



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en konkurranse med forhandling i ett trinn for anskaffelse av utvikling og drift av et kompetanseprogram for reiselivsnæringen. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt forskriften § 11-14 (1), ved at begrunnelsen gitt ved tildelingsmeddelelsen ikke oppfylte forskriftens krav. Den nærmere begrunnelsen gitt etter anmodning fra klager ble vurdert som tilstrekkelig.

Klagenemndas avgjørelse 5. august 2013 i sak 2011/371

Klager: Bedriftskompetanse AS

Innklaget: Innovasjon Norge

Klagenemndas medlemmer: Kai Krüger, Andreas Wahl, og Jakob Wahl

Saken gjelder: Begrunnelse

Bakgrunn:

- (1) Innovasjon Norge (heretter kalt innklagede) kunngjorde 21. oktober 2011 en konkurranse med forhandling i ett trinn for anskaffelse av utvikling og drift av et kompetanseprogram kalt "*Internasjonal markedsføring for reiselivet*". Anskaffelsens verdi var angitt til cirka 1 500 000 kroner. Tilbudsfrist var angitt til 14. november 2011.
- (2) Tildelingskriteriene var angitt i konkurransegrunnlaget punkt 4.2:

<i>Kriterium</i>	<i>Vekt</i>	<i>Dokumentasjonskrav</i>
<i>Leverandørens kompetanse innen Internasjonal markedsføring og markedsplanlegging</i>	<i>35 %</i>	<i>Det tilbudte teamets enkeltmedlemmer (CV'er ønskes) og teamet samlet må ha relevant kompetanse med vekt på erfaring innen det som er beskrevet i kravspesifikasjonen</i>
<i>Leverandørens kjennskap til reiselivsnæringen</i>	<i>15 %</i>	<i>Tidligere erfaring innen reiselivsnæringen og kjennskap til reiselivsnæringens utfordringer og behov. CV'er til tilbudte team, skriftlig redegjørelse for leverandørens kjennskap til reiselivsnæringen.</i>
<i>Dokumentert erfaring innen kursutvikling og gjennomføring.</i>	<i>20 %</i>	<i>Redegjørelse for sin erfaring innen kursutvikling og pedagogikk med referanser fra tidligere prosjekter. CV'er til tilbudte team.</i>

<i>Plan for gjennomføring og gjennomføringsevne</i>	<i>10 %</i>	<i>Tildelingskriteriet relaterer seg til leverandørens ressurser og leverandørens kapasitet for gjennomføring dvs leveringssikkerhet.</i>
<i>Pris og kostnader</i>	<i>20 %</i>	<i>Ved vurderingen av tildelingskriteriet pris og kostnader ber vi om budsjett for ferdigutviklet programopplegg og kostnad pr. holdte kurs, samt timepris for rådgivning</i>

- (3) Innen tilbudsfristen mottok innklagede fem tilbud, herunder fra Høgskolen i Lillehammer (heretter kalt valgte leverandør) og Bedriftskompetanse AS (heretter kalt klager).
- (4) Innklagede informerte klager om tildelingsbeslutningen i e-post 16. desember 2011. Herfra hitsettes:

"Etter en grundig gjennomgang av alle innkomne og reviderte tilbud har vi kommet frem til en vinner. Alle innkomne tilbud var svært gode og det har ikke vært en lett jobb å velge. Vi takker alle dere som leverte inn tilbud for den tiden dere har lagt ned og den entusiasmen dere har vist for oppgaven.

*Oppdragsgiveren har foretatt en vurdering av anbudene ut fra kriteriene som er gjort kjent i konkurransegrunnlaget. Tilbudet fra **Høgskolen i Lillehammer** ble vurdert som det mest fordelaktige og det er vår hensikt å inngå kontrakt med denne tilbydereren.*

Konkurransen ble avgjort på basis av følgende kriterier:

- Leverandørens kompetanse innen Internasjonal Markedsføring (35%)*
- Leverandørens kjennskap til reiselivsnæringen (15%)*
- Dokumentert erfaring innen kursutvikling (20%)*
- Plan for gjennomføring og gjennomføringsevne (10%)*
- Pris og kostnader (20%)*

Valgte leverandør ble valgt fordi de fikk høyest score totalt sett i henhold til tildelingskriteriene."

- (5) I e-post samme dag ba klager om å bli tilsendt valgte leverandørs tilbud, og ytterligere dokumentasjon fra vurderingen av dette. Innklagede oversendte 19. desember 2011 valgte leverandørs sladdete tilbud, samt følgende vurdering:

"Hvert kriterie er blitt vurdert på en skala fra 1-10 der 10 er høyeste score. Oppnådde score ble deretter vektet i forhold til tildelingskriteriets prosentvise prioritering. Samlet score utgjør vinneren av anbudskonkurransen.

Bedriftskompetanse oppnådde etter vår vurdering følgende score i forhold til vinneren:

- **Leverandørens kompetanse innen Internasjonal Markedsføring (35%)**

Vinneren (9 poeng) Bedriftskompetanse (9 poeng)

- **Leverandørens kjennskap til reiselivsnæringen (15%)**

Vinneren (10 poeng) Bedriftskompetanse (9 poeng)

Vinneren stiller med forelesere som har jobbet i reiselivsbedrifter med internasjonal markedsføring og har en svært bred kompetanse innen reiselivsbransjen.

- **Dokumentert erfaring innen kursutvikling (20%)**

Vinneren (10 poeng) Bedriftskompetanse (10 poeng)

- **Plan for gjennomføring og gjennomføringsevne (10%)**

Vinneren (10 poeng) Bedriftskompetanse (10 poeng)

- **Pris og kostnader (20%)**

Vinneren (10 poeng) Bedriftskompetanse (5 poeng)

Bedriftskompetanse leverte det helt klart dyreste tilbudet når det gjelder utviklingskostnader og nest dyrest når det gjelder gjennomføring av samtlige fem leverandører. Høy pris og kostnader ble derfor til syvende og sist utslagsgivende i forhold til sammenligningen av de to tilbudene."

- (6) Klager ba igjen om ytterligere opplysninger ved e-post 19. desember 2011. Fra innklagedes svar samme dag, gjengis:

"I forhold til Leverandørens kompetanse innen Internasjonal Markedsføring så fikk Bedriftskompetanse 9 av 10 mulige. Årsaken til dette var at vi mener Bedriftskompetanse manglet litt på den praktiske internasjonale markedskompetansen.

Når det gjelder kjennskap til reiselivsbransjen så ser at vi vinneren har en litt bredere erfaring fra reiselivsbransjen enn det tilbudte team fra Bedriftskompetanse har.

Når det gjelder å sende ut CV'er til vinnerens tilbudte team, så er Innovasjon Norge underlagt taushetsplikt i forhold til denne type informasjon og kan ikke utgi disse dessverre.

Vi kan heller ikke utgi spesifikke priser på vinner anbudet, men kan si at utvikling av kurs + gjennomføring av et kurs samlet utgjør 124.000,-. Bedriftskompetanses tilsvarende pris er 295.000,-"

- (7) Klager fremmet en ny anmodning om ytterligere opplysninger 20. desember 2011. Innklagede svarte i brev 22. desember 2011, der også anbudsprotokollen ble vedlagt. Fra sammenstillingen av tilbudene i dette brevet hitsettes:

<i>Tildelingskriterier</i>	<i>Ve kt</i>	<i>Poeng B</i>	<i>Poeng HiL</i>	<i>Sammenstilling av tilbud</i>
<i>Leverandørens kompetanse innen Internasjonal markedsføring og markedsplanlegging</i>	<i>35 %</i>	<i>9</i>	<i>9</i>	<i>Både Bedriftskompetanse og Høgskolen i Lillehammer har levert tilbud som dokumenterer god kompetanse innen internasjonal markedsplanlegging. Begge leverandørene er således blitt vurdert til å ha samme kompetanse og har fått lik poengsum.</i>
<i>Leverandørens kjennskap til reiselivsnæringen</i>	<i>15 %</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>Både Høgskolen i Lillehammer og Bedriftskompetanse er blitt vurdert til å ha god kjennskap til reiselivsnæringen. Høgskolen i Lillehammer er dog vurdert til å ha noe bredere erfaring med reiselivsbransjen, som også derfor har gitt 1 poeng høyere poengsum for Høgskolen i Lillehammer. HiLs tilbudte team har etter vår vurdering mer praktisk erfaring fra reiselivet da begge forelesere har lang praktisk erfaring fra ulike deler av reiselivsbransjen.</i>
<i>Dokumentert erfaring innen kursutvikling og gjennomføring.</i>	<i>20 %</i>	<i>10</i>	<i>10</i>	<i>Både Bedriftskompetanse og Høgskolen i Lillehammer har levert tilbud som dokumenterer god erfaring innen kursutvikling og gjennomføring. Begge leverandørene er således blitt vurdert til å ha samme erfaring og har fått lik poengsum</i>
<i>Plan for gjennomføring og gjennomføringsevne</i>	<i>10 %</i>	<i>10</i>	<i>10</i>	<i>Både Bedriftskompetanse og Høgskolen i Lillehammer har levert tilbud som dokumenterer en god plan for gjennomføring og gjennomføringsevne. Begge leverandørene er således blitt vurdert likt og har fått lik poengsum på tildelingskriteriet.</i>
<i>Pris og kostnader</i>	<i>20 %</i>	<i>5</i>	<i>10</i>	<i>Pris og kostnader er evaluert basert på pris på ferdigutviklet kurs, pris per holdte kurs og timepris på konsulentbistand.</i> <i>Høgskolen i Lillehammer har levert et tilbud som er vesentlig lavere enn Bedriftskompetanse.</i>

				<i>For ferdigutviklet kurs og pris per avholdt kurs har Høgskolen i Lillehammer totalt levert et tilbud pålydende kr. 124 000,-.</i> <i>Til sammenligning leverte Bedriftskompetanse et tilbud pålydende kr. 295 000,-.</i> <i>Timeprisen for konsulentbistand fra Høgskolen i Lillehammer er vesentlig lavere enn timeprisen for konsulentbistand fra Bedriftskompetanse.</i> <i>Dette gir som resultat at Høgskolen i Lillehammer har levert et tilbud som prismessig er vesentlig lavere enn Bedriftskompetanses tilbud.</i>
--	--	--	--	---

Sammenstillingen av tilbudene fra Høgskolen i Lillehammer og fra Bedriftskompetanse viser at begge leverandører har levert et godt og solid tilbud, og at det særlig er tildelingskriteriet "pris og kostnader" som har vært utslagsgivende."

- (8) Saken ble brakt inn for klagenemnda 27. desember 2011.
- (9) Innklagede inngikk kontrakt med valgte leverandør 3. januar 2012.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (10) Innklagede har brutt kravet til å gi tilstrekkelig begrunnelse. Klager har ikke mottatt den tiltrengte informasjonen for å vurdere om anskaffelsen er gjennomført i tråd med konkurransegrunnlaget og regelverket, og er dermed fratatt en eventuell klagerett.
- (11) Ved tildelingsmeddelelsen var det ikke inntatt noen begrunnelse. Den etterfølgende begrunnelsen, samt innsynet i valgte leverandørs sladdede tilbud, ga ikke ytterligere informasjon. Dokumentasjonen ga kun mulighet til å vurdere klagers tilbud opp mot valgte leverandørs tilbud når det gjaldt gjennomføringsevne, som kun var vektet med 10 %.
- (12) Den tilsendte dokumentasjonen har ikke satt klager i stand til å gjøre sammenligninger mellom tilbudene. Dette gjelder særlig valgte leverandørs kompetanse innenfor internasjonal markedsføring, samt kjennskap til reiselivsnæringen. Når det gjelder tildelingskriteriet "*Internasjonal markedsføring og markedsplanlegging*", fremgår det ikke hvilke momenter som er vurdert. Herunder om det er antall års erfaring, hvilken type erfaring o.l.
- (13) Ved tildelingskriteriet "*Leverandørens kjennskap til reiselivsnæringen*" er det heller ikke gitt en konkret vurdering av tilbudene, eller spesifisert hva de ulike vurderingene bygger på.

Innklagedes anførsler:

- (14) Begrunnelsen gitt til klager oppfylte kravene i forskriften.
- (15) For det tilfelle at den første begrunnelsen skulle anses ufullstendig, er dette opprettet ved den etterfølgende begrunnelsen. Klagers poenguttelling var tilnærmet like god som valgte leverandørs ved alle tildelingskriteriene unntatt pris. Klagers tilbud var langt dyrere enn valgte leverandørs, og dette ble avgjørende i tildelingen. Selv om klager hadde fått full uttelling på samtlige av de kvalitative tildelingskriteriene ville klager dermed likevel ikke blitt tildelt kontrakt.

Klagenemndas vurdering:

- (16) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder utvikling og drift av et kompetanseprogram kalt *"Internasjonal markedsføring for reiselivet"* som er en tjenesteanskaffelse i kategori 13. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 1 500 000. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser følger anskaffelsen etter sin 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 har anført at innklagede har brutt kravet til å gi begrunnelse.
- (18) Det følger av forskriften § 11-14 (1), slik denne lød på kunngjøringstidspunktet (før endringene av 1. juli 2012), at begrunnelsen for valg av tilbud *"skal inneholde tilstrekkelig informasjon om det valgte tilbudet til at leverandøren kan vurdere om oppdragsgivers valg har vært saklig og forsvarlig, i samsvar med angitte tildelingskriterier"*.
- (19) Klagenemnda uttalte i sak 2011/162 premiss (33) flg. at ett av formålene med begrunnelsesplikten er å gi tilbyderne en reell mulighet til å etterprøve oppdragsgivers evalueringer, for på den måten å kunne vurdere hvorvidt oppdragsgivers beslutning skal bestrides, og om det evt. skal begjæres midlertidig forføyning før kontrakt inngås. Det vises videre til at begrunnelseskravet må ses i lys av bestemmelsens formål, og at begrunnelsen må ha et slikt innhold at leverandøren får mulighet til å vurdere hvorvidt tildelingsbeslutningen var saklig og forsvarlig, basert på korrekt grunnlag og i samsvar med tildelingskriteriene. Det er imidlertid viktig at begrunnelsesplikten ikke blir trukket lenger enn formålet bak regelen tilsier. Det er ikke ønskelig ut fra lovens krav til effektiv ressursbruk, jf. § 1, at offentlige oppdragsgivere bruker uforholdsmessig mye tid på å utforme begrunnelse. Hvorvidt kravet til begrunnelse er oppfylt må vurderes konkret, og hensyn må kunne tas til særegne forhold ved den enkelte konkurranse, jf. 2011/110 premiss (109).
- (20) Ved oversendelsen av tildelingsbeslutningen opplyste innklagede at valgte leverandørs tilbud *"ble vurdert som det mest fordelaktige"* og at valgte leverandør *"fikk høyest score totalt sett i henhold til tildelingskriteriene"*.
- (21) Denne begrunnelsen er helt generell og sier ikke noe om hvilke konkrete forhold som gjorde at valgte leverandørs tilbud ble bedømt som mest fordelaktig. Klager hadde på bakgrunn av disse opplysningene ikke noen mulighet til å vurdere om oppdragsgivers valg var saklig og forsvarlig, i samsvar med angitte tildelingskriterier.

- (22) Innklagede har med dette brutt kravet til å gi begrunnelse etter forskriften § 11-14 (1).
- (23) Klager har også anført at den etterfølgende informasjonen gitt av innklagede, på forespørsel fra klager, var utilstrekkelig. Klagenemnda forstår klagers anførsel dithen at klager mener at innklagede har brutt kravet om å gi en nærmere begrunnelse etter forskriften § 11-14 (4), slik denne lød på tidspunktet for kunngjøringen av konkurransen.
- (24) Etter denne bestemmelsen skal oppdragsgiver, dersom en leverandør skriftlig anmoder om det, senest innen 15 dager etter at anmodningen er mottatt gi en nærmere begrunnelse for hvorfor leverandøren ikke tildeles kontrakt. Klagers forespørsel 16. desember 2011 må forstås som en slik anmodning. Den nærmere begrunnelsen skal angi *"det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler"*.
- (25) Klagenemnda har i flere saker lagt til grunn at en nærmere begrunnelse må forutsettes å skulle sammenlikne mer inngående det valgte tilbudet med tilbudet til den leverandøren som anmoder om en nærmere begrunnelse, jf. blant annet klagenemndas sak 2012/228 premiss (53) med videre henvisninger. Det nærmere påkrevde innholdet i en slik begrunnelse må imidlertid stå i forhold til verdien av anskaffelsen, og vil kunne variere etter forhold ved den enkelte anskaffelse, jf. også proporsjonalitetsprinsippet som kommer til uttrykk i forskriften § 3-1 (5).
- (26) Innklagede har i foreliggende sak gitt flere etterfølgende begrunnelser; to tilbakemeldinger ved e-post den 19. desember 2011, samt et brev av 22. desember 2011. Samtlige av disse ble gitt innenfor fristen på 15 dager, og kan ses i sammenheng ved vurderingen av om kravet er oppfylt, jf. blant annet klagenemndas sak 2010/252 premiss (30).
- (27) Klagers og valgte leverandørs poenguttelling var lik ved tre av tildelingskriteriene, og ulik ved to.
- (28) Ved de tre kriteriene der de to tilbydere ble vurdert likt, har innklagede kommentert at begge har *"god kompetanse"*, *"god erfaring"*, og en *"god plan"*, jf. premiss (7) ovenfor. I e-posten 19. desember 2011 hadde innklagede i tillegg kommentert at klager *"manglet litt på den praktiske internasjonale markedskompetansen"*. Ved kriteriet som gjelder kjennskap til reiselivsnæringen skiller det ett poeng mellom tilbyderne, og dette kommenteres med at *"tilbudte team har etter vår vurdering mer praktisk erfaring fra reiselivet da begge forelesere har lang praktisk erfaring fra ulike deler av reiselivsbransjen"*.
- (29) I innklagedes tilbakemeldinger til klager den 19. og 22. desember ble forskjellene mellom klagers og valgte leverandørs pristilbud utdypet. Det fremkom at prisforskjellen ble det utslagsgivende momentet mellom klagers og valgte leverandørs tilbud. Klagers tilbud var cirka 140 % dyrere enn valgte leverandørs tilbud for ferdigutviklet kurs og pris per avholdt kurs, og fikk fem poeng lavere uttelling. Det var også kommentert at valgte leverandør hadde en vesentlig lavere timepris for konsulentbistand. Selv om pris kun var vektet med 20 %, kreves det større kvalitative forskjeller for å utjevne en slik prisdifferanse.
- (30) Betydelige forskjeller mellom tilbudene, som den store prisforskjellen i foreliggende sak, vil ofte kunne tilsi en lempelig terskel for nødvendig begrunnelse. Det skal i et slikt

tilfelle normalt mye til for at prisdifferansen ikke skal være utslagsgivende. De tilbudte leveransene var for øvrig noenlunde likt vurdert, og forskjeller i poenguttellingen mellom tilbudene ble nærmere kommentert av innklagede. Til sammen må disse opplysningene anses å tilfredsstille kravet til nærmere begrunnelse. Klagers anførsel fører ikke frem.

Konklusjon:

Innklagede har brutt kravet til å gi begrunnelse, jf. forskriften § 14-4 (1).

Bergen, 5. august 2013
For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Jakob Wahl