



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede har gjennomført en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av vedlikehold av utebelysning i Fredrikstad og Hvaler. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt forskriften § 11-10 (1) bokstav a ved ikke å avvise tilbudet fra valgte leverandør, fordi dette ikke hadde dokumentert å oppfylle kvalifikasjonskravet om et godt og velfungerende kvalitetssikringssystem. .

Klagenemndas avgjørelse 13. august 2014 i sak 2012/198

Klager: Nettpartner AS

Innklaget: Fredrikstad kommune

Klagenemndas medlemmer: Magni Elsheim, Andreas Wahl, Jacob Wahl

Saken gjelder: Avvisning av leverandør

Bakgrunn:

- (1) Fredrikstad kommune (heretter innklagede) kunngjorde 15. mai 2012 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av vedlikehold av utebelysning i Fredrikstad og Hvaler. Anskaffelsens verdi er i konkurransegrunnlaget punkt 1.2.9 angitt til ca. 3,3 millioner kroner per år, som totalt blir 16 500 000 kroner for Fredrikstad og ca. 500 000 kroner per år, som totalt blir 2,5 millioner kroner for Hvaler. Tilbudsfrist var i kunngjøringen punkt 3.3 angitt til 5. juni 2012.
- (2) I konkurransegrunnlaget punkt 1.4.5.1 "Kvalitetssystem" var det oppstilt følgende kvalifikasjonskrav: *"Det kreves et godt og velfungerende kvalitetssikrings-system for ytelsene som skal leveres"*. Kravet skulle dokumenteres oppfylt med en redegjørelse av leverandørens kvalitetssikringssystem, eller en henvisning til sertifisering (eksempelvis ISO 9001:2000).
- (3) I konkurransegrunnlaget punkt 1.5.1 var det opplyst at tildeling av kontrakt ville skje på grunnlag av laveste pris i prisskjemaet.
- (4) Innklagede mottok fire tilbud innen tilbudsfristen 5. juni 2012, heriblant fra Lyn Elektro AS (heretter valgte leverandør) og Nettpartner AS (heretter klager).
- (5) I tilbudet fra valgte leverandør fremgikk det i besvarelsen av konkurransegrunnlagets punkt 1.4.5.1 at *"Lyn Elektro AS er medlem av Norgeseliten og har bygd vårt kvalitetssikringssystem etter foreningens mal/standard"*.
- (6) Som vedlegg 8 til tilbudet fra valgte leverandør var det tatt inn et dokument med tittelen *"Presentasjon av bedriftens IK system"*. I dette dokumentet fremgikk bedriftens hovedarbeidsområde, faglig virkeområde, faglig ansvar, fagområde og informasjon om

kvalifisert personell. Det fremgikk ikke noe om hvilken kvalitet leverandøren planla å oppnå eller hvilke prosedyrer eller prosesser som skulle benyttes.

- (7) Vedlagt tilbudet fra valgte leverandør var også et dokument med tittel "*Forretningside, visjon og verdigrunnlag*". I dette dokumentet fremgikk følgende:

"Målene skal nås igjennom

[..]

- *Oppnå våre kvalitetsmål, ved å bruke bedriftens kvalitetssikringssystem i alle faser av vår verdiskapning. Kvalitetssystemet ivaretar ikke bare kvalitet på produkt, men også kvalitet i forhold til sikkerhetslovgivningen og de forskrifter, lover og regelverk bedriften gjennom sin virksomhet ellers er forpliktet til å følge. Arbeidets utførelse og kvalitet skal være dokumentert og sporbart.*
- *Kvalitetssikringssystemet skal sikre at alle krav i kontrakten blir formelt ivaretatt, og at arbeid planlegges, styres og utføres av kompetent personell i en organisasjon som til enhver tid skal utvikle seg og tilpasse seg krav i markedet*

[..].

Oppbygging av internkontroll- og kvalitetssystemet (heretter IK-systemet)

IK-systemet inneholder dokumenter som brukes daglig i bedriften. Dette gjelder eksempelvis prosedyrer, sjekklister, innholdsliste og andre skjemaer som bedriftens ansatte skal bruke.

[..]"

- (8) Innklagede sendte et brev til klager 4. juli 2012, og opplyste om at innklagede hadde til hensikt å inngå kontrakt med valgte leverandør.
- (9) Klager sendte en klage på tildelingen av kontrakt 30. juli 2012. Det ble her påpekt at valgte leverandør skulle vært avvist. Innklagede svarte i brev datert 7. august 2012, og tok ikke klagen til følge.
- (10) Kontrakt er inngått med valgte leverandør.
- (11) Saken ble brakt inn for klagenemnda for offentlige anskaffelser 30. august 2012.
- (12) Nemndsmøte i saken ble avholdt 12. august 2014.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (13) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør fra konkurransen, ettersom valgte leverandør ikke oppfylte kravene som var stilt til kvalitetssikringssystem. Valgte leverandør har ikke gitt noen beskrivelse av kvalitetssikringssystemet, men kun henvist til at leverandøren følger Norgeselitens kvalitetssikringssystem. På Norgeselitens hjemmesider er det opplyst at Norgeseliten har et kvalitetssikringssystem som heter ELLIPSE. Hjemmesiden beskriver videre at dette

kan utarbeides til et komplett IK-system for den enkelte bedrift. Valgte leverandør har ikke dokumentert at det er utarbeidet et slikt komplett kvalitetssikringssystem for veilys.

Innklagedes anførsler:

- (14) Innklagede bestrider at det var i strid med regelverket ikke å avvise valgte leverandør fra konkurransen. Kravet i konkurransegrunnlaget var at tilbyderne skulle gi en redegjørelse for sitt kvalitetssikringssystem. Det var ikke satt noen krav til formen på dokumentasjonen, eller til hva et slikt system skal inneholde, utover at det skulle være godt og velfungerende. På denne bakgrunn er det ansett tilstrekkelig at valgte leverandør har bekreftet at leverandøren har et slikt system bygd opp etter Norgeselitens mal/standards. Valgte leverandør har i tilbudets vedlegg 8 redegjort nærmere for systemets innhold.
- (15) For det tilfelle at klagenemnda skulle komme til at valgte leverandør ikke fullt ut har dokumentert at leverandøren oppfyller kvalifikasjonskravet gjennom den innsendte dokumentasjonen, anføres subsidiært at den innsendte dokumentasjonen i hvert fall ikke viser at leverandøren ikke oppfyller kvalifikasjonskravet. Kommunen har da ikke plikt til å avvise valgte leverandør.

Klagenemndas vurdering:

- (16) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen var kunngjort som en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi er i konkurransegrunnlaget punkt 3.3 estimert til totalt kroner 19 millioner. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser følger anskaffelsen etter sin (opplyste) art og verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og II, jf. forskriften §§ 2-1 og 2-2.
- (17) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør fra konkurransen, ettersom valgte leverandør ikke oppfylte kravene som var stilt til kvalitetssikringssystem.
- (18) Det følger av forskriften § 11-10 (1) bokstav a at oppdragsgiver skal avvise leverandører som ikke oppfyller krav som er satt til leverandørenes deltakelse i konkurransen.
- (19) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 1.4.5.1 at: *"Det kreves et godt og velfungerende kvalitetssikrings-system for ytelsene som skal leveres"*. Kvalifikasjonskravet skulle dokumenteres oppfylt med en redegjørelse av leverandørens kvalitetssikringssystem, eller en henvisning til sertifisering (eksempelvis ISO 9001:2000).
- (20) Hva som ligger i kravet til *"godt og velfungerende"* kvalitetssikringssystem må vurderes på bakgrunn av den konkrete anskaffelsen. Kvalifikasjonskravet gir anvisning på en skjønnsmessig terskel som i begrenset grad kan overprøves av klagenemnda. Klagenemnda kan imidlertid prøve om vurderingen er basert på riktig faktisk grunnlag, om den er usaklig eller uforsvarlig, eller om den er i strid med de grunnleggende kravene i loven § 5. Klagenemnda har tidligere lagt til grunn at kravet til oppfyllelse av dokumentasjonskravene ikke er like absolutt som kravet til oppfyllelse av kvalifikasjonskravene, og at vurderingstemaet derfor er om den aktuelle leverandøren på annen måte enn gjennom den etterspurte dokumentasjonen viser at kvalifikasjonskravet

er oppfylt, jf. blant annet klagenemndas saker 2009/128 premiss (84) og 2009/219 premiss (36).

- (21) Vedlagt tilbudet fra valgte leverandør var det et dokument med tittel "*Presentasjon av bedriftens IK system*". Det som fremgikk av dette dokumentet var hovedsakelig kontaktopplysninger og informasjon om arbeidsområder og hvilke ansatte som besitter ulik kompetanse. Klagenemnda kan ikke se at dette dokumentet redegjorde for bedriftens kvalitetssikringssystem, eller på annen måte dokumenterte at valgte leverandør oppfylte kvalifikasjonskravet om et godt og velfungerende kvalitetssikringssystem. Heller ikke de øvrige opplysningene knyttet til kvalitetssikringssystem i valgte leverandørs tilbud redegjorde for kvalitetssikringssystemet eller dokumenterte på annen måte at valgte leverandør oppfylte kravet om et godt og velfungerende kvalitetssikringssystem. Innklagede har ikke anført at valgte leverandør har levert annen dokumentasjon for at kvalifikasjonskravet var oppfylt enn den som er fremlagt for klagenemnda. Etter klagenemndas syn bygger det etter dette på et uriktig faktisk grunnlag når innklagede la til grunn at valgte leverandør oppfylte kvalifikasjonskravet om et godt og velfungerende kvalitetssikringssystem. Valgte leverandør skulle derfor vært avvist fra konkurransen med hjemmel i forskriften § 11-10 (1) bokstav a.

Konklusjon:

Fredrikstad kommune har brutt forskriften § 11-10 (1) bokstav a ved ikke å avvise tilbudet fra valgte leverandør.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Magni Elsheim