



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Unormalt lavt tilbud, vesentlig avvik, prissetting av forbehold, ulovlig evalueringsmodell

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale om trykkeritjenester. Klager anførte at innklagede brøt regelverket ved ikke å undersøke valgte leverandørs tilbud, da dette var unormalt lavt. Klager anførte videre at valgte leverandørs tilbud inneholdt vesentlige avvik og at innklagede brøt regelverket ved ikke å avvise tilbudet. Klager anførte at innklagede brøt regelverket ved å prissette et avvik feilaktig og at evalueringsmodellen som var anvendt var vilkårlig og uegnet til å identifisere det beste tilbudet. Klagenemnda kom til at ingen av klagers anførsler førte frem.

Klagenemndas avgjørelse 27. juni 2018 i sak 2018/150

Klager: Bodoni AS

Innklaget: Bergen kommune

Klagenemndas medlemmer: Arve Rosvold Alver, Marianne Dragsten og Karin Fløistad

Bakgrunn:

- (1) Bergen kommune (heretter innklagede) kunngjorde 2. februar 2018 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale om trykkeritjenester. Anskaffelsens verdi ble i konkurransegrunnlaget estimert til å være mellom åtte og ti millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist ble i kunngjøringen angitt til 8. mars 2018.
- (2) Rammeavtalen skulle tildeles på bakgrunn av følgende tildelingskriterier:

«Løsning av oppdrag Oppdragsgiver vil vurdere hvordan leverandør kommer til å løse dette oppdraget ift punktene nedenfor: • <i>Kundekontakt</i> • <i>Rådgivning (når det gjelder trykktekniske forhold, som f.eks. format, sideantall, papirkvalitet, bildekvalitet, etter-behandling og ferdigstillelse).</i> Dokumentasjon: <i>Leverandør må gi en utfyllende beskrivelse av hvordan oppdraget tenkes løst i forhold til kundekontakt og rådgivning, og hvordan dette kravet blir ivaretatt.</i>	15,0%
---	-------

<i>Det skal legges ved en beskrivelse av hvordan kontakt med kunden organiseres. Kunden ønsker en fast kontaktperson for sine oppdrag eller lite team til å være oppdragsgivers kontaktperson(er). Back up ved sykdom og fravær må beskrives. Beskrivelse av rådgivning, tekniske løsninger og arbeidsmetoder som kommer kunden til gode.</i> <i>Leverandør kan velge å svare direkte eller henvise til vedlegg som skal lastes opp under fanen "dokumenter".</i>	
<i>Leveringstid hastebestilling</i> <i>Garantert leveringstid på hastebestillinger:</i> Dokumentasjon: <i>Leverandøren skal beskrive garantert leveringstid for hastebestilling og hvordan slike bestillinger blir håndtert.</i> <i>Det vektet positivt med kortere leveringstid.</i> <i>Leverandør kan velge å svare direkte eller henvise til vedlegg som skal lastes opp under fanen "dokumenter".</i>	10,0%
<i>Inkluderende kontrakt</i> <i>Bergen kommune skal gjennom sine anskaffelser fremme et inkluderende arbeidsliv. Oppdragsgiver ønsker at Leverandøren skal sørge for at det ved gjennomføring av kontrakten benyttes minst 1 funksjonshemmede eller vanskeligstilte personer.</i> <i>Begrepe funksjonshemmede og vanskeligstilte personer er nærmere definert i anskaffelsesforskriften § 8-8 og departementets veileder til det nye anskaffelsesregelverket under temaet «Reserverte kontrakter».[1]</i> <i>[1]</i> <i>https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre</i> <i>-kolonne/reserverte-kontrakter/id2518747/ (18.08.17).</i> <i>Se vedlegg 2: Vilkår om bruk av funksjonshemmede eller vanskeligstilte personer.</i> Dokumentasjon: <i>Leverandøren skal angi hvor mange «funksjonshemmede eller vanskeligstilte personer» som vil bli benyttet i gjennomføringen av kontrakten. Det skal ved innlevering av tilbud beskrives hvilken type oppgaver personene på tiltak skal delta i utførelsen av.</i> <i>Leverandør kan velge å svare direkte eller henvise til vedlegg som skal lastes opp under fanen "dokumenter".</i>	10,0%
<i>Pris</i> <i>Laveste totalpris.</i> Dokumentasjon: <i>Leverandør fyller ut totalpriser i fanen "produkter" i Mercell. Pris eks. mva.</i>	65,0%»

<i>I tillegg skal leverandør gi sin besvarelse av tildelingskriteriet "Pris" i vedlagt bilag 4a Prisskjema.»</i>	
--	--

- (3) Tildelingskriteriene skulle evalueres etter en såkalt absolutt evalueringsmetode som var beskrevet i et eget bilag til konkurransegrunnlaget. Kort oppsummert var metoden beskrevet som at den baserte seg på at poeng for kvalitetskriterier omregnes til prispåslag ut fra hvilken grad tilbyderne oppfyller kriteriene. Prispåslaget gis i prosent av tilbudsprisen.
- (4) Innklagede mottok innen tilbudsfristen tilbud fra fem leverandører, herunder Skipnes Kommunikasjon AS (heretter valgte leverandør) og Bodoni AS (heretter klager).
- (5) På tildelingskriteriet om leveringstid på hastebestillinger svarte valgte leverandør at leveringstiden ville avhenge av oppdragets omfang. Mindre oppdrag kunne leveres neste dag ved bestilling før kl. 10. Større oppdrag ville bli effektivert på raskeste måte og leveres så snart som mulig. Valgte leverandør beskrev at hastebestillinger ville tilrettelegges og avtales med prosjektleder. Bestillingen ville legges i egen produksjonskø. Det ble opplyst at valgte leverandør daglig hadde erfaring med slike oppdrag og at varer kunne være klare til levering innen få timer. Valgte leverandør tok forbehold om ekstra kostnader forbundet med slik produksjon og levering.
- (6) Det fremgikk av tildelingsbrevet at klager fikk ti poeng for kriteriet om løsning av oppdrag, kriteriet om leveringstid og hastebestilling og kriteriet om inkluderende kontrakt. Valgte leverandør fikk henholdsvis ti poeng for kriteriet om løsning av oppdrag og kriteriet om inkluderende kontrakt og syv poeng for kriteriet om leveringstid og hastebestilling.
- (7) I tildelingsbrevet var vurderingen av tilbudene til de fire kvalifiserte tilbyderne oppsummert på følgende måte:

«Evalueringen baserer seg på den absolutte metode, der trekk i kvalitet blir regnet om til et prosentmessig prispåslag på tilbudsprisen. Dess lavere score på kvalitet, dess høyere blir påslaget.»

#	Tilbyder	Tilbudspris	Kvalitetspåslag	Sammenligningspris
1	Skipnes Kommunikasjon AS	737 898,00	37 840,923	775 738,92
2	Bodoni AS	890 504,0	0	890 504,00
3	Molvik Grafisk AS	899 502,00	53 816,358	953 318,36
4	Allkopi AS	934 942,00	63 927,658	998 869,66»

- (8) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 27. april 2018. Innklagede har valgt å avvende kontraktsinngåelse til etter nemndas behandling. Nemnda prioriterer derfor saken. Nemndsmøte i saken ble avholdt 25. juni 2018.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (9) Innklagede brøt regelverket ved ikke å kontrollere unormalt lave priser fra valgte leverandør.
- (10) Innklagede brøt regelverket ved ikke å avvise tilbudet fra valgte leverandør. Valgte leverandør oppga ikke en «[g]arantert leveringstid på hastebestillinger», og dette representerer et vesentlig avvik fra konkurransegrunnlaget.
- (11) Valgte leverandørs besvarelse av tildelingskriteriet, hvor leverandøren tok forbehold om ekstrakostnader ved hastebestillinger, skulle ført til avvisning av valgte leverandør. Innklagedes vurdering av hvilke kostnader dette ville medføre er ikke i tråd med regelverket.
- (12) Den anvendte evalueringsmodellen var vilkårlig og uegnet til å identifisere det beste tilbudet.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (13) Valgte leverandørs tilbud var ikke unormalt lavt sammenliknet med ytelsen. Innklagede brøt derfor ikke regelverket ved ikke å kontrollere dette. Innklagede hadde ikke grunnlag for å betvile at valgte leverandør er en seriøs aktør.
- (14) Valgte leverandørs tilbud inneholdt ikke vesentlige avvik i tilknytning til tildelingskriteriet om leveringstid for hastebestillinger. Det dreier seg om et tildelingskriterium og ikke et minstekrav.
- (15) Innklagede brøt ikke regelverket ved evalueringen av hvilke kostnader valgte leverandørs forbehold om ekstrakostnader for hasteleveringer ville medføre. Innklagedes vurdering viste at forbeholdet i valgte leverandørs tilbud ikke hadde betydning for rangeringen av tilbudene.
- (16) Evalueringsmodellen var ikke vilkårlig eller uegnet til å identifisere det beste tilbudet.

Klagenemndas vurdering:

- (17) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder trykkeritjenester som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er i konkurransegrunnlaget estimert til å være mellom åtte og ti millioner kroner ekskl. mva. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen etter det opplyste forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 del I og III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

Plikt til å undersøke unormalt lavt tilbud

- (18) Klager har for det første anført at innklagede brøt regelverket ved ikke å undersøke valgte leverandørs tilbud som følge av at det var unormalt lavt.

- (19) Det fremgår av forskriften § 24-9 første ledd «*[d]ersom et tilbud virker unormalt lavt i forhold til ytelsen, skal oppdragsgiver skriftlig kreve at leverandøren redegjør for tilbudets sammensetning [...]*».
- (20) Spørsmålet blir først hvorvidt tilbudet virker unormalt lavt i forhold til ytelsen i bestemmelsens forstand.
- (21) Klagenemnda har i tidligere avgjørelser lagt til grunn at spørsmålet må vurderes opp mot ytelsen som tilbys, jf. klagenemndas avgjørelse i blant annet sak 2013/140 premiss 22.
- (22) Det nest billigste tilbudet i konkurransen var om lag 21 prosent dyrere enn valgte leverandørs tilbud. En slik differanse fremstår ikke i seg selv som unormal, sml. klagenemndas avgjørelser i sakene 2013/140 og 2008/21.
- (23) Klager har fremholdt at prisen må anses unormalt lav i lys av at trykkeribransjen preges av svært like konkurransevilkår og likt kostnadsnivå. Alene er imidlertid ikke dette tilstrekkelig til å konstatere at prisen er unormalt lav. Innklagede har for øvrig vist til at valgte leverandør har en referanseliste som vitner om sikker drift.
- (24) Anførselen fører på denne bakgrunn ikke frem.

Avvisningsplikt som følge av vesentlig avvik

- (25) Etter forskriften § 24-8 første ledd bokstav b skal oppdragsgiver avvise tilbud som inneholder «*vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene*».
- (26) Klager har anført at valgte leverandørs svar på tildelingskriteriet om leveringstid på hastebestillinger utgjør et vesentlig avvik fra anskaffelsesdokumentene.
- (27) Tildelingskriteriet var beskrevet som «*[g]arantert leveringstid på hastebestillinger*». Tilhørende dokumentasjonskrav var følgende:

«Leverandøren skal beskrive garantert leveringstid for hastebestilling og hvordan slike bestillinger blir håndtert.

Det vektet positivt med kortere leveringstid.

Leverandør kan velge å svare direkte eller henvise til vedlegg som skal lastes opp under fanen «dokumenter».»

- (28) Valgte leverandør besvarte tildelingskriteriet på følgende måte:

«Leveringstid for hastebestillinger avhenger selvsagt av oppdragets omfang og derigjennom nødvendig produksjonstid, men mindre oppdrag kan leveres neste dag ved bestilling før kl. 10.00. Større oppdrag som spesifiseres som hasteoppdrag vil bli effektuert på raskeste måte og leveres så snart som mulig etter avtale med bestiller.

Oppdrag spesifisert som hastebestilling av bestiller tilrettelegges og avtales med prosjektleder hos Skipnes. Bestillingen legges i egen produksjonskø for hasteleveranser. Vi har daglig erfaring med slike oppdrag og kan ha varer klar til levering innen få timer. Vi tar forbehold om ekstra kostnader forbundet med slik produksjon og levering.»

- (29) Det er riktig som klager hevder, at valgte leverandør ikke oppga en spesifikk «[g]arantert leveringstid på hastebestillinger». Selv om tildelingskriteriets benevnelse er naturlig å lese slik at en slik garantert leveringstid var etterspurt, la det tilhørende dokumentasjonskravet opp til at leverandørene skulle beskrive leveringstid og hvordan slike bestillinger ble håndtert. Dokumentasjonskravet åpnet også for at kriteriet kunne beskrives i form av vedlegg. Selv om det ikke sies uttrykkelig er det fra tilbydernes ståsted mulig å lese dette slik at leverandørene for eksempel kunne henvise til standardtekster om garantert leveringstid. Lest i sammenheng viser dette uansett at konkurransegrunnlaget ga leverandørene stor frihet med hensyn til hvordan tildelingskriteriet skulle besvares. Klagenemnda er derfor ikke enig med klager at valgte leverandør inneholder et avvik på dette punkt.
- (30) Det neste spørsmålet er om den delen av valgte leverandørs besvarelse av tildelingskriteriet, hvor valgte leverandør tok forbehold om ekstrakostnader forbundet med hastebestillinger, medførte plikt til å avvise leverandøren. Etter klagers syn innebærer forbeholdet at det er tvil om hvordan tilbudet skal sammenlignes med de øvrige tilbud. Klager har i denne forbindelse anført at innklagedes evaluering av valgte leverandørs forbehold om ekstrakostnader for hastebestillinger er i strid med regelverket.
- (31) Innklagede har forklart at det ble gjort en vurdering av potensielle ekstrakostnader uten at det ble gitt et konkret prispåslag. Innklagede så det slik at det estimerte påslaget ikke ville overstige ca. 75 000 kroner, og dermed uansett ikke ville påvirket rangeringen av tilbudene. Forskjellen mellom valgte leverandørs tilbud og det nest best rangerte tilbudet var til sammenlikning 114 765,08 kroner etter at valgte leverandørs tilbud hadde fått påslag for manglende kvalitetspoeng.
- (32) I NOU 2014:4 punkt 25.4.11 (om plikten til å prissette avvik) uttalte forenklingsutvalget at oppdragsgiver ved vurderingen «må legge til grunn at avviket blir realisert, men samtidig innenfor det saklige og forsvarlige» og videre at avviket altså må «prissettes ut fra en vurdering av hva et slikt avvik maksimalt vil kunne medføre av merkostnader for oppdragsgiver, basert på en saklig og forsvarlig vurdering».
- (33) Klager har vist til en langt høyere utregning av hva det aktuelle forbeholdet vil koste enn det innklagede selv har beregnet. Innklagede har bestridt at klagers utregning er reell, også etter å ha blitt kjent med utregningsmetoden til klager. Slik saken er opplyst, har nemnda ikke grunnlag for å underkjenne innklagedes standpunkt om at ekstrakostnadene ikke ville kunne overstige prisdifferansen mellom tilbudene.
- (34) Klagers anførsel gir derfor ikke grunnlag for å konstatere at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist.

Vilkårlig og uegnet evalueringsmodell

- (35) Klager har videre anført at den anvendte evalueringsmodellen var vilkårlig og uegnet til å identifisere det beste tilbudet.
- (36) Innklagede benyttet en såkalt absolutt evalueringsmodell. Metoden omregner uttelling på kvalitetskriteriene til en prosentandel av tilbuds totalpris. Klager har særlig heftet seg ved at leverandører som inngir lavere tilbudspris får mindre prispåslag per manglende poeng på kvalitetskriteriene.

(37) Selv om modellen gir sterke insentiver til å prise tilbudene lavt, var det opplyst i konkurransegrunnlaget at denne evalueringsmodellen ville bli benyttet. Kravet til likebehandling og etterprøvbarhet er altså ivaretatt. Nemnda kan heller ikke se at modellen fremstår som vilkårlig eller uegnet til å identifisere det beste tilbudet.

(38) Anførselen kan ikke føre frem.

Konklusjon:

Bergen kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Marianne Dragsten

Dokumentet er godkjent elektronisk