gjelder tilgang til lokal kompetanse med vedtaksmyndighet.

Klagenemndas vurdering:

- (33) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig.
- (34) Konkurransen gjelder finansielle tjenester. Anskaffelsen omfattes ikke av unntaket i forskrift om offentlige anskaffelser § 2-4 kategori 6 bokstav b, jf § 1-3 (2) bokstav e. Anskaffelsen er således en prioritert tjeneste, jf § 2-4 kategori 6.
- (35) Det er ikke opplyst noe om anskaffelsens verdi. Klagenemnda legger derfor til grunn at forskriftens del I og III kommer til anvendelse, uten at dette har betydning for saken.
- (36) Kommunens administrasjon foretok en evaluering av de innkomne tilbud basert på kriteriene oppgitt i konkurransegrunnlaget, og rådmannen innstilte på å tildele kontrakt til klager. Dette er ikke til hinder for at kommunestyret kommer til et annet resultat, slik som i foreliggende tilfelle.

- (37) Kommunestyret har imidlertid fraveket rådmannens innstilling uten å gi noen begrunnelse. Sakens øvrige dokumenter viser heller ikke hvorvidt kommunestyret har vurdert tilbudene på bakgrunn av tildelingskriteriene. På forespørsel fra klagenemnda har innklagede riktignok forklart nemnda hvorfor Indre Sogn Sparebank ble valgt som leverandør. Klagenemnda finner likevel ikke at dette er tilstrekkelig til å oppfylle regelverkets krav. Det er ikke fremlagt noen notater som begrunner kommunestyrets vurdering, det er ikke ført anskaffelsesprotokoll, og tilbyderne fikk ikke begrunnelse for valg av leverandør. Innklagede har med dette brutt kravet til etterprøvbarhet i lov om offentlige anskaffelser § 5.
- (38) Spørsmålet blir videre om innklagede har fattet et vedtak i strid med tildelingskriteriene.
- (39) For klagenemnda har innklagede oppgitt å ha evaluert tilbudene i henhold til tildelingskriteriene. Ved evalueringen av tilbudene har oppdragsgiveren et visst skjønn som bare i begrenset grad kan overprøves rettslig. Klagenemnda kan imidlertid prøve om evalueringen er saklig og forsvarlig og i samsvar med de grunnleggende kravene til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og likebehandling.
- (40) Innklagede har lagt avgjørende vekt på lokalisering av filialer. Det er imidlertid ikke lagt vekt på hvor nærmeste filial er lokalisert. Derimot er det vektlagt hvor bankledelsen sitter. Indre Sogn Sparebank ble ansett klart best på dette punktet på grunn av direkte og personlig tilgang til kredittsjef, banksjef og resten av bankledelsen. Tilgang på spisskompetanse med vedtaksmyndighet ble ansett avgjørende for kvalitet på banktjenester utover rene betalingstransaksjoner.
- (41) Nærhet til personer med vedtaksmyndighet, så som kredittsjef, banksjef og øvrig bankledelse, er imidlertid ikke oppgitt som et kriterium tilbudene ville bli vurdert i forhold til.
- (42) Klagenemnda kan heller ikke se at det følger av en naturlig forståelse av kriteriet "*lokalisering av næraste filial av banken (avstand til kommunen)*" at tilgang på personer med vedtaksmyndighet skal vektlegges. Kriteriet sier bare at lokalisering av nærmeste filial vil være av betydning i evalueringen. Konkurransgrunnlaget viser videre til at kommune-kassens behov for kontanter medfører at banker uten filial i nærheten av kommune, må opplyse hvordan dette behovet best blir dekket. Dette tyder således på at behovet for kontanter er bakgrunn for ønsket om lokalisering av filialer i nærheten.
- (43) Klagenemnda finner etter dette at innklagede under tilbudsevaluering har lagt vekt på forhold som ikke var gjort kjent på forhånd. Innklagede har med det brutt forskrift om offentlige anskaffelser § 17-2 og kravet til forutberegnelighet i lovens § 5.
- (44) Administrasjonen regnet ut at klagers tilbud var rundt 20 % rimeligere enn tilbudet fra Indre Sogn Sparebank per år, mens det fremgår at kommunestyret fant det vanskelig å skille tilbyderne på tildelingskriteriet økonomi på grunn av ulik prisprofil og usikkerhet med hensyn til om kommunens bruksmønster ville endre seg.

- (45) Tildeling av kontrakt i henhold til regelverket forutsetter en saklig og forsvarlig evaluering av tildelingskriteriene, med det formål å identifisere tilbudenes styrker og svakheter. Når kommunestyret fravek administrasjonens beregning uten å støtte seg på en ny utregning, finner klagenemnda at evalueringen har vært i strid med forskriftens § 17-2.

Konklusjon:

Årdal kommune har brutt lov om offentlige anskaffelser § 5 ved at tilbudsevalueringen ikke er gjort etterprøvbar.

Årdal kommune har brutt forskrift om offentlige anskaffelser § 17-2, jf kravet til forutberegnelighet i lov om offentlige anskaffelser § 5, ved at det i tilbudsevalueringen ble lagt vekt på forhold som ikke var gjort kjent på forhånd.

Årdal kommune har brutt forskrift om offentlige anskaffelser § 17-2 ved at tilbudenes økonomiske side ikke ble tilstrekkelig evaluert.

For klagenemnda,
8. mai 2006

Inger Marie Dons Jensen