



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en konkurranse med forhandling i ett trinn for anskaffelse av arbeidsmarkedstiltaket "Oppfølging til arbeid". Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt forskriften § 11-8 (3) ved ikke å gi klager tilstrekkelig veiledning i forhandlingene. Klagers anførsler knyttet til tildelingsevalueringen førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 2. desember 2013 i sak 2013/113

Klager: Pøbelprosjektet AS

Innklaget: NAV Tiltak Rogaland

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

Saken gjelder: Etterprøvarhet, forutberegnelighet, gjennomføring av forhandlinger

Bakgrunn:

- (1) NAV Tiltak Rogaland (heretter kalt innklagede) kunngjorde 16. mai 2013 en konkurranse med forhandling i ett trinn for anskaffelse av arbeidsmarkedstiltaket "Oppfølging til arbeid". Anskaffelsens verdi er i kunngjøringen punkt II.1.4 angitt til mellom 10- og 30 millioner kroner. Tilbudsfrist var i kunngjøringen punkt IV.3.4 angitt til 17. juni 2013.
- (2) Av konkurransegrunnlaget punkt 5.1 "Tildelingskriterier" fremgår det at kontrakt skal tildeles det tilbudet som er det økonomisk mest fordelaktige basert på følgende tildelingskriterier:

"Tildelingskriterier"	Vekt
<i>Totalkostnad, herunder pris og forbehold til kontrakten som har økonomisk betydning for Oppdragsgiver</i>	40 %
<i>Kvalitet, herunder, men ikke begrenset til:</i> • <i>Tilbudte veilederes erfaring og kompetanse dokumentert gjennom vedlagt CV (20 %)</i> • <i>Gjennomføring og organisering av faglig innhold (10 %)</i> • <i>Gjennomføring og organisering av tjenesten (25 %)</i> • <i>Metodisk tilnærming (5 %)</i>	60 % "

- (3) I rammeavtalen, som var vedlagt konkurransegrunnlaget, fremgikk det på side 15 at rammeavtalen gjelder kjøp av enkeltplasser med løpende inntak, og at antallet plasser i Nord-Rogaland er inntil 50 deltakere samtidig. Det fremkom på side 17 at "Hver veileder skal ikke ha veiledningsansvar for mer enn 12 deltakere samtidig".
- (4) På side 19 i denne rammeavtalen fremgikk følgende:

"VEILEDERE

Postadresse
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Rådhusgaten 4
5014 Bergen

Tlf.: 55 59 75 00
Faks: 55 59 75 99

E-post:
postmottak@kofa.no
Nettside: www.kofa.no

Tilbudet må gi en utførlig beskrivelse av den veilederkompetansen som tilbys. Det skal legges ved CV for tilbudte veiledere, hvor faglig kompetanse og erfaring med tilsvarende eller nærliggende tjenester er dokumentert. Valg av veiledere skal begrunnes. Tilbudet skal inneholde en tentativ plan for veilederressurser for Sør-Rogaland. Veilederne som skal benyttes skal ha kompetanse innen oppfølging og veiledning og oppfølging av ungdom, langtidsledige og fremmedspråklige arbeidssøkere på følgende områder:

- *Erfaring fra arbeid med målgruppen*
 - *Arbeidsmarkeds- og yrkeskompetanse*
 - *Arbeidslivets virkemåte*
 - *Tiltak og virkemidler*
 - *Løsningsorientert veiledningsmetodikk*
 - *Oppfølgingsmetodikk*
 - *Brukermedvirkningsforståelse i praksis*
 - *Erfaring fra samarbeid med ordinært næringsliv*
 - *Kjennskap til IA-avtalen*
 - *Motivasjon, skape engasjement og bidra til konstruktive utviklings- og omstillingsprosesser hos deltakerne*
 - *God kjennskap til moderne rekrutteringsprosesser og HR strategier".*
- (5) Innklagede mottok fem tilbud innen tilbudsfristen 17. juni 2013, heriblant fra Pøbelprosjektet AS (heretter kalt klager) og JSI Jobbkompetanse AS (heretter kalt valgte leverandør).
- (6) I klagers opprinnelige tilbud var prisen opplyst å være 4480 kroner per deltaker per måned.
- (7) Innklagede gjennomførte et forhandlingsmøte med klager 6. august 2013. I referat fra dette møtet fremgikk det at tema for møtet var blant annet totalkostnader, herunder pris og forbehold til kontrakten som var av økonomisk betydning for oppdragsgiver. Videre fremgår følgende fra forhandlingene om totalkostnader:
- "Prisen er beregnet ut i fra 7 timer og det er lagt inn en del reising. Mener at de har gode kontorlokaler og priser med Aibel i hht leiepriser av lokaler etc. PP har et ønske om det er mulig for dobbel fakturering og betaling på 14 timer for de deltakere som gjennomfører kursdelen. PP ønsker å sikre sine ansatte og ønsker ikke å tape på pris. Har ikke lov å ta utbytte da de er et ideelt selskap. Det er viktig for PP å levere meget god pris for ikke å tape anbudet. God diskusjon rundt bordet omkring temaet. NAV er opptatt av at prisen er levedyktig i hht avtale perioden. Kan ikke komme inn med andre prismodeller. Nav bekrefter at det ikke er mulighet for dobbel fakturering og at dette skal bakes inn i prisen. PP bekrefter at de er opptatt av rett pris."*
- (8) Klager sendte en e-post til innklagede 9. august 2013, der det ble gjort enkelte endringer i tilbudet. Blant annet ble prisen endret til 5900 kroner per deltaker per måned.
- (9) Det ble avholdt et nytt forhandlingsmøte mellom innklagede og klager 2. september 2013. Det fremgår ikke av referatet fra dette møtet at pris ble diskutert, utover at "[e]ndringer av pris er OK om det er nødvendig i hht nytt revidert innlevering som nevnt over".

- (10) Klager sendte en e-post til innklagede 4. september, hvor det fremgikk at prisen ble endret til 5700 kroner per deltaker per måned.
- (11) Innklagede sendte et brev til klager 6. september 2013, der det fremgikk at innklagede hadde til hensikt å tildele kontrakt til valgte leverandør. Som begrunnelse for valg av leverandør fremgikk følgende:

"Pøbelprosjektet

Pris: 9,24 poeng for tredje laveste pris.

Kvalitet: 10,0 poeng med følgende begrunnelse:

Pøbelprosjektet har levert et meget godt tilbud generelt sett. Veileders erfaring og kompetanse blir vurdert som meget god. På punktet om gjennomføring og organisering av faglig innhold har Pøbelprosjektet levert et meget godt tilbud. Det samme gjelder for gjennomføring og organisering av tjenesten. Punktet om metodisk tilnærming er besvart på en god måte.

Det som skiller Pøbelprosjektet mot valgt leverandør er pris.

Total poengscore: $9,24 \times 40 + 10,0 \times 60 / 100 = 9,70$

JSI Jobbkompetanse

Pris: 9,61 poeng for nest laveste pris.

Kvalitet: 10,0 poeng med følgende begrunnelse:

JSI Jobbkompetanse har levert et meget godt tilbud generelt sett. Veilederes erfaring og kompetanse blir vurdert som meget god. På punktet om gjennomføring og organisering av faglig innhold har JSI Jobbkompetanse levert et meget godt tilbud. Det samme gjelder for gjennomføring og organisering av tjenesten. Punktet om metodisk tilnærming er besvart på en god måte.

Total poengscore: $9,61 \times 40 + 10,0 \times 60 / 100 = 9,84$.

- (12) Klager fikk på forespørsel tilsendt evalueringsrapporten fra innklagede. I evalueringsrapporten fremkommer det på side 7 at klager i forhandlingsmøte 6. august 2013 ble "bedt om å se på pris da den vurderes som noe lav".
- (13) Den samme begrunnelsen som i tildelingsmeddelelsen fremgikk også av evalueringsrapporten under punktet "Valgt tilbud/leverandør". Her var det også inntatt en begrunnelse for poenggivningen av de øvrige leverandørenes tilbud. Om de øvrige leverandørene fremkom følgende:

"SMI Human

Pris: 8,76 poeng for nest høyeste pris.

Kvalitet: 10,0 poeng med følgende begrunnelse:

SMI Human har levert et meget godt tilbud generelt sett. Veileders erfaring og kompetanse blir vurdert som meget god. På punktet om gjennomføring og organisering av faglig innhold har SMI Human levert et meget godt tilbud. Det samme gjelder for gjennomføring og organisering av tjenesten. Punktet om metodisk tilnærming er besvart på en god måte.

Det som skiller SMI Human mot valgt leverandør er pris.

Total poengscore: $8,76 \times 40 + 10,0 \times 60 / 100 = 9,50$

Haugaland Industri

Pris: 10 poeng for laveste pris.

Kvalitet: 9,17 poeng med følgende begrunnelse:

Haugaland industri har levert et meget godt tilbud generelt sett. Veileders erfaring og kompetanse blir vurdert som meget god. På punktet om gjennomføring og organisering av faglig innhold er det også levert et meget godt tilbud. Når det gjelder punktet om gjennomføring og organisering av tjenesten har Haugaland Industri levert et godt tilbud. Likevel vurderes strukturen og timeplanen det vises til som noe mangelfull i forhold til egenstyrt aktivitet kontra veilederstyrt aktivitet, det vil si utnyttelsesgraden de fire første ukene. Tilbudet til Haugaland Industri vil derfor få noe trekk på dette punktet sett opp mot valgte leverandør. Det er også dette punktet som skiller Haugaland Industri mot valgte leverandør. Punktet om metodisk tilnærming er besvart på en god måte.

Total poengscore: $10 \times 40 + 9,17 \times 60 / 100 = 9,50$

Reaktorskolen

Pris: 8,29 poeng for høyeste pris.

Kvalitet: 10,0 poeng med følgende begrunnelse:

Reaktorskolen har levert et meget godt tilbud generelt sett. Veileders erfaring og kompetanse blir vurdert som meget god. På punktet om gjennomføring og organisering av faglig innhold har Reaktorskolen levert et meget godt tilbud. Det samme gjelder for gjennomføring og organisering av tjenesten. Punktet om metodisk tilnærming er besvart på en god måte.

Det som skiller Reaktorskolen mot valgt leverandør er pris.

Total poengscore: $8,29 \times 40 + 10,0 \times 60 / 100 = 9,32$

- (14) Evalueringsrapporten inneholdt også en evaluering av samtlige av de innkomne tilbudene, der det var gitt poeng fra 1 – 10 på hvert av underkriteriene til tildelingskriteriet kvalitet. Alle tilbyderne var gitt 10 poeng på samtlige underkriterier, utenom Haugaland Industri som fikk 8 poeng på underkriteriet "Gjennomføring og organisering av tjenesten". Om klagers tilbud fremkom følgende:

"Tilbudte veilederes erfaring og kompetanse er gjennom vedlagt CV (20 %):

Veilederteamet presentert for nord-fylket vurderes til å ha meget god erfaring og kompetanse og med god forståelse for oppdraget og målgruppen. De kan også vise til meget god erfaring og kompetanse fra arbeidsretting og bistand til formidling. Erfaring og kompetanse er vist gjennom CV og i tillegg gjennom en god kompetanseoversikt.

Det tentative veilederteamet presentert for sør-fylket vurderes på samme nivå som de i nord-fylket. Den tentative planen vurderes som tilfredsstillende.

Poeng: 10

Gjennomføring og organisering av faglig innhold (10 %):

Tilbyder gir en god beskrivelse og forståelse av faglig innhold som skal ha som mål å styrke deltakers egne ressurser og muligheter for å komme i arbeid. For de fire første ukene er det lagt opp til en fast CV dag pr uke kombinert med individuell veiledning/oppfølging, samt egenaktivitet. Der det er hensiktsmessig tilbyr de også gruppeaktiviteter med forskjellige tema. Struktur for faglig innhold er likt for både nord og sør.

Poeng: 10

Gjennomføring og organisering av tjenesten (25 %):

Tilbyder gir en god beskrivelse og forståelse for gjennomføring og organisering av tjenesten. Tjenesten er organisert med en god geografisk spredning (2 plasser i Haugesund, 2 plasser i Stavanger, Nærbø og Egersund). Tilbudet gir en oversikt over antall veiledere og bruk av veilederressursene i nord samt en tentativ plan for sør, og i løpet av høsten 2012 vil teamet være fulltallig ift maks antall deltakere.

Det er gitt en god beskrivelse for oppstart i tiltaket. De fire første ukene er lagt opp med både individuell veiledning og gruppeaktiviteter med et høyt aktivitetsnivå. Gruppeaktivitetene arrangeres etter behov og er frivillig for den enkelte. Strukturen vil ha hovedvekt på individuell veiledning. Ved behov vil deltakere kunne få tilbud om et ekstra motivasjonskurs. Det vises videre til en god beskrivelse av oppfølging av deltaker på praksisplass eller ordinært arbeid i samarbeid med arbeidsgiver. Det vises også til tilbyders aktive markedsarbeid og bredde i kontakt med regionens næringsliv og ulike arbeidsgivere. Gjennomføring og organisering av tjenesten er likt for både nord og sør.
Poeng: 10

Metodisk tilnærming (5 %):

Leverandør viser gjennom tilbudet til en god beskrivelse av metodisk tilnærming. Metodisk tilnærming er likt for både nord og sør.

Poeng: 10

Total poeng for Kvalitet: $10 \times 20 + 10 \times 10 + 10 \times 25 + 10 \times 5 / 60 = 10$ ".

(15) Om tilbudet til valgte leverandør fremkom følgende:

"Tilbudte veilederes erfaring og kompetanse er gjennom vedlagt CV (20 %):

Veilederteamet presentert for nord-fylket vurderes til å ha meget god erfaring og kompetanse og med god forståelse for oppdraget og målgruppen. De kan også vise til meget god erfaring og kompetanse fra arbeidsretting og bistand til formidling. Erfaring og kompetanse er vist gjennom CV og i tillegg gjennom en god kompetanseoversikt.

Det tentative veilederteamet presentert for sør-fylket vurderes på samme nivå som de i nord-fylket. Den tentative planen vurderes som tilfredsstillende.

Poeng: 10

Gjennomføring og organisering av faglig innhold (10 %):

Tilbyder gir en god beskrivelse og forståelse av faglig innhold som skal ha som mål å styrke deltakers egne ressurser og muligheter for å komme i arbeid. Faglig innhold vil bli lagt opp med ulike tema i en kombinasjon av individuell veiledning, undervisning/gruppearbeid, uformelle gruppesamtaler/jobbdros og egenaktivitet.

Struktur for faglig innhold er likt for både nord og sør.

Poeng: 10

Gjennomføring og organisering av tjenesten (25 %):

Tilbyder gir en god beskrivelse og forståelse for gjennomføring og organisering av tjenesten. Tjenesten er organisert med en god geografisk spredning (Karmøy, Haugesund, 2 plasser i Stavanger, Jørpeland, Sandnes, Bryne, og Egersund). Tilbudet gir en oversikt over antall veiledere og bruk av veilederressurser i nord, samt en tentativ plan for sør. Tilbyder vil til enhver tid ha en tett dialog med NAV for å kunne gjøre suppleringer, rokking og planlegging av veilederteam etter deltakervolum.

Det er gitt en god beskrivelse for oppstart i tiltaket. De fire første ukene er lagt opp med både individuell og gruppebasert veiledning, samt egenaktivitet. Timeplanen for de fire

første ukene er preget av et høyt aktivitetsnivå. Strukturen vil veksle mellom gruppe og individuell veiledning, samt egenaktivitet. Det vises videre til en god beskrivelse av oppfølging av deltaker på praksisplass eller ordinært arbeid i samarbeid med arbeidsgiver. Det vises også til tilbyders aktive markedsarbeid og bredde i kontakt med regionens næringsliv og ulike arbeidsgivere. Gjennomføring og organisering av tjenesten er likt for nord og sør.

Metodisk tilnærming (5 %):

Leverandør viser gjennom tilbudet til en god beskrivelse av metodisk tilnærming. Metodisk tilnærming er likt for både nord og sør.

Poeng: 10

Total poeng fr Kvalitet: $10 \times 20 + 10 \times 10 + 10 \times 25 + 10 \times 5 / 60 = 10$.

- (16) Om underkriteriet "Tilbudte veilederes erfaring og kompetanse dokumentert gjennom vedlagt CV" fremkom følgende om tilbudet fra Reaktorskolen:

"Veilederteamet presentert for nord-fylket vurderes å ha meget god erfaring og kompetanse og med god forståelse for oppdraget og målgruppen. De kan også vise til meget god erfaring og kompetanse fra arbeidsretting og bistand til formidling. Erfaring og kompetanse er vist gjennom CV og i tillegg gjennom en god kompetanseoversikt."

- (17) En tilsvarende evaluering fremkom også om de øvrige tilbudene. Evalueringene var i stor grad sammenfallende for samtlige tilbydere, men med enkelte mindre variasjoner på enkelte av underkriteriene.
- (18) Klager sendte 19. september 2013 en klage på kontraktstildelingen til innklagede. Det ble her påpekt at det var usannsynlig at fire av fem tilbydere hadde levert kvalitetsmessig like gode tilbud på alle punkter under kvalitet. Videre ble det påpekt at innklagede hadde brutt sin veiledningsplikt i forhandlingene med klager. Innklagede svarte 25. september 2013 og tok ikke klagen til følge.
- (19) Saken ble bragt inn for Klagenemnda for offentlige 3. oktober 2013. Innklagede avventer kontraktsinngåelse til klagenemnda har behandlet saken.

Anførsler:

Klagers anførsler:

Kravet til etterprøvbarhet

- (20) Klager anfører at innklagede har brutt kravet til etterprøvbarhet i loven § 5 ved at det ikke fremgår av evalueringsrapporten hvilke forhold og skjønnsmessige vurderinger som ligger til grunn for evalueringen av de innkomne tilbudene. Innklagede ga fire av de fem tilbudene identisk og full uttelling (10 poeng) på hvert av underpunktene under kvalitet. Innklagede har i tilbudsevalueringen beskrevet tilbudene nærmest ordrett identisk på de fleste punktene under tildelingskriteriet kvalitet. Selv om evalueringsrapporten er ordrik fremgår det ingenting eller svært lite om hvilke forhold i tilbudet som danner grunnlaget for innklagedes vurderinger om "meget god", "god beskrivelse" osv.

Kravet til forutberegnelighet

- (21) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket ved ikke å vektlegge åpenbare kvalitative forskjeller mellom tilbyderne i Sør-Rogaland. Det fremkom klart av konkurransegrunnlaget at tiltaket skal dekke hele Rogaland, og innklagede har gjennom prosessen vært tydelig overfor klager på at det krevdes dokumentasjon og full bemanningsplan også for sør. Reaktorskolen har ikke oppgitt hvem som skal være veiledere i sørfylket. Etter å ha blitt bedt av innklagede om å klarere dette har leverandøren kommet opp med en form for rekrutteringsplan dersom de blir tildelt kontrakten.
- (22) Klager anfører også at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved ikke å premiere positive forskjeller i kvaliteten mellom tilbudene. Det at det i evalueringsrapporten fremgår svært lite eller ingenting om hvilke forhold i tilbudet som danner grunnlag for innklagedes poenggivning, sammenholdt med at samtlige av tilbudene er beskrevet nesten identisk tilsier at innklagede ikke har foretatt noen nærmere skjønnsmessig vurdering av forskjeller i tilbudene utover å konstatere at alle tilbudene er gode/meget gode. Tildelingskriteriet kvalitet skulle være egnet til å skille tilbyderne. Det er helt usannsynlig at tilbudene er så kvalitetsmessig like som evalueringsrapporten gir inntrykk av.
- (23) Det vises til flere konkrete punkter som skiller de innkomne tilbudene, og som burde gjenspeilt seg i poenggivningen:
- (24) Reaktorskolen har kun fremlagt fire CV'er. Med tanke på at en veileder maksimalt kan ha ansvar for 12 personer, blir det vanskelig å forstå at Rektorskolen har fått toppkarakter når fire veiledere kun har kapasitet til 48 av 50 deltakere. De oppgitte veiledernes har dessuten mindre erfaring med målgruppen enn enkelte andre tilbydere, som for eksempel klager.
- (25) JSI Jobbkompetanse har oppgitt underleverandøren Solstein's ansatte som veiledere i nordfylket. Disse veilederne har delvis erfaring fra rusinstitusjoner og andre tiltak, men har lite formidlingsrettet erfaring med målgruppen.
- (26) Haugaland Industri har tilstrekkelig antall veiledere, men veiledernes erfaring synes til dels lite relevant og tilbudet må anses å være tynt når man ser på tilbudet opp mot kravspesifikasjonen. Det er dokumentert svært lite erfaring med langtidsledige og fremmedspråklige.
- (27) Enkelte av SMI Humans tilbudte instruktører har lite relevant erfaring. Kun to av oppfølgerne kan påberope seg erfaring med langtidsledige, og svært lite er nevnt om fremmedspråklige. Veilederne synes også å ha liten erfaring med målgruppen 19-30 år. Videre fremgår det av tilbudet til SMI Human at oppfølgerne i nord er klare til å starte, men det fremstår som uklart hvordan man skal løse at enkelte av disse er ansatte fra AOF som har andre oppgaver i AOF i dag.
- (28) Pøbelprosjektet har mer erfaring enn noen av de andre tilbyderne. Det er ingen leverandør i Rogaland som har lengre eller mer omfattende erfaring fra arbeid med ungdom. Videre er det ingen andre som har så omfattende erfaring med fremmedspråklige arbeidssøkere som Pøbelprosjektet.

Gjennomføring av forhandlinger

- (29) Klager anfører at innklagede har brutt forskriften § 11-8 (3) og kravet til god forretningsskikk i loven § 5 ved ikke å føre reelle forhandlinger med klager. Klager økte tilbudsprisen sin etter oppfordring fra innklagede. Som følge av dette, og at klager ikke fikk noen oppfordring til å se på prisen på ny i andre forhandlingsmøte, tapte klager anbudet nettopp på pris. Klager poengterte i første forhandlingsmøte at det var viktig for klager å levere en god pris for ikke å tape anbudet. Innklagede var klar over at klager hadde mer å gå på når det gjaldt pris og at det var viktig for klager å levere et tilbud med den laveste prisen. Innklagede hadde da en plikt til å opplyse klager om at pris ville bli det avgjørende moment i den etterfølgende tildelingsevalueringen. Innklagedes veiledningsplikt når det gjelder pris er skjerpet fordi det var innklagede som oppfordret klager til å øke prisen.

Innklagedes anførsler:

Kravet til etterprøvbarehet

- (30) Innklagede bestrider at det ikke fremgår av evalueringsrapporten hvilke forhold og skjønnsmessige vurderinger som ligger til grunn for evalueringen av de innkomne tilbudene. Det fremgår av meddelelsesbrevet hvilke forhold som førte til at valgte leverandør vant konkurransen, herunder hvilke forhold som gjorde at valgte leverandør fikk bedre uttelling enn det klager fikk. Det er også vist til poengscore for tildelingskriteriene pris og kvalitet, og hva dette utgjør totalt for klager og valgte leverandør. Videre er det gitt en mer utfyllende vurdering og evaluering av de enkelte tilbudene i evalueringsrapporten.

Kravet til forutberegnelighet

- (31) Innklagede bestrider å ha brutt regelverket ved ikke å vektlegge åpenbare kvalitative forskjeller mellom tilbyderne i sør. Det er ikke riktig at innklagede har vært tydelig overfor klager på at det kreves full bemanningsplan på faktiske personer. Tvert i mot så ble det informert om at bemanningsplan for sør ble mindre vektlagt grunnet usikkerhet med oppstart i tiltaket i sør. Når det gjelder veilederteamene for sørfylket fremgikk det av kravspesifikasjonen at det skulle fremlegges en tentativ plan for veilederressursene. Bakgrunnen for dette er at det er usikkert når tjenesten skal starte opp, og det er dermed lite sannsynlig at det vil være det samme veilederteamet som er tilgjengelig langt frem i tid.
- (32) Innklagede bestrider at positive forskjeller i kvaliteten mellom tilbudene ikke er blitt premiert eller at tilbudene ikke er sammenlignet opp mot hverandre. Det er benyttet en poengskala fra 1 til 10 nettopp for å fange opp relevante forskjeller mellom tilbyderne. De fem tilbudene som kom inn var kvalitetsmessig svært gode og det var vanskelig å skille dem på enkelte punkter. Med bakgrunn i innleverte tilbud, forhandlingsmøter og reviderte tilbud ble de ulike tilbyderne vurdert likt da det ikke ble funnet relevante kvalitetsforskjeller som markant skiller tilbudene fra hverandre.
- (33) Når det gjelder klagers kommentarer til evalueringen av de innkomne tilbudene viser innklagede til at tilbudet fra Reaktorskolen ideelt sett kunne vært håndtert på en annen måte. Tilbyderen oppga i sitt tilbud at de hadde fem veilederressurser for nord, men det ble kun levert fire CV'er. Dette burde blitt tatt opp i forhandlingene. Heller ikke klager har et fulltallig veilederteam for nord, før etter oppstart av tjenesten.

- (34) Dersom en sammenligner CV'ene til klager, JSI Jobbkompetanse med underleverandøren Solstein og Haugaland Industri finner man mange likheter i erfaring på alle områder, og alle leverandørene er derfor vurdert som meget gode.
- (35) I forhandlingsmøtene med SMI Human ble det stilt spørsmål ved at tilbyder betegnet målgruppen som voksne. Tilbyderen svarte til dette at alt over ungdomsskole var omtalt som voksne. Det innebærer at det kun er snakk om ulike begrepsbruk, og de tilbudte CV'ene er dermed vurdert som meget gode i forhold til konkret erfaring med den angitte målgruppen.
- (36) Innklagede er klar over at klager primært jobber med ungdom som målgruppe. Innklagede har imidlertid kun evaluert hva den enkelte leverandør faktisk tilbyr i sin løsningsbeskrivelse. Det ville vært i strid med regelverket dersom innklagede i tilbudsevalueringen hadde premiært leverandører som hadde en meroppfyllelse av de krav som var stilt i kvalifikasjonsfasen. Det samme gjelder den kunnskap om fremmedspråklige klager besitter ved å ha tilknyttet seg Hero kompetanse. Innklagedes vurdering av veilederressursene er basert på de CV'er som er levert i tilbudet og sammensetningen av disse for den enkelte tilbyder, sett opp mot hva som var satt som krav i kravspesifikasjonen.

Gjennomføring av forhandlinger

- (37) Innklagede bestrider at det foreligger brudd på regelverket i forbindelse med gjennomføringen av forhandlingene med klager. Det er ikke riktig at klager i første forhandlingsrunde ble oppfordret til å sette opp prisen. Det ble tatt opp på møtet med klager at innklagede vurderte klagers pris som noe lav, og klager ble bedt om å vurdere prisen nøye. Utgangspunktet for diskusjonen var at klager ønsket å dobbelfakturere for de av deltakerne som eventuelt deltar på et ekstra kurs tilbudt av klager. Det var i konkurransegrunnlaget bedt om en månedspris per deltaker, og det kan ikke godtas ekstra fakturering for tilleggstenester. Klager fikk også adgang til å se på prisen på nytt i sitt reviderte tilbud. NAV kan ikke i en forhandlingssituasjon med flere tilbydere gi en tilbyder en fordel med å informere denne tilbyderen om at deres pris er den beste og at tilbyderen vil vinne konkurransen på grunn av dette. Det var heller ikke mulig å fastslå best pris på tidspunktet for andre forhandlingsmøte, ettersom det var uklart hvilke endringer tilbyderne ville gjøre i reviderte tilbud.

Klagenemndas vurdering:

- (38) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder tiltaket "*Oppfølging til arbeid*" som er en uprioritert tjenesteanskaffelse i kategori 24. Anskaffelsens verdi er i kunngjøringen punkt II.1.4 estimert til mellom 10- og 30 millioner kroner. 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.

Kravet til forutberegnelighet

- (39) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket ved ikke å vektlegge åpenbare kvalitative forskjeller i det som ble tilbudt for sør-fylket.

- (40) Ved tildelingsevalueringen utøver oppdragsgiver et innkjøpsfaglig skjønn, som bare i begrenset grad kan overprøves rettslig. Klagenemnda kan imidlertid prøve om vurderingen er i strid med de grunnleggende kravene i loven § 5 eller på annen måte er usaklig, vilkårlig eller bygd på feil faktum. Av kravet til forutberegnelighet følger det imidlertid at oppdragsgiver må premiere relevante forskjeller mellom tilbudene i samsvar med tildelingskriterienes angitte vekt, jf. klagenemndas sak 2011/176 premiss (68) med videre henvisninger.
- (41) Det fremgikk av rammeavtalen som var vedlagt konkurransegrunnlaget at *"Tilbudet skal inneholde en tentativ plan for veilederressurser for Sør-Rogaland"*. Det stilles altså ikke krav om at det skal dokumenteres hvem som skal utføre oppdraget i sør, eller at det skal leveres CV'er for disse. Klagenemnda kan på denne bakgrunn ikke se at det var usaklig eller vilkårlig å vurdere de innkomne tilbudenes tentative planer for sør-fylket som like gode, selv om ikke alle tilbyderne leverte en ferdig bemanningsplan.
- (42) Klager anfører videre at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5 ved ikke å premiere positive forskjeller i kvaliteten mellom tilbudene. Tildelingskriteriet kvalitet skulle være egnet til å skille tilbyderne, og det at samtlige tilbud fikk samme poengscore tilsier at innklagede ikke har foretatt en nærmere skjønnsmessig vurdering av forskjeller i tilbudene utover å konstatere at alle tilbudene er gode/meget gode.
- (43) Innklagede hevder at det ble foretatt en skjønnsmessig vurdering av samtlige av de innkomne tilbudene, men at det var svært vanskelig å skille tilbudene under tildelingskriteriet kvalitet. Nesten alle tilbudene fikk derfor samme poengscore. Det fremkommer ikke noe i konkurransegrunnlaget om at ikke flere tilbydere kan få samme poengscore på tildelingskriteriet kvalitet. Selv om det har formodningen mot seg, er det ikke noe i veien for at samtlige av de innkomne tilbud var like gode og at det dermed var riktig å gi dem samme poengscore på tildelingskriteriet kvalitet.
- (44) Klager viser imidlertid til at tilbudene kvalitetsmessig skilte seg fra hverandre på flere punkter.
- (45) Klager viser for det første til at Reaktorskolen kun vedla CV'er for fire veiledere i sitt tilbud, selv om det var nødvendig med fem veiledere for å oppfylle kravene i konkurransegrunnlaget. Dette burde fått konsekvenser for poenggivningen.
- (46) Ettersom det er nødvendig med fem veiledere for å oppfylle kravene i konkurransegrunnlaget, er det nærliggende å anta at innklagede ville foreta en samlet vurdering av de fem tilbudte veiledernes CV'er ved evalueringen av det aktuelle underkriteriet.. Det er imidlertid ikke sannsynliggjort for klagenemnda at det var usaklig eller vilkårlig å gi Reaktorskolen 10 poeng på underpunktet knyttet til tilbudte veilederes CV under tildelingskriteriet kvalitet, selv om leverandøren bare hadde vedlagt CV for fire av de fem tilbudte veilederne. Det er ikke utenkelig at tilbudet fra Reaktorskolen på andre måter veide opp for dette, eller har synliggjort at de tilbudte veilederne er like gode som de veilederne de øvrige tilbyderne har tilbudt. Klagenemnda kan etter dette ikke se at det var usaklig eller vilkårlig å gi Reaktorskolen 10 poeng på dette underkriteriet.

- (47) Klager viser videre til at de tilbudte veilederne for nordfylke i tilbudene fra Raktorskolen, JSI Jobbkompetanse, SMI Human og Haugaland Industri har mindre relevant erfaring enn det klager har, og dette burde gjenspeilet seg i poenggivningen.
- (48) Klager har ikke dokumentert at de øvrige tilbydernes erfaring var mindre relevant enn klagers. Dette er en vurdering som i stor grad faller inn under innklagedes skjønn. Innklagede har begrunnet poenggivningen med at innklagede kun har evaluert hva den enkelte leverandør faktisk tilbød i sin løsningsbeskrivelse og hvilken erfaring som fremkom av de tilbudte veilederne CV'er, og at tilbudene var på dette punktet svært like. Klagenemnda har ingen konkrete holdepunkter for at det var usaklig eller vilkårlig å vurdere samtlige tilbydernes tilbudte veiledere som like gode på erfaring og kompetanse.
- (49) Endelig viser klager til at det fremstår som uklart hvordan SMI Human har tenkt å løse at enkelte av de tilbudte veilederne er ansatte fra AOF som har andre oppgaver i AOF i dag, og at dette burde påvirket poenggivningen.
- (50) Oppdragsgiver må som klar hovedregel legge til grunn den informasjon som fremkommer av det konkrete tilbudet i en anbudskonkurranse, jf. klagenemndas saker 2013/36 premiss (36), og 2010/218 premiss (43). Tilbyderen er bundet av sitt tilbud, og i den grad oppdragsgiver er usikker på om levering vil skje i henhold til tilbudet, vil dennes interesser i utgangspunktet være beskyttet av reglene om kontraktsbrudd. Innklagede hadde basert på dette verken plikt eller adgang til å vektlegge at enkelte av de tilbudte veilederne i tilbudet fra SMI Human muligens var opptatt med andre oppgaver.
- (51) Innklagede har etter dette ikke brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5.

Kravet til etterprøvbarehet

- (52) Klager anfører at innklagede har brutt kravet til etterprøvbarehet i loven § 5 ved at det ikke fremgikk av evalueringsrapporten hvilke forhold og skjønnsmessige vurderinger som lå til grunn for evalueringen av de innkomne tilbudene.
- (53) Av loven § 5 følger det at oppdragsgiver skal sikre at kravet til etterprøvbarehet blir ivarettatt i anskaffelsesprosessen. Klagenemnda presiserte i sakene 2009/51 premiss (35) og 2010/59 premiss (45) at:

"Grunnleggende krav til alle anskaffelser fremgår av loven § 5 og forskriften § 3-1 (7). Etter forskriften § 3-1 (7), om krav til etterprøvbarehet og gjennomsiktighet, skal oppdragsgiver "fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet."

- (54) Med ett unntak har innklagede gitt samme poengscore til alle leverandørene på alle underkriteriene, og i stor grad har gitt samme begrunnelse for dette. Innklagede kunne med fordel ha formulert begrunnelsene mer individuelt for hvert enkelt tilbud og pekt på flere konkrete forhold i tilbudene som begrunnelse for poenggivningen. Innklagede har eksempelvis ikke begrunnet hvorfor de fire innleverte CV'ene fra Reaktorskolen ble vurdert som like gode som de øvrige tilbydernes innleverte CV'er, selv om disse hadde

levert fem CV'er. Det kan imidlertid ikke stilles krav om at absolutt alle vurderinger som foretas skal inngå i anskaffelsesprotokollen eller begrunnelsen til tilbyderne. Evalueringsrapporten og begrunnelsen for valg av leverandør gir inntrykk av at innklagede har foretatt en saklig og skjønnsmessige vurderinger av alle tilbudene. Det fremgikk av evalueringsrapporten hvordan tilbudene fra de fem tilbyderne var evaluert på tildelingskriteriene pris og kvalitet, og på underkriteriene til tildelingskriteriet kvalitet. Innklagede har også trukket frem enkelte konkrete punkter i tilbudene som begrunnelse for poenggivningen. De vurderinger og konklusjoner som er gjort er dokumentert i evalueringsrapporten, og fremkom også av begrunnelsen for valg av leverandør. Innklagede har etter dette ikke brutt kravet til etterprøvbarehet i loven § 5.

Gjennomføring av forhandlinger

- (55) Klager anfører at innklagede har brutt forskriften § 11-8 (3) og kravet til god forretningsskikk i loven § 5, ved ikke å føre reelle forhandlinger med klager.
- (56) Av forskriften § 11-8 (3) følger det at forhandlingene skal skje i samsvar med de alminnelige regler i § 3-1, herunder kravene til likebehandling og god forretningsskikk. I dette ligger det at oppdragsgiver har en plikt til å føre reelle forhandlinger med leverandørene. Av dette kan det ikke utledes noen plikt for oppdragsgiver til å påpeke alle sider av leverandørens tilbud som kan forbedres, jf. klagenemndas sak 2008/123 og Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder side 182. Klagenemnda har likevel tidligere kommet til at det kan foreligge plikt til å påpeke et forhold dersom det vil bli tillagt vesentlig eller avgjørende betydning i den etterfølgende tildelingsevalueringen, jf. klagenemndas sak 2011/1 premiss (33) og sak 2008/123 premiss (46). I sak 2012/47 uttales det at innklagede kan ha *"plikt til å påpeke et forhold som i den etterfølgende tildelingsevaluering har vært av betydning i disfavør av klager, spesielt når klager og valgte leverandør ellers ligger svært likt og forholdet dermed kan bli utslagsgivende"*.
- (57) Partene er uenig om nøyaktig hva som ble sagt i relasjon til pris i det første forhandlingsmøtet. Det er imidlertid enighet om at innklagede påpekte at klagers pris var noe lav, noe som resulterte i at klager økte sin pris. Videre er partene enige om at klager i dette møtet fremhevet at det var viktig for klager å levere en god pris for ikke å tape anbudet. Pris synes ikke å ha vært tema i forhandlingsmøte nummer to, utover at innklagede bekreftet at prisen kunne endres dersom det var nødvendig i henhold til nytt revidert tilbud.
- (58) Av tilbudsmeddelelsen fremgår det at klager fikk full score på kvalitet, men ikke fikk best totalscore, fordi to andre tilbydere hadde levert tilbud med en lavere pris. Klager anfører at innklagedes veiledningsplikt knyttet til pris var skjerpet fordi det var innklagede som oppfordret klager til å øke prisen i første forhandlingsmøte, og at innklagede dermed hadde en plikt til å påpeke i andre forhandlingsmøte at klager lå an til å tape på pris.
- (59) Det fremgår av referatet fra første forhandlingsmøte at klager ble *"bedt om å se på pris da den vurderes som noe lav"*. Dette må forstås som at innklagede ga klager en klar oppfordring til å øke prisen i sitt tilbud. Utgangspunktet er at det er tilbyder som har risikoen for utformingen av tilbudet. Ved at innklagede oppfordret klager til å øke prisen fikk imidlertid innklagede en klar foranledning til å kommentere pris i det neste forhandlingsmøtet, da klager lå an til å tape konkurransen på grunn av nettopp den økte

tilbudsprisen. Da innklagede valgte ikke å gjøre dette, og klager dermed tapte konkurransen, har innklagede ikke oppfylt sin veiledningsplikt etter forskriften § 11-8 (3).

Konklusjon:

NAV Tiltak Rogaland har brutt forskriften § 11-8 (3) ved ikke å føre reelle forhandlinger med klager.

Klagers øvrige anførsler har ikke ført frem.

Bergen, 2. desember 2013

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Andreas Wahl