



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av rammeavtale for kommunikasjonstjenester. Klager anførte at innklagede hadde brutt de grunnleggende prinsippene i regelverket om offentlige anskaffelser, ved at innklagede i tildelingsevalueringen hadde lagt stor vekt på interne referanser, og evaluert klager for lavt i henhold til tildelingskriteriet "kompetanse". Klagenemnda fant at innklagede ikke hadde brutt regelverket på de punkter klager hadde anført, og klagen førte derfor ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 13. mai 2014 i sak 2012/128

Klager: Agendum AS

Innklaget: UNINETT AS

Klagenemndas medlemmer: Tone Kleven, Georg Fredrik Rieber-Mohn, Andreas Wahl

Saken gjelder: Tildelingsevaluering. De generelle kravene i § 5.

Bakgrunn:

- (1) UNINETT AS eies av Kunnskapsdepartementet, og driver nett og nettjenester for universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner. UNINETT AS (heretter innklagede) kunngjorde 21. desember 2011 en åpen anbudskonkurranse under EØS-terskelverdi for anskaffelse av én eller flere rammeavtaler for kommunikasjonstjenester, herunder reklame- og markedsføringstjenester, grafisk design og reprografiske tjenester. Anskaffelsens verdi er i konkurransegrunnlaget punkt 1.2.2 estimert til kr. 800.000 for en periode på to år, i tillegg til mulighet for opsjoner i ytterligere to år. Tilbudsfrist var i konkurransegrunnlagets punkt 2.5 angitt å være 31. januar 2012 kl. 14.00.
- (2) Formålet med anskaffelsen var ifølge konkurransegrunnlaget punkt 1.2.1 at UNINETT-konsernet, ved morselskapet UNINETT AS, skulle inngå én eller flere rammeavtaler for kommunikasjonstjenester og grafiske tjenester, som skulle dekke følgende fire behov for bistand:
 - "Generell bistand og rådgivning
 - Nødvendig oppdatering og vedlikehold av grafisk profil og maler
 - Idéløsning og utforming av trykksaker og andre kommunikasjonsprodukter
 - Grafisk produksjon (trykking) av trykksaker og andre kommunikasjonsprodukter"
- (3) Innklagede åpnet for at leverandørene kunne inngi deltilbud på hvert av behovene. I det følgende vil behovene bli nummerert etter oppsatt rekkefølge og omtalt som behov 1 til 4.
- (4) Det fulgte av konkurransegrunnlaget punkt 8.1 at kontrakt for hvert av områdene ville tildeles den eller de leverandørene med det økonomisk mest fordelaktige tilbud basert på kriteriene "leveringsevne" (25 %), "totale kostnader" (25 %) og "tilbudt kompetanse" (50 %).

%). Tilbudt kompetanse er i konkurransegrunnlaget punkt 8.1 definert som *"kompetansen og erfaringen til virksomheten og de eventuelt navngitte nøkkelpersoner som tilbys for gjennomføringen av denne konkrete kontrakten"*. Leverandører måtte levere følgende dokumentasjon på tilbudt kompetanse:

"En redegjørelse for foretakets forretningsidé og kjernekompetanse relatert til leveringsomfanget.

Attester/referanser fra lignende leveranser (jfr. beskrivelse av ønsket leveranse i kontrakten, bilag 1) innenfor de 3 siste årene. Attestene/referansene skal som minimum inneholde:

- *Kort beskrivelse av leveransen, inkl. evt. fysiske produkter (vedlegges tilbudet)*
- *Tidspunkt for gjennomføring.*
- *Omfang av leveranse i beløp.*
- *Navn og telefonnummer til referanseperson hos oppdragsgiveren. Oppdragsgiveren skal ha mulighet til å kontakte kontaktpersonene som oppgis.*

Kunden forbeholder seg retten til også å benytte egne attester.

CV med oversikt over kompetanse og erfaring fra tilsvarende oppdrag for evt. navngitt nøkkelpersonell"

- (5) Videre fulgte det av konkurransegrunnlaget punkt 8.2 at alle godkjente tilbud ville bli evaluert med en score, der 5 representerte en svært god løsning og 1 en uakseptabel løsning. Det ble satt en score for hvert tildelingskriterium, samt en samlet score for hvert av behovene.
- (6) Innen tilbudsfristens utløp mottok innklagede ti tilbud, heriblant fra Agendum AS (heretter klager) og fra ScanPartner, Bennett Next og HK (heretter valgte leverandører).
- (7) Valg av leverandør ble formidlet i tildelingsbeslutningen av 4. mai 2012. For behov 1 var det gitt følgende begrunnelse under tildelingskriteriet *"kompetanse"*:
 - *"Kompetanse for nøkkelpersonell og øvrige personressurser ble vurdert ut fra de CV-ene som var vedlagt tilbudet. Leverandør 1 og 8 hadde jevnt høy kompetanse i alle ledd, mens vi vurderte kompetansen som mer variabel hos de øvrige.*
 - *Når det gjelder forretningsidé og kjernekompetanse på virksomhetsnivå, er det noen mindre forskjeller mellom tilbyderne. Dette punktet er tillagt noe, men ikke avgjørende vekt.*
 - *I tillegg ble tilsendte eksempler og attester vurdert. Her var det stor variasjon i relevans, men jevnt over var det mange gode eksempler på generell bistand og rådgivning, samt ulike kampanjer."*
- (8) For hvert av behovene ble det oppstilt en poengoversikt som viste leverandørenes score. For behov 1 så poengoversikten slik ut:

<i>Tildelingskriterium</i>	<i>T1</i>	<i>T2</i>	<i>T3</i>	<i>Samlet vektet skår</i>
<i>Vekt</i>	<i>25 %</i>	<i>25 %</i>	<i>50 %</i>	<i>100 %</i>
<i>Leverandør 1, ScanPartner</i>	<i>3,4</i>	<i>4,0</i>	<i>3,3</i>	<i>3,5</i>
<i>Leverandør 3, Miksmaster</i>	<i>3,7</i>	<i>2,8</i>	<i>3,3</i>	<i>3,3</i>
<i>Leverandør 5, Millimeterpress</i>	<i>3,2</i>	<i>2,5</i>	<i>3,2</i>	<i>3,0</i>
<i>Leverandør 6, Nucleus</i>	<i>3,5</i>	<i>3,5</i>	<i>3,1</i>	<i>3,3</i>
<i>Leverandør 7, Bennett Next</i>	<i>3,3</i>	<i>3,3</i>	<i>3,4</i>	<i>3,4</i>
<i>Leverandør 8, HK</i>	<i>3,7</i>	<i>3,0</i>	<i>3,9</i>	<i>3,6</i>
<i>Leverandør 9, Agendum</i>	<i>3,9</i>	<i>2,8</i>	<i>3,4</i>	<i>3,4</i>

(9) Begrunnelsen under tildelingskriteriet "kompetanse" for behov 2 var som følger i tildelingsbeslutningen:

- *"Kompetanse for nøkkelpersonell og øvrige personressurser ble vurdert ut fra de CV-ene som var vedlagt tilbudet. AD [art director] ble tillagt mest vekt, grafisk designer og konsulent ble tillagt noe høyere vekt enn øvrige. Nøkkelpersonell eller kjerneteam ble vektet høyere enn tilleggsressurser. Det var jevnt over svært høy kompetanse for AD-ene, og det var liten forskjell mellom tilbyderne. For øvrig personell var det noe mer variasjon. Leverandør 1 og 8 hadde jevnt høy kompetanse i alle ledd, hos de øvrige varierte det en del.*
- *Når det gjelder forretningsidé og kjernekompetanse på virksomhetsnivå, er det noen mindre forskjeller mellom tilbudene. Dette punktet er tillagt noe, men ikke avgjørende vekt.*
- *Tilsendte eksempler på grafiske profiler ble vurdert ut fra relevans. Leverandør 2 og 10 hadde ikke vedlagt noen eksempler på slike oppdrag og ble trukket i vurderingen for dette. De tilsendte eksemplene holdt jevnt over et bra nivå, og det var lite som skilte her."*

(10) Poengoversikten for behov 2 viste at klager på "kompetanse" scoret 3,4 på en skala fra 1 til 5. ScanPartner scoret 3,5, Skipnes 2,7, Bennett Next 3,6 og valgte leverandør, HK, 3,8 på samme kriterium.

(11) For behov 3 fremgår følgende begrunnelse for evalueringen av tildelingskriteriet "kompetanse":

- *"Kompetanse for nøkkelpersonell og øvrige personressurser ble vurdert ut fra de CV-ene som var vedlagt tilbudet. Nøkkelpersonell og kjerneteam ble vektet høyere*

enn tilleggsressurser. Leverandør 1 og 8 hadde jevnt høy kompetanse i alle ledd, hos de øvrige varierte det en del.

- *Når det gjelder forretningsidé og kjernekompetanse på virksomhetsnivå, er det noen små forskjeller mellom tilbyderne. Dette punktet er tillagt noe, men ikke avgjørende vekt.*
- *Alle tilsendte eksempler og attester ble vurdert. Magasiner ble vektet høyere enn øvrige eksempler, siden dette er faste større produksjoner. Interne referanse for leverandør 2 og 8 ble her tillagt stor vekt. Leverandør 3 og 7 hadde ikke sendt inn konkrete eksempler på magasiner, og mistet dermed muligheten til å bli vurdert opp mot de andre på dette området. De tilsendte eksemplene var ikke like relevante med hensyn til form på og målgruppe for magasinene. De mest relevante ble tillagt størst vekt. I tillegg ble generelle referanser og eksempler vurdert. Her var det stor variasjon i relevans. Interne referanser for leverandør 2, 8 og 10 ble tillagt vekt. I tillegg hadde også leverandør 7 sendt inn en jobb for UNINETT som referanse."*

- (12) For behov 3 hadde tre leverandører interne referanser, og de fikk tildelt følgende score på kompetanse: Skipnes 3,6, HK 4,1 og Fagtrykk 3,0. Klager fikk scoren 3,4.
- (13) Det fremgår av tildelingsbeslutningen av 4. mai 2012 at rammeavtalen for behov 1 ble tildelt leverandørene ScanPartner, Bennett Next, HK og klager, og at fremtidige oppdrag skulle fordeles ved minikonkurranse. For behov 2 og 3 ble HK valgt som leverandør, og for behov 4 Skipnes.
- (14) Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser ved brev datert 16. mai 2012. Innklagede har opplyst at kontrakter ville inngås innen 15. juni 2012.
- (15) Nemndsmøte i saken ble avholdt 12. mai 2014.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (16) Klager har anført at regelverket er brutt ved valg av leverandør til rammeavtale for behov 1, 2 og 3.

Behov 3: Idéløsning og utforming av trykksaker

- (17) Klager anfører for det første at innklagede har brutt regelverket ved å tillegge interne referanser stor vekt i vurderingen av tildelingskriteriet "*kompetanse*". I konkurransegrunnlaget ble det ikke informert om at interne referanser ville bli tillagt stor vekt.

Behov 1: Generell bistand og rådgivning

- (18) Klager anfører videre at innklagede har brutt regelverket ved å gi valgte leverandør HK høyere score enn klager på tildelingskriteriet "*kompetanse*", når denne leverandøren ikke har høyere kompetanse enn klager. Det vises til at dette fremgår av innsendte dokumentasjon, herunder CV og referanser, som valgte leverandør sendte inn med sitt tilbud.

Behov 2: Grafisk profil

- (19) Klager anfører avslutningsvis at innklagede har brutt regelverket ved å gi klager lavere score enn ScanPartner, Skipnes, Bennett Next og HK på tildelingskriteriet "*kompetanse*" uten at det var grunnlag for dette.

Innklagedes anførsler:

Behov 3: Idéløsning og utforming av trykksaker

- (20) Innklagede bestrider at det var i strid med regelverket å vektlegge interne referanser. De interne referansene som er blitt vektlagt hadde alle relevans for det forespurte.

Behov 1: Generell bistand og rådgivning

- (21) Innklagede er uenig i at klager hadde like høy kompetanse som valgte leverandør HK, og mener at det ikke er i strid med regelverket å gi klager lavere score enn HK.
- (22) Innklagede viser til at i kjerneteamet til valgte leverandør har alle unntatt én relevant høyere utdanning på minimum 3 år, samt at alle unntatt én i kjerneteamet også har minimum 10 år relevant arbeidserfaring. Klagers kompetanse ble av innklagede vurdert som mer variabel, særlig den merkantile og administrative kompetansen hos hovedkontakt/kundeansvarlig og prosjektleder, der utdanning bare er delvis relevant, samt at erfaringen varierer i lengde og relevans. Ytterligere var designerens arbeidserfaring bare delvis relevant, og kortere enn for de øvrige tilbyderne.

Behov 2: Grafisk profil

- (23) Innklagede anfører at det var grunnlag for å gi klager 3,4 poeng på "*kompetanse*", mot valgte leverandør HKs 3,9 poeng. Innklagede bestrider at evalueringen var i strid med regelverket, og viser til samme forhold som under behov 1.

Klagenemndas vurdering:

- (24) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig fremsatt. Konkurransen gjelder inngåelse av rammeavtale om kommunikasjonstjenester, som er en prioritert tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi var i konkurransegrunnlaget punkt 1.2.2 estimert til kr. 800.000 for en periode på to år, i tillegg til mulighet for opsjoner i ytterligere to år. 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. forskriftens §§ 2-1 og 2-2.

Behov 3: Idéløsning og utforming av trykksaker

- (25) Klager har for det første anført at innklagede har brutt regelverket ved å tillegge interne referanser stor vekt i vurderingen av tildelingskriteriet "*kompetanse*".
- (26) Ved evalueringen av tildelingskriteriene har oppdragsgiver et innkjøpsfaglig skjønn som klagenemnda bare i begrenset grad kan overprøve rettslig. Klagenemnda kan imidlertid prøve om skjønnsutøvelsen er usaklig eller vilkårlig, basert på feilaktig faktum eller i strid med de grunnleggende kravene i anskaffelsesloven § 5.

- (27) I klagenemndas sak 2006/121 premiss (41) uttalte nemnda at "*egen positiv erfaring med en tilbyder kan vektlegges i den grad erfaringen er etterprøvbare, og de andre leverandørene har fått anledning til å fremlegge dokumentasjon eller referanser på oppdrag som de har utført for andre oppdragsgivere, og denne dokumentasjonen blir evaluert etter de samme kriterier som for oppdragsgivers egne erfaringer*". Dette er fulgt opp blant annet i sak 2009/143 premiss (28) flg. og 2012/43 premiss (21). Videre har klagenemnda i tidligere avgjørelser lagt til grunn at egne erfaringer kun kan vektlegges dersom de er objektivt konstaterbare, og ikke bare representerer subjektive vurderinger fra oppdragsgivers side, jf. klagenemndas saker 2003/66 og 2009/107 premiss (21).
- (28) Klagers anførsel knytter seg til tildelingskriterium 3, "*tilbudt kompetanse*". For dokumentasjon av dette ble det i konkurransegrunnlaget punkt 8.1 etterspurt attester/referanser fra lignende leveranser, og innklagede forbeholdt seg retten til å benytte egne attester. Oppdragsgiver har således i konkurransegrunnlaget åpnet for at interne referanser kan være en del av kompetansevurderingen, og det kan således ikke ha fremstått som upåregnelig for klager at innklagede har vektlagt interne referanser. Leverandørene har også fått mulighet til å fremlegge dokumentasjon på oppdrag de har utført for andre oppdragsgivere. Innklagede hadde således anledning til å legge vekt på interne referanser. Spørsmålet blir om innklagede hadde adgang til å legge stor vekt på disse referansene.
- (29) I konkurransegrunnlaget er det også angitt hva innsendte attester/referanser som et minimum skal inneholde, herunder beskrivelse av leveransen inkludert eventuelle fysiske produkter, tidspunkt for gjennomføring, og leveransens omfang i beløp. Det fremkommer også av tildelingsbeslutningen at alle tilsendte eksempler og attester ble vurdert, og hvordan disse ble vektet. Nemnda kan ikke se at det foreligger forhold som tilsier at subjektive erfaringer har vært lagt til grunn i vurderingen. Etter dette fremstår vurderingen som etterprøvbare.
- (30) Innklagede har i begrunnelsen vurdert alle momenter under tildelingskriteriet "*kompetanse*", se premiss (11) ovenfor. Det er ikke noe som tyder på at det i vurderingen er lagt til grunn annet enn det skriftlige materialet levert sammen med tilbudene. Det fremgikk av tildelingsbeslutningen at interne referanser for to av leverandørene, herunder valgte leverandør for dette behovet, ble tillagt stor vekt. Innklagede har forklart at interne referanser ble tillagt større vekt enn eksterne, fordi leveransene var relevante for rammeavtalen. De to interne referansene som ble tillagt stor vekt knyttet seg til eksempler på magasiner, se premiss (11) ovenfor, som var relevante for den aktuelle leveransen. Klagenemnda kan heller ikke se at det er forhold ved poenggivningen som tilsier at interne referanser har blitt tillagt uforholdsmessig stor vekt. Klager har ikke ytterligere konkretisert bakgrunnen for anførselen.
- (31) Klagers anførsel fører ikke frem.

Behov 1: Generell bistand og rådgivning

- (32) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved å gi valgte leverandør HK høyere score enn klager på tildelingskriteriet "*kompetanse*", når denne leverandøren ikke har høyere kompetanse enn klager.

- (33) Klagenemnda kan kun prøve om skjønnsutøvelsen er usaklig eller vilkårlig, basert på feilaktig faktum eller om skjønnsutøvelsen for øvrig er i samsvar med de grunnleggende kravene i anskaffelsesloven § 5.
- (34) Grunnlaget for vurderingen av kompetansen til nøkkelpersonell og øvrige personressurser var CV-ene som var vedlagt tilbudet, som etterspurt i konkurransegrunnlaget punkt 8.1. Det følger av tildelingsbeslutningen at to av leverandørene hadde jevnt høy kompetanse i alle ledd, mens øvrige leverandører ble vurdert å ha mer variabel kompetanse, se premiss (7) ovenfor. Disse leverandørene, ScanPartner og HK, ble tildelt en score på henholdsvis 3,3 og 3,9, se premiss (8) ovenfor. Klager fikk scoren 3,4 på samme kriterium.
- (35) Innklagede viser til at leverandøren som fikk høyest score har et kjerneteam der alle har relevant (i ett tilfelle delvis relevant) høyere utdanning av minimum 3 års varighet, samt relevant (i ett tilfelle delvis relevant) arbeidserfaring på minimum 10 år. Innklagde viser videre til at klagers kompetanse var mer variabel, særlig den merkantile og administrative kompetansen hos hovedkontakt/kundeansvarlig og prosjektleder. Utdanning og arbeidserfaring ble vurdert å være av variabel lengde og relevans for disse. Designers arbeidserfaring ble også vurdert å bare være delvis relevant, samt kortere enn for øvrige tilbydere.
- (36) Klager har ikke konkret begrunnet sin anførsel. Ut fra innklagedes begrunnelse for vurderingen, kan ikke nemnda se at det foreligger holdepunkter for å underkjenne innklagedes skjønnsutøvelse ved evalueringen av klagers "*kompetanse*" sammenlignet med valgte leverandør. Anførselen fører ikke frem.

Behov 2: Grafisk profil

- (37) Klager har avslutningsvis anført at innklagede har brutt regelverket ved å gi klager lavere score enn leverandørene ScanPartner, Skipnes, Bennett Next og HK på tildelingskriteriet "*kompetanse*" uten at det var grunnlag for dette.
- (38) Klagenemnda kan kun prøve om skjønnsutøvelsen er usaklig eller vilkårlig, basert på feilaktig faktum eller om skjønnsutøvelsen for øvrig er i samsvar med de grunnleggende kravene i anskaffelsesloven § 5.
- (39) Det presiseres at Skipnes for behov 2 ikke scoret høyere enn klager på "*kompetanse*", som anført av klager. Skipnes fikk en høyere samlet score enn klager, men scoret bare 2,7 på det omtvistede tildelingskriteriet, mot klagers 3,4, se premiss (10) ovenfor.
- (40) Det følger av tildelingsbeslutningen at kompetanse for nøkkelpersonell og øvrige personressurser ble vurdert ut fra CV-ene som var vedlagt tilbudet. Generelt ble det lagt mest vekt på stillingen som art director (AD). I tillegg ble grafisk designer og konsulent tillagt noe høyere vekt enn øvrige, og nøkkelpersonell og kjerneteam høyere enn tilleggsressurser, se premiss (9) ovenfor. Innklagede har lagt til grunn at AD-ene jevnt over hadde svært høy kompetanse, slik at det her var liten forskjell mellom tilbyderne. For øvrig personell var det derimot noe mer variasjon, men to av tilbyderne skilte seg ut med jevnt over høy kompetanse i alle ledd. Innklagede har for øvrig vist til de samme forhold som vurdert for behov 1 ovenfor.

- (41) Klager har ikke konkret vist til hvilke forhold ved evalueringen av tilbudene klager mener er feilaktige. Etter dette kan ikke klagenemnda se at klagers anførsel gir grunnlag for å underkjenne innklagedes skjønn. Anførselen om at det ikke var grunnlag for å gi klager lavere score har derfor heller ikke ført frem.

Konklusjon:

UNINETT har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

Bergen, 13. mai 2014

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Tone Kleven