



**Klagenemnda  
for offentlige anskaffelser**

*Innklagede gjennomførte en anskaffelse av rammeavtale for banktjenester i kombinasjon med oppgaven som "regional samarbeidspartner". I følge konkurransegrunnlaget kunne tilbyderne velge om de ville levere tilbud på en eller begge oppgavene. Klagenemnda kom til at innklagede, i strid med forskriftens § 17-2, hadde lagt vekt på de finansielle bidrag tilbyder kunne tilføre innklagede som regional samarbeidspartner ved evalueringen av hovedbanktjenester. Omstillingskostnader ved skifte av eksisterende hovbedbank kan vektlegges, men innklagede skulle opplyst om størrelsen på kostnadene ved skifte av leverandør forut for tilbudsfristen, og at innklagede ikke hadde gitt tilstrekkelig begrunnelse for tildelingen.*

**Klagenemndas avgjørelse 7. august 2006 i sak 2006/67**

Klager: DnB Nor Bank ASA

Innklaget: Nord- Trøndelag fylkeskommune

**Klagenemndas medlemmer: Jens Bugge, Inger Marie Dons Jensen, Kai Krüger**

**Saken gjelder:** Tildelingskriterier, kostnader ved skifte av leverandør og krav til begrunnelse.

**Bakgrunn:**

(1) Nord-Trøndelag fylkeskommune (heretter kalt innklagede) kunngjorde den 22. november 2005 en konkurranse med forhandling om kjøp av partner for regional utvikling/hovedbanktjenester over en 3 års periode med opsjon til forlengelse i inntil 2 år. I konkurransegrunnlaget fremgikk det følgende om anskaffelsens innhold:

*"Oppdragsgiver ber om tilbud i tre alternativer:*

*Kjøp av regional samarbeidspartner*

*Kjøp av hovedbanktjenester og regional samarbeidspartner*

*Kjøp av hovedbanktjenester"*

*For alternativ 1 og 2 tar oppdragsgiver forbehold om politisk godkjenning før inngåelse av kontrakt.*

*Oppdragsgiver tar primært sikte på å inngå avtale med én leverandør"*

(2) Tildelingen skulle skje på grunnlag av hvilket tilbud som var det økonomisk mest fordelaktige, basert på følgende kriterier i uprioritert rekkefølge:

- ”1. pris
2. øremerkede midler til regional utvikling
3. service

**Postadresse**  
Postboks 439, Sentrum.  
5805 Bergen

**Besøksadresse**  
Olav Kyrres gate 8  
5014 Bergen

Tlf.: 55 59 75 00  
Faks: 55 59 75 99

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

4. kompetanse
5. oppdragsforståelse”

(3) I tilknytning til tildelingskriteriene presiserte innklagede tildelingskriteriene slik :

”Oppdragsgiver vil vektlegge følgende:

- Å finne en regional samarbeidspartner. Rollen som samfunnsutvikler og fylkesplanansvarlig forutsetter at fylkeskommunen samhandler tett med andre aktører. Fylkeskommunen har et hovedansvar for den regionale utviklingen, men utviklingen skapes i samspill med et stort antall utviklingsorganisasjoner.
- I tilknytning til kjøp av hovedbanktjenester ønsker fylkeskommunen derfor også å kjøpe en partner for arbeidet med å utvikle Nord- Trøndelag videre. I dette ligger at man både tar initiativ til og deltar i utviklingsprosjekter både med kompetanse og kapital. Fylkesplanen og de årlige regionale utviklingsprogrammene gir rammene og målet for en ønsket utvikling i Nord-Trøndelag. Aktuelle partnere må kunne vise til aktuell utviklingskompetanse, planlagte eller eksisterende engasjement og planlagte eller eksisterende finansielle bidrag til utviklingsprosesser og prosjekter i fylket.
- Eventuelle direkte og indirekte kostnader knyttet til skifte av bankforbindelse, herunder; kostnader tilknyttet trykking av nye brevark, nødvendig opplæring ikke inndekket i avtalen, samt evt. kostnader som vil påløpe ved bruk av egen arbeidskraft.
- Kredittinstitusjonens systemer og kommunikasjonsløsninger for betalingsformidling.
- Den måte kredittinstitusjonen vil løse kundens behov for direkte kontakt med kredittinstitusjonen og eventuelle møter kunden og dennes viktigste virksomheter må ha behov for med kredittinstitusjonen i avtaleperioden.
- Omfanget av og innholdet i relevant oppfølging og rådgivning fra kredittinstitusjonens side.
- I tillegg vil kostnader ved skifte av betalingsformidlingssystemer; herunder evt. innleie av konsulentbistand, bli hensyntatt. I den utstrekning slike kostnader vil være avgjørende for valg av ny bankforbindelse, vil disse kunne dokumenteres av fylkeskommunen, og utleveres etter anmodning.
- Når det gjelder kjøp av partner for arbeidet med å utvikle Nord- Trøndelag, vil oppdragsgiver vektlegge aktuell utviklingskompetanse, planlagte eller eksisterende engasjement og planlagte eller eksisterende finansielle bidrag til utviklingsprosesser og prosjekter i fylket. Evalueringen vil være knyttet til summen av planlagt fremtidig engasjement på området.

Ved evaluering av tilbudene vil hovedvekten bli lagt på valg av regional samarbeidspartner.”

(4) Felles fylkesplan 2005-2008 ble lagt ved konkurransegrunnlaget. I korte trekk anga den en rekke utviklingsmål for regionen i den nevnte periode. Egne prisskjema for henholdsvis hovedbanktjenester og regional samarbeidspartner var også vedlagt konkurransegrunnlaget i henholdsvis vedlegg a1 og a2. I prisskjema for hovedbanktjenester var det egne kolonner hvor tilbyder skulle angi priser på sine hovedbanktjenester, mens det i skjema for regional samarbeidspartner var angitt kolonner hvor tilbyderne skulle angi hvilke beløp de kunne tilføre under tre ulike prosjekter: eksisterende prosjekter innen regional utvikling, planlagte prosjekter innen regional utvikling, og totalt øremerkede midler for regional utvikling pr. år.

(5) DnB Nor ASA (heretter kalt klager) ga tilbud innen tilbudsfristen og ble invitert til forhandlingsmøte, som førte til at klager inngav et revidert tilbud den 3. februar 2006.

(6) Innklagede innstilte deretter sin eksisterende bankforbindelse, SpareBank 1 Midt-Norge til kjøp av hovedbanktjenester og regional samarbeidspartner. Som begrunnelse for valget av leverandør fremgikk det følgende i brev av 6. februar 2006 til klager:

*"For den del av konkurransen som omfatter hovedbanktjenester skiller det lite kostnadmessig mellom tilbyderne. Sparebanken Midt-Norge ga det beste tilbudet, men med marginal forskjell til DnB Nor Bank asa.*

*I konkurransegrunnlaget er det uttrykt at "ved evaluering av tilbudene vil hovedvekten bli lagt på valg av regional samarbeidspartner". Denne del av innkjøpet kan ikke tallfestes og kvantifiseres på samme måte som kjøp av hovedbanktjenester. Evalueringen må i større grad baseres på tilbydernes planlagte aktiviteter og omfanget av finansielle bidrag til utviklingsprosesser og prosjekter i fylket. jf. konkurransegrunnlaget.*

....

*Selv om tilbyderne yter bidrag innenfor dette området, er det, gjennom tilbudene og den påfølgende forhandling, dokumentert at omfanget av engasjementene i avtaleperioden vil være klart forskjellig i omfang og bredde. Vurdert ut fra dette tildelingskriteriet, er Sparebank1 Midt-Norge den klart mest fordelaktige leverandør."*

(7) Etter dette kom SpareBank 1 Midt-Norge best ut i konkurransen som partner for arbeidet med regional utvikling, og som leverandør av hovedbanktjenester.

(8) Etter henvendelse fra klager 14.2.2006 ga innklagede i brev av 17. februar 2006 en utdypning av begrunnelsen til tildeling til SpareBank 1 Midt-Norge:

*"Hovedbanktjenester*

*Utlyste valg kriterier for konkurransen var at tildeling skjer etter det økonomisk mest fordelaktige tilbud ut ifra opplistede kriterier -jfr. pkt. 6.2 i konkurransegrunnlaget. En av kostnadene som vil påvirke valg av leverandør er da kostnader knyttet til skifte av leverandør"*

.....

*Med en marginal forskjell på tilbudene, var det kostnader med skifte av leverandør som avgjorde konkurransen, til fordel for Sparebank1 Midt- Norge"*

### **Anførsler:**

*Klagers anførsler:*

(9) Innklagede har lagt til grunn tildelingskriterier som ikke har den nødvendige sammenheng med anskaffelsen, og som av denne grunn er ulovlige. Etter klagers syn er det i realiteten kun én tjenesteanskaffelse som skal gjøres, nemlig anskaffelse av hovedbanktjenester. Partner for arbeidet med regional utvikling er ingen separat anskaffelse, men i realiteten et tildelingskriterium for valg av leverandør av hovedbanktjenester. Innklagedes ønske om økonomiske bidrag til oppfyllelse av de nærings - sosial- og kulturpolitiske mål som ligger i fylkesplanen, har ingen naturlig tilknytning til hovedbanktjenestene. Klagemnemnda for offentlige anskaffelser har flere ganger tidligere lagt

til grunn at tildelingskriteriene må ha den nødvendige tilknytning til kontraktens gjenstand. Videre fremgår det av blant annet forarbeidene til regelverket for offentlige anskaffelser at *"mulige samfunnsøkonomiske kostnader ved anskaffelsen kan ... ikke tas i betraktning"*.

(10) Det anføres også at kriteriet *"partner for arbeidet med regional utvikling"* er så vagt og skjønnsmessig at det strider mot kravet til gjennomsiktighet og forutberegnelighet.

(11) Innklagede har gjennom sin håndtering av kostnader ved skifte av leverandør brutt kravet til etterprøvbarhet, forutberegnelighet og gjennomsiktighet i anskaffelsesprosessen. Skiftekostnadene burde vært beløpsmessig angitt allerede i konkurransegrunnlaget siden innklagede, etter eget utsagn, hadde regnet ut disse kostnadene på et tidlig stadium i prosessen, og siden kostnadene utgjør mer enn 50 % av anskaffelsens verdi. Det vil derfor være tilnærmet umulig å komme inn som ny leverandør av en slik tjeneste.

(12) Innklagede har videre brutt kravet til etterprøvbarhet ved ikke å gi en ytterligere redegjørelse for det valgte tilbud. Klager har flere ganger anmodet om å få en nærmere beskrivelse av innenfor hvilke hovedbanktjenesteelementer SpareBank 1 Midt-Norge ble vurdert å være marginalt bedre enn klager, og innenfor hvilke tjenesteelementer klager ble vurdert som best. Klager har som følge av dette ikke kunnskap om valgte tilbyders totalpris.

#### *Innklagedes anførsler:*

(13) Innklagede anfører at det fremgår klart av både invitasjon og kunngjøring med bilag at kjøp av partner for regional utvikling inngår i anskaffelsen. Gjeldende avtalerett og anskaffelsesloven med forskrifter må forstås slik at oppdragsgiver har anledning til å la anskaffelsen omfatte både samarbeidspartner for regional utvikling og hovedbanktjenester fra en og samme leverandør. Kombinasjonen vil kunne by på klare økonomiske fordeler for fylkeskommunen, og må av denne grunn sies å ha en klart saklig begrunnelse.

(14) Tildelingskriteriene er knyttet opp til kontraktens gjenstand og av relevans for kontraktens verdi. Kravene i forskriftens § 17-2 er oppfylt. Det har for øvrig ikke støtte i EF-domstolens praksis, jf. C-448-01- Wienstrøm, at oppdragsgiver ikke kan ta samfunnsøkonomiske hensyn, uten at dette har betydning for utfallet av nærværende sak.

(15) Oppdragsgiver har ikke stått overfor et tilfeldig, uforutsigbart og fritt valg i anskaffelsen av partner for regional utvikling. Konkurransegrunnlagets krav til funksjonalitetsbeskrivelse, med krav til opplysning om utviklingskompetanse, planlagte eller eksisterende engasjement og planlagte eller finansielle bidrag til utviklingsprosesser og prosjekter i fylket, med forpliktende tallfesting av planlagte bidrag for den aktuelle avtaleperiode, er tilstrekkelig klart til å ivareta kravene til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet i anskaffelsesloven § 5 og kravene til konkurransegrunnlaget i forskriftens § 12-1.

(16) Det bestrides at fylkeskommunen har gjort seg skyldig i brudd på etterprøvbarhetsprinsippet ved å unnlate å gi nærmere begrunnelse.

(17) Det bestrides videre at det er i strid med lovens § 5 at omfanget av kostnadene til skifte av bankforbindelse ikke er beløpsmessig angitt i konkurransegrunnlaget. Klager hadde på ethvert tidspunkt mulighet til å innhente tilleggsopplysninger, jf. konkurransegrunnlaget

pkt. 1.8. Innklagede har på denne bakgrunn oppfylt de kravene til etterprøvbarhet, forutberegnelighet og gjennomsiktighet som følger av gjeldende rett.

#### **Klagenemndas vurdering:**

(18) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen følger etter sin verdi forskrift om offentlige anskaffelser del I og III jf. forskriftens §§ 2-1 og 2-2.

#### *Bruk av ulovlig tildelingskriterium*

(19) Det fremgår av innklagedes begrunnelse referet ovenfor at innklagede har lagt vekt på valg av

regional samarbeidspartner i evalueringen av tilbudene ved anskaffelse av hovedbanktjenester. Et av tildelingskriteriene for anskaffelsen er også i følge konkurransegrunnlagets pkt. 2.1 ”*øremerkede midler til regional utvikling*”, samtidig som det fremgår av konkurransegrunnlaget at innklagede i konkurransen vil utpeke en regional samarbeidspartner, og at planlagte eller eksisterende finansielle bidrag spesifisert i tilbudene vil bli vektlagt. Innklagede har ikke skilt mellom de to ulike anskaffelsene i kunngjøring eller konkurransegrunnlag når det gjelder tildelingskriterier. Klagenemnda finner det derfor, ut fra den foreliggende dokumentasjon, klart at innklagede har lagt vekt på de finansielle bidrag som tilbyder kan bidra med, i sin evaluering av tilbudene ved anskaffelsen av hovedbanktjenester. Hvilke utslag sammenligningen mellom klager og SpareBank 1 Midt-Norge mer konkret har fått, fremgår ikke, bortsett fra bemerkninger i anskaffelsesprotokollen og begrunnelsen om at SpareBank 1 Midt-Norge ”er...den klart mest fordelaktige leverandør”.

(20) Klagenemnda finner det ikke nødvendig å gå inn på om anskaffelsen av ”*regional samarbeidspartner*” vil kunne være en tjenesteanskaffelse etter regelverket, men nøyer seg med å forutsette at en anskaffelse må baseres på gjensidig bebyrdende ytelser, her ved betaling for tjenester som skal leveres, jf. forskriftens § 1-4 bokstav a. I dette tilfellet synes det ikke som om innklagede skal yte noe tilbake når det gjelder anskaffelse av en ”*regional samarbeidspartner*”.

(21) Et tildelingskriterium må etter rettspraksis ha den nødvendige tilknytning til kontraktens gjenstand og være egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbud for den etterspurte tjeneste.

(22) Den valgte samarbeidspartners bidrag til fylkeskommunens prosjekter vil utvilsomt bety en økonomisk fordel for denne. Men oppgaven som regional samarbeidspartner for en bank som samtidig skal levere hovedbanktjenester innebærer en kobling mellom ytelser uten tjenestepreg og en gjensidig bebyrdende avtale om levering av banktjenester. Et tildelingskriterium som gir konkurransefordel for den av tilbyderne som gir mest midler til utviklingsprosjekter hos innklagede, vil ikke være egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbud i en konkurranse om levering av banktjenester. Å legge vekt på tilbyders evne og vilje til å yte finansielle bidrag ut over betalte banktjenester, indikerer ikke hvilken verdi kontrakten om hovedbanktjenester som sådan vil ha for innklagede.

(23) Klagenemnda er derfor kommet til at dette tildelingskriteriet er i strid med forskriftens § 17-2. Klagenemnda tar derfor ikke stilling til klagers anførsel om at tildelingskriteriet er for vagt og skjønnsmessig, og går ikke nærmere inn på innklagedes tilbakeholdte begrunnelse for å gi Sparebank 1 Midt-Norge best uttelling på dette punkt.

*Vektlegging av kostnader tilknyttet skifte av hovedbankforbindelse*

(24) Klager har ikke anført overfor klagenemnda at det er ulovlig å vektlegge kostnader ved skifte til en annen hovedbankforbindelse, kun at størrelsen på dette beløpet burde vært opplyst før tilbudsfristens utløp. Klagenemnda viser til klagenemndas sak 2006/65 som omhandler denne problemstillingen, og der det godtas at innklagede kunne vektlegge omstillingskostnader (opplæringskostnader) ved overgang til ny leverandør, forutsatt at slike slike var presentert og spesifisert i konkurransegrunnlaget (premiss 48).

(25) Klagenemnda finner det sannsynliggjort at innklagede kjente størrelsen på omstillingskostnadene før tilbudsfristen gikk ut, og at omstillingskostnadene utgjorde en betydelig del av anskaffelsens verdi (over halvparten), jf. blant annet brev av 9. mars 2006 fra innklagedes advokat. Dersom denne informasjonen var blitt gitt til tilbyderne før tilbudsfristen gikk ut, hadde tilbyderne hatt mulighet til å vurdere om det var hensiktsmessig å inngi tilbud eller eventuelt justere sitt pristilbud, tatt i betraktning størrelsen på skiftekostnadene. Klagenemnda mener derfor at det strider mot kravet til forutberegnelighet når slike opplysninger ikke blir gitt til markedet. Det endrer ikke på dette at klager selv hadde hatt mulighet til å be om denne informasjonen i forkant.

*Begrunnelse for tildeling*

(26) Klagenemnda har lagt til grunn at vurderinger knyttet til partneroppgaver ut over de kunngjorte banktjenester er i strid med forskriften og går derfor ikke nærmere inn på anførsler vedrørende innklagedes begrunnelse på dette punkt.

(27) Innklagede har medgitt at det i virkeligheten var omstillingsomkostningene som avgjorde konkurransen mellom klager og SpareBank 1 Midt-Norge.

(28) Det fremgår av fremlagt dokumentasjon at klager kun har fått kunnskap om at det kostnadmessig er liten forskjell på tilbudene, og at det var kostnader ved skifte av leverandør som avgjorde konkurransen til fordel for SpareBank 1 Midt-Norge. Begrunnelsen oppgir imidlertid ikke de tall innklagede la til grunn for denne vurderingen. Klagenemnda har kommet til at dette ikke tilfredsstiller forskriftens krav til begrunnelse. Innklagede har heller ikke har opplyst om totalprisen, eller hvordan det valgte tilbudet for øvrig skilte seg ut fra klagers tilbud på de øvrige tildelingskriterier i konkurransegrunnlaget.

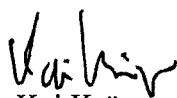
**Konklusjon:**

Nord- Trøndelag fylkeskommune har brutt forskriftens § 17-2 ved å evaluere tilbudene etter et tildelingskriterium som ikke er egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbud.

Nord- Trøndelag fylkeskommune har brutt kravet til forutberegnelighet ved å unnlate å opplyse om størrelsen på omstillingskostnadene ved å velge ny hovedbankforbindelse, jf. lovens § 5.

Nord- Trøndelag fylkeskommune har brutt kravet til begrunnelse i forskriftens § 3-8 (4).

For klagenemnda,  
7. august 2006

  
Kai Krüger