



KLAGENEMNDSSEKRETARIATET

Mottaker
Studieforbundet AOF Norge
Torggata 12
0181 OSLO
Norge
Anneli Frantzen

Deres ref.:

Vår ref.: 2022/0198-9

Saksbehandler: Anders Vardeberg

Dato: 03.05.2022

Avvisning av klage på offentlig anskaffelse

Klagenemndas sekretariat viser til deres klage 4. februar 2022 på offentlig anskaffelse av kurs i forebygging og håndtering av vold og voldstrusler for ansatte i Drammen kommune. Vi har besluttet å avvise klagen som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 9. Grunnen er at klagen klart ikke kan føre frem.

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

Bakgrunn:

- (1) Drammen kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 5. juni 2021 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av en rammeavtale om kurs i forebygging og håndtering av vold og voldstrusler for ansatte i kommunen. Rammeavtalen hadde en varighet på fire år (2+1+1) og en estimert verdi på 3,5 millioner kroner. Tilbudsfristen var 7. juli 2021.
- (2) Innklagede mottok kun ett tilbud innen tilbudsfristen, fra Verge Opplæring AS. Konkurransen ble avlyst 23. august 2021, med henvisning til manglende konkurranse. I meddelelsen var det opplyst at ny konkurranse ville utlyses i løpet av høsten 2021.
- (3) Innklagede publiserte 30. september 2021 en veiledende kunngjøring i form av en høring av konkurransegrunnlaget. Fristen for å gi tilbakemeldinger var 6. oktober 2021.
- (4) Innklagede kunngjorde 21. oktober 2021 på ny en åpen anbudskonkurranse om samme anskaffelse. Den estimerte verdien av rammeavtalen var endret til 5,3 millioner kroner. Tilbudsfristen var 24. november 2021.
- (5) Konkurransen ble avlyst 25. oktober 2021 med henvisning til at innklagede ved en feil hadde huket av for at kontrakten var reservert i kunngjøringen. Det ble opplyst at ny kunngjøring ville publiseres umiddelbart.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

(6) Innklagede kunngjorde anskaffelsen på ny 28. oktober 2021. Rammeavtalens varighet var opplyst å være fire år (1+1+1+1). Tilbudsfristen var 2. desember 2021.

(7) Anskaffelsen var beskrevet slik i konkurransegrunnlaget:

«Drammen kommune har til hensikt å anskaffe kurs i forebygging og håndtering av vold og trusler av vold for ca. 1500 ansatte. Avtalen skal dekke kommunens opplæringsbehov og sikre at relevante tjenestesteder i kontraksperioden har enkel tilgang på opplæring.

Finansiering av opplæringen er noe usikker da budsjett for 2022 eller påfølgende år ikke er vedtatt. Det tas derfor forbehold om økonomisk budsjettdekning for alle fire år.»

(8) I konkurransegrunnlaget var det blant annet stilt krav til at opplæringen skulle kunne tilpasses ansatte som allerede har gjennomført kurs i henhold til «Verge-opplæring», «Løvsstadmetoden Terapeutisk Mestring av Vold» eller tilsvarende.

(9) Tilbudene skulle evalueres ut fra kriteriene pris (vektet 40 prosent) og kvalitet (vektet 60 prosent). Priskriteriet skulle evalueres basert på den samlede summen av ferdig utfylt prisskjema som var vedlagt konkurransegrunnlaget. Kvalitet ville vurderes ut fra følgende kriterier:

<i>Kriterium</i>	<i>Vekt</i>
<p><i>Faglig kompetanse til konsulenter/kursholderen og vikar/stedfortreder for kursholderen</i></p> <p><i>Det skal tilbys en navngitt konsulent/kursholder. Det er den konsulenten/kursholderen som navngis her, som skal gjennomføre oppdraget. Det skal også oppgis navn på en vikar/stedfortreder for kursholderen. Denne skal ha tilsvarende kompetanse/erfaring.</i></p> <p><i>Det er et krav at kursholder/konsulent og vikar skal ha minimum 3-årig høyskoleutdanning. Under dette tildelingskriteriet skal tilbyder beskrive tilbudt real og formalkompetanse utover 3-årig høyskoleutdanning. Det skal dokumenteres i en kortfattet CV hvilken real- og formalkompetanse relatert til vold og forebygging av vold og kursvirksomhet innen dette temaet, konsulenten/kursholderen og vikaren /stedfortrederen har.</i></p> <p><i>Tilbyder skal beskrive egnethet til kursholdere/konsulentene og vikar/stedfortreder for kursholderen, sett opp mot arbeidsoppgavene de skal ivareta.</i></p> <p><i>Oppdragsgiver vil gjøre en skjønnsmessig vurdering og blant annet legge vekt på:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>• God teoretisk forståelse av denne type utviklingsprogram</i> <i>• Erfaring med planlegging og tilrettelegging av kompetansebygging</i> <i>• Erfaring fra kursvirksomhet innenfor forebygging og håndtering av vold og trusler om vold på arbeidsplassen</i> 	50 %

<p><i>Praktisk gjennomføring av kursene</i></p> <p><i>Her skal leverandør beskrive hvordan de vil gjennomføre kursene i praksis. Det er mange ansatte med ulik fagbakgrunn som skal få opplæring. Noen ansatte har fagkunnskap på feltet fra tidligere (hovedsakelig Verge Opplæring AS), men de fleste har det ikke. Med det som utgangspunkt vil det være behov for flere pedagogiske tilnærminger i opplæringen. Ikke bare ved fysisk oppmøte og/ eller digital løsning, men også ved benyttelse av flere digitale løsninger.</i></p> <p><i>Oppdragsgiver vil gi en skjønnsmessig vurdering av blant annet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Det pedagogiske opplegget</i> • <i>Digital løsning</i> • <i>Kursmateriell</i> • <i>Praktisk trening</i> • <i>Annen relevant informasjon</i> 	50 %
---	------

- (10) Det var opplyst i konkurransegrunnlaget at avvik fra beste tilbudte kvalitet ville bli omregnet til et prispåslag og tillegges tilbudsprisen. Tilbyder med laveste totalpris ville bli tildelt kontrakten.
- (11) Fire leverandører leverte tilbud innen tilbudsfristen. Disse var Verge Opplæring AS (heretter *valgte leverandør*), Speare AS, Trygg-Grunn AS og Studieforbundet AOF Norge AS (heretter *klager*).
- (12) Kontakt ble tildelt valgte leverandør 27. januar 2022. I tildelingsbegrunnelsen var leverandørene oppført med følgende tilbudspriser og prispåslag for avvik fra beste kvalitet:

Leverandør	Tilbudspris	Påslag	Totalpris
Verge Opplæring AS	4 832 450	362 434	5 194 884
Speare AS	6 339 580	475 469	6 815 049
Studieforbundet AOF Norge AS	4 977 500	2 986 500	7 964 000
Trygg-Grunn AS	4 652 000	3 837 900	8 489 900

- (13) Det fremgikk av tildelingsbegrunnelsen at klagers beskrivelse av underkriteriet om faglig kompetanse hos kursholderen og dens stedfortreder ble vurdert slik:

«AOF tilbyr mange kursholdere, noe oppdragsgiver finner uoversiktlig, selv om AOF tilbyr en koordinator. Kursholderne som tilbys har generelt god kompetanse og det vises

til kompetanse i tilrettelegging og utvikling av ulike pedagogiske opplegg. Sammenlignet med beste tilbyder har AOF mindre spisset kompetanse i å holde kurs med temaet forebygging og håndtering av vold og trusler om vold, i en kommune. Det trekkes noe for dette opp mot den beste besvarelse på dette punktet.»

- (14) Klagers besvarelse på underkriteriet om praktisk gjennomføring av kursene ble vurdert slik:

«Oppdragsgiver vurderer tilbudet som noe generelt og beskrivelsen av den praktiske gjennomføringen av kursene som noe overordnet. Tilbudet er lite spesifikt i hvordan kursene skal tilpasses de ulike målgruppene i kommunen. Det trekkes for dette opp mot beste besvarelse på dette punktet.»

- (15) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 4. februar 2022.

- (16) Kontrakt ble inngått 8. mars 2022.

Sekretariatets vurdering:

- (17) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. klagenemndsforordningen § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av kurs i forebygging og håndtering av vold og voldstrusler for ansatte i kommunen, og er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 5,3 millioner kroner. 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 del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (18) Klager anfører for det første at innklagede har foretatt en ulovlig direkte anskaffelse. Klager har begrunnet denne anførselen med at innklagede har begått brudd på regelverket som medfører avlysningsplikt, og at en lovlig kontraktsinngåelse dermed forutsatte en ny kunngjort konkurranse.
- (19) En ulovlig direkte anskaffelse er *«en anskaffelse som ikke er kunngjort, selv om det foreligger en kunngjøringsplikt»*, se blant annet merknadene til anskaffelsesloven § 12 i Prop. 51 L (2015-2016).
- (20) I denne saken er anskaffelsen kunngjort i både Doffin og TED som en åpen anbudskonkurranse etter del III. Selv om det skulle foreligge brudd på reglene for gjennomføringen av konkurransen som tilsier avlysningsplikt, medfører ikke dette i seg selv at anskaffelsen ikke lenger anses kunngjort. Klagers anførsel kan derfor klart ikke føre frem.
- (21) Klager anfører videre at innklagede har brutt regelverket ved å oppstille et ulovlig konkurransebegrensende krav om at kursene må kunne tilpasses de ansatte som allerede har gjennomgått delvis opplæring i voldsforebyggende tiltak i regi av valgte leverandør.
- (22) Prinsippet om konkurranse og likebehandling innebærer blant annet at konkurransegrunnlaget må utformes på en måte som ikke usaklig begrenser konkurransen, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2021/1416 avsnitt 30.
- (23) Det fremgår av konkurransegrunnlaget at et mindretall av de ansatte i kommunen allerede har mottatt noe opplæring, og at kursene derfor måtte kunne tilpasses for denne gruppen ansatte. Et krav om at kursene tilpasses nivået til de som skal kurses er klart nok saklig begrunnet. Når det gjelder informasjonen som ble gitt om de ansattes kursing, fremgikk det at det var snakk om Verge-opplæring, Løvstadmetoden Terapeutisk Mestring av Vold,

eller tilsvarende kursing, og at den tidligere kursingen primært hadde skjedd i regi av valgte leverandør. Sekretariatet forstår det slik at dette er henvisninger til kursing og metoder som er kjent for leverandørmarkedet, og som dermed var nødvendig for å sette potensielle leverandører i stand til å vurdere hvilke tilpasninger som måtte gjøres i kursmaterialet som skulle tilbys. Klager har for øvrig ikke vist til noen konkrete holdepunkter for at kravet har hatt betydning for deltakelsen eller utfallet i konkurransen. Klagers anførsel kan dermed klart ikke føre frem.

- (24) Klager anfører videre at innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av tilbudene, både ved at klager har fått for dårlig uttelling og ved at valgte leverandør har fått for god uttelling. Sekretariatet forstår det slik at klager mener at dersom innklagede hadde evaluert tilbudene korrekt, ville klager ha vunnet konkurransen.
- (25) Ved evalueringen av tilbudene utøver oppdragsgiver et innkjøpsfaglig skjønn. Prøvingskompetansen er dermed begrenset til en vurdering av om innklagede har forholdt seg til tildelingskriteriene slik de er angitt i konkurransegrunnlaget, om tilbudenes innhold er korrekt fastlagt, og om evalueringen er vilkårlig, sterkt urimelig eller for øvrig i strid med de grunnleggende prinsippene i loven § 4, se eksempelvis Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2007 side 1783, avsnitt 42-44.
- (26) Klager viser for det første til at valgte leverandør urettmessig er gitt uttelling for å tilby kursing fra SIFER, som ikke er relevant for alle ansatte i kommunen.
- (27) I tildelingsbrevet er det fremhevet at valgte leverandør tilbyr kursholdere med god teoretisk forståelse, relevant erfaring og spisset kompetanse. Videre ble valgte leverandør ansett å presentere et godt pedagogisk opplegg som er tilpasset innklagedes behov. Det er ingen holdepunkter for at innklagede har lagt spesiell vekt på at valgte leverandør tilbyr kursing fra SIFER, og innklagede har overfor klagenemnda bekreftet at dette heller ikke er tilfellet. Klagers anførsel kan på denne bakgrunn klart ikke føre frem.
- (28) Klager anfører videre at innklagedes vurdering av at klagers kursholdere har mindre spisskompetanse enn valgte leverandør, er feil.
- (29) Det følger av underkriteriet om faglig kompetanse at leverandørene skulle oppgi kompetansen til én navngitt konsulent som skulle brukes til oppdragene, samt en stedfortreder med tilsvarende kompetanse. Klager tilbød isteden et team av konsulenter med en koordinator. Innklagede har forklart at man vurderte det som uoversiktlig at kurset skulle gjennomføres med mange kursholdere. Selv om kursholderne jevnt over hadde god kompetanse med å tilrettelegge og utvikle pedagogiske opplegg, var det etter innklagedes vurdering i liten grad synliggjort erfaring med å gjennomføre kurs av den typen som skulle anskaffes. Valgte leverandørs kursholder og stedfortreder hadde til sammenligning langvarig og relevant erfaring på henholdsvis 22 og tolv år, og er gitt god uttelling for dette. Klagers anførsel gir ingen holdepunkter for at innklagede ved dette har evaluert tilbudene i strid med føringene i konkurransegrunnlaget, eller i strid med det grunnleggende prinsippene i loven § 4. Klagers anførsel kan på denne bakgrunn klart ikke føre frem.
- (30) Ettersom sekretariatet har funnet at klagen klart ikke kan føre frem, avvises den som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. klagenemndsforakriften § 9.

Klageadgang:

Dere kan klage på avvisningsvedtaket til klagenemndas leder, som i så fall vil avgjøre om klagen likevel skal behandles av klagenemnda. Klagenemndas leder kan bare ta stilling til de faktiske forholdene som er vurdert i denne avvisningen, og det er ikke anledning til å fremme nye rettslige anførsler/påstander. Det holder derfor at du informerer sekretariatet om at du påklager avvisningsvedtaket.

En slik klage må foreligge senest tre virkedager etter at dere er blitt kjent med vårt avvisningsvedtak. Med virkedager menes her alle dager unntatt lørdager, søndager, offentlige helligdager og offentlige fridager. Klagefristen kan ikke forlenges.

Tora Holm
Seniorrådgiver

Anders Vardeberg
Rådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk

Mottaker
Studieforbundet AOF Norge

Postadresse
Torggata 12

Poststed
0181 OSLO
Norge

Kontakt/e-post
Anneli Frantzen
anneli.frantzen@aof.no

Kopi til:

Drammen kommune

Postboks 7500

3008 DRAMMEN
Norge

kommunepost@dramme
n.kommune.no