

Konsept for rammeavtaler del 1

Bakgrunn, regler og oversikt over aktuelle dokumenter

Del 2, Generell Rammeavtale, finner du her:
<http://www.difi.no/hovedEnkel.aspx?m=53794>

1. BAKGRUNN

Arbeidet med et konsept for rammeavtaler har vært et ledd i Statskonsults videreføringsoppdrag for Fornyings- og administrasjonsdepartementet i 2006, knyttet til området for Statens standardavtaler. Notatet vil presentere det som kalles et konsept for rammeavtaler. Begrepet konsept er valgt som uttrykk fremfor standardavtale.

Innholdet blir imidlertid ikke så forskjellig: det representerer et råd om hvordan rammeavtaler kan inngås, samt et eksempel på en rammeavtaletekst med tilhørende bilagssystematikk. Det er mange måter å gjøre dette på. Over tid vil vi kunne endre opplegget på en fleksibel måte ut fra de erfaringene som vinnes. Tilbakemeldinger til Statskonsult er derfor velkomne.

Rammeavtaler inngås i dag på mange områder, både for enkle produkter og store volumer, og for de mer sammensatte og kompliserte ytelser. Dette konseptet for rammeavtaler er beregnet på ulike typer varer og -tjenester knyttet til informasjonsteknologi, samt eventuelle konsulenttjenester som i tillegg kan dekke også andre områder. Temaene for regulering kan blant annet være kjøp av standardutstyr og -programvare, vedlikehold og service, tilpasning, utvikling og drift av IKT-systemer, prosjektledelse, mv. Disse områdene kaller vi leveranseområder, og omfatter både varer og tjenester.

Offentlige kunder har ofte behov for å inngå avtaler med flere leverandører slik at rammeavtalen omfatter de leveranseområdene som er aktuelle for en periode på kanskje flere år. Flere leverandører skal kunne levere innenfor samme leveranseområde. Bruken av rammeavtaler vil sikre kunden rask tilgang til de ønskede ressursene, både ved rammeavtale med en leverandør, og med flere parallelt. Ved flere parallelt blir kunden mindre sårbar hvis en leverandør ikke kan levere når det oppstår et behov. Flere leverandører vil også bidra til konkurranse om tildeling av kontrakt innenfor rammeavtalen (tidligere ofte kalt avrop) og gir kunden anledning til å velge den leverandøren som på det aktuelle tidspunktet best dekker kravene til leveransen.

I det regelverket som gjaldt ut 2006 var rammeavtaler ikke regulert. Det er de derimot i de nye reglene som ble vedtatt rett før påske 2006, - ved nærmest å kodifisere gjeldende praksis og gjeldende rett. Den trådte i kraft fra 1.1. 2007.

Vi antar at et generelt eksempel i form av et konsept for rammeavtaler med denne utviklingen av regelverket ikke er mindre aktuell enn før. Målet er at dette skal bli til hjelp for de mange statlige og kommunale kunder som kan tenkes å ville inngå rammeavtaler, i overensstemmelse med de nye bestemmelsene i forskriften.

2. HOVEDTREKKENE I DE NYE BESTEMMELSENE

2.1 HVA ER EN RAMMEAVTALE?

En rammeavtale er definert som en ”avtale inngått mellom én eller flere oppdragsgivere og én eller flere leverandører som har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og planlagte mengder” (§ 4-2f i forskrift om offentlige anskaffelser, se referanse i kapittel 3).

Det åpnes for tre måter å inngå rammeavtaler på:

1. Rammeavtale mellom oppdragsgiver(e) og én leverandør
2. Parallelle avtaler mellom oppdragsgiver(e) og flere leverandører, hvor vilkårene er fastsatt i rammeavtalen
3. Parallelle avtaler mellom oppdragsgiver(e) og flere leverandører, hvor alle vilkår ikke er fastsatt i rammeavtalen, og gjenåpning av konkurranse må gjennomføres.

2.2 GENERELLE BESTEMMELSER OM RAMMEAVTALER

2.2.1 Anskaffelsesprosedyrer

Det er de vanlige prosedyrene som skal brukes også ved inngåelse av rammeavtaler; ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller ved konkurranse med forhandlinger.

Åpen anbudskonkurranse: anskaffelsesprosedyre som tillater alle interesserte leverandører å gi tilbud, men som ikke tillater forhandling.

Begrenset anbudskonkurranse: anskaffelsesprosedyre som bare tillater de leverandører som er invitert av oppdragsgiver til å gi tilbud, men som ikke tillater forhandling.

Konkurranse med forhandling: anskaffelsesprosedyre hvor oppdragsgiver har adgang til å forhandle med en eller flere leverandører.

Det er også flere prosedyrer i den nye forskriften. Disse inkluderer konkurransepreget dialog, dynamisk innkjøpsordning, plan- og designkonkurranse og elektronisk auksjon. Vi antar i denne omgangen at disse er av generell interesse og ikke angår rammeavtaler spesielt. Vi går derfor ikke nærmere inn på disse her.

2.2.2 Inngåelse av rammeavtaler

Ved inngåelse av rammeavtaler skal oppdragsgiver følge prosedyrereglene inntil tildeling av kontrakter innenfor rammeavtalen. Valg av leverandør til rammeavtalen skjer på bakgrunn av følgende tildelingskriterier:

- På grunnlag av hvilket tilbud som er økonomisk mest fordelaktig. Da skal alle kriterier som vil bli lagt til grunn oppgis i konkurransebetingelsene, og oppdragsgiver skal angi den relative vektningen som gis hvert av kriteriene. Hvis oppdragsgiver mener det er umulig å foreta en vektning, skal oppdragsgiver i konkurransebetingelsene angi kriteriene i synkende rekkefølge etter viktighet.
- Utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen.

Rammeavtaler kan ikke inngås for mer enn fire år, med unntak av særlige tilfeller som er begrunnet ut fra formålet med rammeavtalen. Oppdragsgiver må ikke misbruke rammeavtaler eller anvende dem på en måte som hindrer, begrenser eller fordreier konkurransen.

Ved inngåelse av rammeavtaler med flere leverandører skal det inngås rammeavtale med minst tre leverandører (over terskelverdien – jf § 15-3), forutsatt at det er tilstrekkelig antall egnede leverandører og tilbud tilgjengelig.

2.2.3 Tildeling av kontrakter innenfor rammeavtalen

Kontrakter basert på en rammeavtale kan bare inngås mellom de opprinnelige partene i rammeavtalen, og uten at det gjøres vesentlige endringer i de opprinnelige avtalevilkårene. Inngåelse av den enkelte kontrakt må følge bestemmelsene gitt i § 6-2/15-2 og 6-3/15-3.

2.2.4 Gjenåpning av konkurranse

Hvis ikke alle vilkårene er fastsatt i rammeavtalen, skal oppdragsgiver iverksette ny konkurranse mellom partene. Konkurransen gjennomføres på vilkårene som fremgår av konkurransebetingelsene for rammeavtalen.

Gjenåpning av konkurranse kan skje ved:

1. gjenåpning med presiserte vilkår i konkurransegrunnlaget
2. gjenåpning med supplerende vilkår i konkurransegrunnlaget

Gjenåpningen skal gjennomføres på følgende måte:

- Oppdragsgiver skal skriftlig konsultere de leverandører som er i stand til å gjennomføre kontrakten
- Oppdragsgiver skal fastsette en tilstrekkelig frist til innlevering av tilbud på de enkelte kontrakter
- Tilbudene skal sendes inn skriftlig og innholdet skal holdes fortrolig inntil utløpet av den fastsatte tilbudsfristen
- Oppdragsgiver tildeler hver kontrakt til den tilbyder som har gitt det beste tilbudet på grunnlag av de tildelingskriterier som er fastsatt i konkurransebetingelsene for rammeavtalene

2.3 FORDELINGSNØKKE

Rammeavtaler benyttes i stor grad for å effektivisere prosessene ved repetitiv bestilling og betaling av varer og tjenester. Det har som nevnt vært usikkerhet knyttet til hvordan tildeling av kontrakt kan gjennomføres uten å komme i konflikt med de grunnleggende prinsippene i regelverket, jf særlig lovens § 5.

Tildelinger av rammeavtaler og kontrakter innenfor rammeavtaler må tilfredsstille lovens krav til konkurranse, likebehandling, forutberegnlighet, gjennomsiktighet/åpenhet, etterprøvnbarhet og objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har tidligere konkludert med at rammeavtaler hvor det ikke er fastsatt noen fordelingsnøkkel eller mekanisme for fordeling av bestillingene mellom leverandørene, er i strid med kravene om gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet i lov om offentlige anskaffelser §5.

I det nye regelverket er det ikke tatt noe standpunkt om fordelingsnøkkel. Spørsmålet er ikke regulert. Lovens krav i bl.a. § 5 må følgelig fortsatt tilfredsstilles. Men hva som tilfredsstiller kravene er kanskje fortsatt noe uklart.

I den nye veiledningen til regelverket sier departementet at spørsmålet om rammeavtalen inneholder en kjøpeplikt eller leveringsplikt beror på alminnelig avtaletolkning. Og følgelig hvordan rammeavtalen er utformet. Den kan med andre ord inneholde begge deler, men trenger det ikke.

3. OVERSIKT OVER RAMMEAVTALEKONSEPTET

Konseptet bygger på tre hovedtyper av dokumenter:

- *Den generelle rammeavtaleteksten* (som på mange måter er det overordnede dokumentet)
- *Tildelingsskjema*; skjema for tildeling av kontrakt innenfor rammeavtalen til bruk i det enkelte tilfelle (her identifiseres det som skal kjøpes/aktuell oppgave/objekt for tildeling, samt aktuelle kontrakter for tildelingen)
- *Tildelingsavtaler*; Et repertoar av avtaler som i hovedsak er ferdig forhandlet, eller som det ved anbud, forhandling eller annen lovlig prosedyre er oppnådd enighet om å bruke ved de enkelte tildelinger av kontrakter innenfor rammeavtalen (for de fleste formål vil de til enhver tid gjeldende Statens standardavtaler, SSA, være aktuelle her, men også andre standardavtaler/avtaler partene måtte ønske å legge til grunn).

Ved inngåelse av en rammeavtale vil følgelig alle tre dokumenttypene være aktuelle å oppnå enighet om. For hver leveranse som gjennomføres innenfor en rammeavtale, må også disse dokumentene inngå.

I tillegg kan man på kundesiden med fordel lage et rutinedokument som gir egen organisasjon oversikt over aktuelle rammeavtaler, og hvordan de skal praktiseres, innenfor de rammene som det nye regelverket setter.

Se det tilhørende forslaget til konkret tekst til en generell rammeavtale, med antydninger til innhold i bilagene.

De nærmere reglene for rammeavtaler og prosedyrene som må følges slås fast i den nye forskriften om offentlige anskaffelser. Innholdet i rammeavtalen og tilhørende dokumenter, samt gjennomføringen, må naturlig nok til enhver tid holde seg innenfor de nye reglene.

Den nye forskriften om offentlige anskaffelser ligger på Lovdata, her:

<http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20060407-0402.html>

Reguleringen av rammeavtaler finnes i kapitlene 6 og 15, for anskaffelser henholdsvis under og over terskelverdien.

Fornyings- og administrasjonsdepartementets veiledning til forskriften og offentlige anskaffelser finnes her:

<http://odin.dep.no/fad/norsk/dok/regelverk/retningslinjer/071061-120002/dok-bn.html>

I veiledningens kapittel 8 er det en gjennomgang av rammeavtaler, og hvordan disse er regulert i forskriften. Dette må anses som obligatorisk lesing i forbindelse med konseptet for rammeavtaler. Selve den generelle rammeavtaleteksten i konseptet er laget som et eget dokument som er elektronisk tilgjengelig på nettsidene til Statens standardavtaler se <http://www.difi.no/hovedEnkel.aspx?m=53794>