



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av barneverntjenester. Klager anførte at innklagede hadde brutt kravet til begrunnelse ved at innklagede ikke hadde gitt opplysninger om valgte leverandørers evaluerte pris. Klagenemnda fant at innklagede hadde gitt en tilstrekkelig begrunnelse etter forskriften § 11-14 (1), og klagers anførsel førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 23. juni 2014 i sak 2014/42

Klager: PlanB Sosial AS

Innklaget: Interkommunal innkjøpsordning Nedre Romerike (IINR)

Klagenemndas medlemmer: Arve Rosvold Alver, Morten Goller og Jakob Wahl

Saken gjelder: Begrunnelse

Bakgrunn:

- (1) Interkommunal innkjøpsordning Nedre Romerike (heretter innklagede eller IINR), ved medlemskommunene Aurskog-Høland, Enebakk, Fet, Nittedal, Rælingen og Sørumsund, kunngjorde 4. oktober 2013 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av barneverntjenester (Kjøp av juridiske tjenester/ tiltak i barneverntjenesten). Tjenesteytelsen var i kunngjøringen punkt II.1.2 angitt som en tjeneste i kategori 25. Kunngjøringen gjaldt inngåelse av rammeavtale, angitt i kunngjøringen punkt II.1.4 som parallell rammeavtale med maks 23 leverandører. Anslått samlet verdi av avropene i løpet av hele rammeavtalens varighet var i kunngjøringen punkt II. 1.4 angitt til 29 millioner kroner, eksklusive mva. I henhold til kunngjøringen punkt IV.3.4 var frist for å levere tilbud 13. november 2013.

- (2) I kunngjøringen punkt II.1.5 var det gitt følgende beskrivelse:

"IINR innbyr til åpen anbudskonkurranse i forbindelse med kjøp av juridiske tjenester, saksbehandling og tiltak i barnevernstjenesten. Det vil være åpning for deltilbud etter følgende rammer:

Kjøp av advokattjenester

Kjøp av konsulenter til saksbehandling

Kjøp av private aktører for ulike barnevernstiltak

Alle parallelle rammeavtaler vil avropes med minianbud. Evaluering av minianbud er beskrevet i konkurransegrunnlaget m/vedlegg".

- (3) Av kunngjøringen fremgikk det at det ville inngås rammeavtaler innen tre delkontraktområder. Delkontrakt 1 var barneverntjenester, advokattjenester. En vinner ville bli kåret per kommune. Estimert totalvolum var 1.7 millioner kroner per år.

Delkontraktområde 2 var barneverntjenester, konsulenter til saksbehandling. Rammeavtale med tre til fem leverandører ville bli inngått totalt for alle oppdragsgiverne i konkurransen. Estimert totalomsetning var 305 000 kroner per år. Delkontraktområde 3 var barneverntjenester, private aktører for ulike hjelpetiltak. Det ville bli inngått rammeavtale med 4-15 ulike leverandører totalt for alle oppdragsgiverne. Dette skulle deles mellom, "Endrings- og utviklingstiltak", "Kartlegging", "Tilsyn ved samvær" og "Veiledning til fosterhjem". Estimert totalvolum var 5.3 millioner kroner per år.

- (4) Av konkurransegrunnlaget punkt 6.1. fremgikk det at det totaløkonomiske mest fordelaktige tilbud ville bli valgt etter en totalvurdering ut i fra kriteriene pris, vektet 40 %, og oppgaveforståelse, vektet 60 %. Det fremgikk at pris "Spesifiseres i punkt 6.1.1 samt vedlegg 1". Videre var det stilt krav om at leverandørene skulle dokumentere/kommentere kriteriene. Følgende fremgikk også:

"Det vil bli gitt score fra 0 til 10 der den beste i hvert kriterium får score 10. Dersom evalueringen viser at ingen har oppnådd score på 10 ett eller flere kriterier, vil oppnådd score bli normalisert iht. DIFIs anbefaling (formel $10/\text{beste score} \times \text{oppnådd score}$). Ved evaluering og valg av tilbud vil Oppdragsgiver legge til grunn prinsippet om "Det økonomisk mest fordelaktige kjøp".

- (5) Av konkurransegrunnlaget punkt 6.1.1 om "Beregningsmodell, tildelingskriteriet: Pris", fremgikk følgende:

"Fast pris skal oppgis på høyere fagutdannet personale.

Prisen skal inkludere alle kostnader for oppdraget, aktivitetskostnader, administrasjon og gjennomføring av oppdraget etc. Dette gjelder også kvelds-, natt- og helgedagstillegg. Omfanget av rapportskriving og møter som er initiert av Oppdragsgiver skal avtales i hvert enkelt tilfelle i forkant av arbeidet igangsettes og faktureres sammen med øvrige timer.

Reisetid skal omfatte timepris under reise som følge av oppdraget. Prisen er per time og er begrenset oppad til 1 time ved fakturering.

Kilometergodtgjørelsen skal være inkludert kilometergodtgjørelse, bompenger samt alle andre tillegg. Prisen er per kilometer og vil være begrenset oppad til maks 60 kilometer ved fakturering.

Priser som ikke fremkommer i dette tilbud vil ikke være gyldig fakturerbart.

(Beregning: Billigste pris/ Leverandørens pris x 10)".

- (6) Vedlagt konkurransegrunnlaget var blant annet et prisskjema, hvor tilsvarende tekst som over fremgikk innledningsvis. I tillegg fremgikk tre like tabeller for "Tiltak 1 – Kjøp av advokattjenester, Tiltak 2 – Konsulenter til saksbehandling" og "Tiltak 3 – Kjøp av private aktører for ulike barnevernstiltak". Tabellene, en for hvert område, var fremstilt på følgende like måte:

Tiltak 1	vekt	Pris pr. time	Vektet pris
Høyere fagutdanning	80 %	Pris per time	0
Reisetid	10 %	Pris per time	0
Pris per kilometer	10 %	Pris per km	0
Pris til evaluering	100 %		0

- (7) I tabellen skulle tilbyderne fylle ut pris for de ulike postene, og skjemaet regnet ut prisen som tilbyderne ble evaluert på bakgrunn av.
- (8) I henhold til anskaffelsesprotokollen deltok i alt 20 leverandører i konkurransen, herunder, PlanB Sosial AS (heretter klager). Klager leverte fem deltilbud innen tilbudsfristen. I følge anskaffelsesprotokollen ble samtlige tildelingsbrev til tilbyderne sendt 14. februar 2014. Klager ble tildelt én kontrakt.
- (9) I tildelingsbrevet av 14. februar 2014 til klager om "*Meddelelse av resultat for område Tilsyn ved samvær*", fremgikk hvilke fire leverandører som var innstilt til kontrakt for området og hvilke poeng leverandørene fikk totalt i evalueringen, samt plassering. Det fremgikk videre at "*Plan B Sosial AS kom dessverre ikke høyt nok opp til å bli innstilt til kontrakt på dette området. Plan B Sosial AS oppnådde 8, 48 poeng og kom på 5. plass i konkurransen*". Under overskriften begrunnelse, var det opplyst at det i vedlegg til brevet var en oversikt over poengene som ble satt for klagers tilbud for de ulike evalueringskriteriene, og at det var gitt en kort begrunnelse for hvert poeng. Dette vedlegget er ikke fremlagt for klagenemnda.
- (10) I e-post av 17. februar 2014 ba klager om innsyn i samtlige tilbud i konkurransen, samt anskaffelsesprotokollen og øvrig kommunikasjon. Innklagede gav delvis innsyn i tilbudene.
- (11) Klager påklaget tildelingene 20. februar 2014, med henvisning til mangelfull begrunnelse og mangelfull karensperiode, og ba samtidig om innsyn i sakens dokumenter. Innklagede avviste klagen i brev av 25. februar 2014. Klager begjærte midlertidig forføyning og fikk medhold i dette i kjennelse fra Nedre Romerike tingrett datert 18. mars 2014. Retten fant at begrunnelsen som klager hadde mottatt frem til tidspunktet for kjennelsen, ikke var en tilfredsstillende begrunnelse. Retten viste til at "*Det eneste sammenligningsgrunnlaget PlanB har er at de innstilte leverandørene har en høyere skår. Det sies ikke hvorfor de har en høyere skår*".
- (12) Innklagede ga en nærmere begrunnelse for valg av tilbud på de fire områdene "*Endring- og utviklingstiltak*", "*Kartlegging*", "*Tilsyn til samvær*" og "*Veiledning til fosterhjem*" i fire brev til klager datert 25. mars 2014. Når det gjaldt begrunnelse for tildeling var det i samtlige brev opplyst følgende innledningsvis:
- "Oppdragsgiver har foretatt en vurdering av tilbudene ut fra kriteriene som er gjort kjent i konkurransegrunnlaget. Konkurransen er avgjort på basis av hvilket tilbud som er det totalt sett mest økonomisk fordelaktige.*

Nedenfor følger en vurdering av de relative fordeler hos valgte tilbyder i forhold til dere på de enkelte tildelingskriteriene. For det enkelte kriterium oppgis vektscore for det konkrete tildelingskriteriet. Av dette vektet det prosentvis (står i parentes oppgitt i %) pr kriterium. (Karakter 10 er å regne som beste karakter, mens 0 er dårligst)".

- (13) I samtlige brev fremgikk deretter en egen begrunnelse for tildeling av navngitte vinnere for de ulike områdene. For området "*Veiledning til fosterhjem*" ble det tildelt fire kontrakter. For området "*Tilsyn ved samvær*" ble det tildelt fem kontrakter. For området "*Kartlegging*" ble det tildelt to kontrakter. På området "*Endring- og utviklingstiltak*" ble det tildelt seks kontrakter.
- (14) For samtlige tildelinger fremgikk "*Begrunnelse på evaluering*" for "*Kriterium 1, Pris (vektet 40 %)*" og "*Kriterium 2, Oppgaveforståelse (vektet 60 %)*". Under kriteriet pris fremgikk hvilken skår valgte leverandørs tilbudte pris oppnådde, og hvordan denne var rangert i forhold til de andre tilbudte prisene. Samtidig fremgikk hvilken skår laveste pris oppnådde. For områdene "*Endring- og utviklingstiltak*" og "*Veiledning til fosterhjem*" fremgikk også klagers oppnådde skår på pris. Når det gjaldt kriteriet "*oppgaveforståelse*", fremgikk hvilken skår det vinnende tilbud ble tildelt og hvordan denne var rangert i forhold til de andre tilbudte prisene. I tillegg fremgikk beste skår, samt klagers skår, samt hvordan klagers skår var rangert i forhold til de andre tilbudene på dette kriteriet. Det var også gitt en forklaring på forskjellen mellom vinnende tilbud og klagers tilbud og hvorfor tilbudene oppnådde de ulike skårene.
- (15) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser (heretter klagenemnda) i brev datert 7. april 2014.
- (16) Sekretariatet for klagenemnda avviste klagen som uhensiktsmessig for behandling i brev av 9. april 2014, med henvisning til at klagen klart ikke kunne føre frem, jf. klagenemndsforordningen § 9. Avvisningsbeslutningen ble påklaget av klager i brev av 11. april 2014. Klagenemndas leder omgjorde avvisningsbeslutningen i brev av 14. april 2014, med den følge at saken skal behandles i klagenemnda.
- (17) Nemndsmøte i saken ble avholdt 23. juni 2014.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (18) Innklagede har brutt forskriften § 20-16 (1) og loven § 5 ved å ikke gi ut opplysninger om tilbydernes totalpriser.

Innklagedes anførsler:

- (19) Klagers anførsel bestrides. Begrunnelsesplikten er overholdt. Hvorledes priser er evaluert fremgår av begrunnelsene som klager har fått, sammenholdt med konkurransegrunnlaget.

Klagenemndas vurdering:

- (20) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder kjøp av juridiske tjenester/tiltak i barnevernstjenesten som er en uprioritert tjenesteanskaffelse i kategori 21 og 25. 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. forskriften §§ 2-1 og 2-5 (1).

- (21) I klagen anføres det at innklagede har brutt begrunnelsesplikten fordi begrunnelsen som ble gitt 25. mars 2014 ikke inneholdt opplysninger om den prisen som tilbudene ble evaluert på bakgrunn av. I klagen vises det til forskriften § 20-16 (1), men basert på beskrivelsen av de tjenestene som skal anskaffes antas det at riktig henvisning er forskriften § 11-14 (1).

- (22) Av forskriften § 11-14 (1) fremgår det at:

"Oppdragsgiver skal i samsvar med § 13-3 (meddelelse om kontraktstildeling og karenperiode før inngåelse av kontrakt) annet ledd gi berørte leverandører en begrunnelse for tildeling av kontrakt eller rammeavtale. Oppdragsgiver skal i begrunnelsen opplyse navnet på den som fikk kontrakten eller rammeavtalen og gi en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med angitte tildelingskriterier."

- (23) Basert på en gjennomgang av relevante rettskilder har klagenemnda i sak 2013/21 lagt til grunn følgende forståelse av bestemmelsen i forskriften § 11-14 (1), slik den lyder etter endringen med virkning fra 1. juli 2012:

"På bakgrunn av ovennevnte mener klagenemnda at begrunnelsen må inneholde en konkret vurdering som gjør leverandørene i stand til, på objektivt grunnlag, å forstå hvilke forhold det er som har gjort at oppdragsgiver har bedømt valgte leverandørs tilbud som best ut fra de fastsatte tildelingskriteriene. Begrunnelsen skal også være så presis og utfyllende at leverandørene kan bedømme om anskaffelsesprosedyren har foregått i samsvar med anskaffelsesregelverket og om det er grunnlag for å imøtegå tildelingsbeslutningen, for eksempel ved midlertidig forføyning, klage eller stevning."

- (24) Det er ikke tvilsomt at begrunnelsesplikten kan oppfylles på flere måter, se for eksempel sak 2012/9 hvor dette uttales i premiss 54. Sak 2012/9 gjaldt hvorvidt innklagede hadde brutt taushetsplikten ved å utgi gjennomsnittlig tilbudt timepris, når konkurransen senere ble avlyst. På bakgrunn av klagenemndas avgjørelse i sakene 2012/9 og 2013/21, og nyere EU-domstolspraksis, er det helt klart at det ikke generelt kan kreves at oppdragsgivere oppgir tilbudt pris som en del av begrunnelsen. Det som kreves er at det gis en konkret begrunnelse som gir leverandørene grunnlag for *"å forstå hvilke forhold det er som har gjort at oppdragsgiver har bedømt valgte leverandørs tilbud som best ut fra de fastsatte tildelingskriteriene"*, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2013/21. Av nyere EU-domstolspraksis kan det for eksempel vises til T-165/12 om de tilsvarende bestemmelsene i finansforordningen:

"86 Finansforordningens artikel 100, stk. 2, stiller ganske vist ikke nødvendigvis krav om, at den ordregivende myndighed stiller bedømmelsesrapporten til rådighed for den afviste tilbudsgiver, eller at den foretager en nøje sammenlignende analyse af det antagne tilbud og den afviste tilbudsgivers tilbud. Finansforordningens artikel 100, stk. 2, er nemlig principielt ikke til hinder for, at en ordregivende myndighed opfylder sin begrundelsespligt gennem nogle kortfattede kommentarer til det antagne tilbud og det afviste tilbud (dommen i sagen Evropaiki Dynamiki mod Domstolen, nævnt ovenfor i præmis 62, præmis 95). Det er af denne grund, at sagsøgerne ikke kan foreholde Kommissionen ikke at have tilsendt dem hele bedømmelsesrapporten som svar på deres

begæring, der blev indgivet på grundlag af finansforordningen (jf. for så vidt angår den bedømmelse, der blev foretaget i forbindelse med det første anbringende, præmis 39-52 ovenfor).

87 *For at opfylde kravene i finansforordningens artikel 100, stk. 2, skal den ordregivende myndigheds bemærkninger imidlertid være tilstrækkeligt præcise til at gøre det muligt for sagsøgerne at få kendskab til de faktiske og retlige omstændigheder, på grundlag af hvilke den ordregivende myndighed afviste deres tilbud og antog buddet fra en anden tilbudsgiver (dommen i sagen Evropaiki Dynamiki mod Domstolen, nævnt ovenfor i præmis 62, præmis 96)".*

- (25) I foreliggende sak fremgikk metoden for evalueringen av priskriteriet, av konkurransegrunnlaget punkt 6.1.1 slik: "(Beregning: Billigste pris/Leverandørens Pris x 10)". Begrunnelsene som ble gitt til klager sett under ett, ga klager blant annet informasjon om både valgte leverandørs skår på tildelingskriteriet pris, og om klagers skår på pris, på de områdene som klager leverte tilbud og ble evaluert. Med informasjonen om evalueringsmodellen, egen skår og egen pris, vil det være mulig å regne ut den laveste prisen, og bruke denne for å regne ut valgte leverandørs pris. For eksempel finner en laveste pris gjennom følgende formel: Billigste pris = skår/10 x klagers pris. Med informasjon om laveste pris finner en også valgte leverandørs pris. Partene har også bekreftet at klager med de opplysningene som ble gitt, kunne regnet ut den prisen som tilbudene ble evaluert på bakgrunn av.
- (26) Med disse opplysningene, er det klart at innklagedes begrunnelser var tilstrekkelig for "å forstå hvilke forhold det er som har gjort at oppdragsgiver har bedømt valgte leverandørs tilbud som best ut fra de fastsatte tildelingskriteriene", når det gjaldt priskriteriet, jf. også klagenemndas avgjørelse i sak 2013/21. Begrunnelsen var dermed tilstrekkelig etter forskriften § 11-14 (1) og klagers anførsel om at innklagede har brutt begrunnelsesplikten ved å ikke gi konkrete opplysninger om den prisen som tilbudene ble evaluert på bakgrunn av, har ikke ført frem.

Konklusjon:

Interkommunal innkjøpsordning Nedre Romerike har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

Bergen, 23. juni 2014

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Morten Goller