



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Nor Tekstilservice Drift AS
Att. Otto J. Herrann
Postboks 81
6901 Florø

Deres referanse

Vår referanse
2007/9 - 14

Dato
13.03.2007

Avvisning av klage på offentlig anskaffelse

Det vises til Deres klage på offentlig anskaffelse. Klagenemndas sekretariat har besluttet å avvise klagen som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. forskrift om Klagenemnd for offentlige anskaffelser § 9. Grunnen er at klagen ikke kan føre frem. Sekretariatets avvisningsbeslutning kan påklages til klagenemndas leder senest tre dager etter at den ble gjort kjent for klager.

Nedenfor gis en oppsummering av bakgrunnen for klagen og sekretariatets vurdering.

Bakgrunn:

Helse Nordmøre og Romsdal HF (heretter kalt innklagede) kunngjorde 12. september 2006 en åpen anbudskonkurranse vedrørende vaskeritjenester, herunder leie, vask og distribusjon av tekstiler.

Av kunngjøringen fremgikk følgende om tildelingskriterier:

"4. TILDELINGSKRITERIER

*Leverandør vil bli valgt ut fra det totalt sett **økonomisk mest fordelaktige tilbud for kunden** ut fra følgende kriterier som er oppført i prioritert rekkefølge:*

- 1. Produktegenskaper i henhold til bruksformål og krav til tekstilene*
- 2. Pris og øvrige kostnadselement*
- 3. Leveringspresisjon*

I det følgende er kriteriene nærmere beskrevet i form av formål, behov og krav til produktene.

5. KRAVSPESIFIKASJON

5.1. Produktegenskaper i henhold til bruksformål og krav til tekstilene

5.1.1. Produktegenskaper nye tekstiler

De tekstiler som omfattes av anbudet framgår av vedlagte sortimentsoversikt. Vi understreker at de modeller og stoffkvaliteter som er beskrevet i oversikten, skal leveres allerede fra oppstart av ny avtaleperiode. Vi viser også til "merknader" bakerst på sortimentsoversikten.

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

For vaskekluter, håndduker og pasientskjorter/pysjbukse har vi beskrevet alternative kvaliteter, se sortimentsoversikten. For disse produktene vil valg bli gjort ut fra en totalvurdering av kvalitet og pris. For vaskekluter har vi et spesielt fokus på pris fordi svinnet er stort.

Det vil bli lagt vekt på alle relevante produktegenskaper som kvalitet, funksjonalitet, brukervennlighet, produktmerking osv, ut fra bruksformål og de spesifiserte kravene til produktene. I tilbudet skal det derfor legges ved en fylldiggjørende beskrivelse av produktegenskaper i form av tester, rapporter, produktdatablad, brosjyrer ol.

Alle tekstiler skal videre være godkjent i henhold til øko-Tex Standard 100 eller tilsvarende. Dokumentasjon på dette skal vedlegges tilbudet.

5.1.2. Kvalitet tekstiler i bruk

Alt rent tøy skal leveres i en kvalitetsmessig god stand, klar til bruk. Dette innebærer for eksempel at tekstiler i bruk skal kasseres før de blir utslitte, og omfanget av slitasje/kvalitetsbrist i form av flekker, hull, revner, slitte kanter, ødelagte knapper/bånd osv skal holdes innenfor strenge rammer. Tekstilene skal, om nødvendig, gis tilfredsstillende finish gjennom etterbehandling.

Tilbyder skal sannsynliggjøre at han har kvalitetsnormer, prosedyrer med mer som sikrer at tekstilene i bruk leveres i god bruksferdig stand. Tilbyder må kunne garantere at polyester/bomullsprodukter ikke avgir farge eller smitter over på annet tøy selv om det blir liggende vått sammen med annet tøy.

5.1.3. Chip

Vi kjenner ikke til om kravene til chips vil være forskjellige for ulike automattyper, men vil understreke at vi vurderer både automater av karuselltypen og skaptypen for hvitt betjeningstøy. F. eks må chip til automatskap kunne lese bulk.

Vi gjør oppmerksom på at tilbyder må ta høyde for at den chipen som forutsettes brukt, er tilpasset alternative automatsystem eller at det tilbys alternative chips ut fra de forskjellige automatsystem. Dersom kravene til chips og prisene for chip vil variere fra system til system, skal tilbyder gjøre rede for dette i sitt tilbud.

5.1.4. Vogn for transport og lagring av tøy

Tilbyder skal beskrive funksjonalitet og målskisse for de vognene som skal benyttes til lagring og transport f. eks i form av datablad.

5.1.5. Miljøaspekt

Vi ser det som viktig at bruken av miljøskadelige stoff blir redusert. Vi ber om at tilbyder redegjør for produkt, system og gjenvinningsordninger som kan bidra til denne målsetningen.

5.2. Pris og øvrige kostnadselement

Prisene skal oppgis som nettopriser i NOK pr enhet (stk) eksklusive merverdiavgift. For nærmere informasjon om priser og øvrige prisbestemmelser (prisendringer, betalings- og leveringsbetingelser) viser vi til vedlagte avtaleformular pkt. 8 og 9. Vi understreker spesielt at kostnader for svinn og ødelagt tøy skal være inklusive i prisene, men gjør samtidig oppmerksom på at vi vil samarbeide om alle relevante tiltak som kan redusere nivået på svinn og ødelagt tøy (avtalen pkt. 8.3).

I den økonomiske vurderingen vil vi også vektlegge øvrige forhold som innvirker på våre anskaffelses- og driftskostnader. Vi ber tilbyder eventuelt redegjøre for slike forhold.

Vedlagte prisliste, vedlegg 5, skal benyttes til leverandørens pristilbud hvor alle "hvite felt" i rubrikkene "Pris pr STK" skal prises og feltet "Tekstilleverandør/modell" skal fylles ut for alle

posisjoner. Se også punkt 1.4.2 foran for nærmere krav til prisinformasjonen.

Som det framgår av prisskjemaet, ber vi om tre alternative priser for hvitt betjeningstøy samt servicetøy. Dette med bakgrunn i alternative distribusjonsopplegg internt, jfr punkt 2.4 og 2.5 foran for nærmere informasjon, ønsker tilbyder å tilby hvitt betjeningstøy med chips selv om vi velger et manuelt distribusjonssystem internt, skal dette opplyses om og begrunnes.

Vi gjør også oppmerksom på at vi for vaskekluter, håndduker og skjorte/pysjbukse har spesifisert flere kvaliteter hvor et av alternativene vil bli valgt ut fra mottatte tilbud.”

Om pris fremgikk følgende under punkt 1.4.2:

”Vedlagte prislister skal benyttes til leverandørenes pristilbud, se vedlegg 5 [...] Det må ikke gjøres endringer i felt, informasjon eller rekkefølge på varene.”

Kravene til prispresentasjon ble utdypet som følger under punkt 8.1:

”Priser for rene, tørre og bruksferdige tekstiler framgår av vedlegg 5: Prislister. Prisene dekker leverandørenes totalytelser i henhold til denne avtalen, og det skal ikke komme noen form for tillegg eller gebyrer i tillegg til avtalte priser. Oppgitte priser er per STK og eksklusive moms.”

Innklagede mottok tre tilbud innen fristen. Tilbudet fra Nor Tekstilservice Drift AS (heretter kalt klager) ble avvist med følgende begrunnelse i brev av 4. desember 2006:

”I tilbudet er det spesifisert en rekke forbehold og avvik i forhold til vårt konkurransegrunnlag, bl.a.: Forbehold til vår sortimentsspesifikasjon, forutsetninger vedrørende volum, forbehold vedrørende chip og prisavvik.

Avvikene er av en slik karakter at de rammes av forskrift om offentlige anskaffelser § 8-10: Avvisning på grunn av forhold ved tilbudet. De fleste avvikene er videre av en slik karakter at de i følge forskriften SKAL avvises, jfr § 8-10-1c. Her viser vi spesielt til § 8-6-3: Vesentlige forbehold mot kontraktsvilkårene skal avvises og § 8-6-1: Avvik som ikke er presise og entydige og ikke er beskrevet slik at oppdragsgiver kan vurdere avvikene uten kontakt med leverandør, skal avvises.”

Som vedlegg til avvisningen lå en nærmere begrunnelse for avvisningen:

”I det følgende spesifiserer vi de fleste forbehold og avvik som tilbyder har tatt i sitt tilbud og gir vår vurdering av disse:

1. Forbehold vedrørende sortiment

- *Kap 2-Omfang, pkt. 2.02*
”Vaskeriet forplikter seg til å forsyne kunden med leietekstiler iht forespørsel hvis annet ikke er spesifisert i tilbud eller kontrakt.”,
- *Kap 3-Kvalitet, pkt. 3.01*
”Vårt tilbud baserer seg på... som beskrevet i forespørsel samt standard tekstiler til Helsesektor som er i bruk ved Nor Tekstiler i dag. Om ønskelig kan det framskaffes tekstilprøver.”

Tilbyder baserer sitt tilbud på at de etter egen vurdering kan levere andre tekstilkvaliteter enn vi har spesifisert i konkurransegrunnlaget og legger opp til at de skal stå rimelig fritt med henhold til hvilke tekstiler vi skal forsynes med.

Vi understreker at vi som viktigste tildelingskriterium har spesifisert ”Produktegenskaper i henhold til bruksformål og krav til tekstilene” samt at vi har presisert at de modeller og stoffkvaliteter som er beskrevet, skal leveres allerede fra oppstart av ny avtaleperiode. Det skal videre understrekes at vår produktspesifikasjon er valgt ut fra en samlet vurdering av

brukeregenskaper og økonomi/levetid hvor det bevisst også er valgt standardmodeller for Norsk Standard. Vi vurderer disse forbeholdene som **vesentlig forbehold** mot kontraktsvilkårene.

I tillegg foreligger ytterligere ett forbehold vedrørende sortiment i Kap 7-Pristilbud, pkt. 7.02: "...forbeholder seg retten til å benytte andre tekstilleverandører enn det som er beskrevet. Dette skal likevel ikke gå på bekostning av kvalitet."

Vi har ingen motforestillinger mot å skifte tekstilleverandør, men det er avgjørende at vi som kunde skal akseptere nye tekstiler før de settes inn, jfr erfaringer med at leverandørskifter ofte gir dårligere kvalitet uten en slik styring. Formuleringen i forbeholdet gir grunn til å tro at dette kanskje ikke er intensjonen fra tilbyders side. Vi vurderer forbeholdet som **tvetydig og lite presist**.

2. Forutsetninger vedrørende volum

I Kap 7-Pristilbud, pkt 7.01 er det formulert flere forutsetninger vedrørende volum:

- "Vi antar at forespørselen har til hensikt å forplikte samtlige institusjoner til nevnte avtale. Vi har uansett gitt pris som omfatter hele volumet."

Selvfølgelig har vi til hensikt å forplikte samtlige til avtalen. Imidlertid har flere av kundene "husvaskeri" hvor det over lang tid har foregått vask av enkelte tekstiler av hensiktsmessige årsaker. Vi har ingen umiddelbare planer om å gjøre endringer i disse oppleggene, og dette volumet ligger da heller ikke i oppgitte volumtall. Om det er husvaskerienes volum formuleringen sikter til, kan forutsetningen ikke imøtekommes. I beste fall må forbeholdet karakteriseres som **tvetydig og lite presist**, i verste fall som **vesentlig**.

- "Alle priser forutsetter at NOR blir tildelt det totale volum som er oppgitt i konkurransegrunnlaget."

Dersom det i denne formuleringen ligger at det forutsettes at vi kun velger en leverandør for spesifiserte vaskeritjenester, kan forutsetningen imøtekommes. Det er vår intensjon. Dersom forutsetningen innebærer at vi skal forplikte oss til å ta ut det spesifiserte volumet i stykk, jfr vedlegg 2, er forutsetningen vesentlig mer komplisert. Volumet er et estimat som dagens leverandør har gjort ved å omregne volum fra kg til stk. Videre kan volumet svinge med eventuelle endringer i aktivitet osv.

Forbeholdet er for **tvetydig** formulert til at det kan aksepteres selv om vi kanskje er enige på dette punktet.

- "Det forutsettes at ikke enkelte artikler fjernes eller erstattes med for eksempel engangsartikler"

Vi kan forplikte oss til at en større andel selvvask (husvaskeriene) ikke skal skje, og at det på sikt kanskje kan være mulig å overføre noe av dette til eksternt vaskeri. Imidlertid er det en kontinuerlig utvikling også på bekledningsområdet, og kravene skjerpes stadig. Et aktuelt område hvor engangsartikler kanskje kan bli aktuelle, er som operasjonsbekledning, jfr partikkelslipp og nye EU-standarder. Det er derfor helt uaktuelt i en rammeavtale over 4-5 år å forplikte seg til at en slik overgang ikke skal kunne skje.

Vår vurdering er at det her er tatt et **vesentlig forbehold** mot kontraktsvilkårene.

Bak i prislisen er det for dyner og puter videre forutsatt: "Prisene forutsetter totalvolum". Disse artiklene eies av kunden og hovedmengden vaskes i dag på egne "husvaskeri". I konkurransegrunnlaget er det videre understreket: "Vi har ikke tatt fram stk-tall for de tekstiler kunden eier selv. Totalt anslås årlig 3000 kg hvorav puter/dyner utgjør det meste. Volumet er så pass begrenset fordi kunden vasker selv det meste av disse produktene."

*Dette er et av områdene hvor det kan bli aktuelt å overføre volum til eksternt vaskeri, men det kan ikke skje ubetinget, jfr bl.a. tidligere problem med eksternt vaskeri og puter/dyner: Lange leveringstider og stort svinn. En overføring her forutsetter også nedbemanning innenfor våre egne husvaskeri. Vi kan derfor ikke akseptere forutsetningen som er lagt og som derfor er et **vesentlig forbehold**.*

3. Forbehold vedrørende chip. Kan 7-Pristilbud, pkt. 7.02

*"Det forutsettes at chip er av en slik art at den "leses" av vaskeriets Interne datasystem."
.... "Chip belastes med kr..... hvis chip må erstattes med ny, eller for eksempel hvis kunde ønsker å bytte system som gjør at chip ikke lenger kan benyttes, men må erstattes med ny type."*

*Sannsynligvis ligger det bl.a. i denne formuleringen at tilbyder ser for seg å benytte eksisterende betjeningstøy som allerede har innsydd chip tilpasset dagens automatsystem. Vi har imidlertid spesifisert avvikende kvaliteter for de fleste av disse tekstilene og forutsatt at denne kvaliteten skal benyttes fra oppstart av ny avtale, jfr drøftelsen under pkt I ovenfor. I tillegg er det forutsatt at tilbyder er ansvarlig for valg av chip og må ta høyde for at den er tilpasset forskjellige automater, jfr konkurransegrunnlagets pkt. 5.1.3, Dersom vi tolker forbeholdet riktig, innebærer det videre betydelige kostnader for oppdragsgiver. Dette kommenteres ikke i tilbudet. Vi konstaterer ytterligere et **vesentlig forbehold** i tilbudet.*

4. Forbehold vedrørende levering (kap.4) og pakking-transport (kap.6)

Under disse to kapitlene er det flere formuleringer som er vanskelig å tolke med henhold til om de er forbehold eller ikke, f.eks:

- *"Dersom mulig vil en søke å unngå leveranser på bevegelige helligdager."
Formuleringen i avtalen pkt 5.5 a+b, er entydig på at levering ikke skal skje på bevegelige helligdager, men på dagen før, dersom ikke annet er avtalt. Hva betyr så denne løsrevne setningen i tilbudet? Er det en bekreftelse på avtalens formulering eller er det et forbehold i "dersom mulig"? Er det en reservasjon fordi det ikke legges opp til nødvendig tøymengder til å dekke slike forhold?
Forbeholdet er tvetydig og upresist, og det burde ikke være nødvendig å skrive noe om dette da avtalen er presis på dette punkt samtidig som den gir mulighet til endringer dersom partene er enige om at det kan skje.*
- *"Vaskeriet pakker tekstilene i henhold til vaskeriets rutiner"
Er denne løsrevne setningen et forbehold til beskrevne rutiner i avtalens kap 5 eller er det bare en intetsigende opplysning?*

5. Prisforbehold

- *Servicetøy: I tillegg til oppgitt pris forutsetter NOR et tillegg på kr. 1,00 pr uke pr plagg i beholdning, se bak i prisliste.*
- *Artikler som skal personmerkes eller merkes på annen måte, belastes med kr. 15,00 pr merking (7.0.2)*
- *Chip for automatskap belastes i tillegg med kr. 4,00 pr stk som en engangskostnad(7.0.2)*
- *Er det behov for chip i annen bekledning enn priset med chip i tilbudet, belastes dette med kr.14,00 pr chip (conveyerautomat), kr. 18,00 for skapautomat. Dette gjelder også hvis chip må erstattes med ny eller kunden bytter system som gjør at chip må byttes. (7.0.2).*
- *Trekk til transporttraller belastes med kr. 6,00 pr trekk.(7.0.2)*

Det er uttrykkelig forutsatt i konkurransegrunnlaget at prisene skal oppgis pr stk, at stk-prisene skal dekke tilbyders totaltelser og at det ikke skal komme noen form for tillegg eller gebyr i tillegg, jfr avtalens pkt. 8.1.

Det er heller ikke uproblematisk å skulle kvantifisere disse forbeholdene uten kontakt med leverandør selv om vi kan se at avvikene representerer ganske store beløp. Noen av avvikene er også tvetydige. Videre vil det administrativt være problematisk, for ikke å si umulig, å kontrollere fakturerte kostnader for disse elementene.

*Forbeholdene er uakseptable og vi vurderer dem som **vesentlige forbehold**.*

6. Avvik skal klart framgå av tilbudet

Vi viser til Forskriften § 8-6-1 som forutsetter at avvik skal klart framgå av tilbudet. Det kan knapt hevdes for dette tilbudet. Vi viser her også til konkurransegrunnlaget pkt. 1.3 om at forbehold skal samles i et eget punkt i tilbudsbrevet som skal benevnes: Forbehold.”

Avvisningsvedtaket ble påklaget ved brev av 15. desember 2006 hvor klager bestred samtlige avvisningsgrunner.

Innklagede opprettholdt avvisningsbeslutningen ved brev av 22. desember 2006. Klagers innsigelser ble imøtegått, og innklagede la også til følgende avvisningsgrunner:

”7. Øvrige avvisningsgrunner

Etter at avvisningsbrevet ble sendt, har vi ved fornyet gjennomgang av klagers tilbud i forbindelse med klagebehandlingen, registrert andre forhold som medfører avvisning:

- **Leveringspresisjon**

Vi viser til kravspesifikasjon pkt. 5.3. i konkurransegrunnlaget. Besvarelsen fra Nor Tekstil på dette punkt er så mangelfull at det rammes av § 8-10-2a. Kort oppsummert:

- *Det er ikke sannsynliggjort at tilbyder er i stand til å oppfylle kravene til leveringspresisjon spesifisert i avtalens pkt 4.1. Bl.a. redegjør ikke tilbyder for behovet for tekstiler i sirkulasjon.*
- *Det sannsynliggjøres heller ikke at tilbyder er i stand til å måle og rapportere den faktiske presisjon. I denne sammenhengen skal det påpekes at dette kravet også er formulert i dagens avtale uten at tilbyder følger avtalen opp ved å rapportere avvik.*

- **Prisendringer**

Som fotnote under punkt 7.02 har tilbyder formulert:

“Endringer i offentlige avgifter eller andre kostnader som påvirker lønnskostnad pr lønnstime skal være med i reguleringsgrunnlaget.

Formuleringen “andre kostnader” er så generelt formulert at denne går ut over intensjonen for hva som skal gi grunnlag for prisjusteringer.”

Innklagede venter med å inngå kontrakt til KOFA's avgjørelse foreligger.

Anførsler:

Klagers anførsler:

Innklagede hadde ikke hjemmel til å avvise klagers tilbud. Tilbudet inneholdt ikke forbehold, og var ikke uklart eller utydelig på noen av de punktene innklagede trekker frem som avvisningsgrunner. At innklagede mener at tilbudet inneholdt forbehold og uklarheter skyldes at innklagede har tolket tilbudet feil.

Dersom KOFA skulle komme til at tilbudet inneholdt avvik og/eller forbehold, er disse uansett for små til at de kan ha betydning for vurderingen av tilbudet.

Konkurransegrunnlaget er uklart, og eventuelle presiseringer klager har gjort i sitt tilbud, var nødvendige presiseringer som uansett må innfortolkes i ethvert kontraktsforhold.

Eventuell tvil angående klagers tilbud kunne vært avklart ved henvendelse til klager. Det er i strid med kravet om god forretningsskikk at innklagede ikke har forsøkt å avklare eventuelle uklarheter ved klagers tilbud.

Innklagedes anførsler:

Innklagede fastholder at klagers tilbud inneholder forbehold og uklarheter av en slik karakter at innklagede kunne og måtte avvise klagers tilbud.

Det ville være i strid med forhandlingsforbudet å forsøke å oppnå en avklaring.

Sekretariatets vurdering:

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 av 15. juni 2001 del I og II, jf. forskriftens § 2-2, jf § 2-1.

Hvorvidt avvissningen var rettmessig

Etter forskrift om offentlige anskaffelser § 8-10 (1) bokstav c, jf § 8-6 (3) skal et tilbud avvises når det inneholder vesentlige forbehold mot kontraktsvilkårene.

Etter sekretariatets oppfatning, fremgår det klart av konkurransegrunnlaget at tilbudets priser fylles inn i konkurransegrunnlagets vedlagte prisliste, at prisene skal dekke tilbyders totalytelser i henhold til avtalen, og at det ikke skal komme noen form for tillegg eller gebyrer utenom disse prisene.

Klagers tilbud inneholder en rekke pristillegg som ikke fremgår av prislisten, herunder for servicetøy, artikler som skal personmerkes, chip for automatskap og trekk til transporttraller. Tilleggene gjelder eksempelvis per chip, per plagg eller per trekk.

Forhold som vedrører enhetspriser vil, når volumet er i den størrelsesordenen det her er snakk om, kunne gi store utslag i tilbudets totalpris. Det at tilbudets pris ikke er presentert på den foreskrevne måte, gjør videre at det er vanskelig å bedømme nøyaktig hvor store konsekvensene vil bli. Klagers unnlattelse av å presentere pris på den i konkurransegrunnlaget foreskrevne måte, må da anses som et vesentlig forbehold mot kontraktsvilkårene, og innklagede pliktet derfor å avvise klagers tilbud, jf forskrift om offentlige anskaffelser § 8-10 (1) bokstav c, jf § 8-6 (3).

Sekretariatet kan ikke se at denne unnlattelsen skyldtes uklarhet i konkurransegrunnlaget.

Sekretariatet finner på denne bakgrunn ikke grunn til å gå nærmere inn på klagers andre anførsler.

Med vennlig hilsen

Rasmus Sand
Førstekonsulent

Kopi:

-Innklagede, Helse Nordmøre og Romsdal HF ved Bertil Olaisen, 6407 Molde.

-Klagers prosessfullmektig, Deloitte Advokatfirma DA ved Håvard Tangen, Postboks 6013 Postterminalen, 5892 Bergen.