



Klagenemnda
for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: De generelle kravene i § 5, tildelingsevaluering og begrunnelse.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av tiltakstjenester til barnevernet. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved å opplyse om at innklagede ønsket korte redegjørelser på hvert enkelt spørsmål, samtidig som de leverandørene som ga lange og utfyllende besvarelser fikk høyest poengsum under tildelingskriteriet. Videre anførte klager at utformingen av det skriftlige tilbudet hadde fått større betydning enn rådgivernes faglige kompetanse og erfaring, og at dette representerte et brudd på regelverket. Disse anførselene førte ikke frem. Klagenemnda konkluderte imidlertid med at innklagede hadde brutt begrunnelsesplikten i forskriften § 11-14 nr. 1.

Klagenemndas avgjørelse 7. november 2017 i sak 2017/11

Klager: Barneverntiltaket Aida AS

Innklaget: Buskerud Fylkeskommune

Klagenemndas

medlemmer: Arve Rosvold Alver, Marianne Dragsten og Karin Fløistad

Bakgrunn:

- (1) Buskerud Fylkeskommune (heretter innklagede) kunngjorde 20. oktober 2016 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av tiltakstjenester for barnevernet. Tilbudsfristen var 10. november 2016.
- (2) I konkurransegrunnlaget var tiltakene som skulle tilbys nærmere beskrevet:
 - *"Veiledning av familier og fosterfamilier, og veiledning av barn og ungdom, herunder endringsarbeidet og miljøterapi for samtlige det skal gis veiledning for*
 - *Tilsyn i hjemmet/kontrolltiltak*
 - *Tilsyn under samvær (ikke tilsynsfører i fosterhjem)*
 - *Miljøarbeid; praktisk bistand/midlertidig kompenserende tiltak"*
- (3) Formålet med anskaffelsen var ifølge konkurransegrunnlaget å *"dekke behov barneverntjenesten i kommunene har for tiltak knyttet til barn og ungdom som pga. forholdene i hjemmet, eller av andre grunner, har særlig behov for oppfølging."*
- (4) Anskaffelsen ble delt inn i fire tiltak/tjenesteområder og to geografiske soner. Det var anledning til å gi tilbud på ett eller flere av tiltakene og for én eller begge de geografiske sonene. Tiltakene var delt inn som følger:

"Tiltak 1 – veiledning av familier og fosterfamilier, og veiledning av barn og ungdom, herunder endringsarbeid og miljøterapi for samtlige det skal gis veiledning for

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

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

Tiltak 2 – tilsyn i hjemmet/kontrolltiltak

Tiltak 3 – tilsyn under samvær (ikke tilsynsfører i fosterhjem)

Tiltak 4 – miljøarbeid; praktisk bistand/midlertidig kompenserende tiltak"

- (5) Videre fremgikk det at det ville inngås rammeavtaler med flere leverandører for hvert tiltak/tjenesteområde (parallele rammeavtaler) i hver av sonene.
- (6) Tiltakene var nærmere beskrevet i kravspesifikasjonen. Her ble det også stilt som minimumskrav at leverandøren *"til enhver tid ha[r] tilstrekkelig kompetanse til å utføre oppdraget på en måte som tilfredsstiller oppdragsgivers behov."*
- (7) Tildelingskriteriene var *"priser og kostnader"* (vektet 30 prosent) og *"kvalitet"* (vektet 70 prosent). Kvalitetskriteriet var videre inndelt i *"tilnærming og metodikk"* og *"forebygging og håndtering av vanskelige situasjoner"*. Kriteriet *"tilnærming og metodikk"* var nærmere beskrevet på denne måten:

"Tilbyder skal gi en kort redegjørelse for hvilke faglige rutiner og metoder det arbeides etter. Redegjørelsen må inneholde metodenes sentrale hovedpunkter, herunder arbeidet med brukeren og hvordan tilbyder forbereder og planlegger oppstart, gjennomføring, evaluering og avslutning av et tiltak.

Tilbyder skal redegjøre for hvordan det skapes kontakt og tillit hos brukeren og hva som sikrer brukermedvirkning.

Oppdragsgiver legger stor vekt på at rådgivere som benyttes, skal ha meget god kunnskap på sine fagområder, og til enhver tid være oppdatert på nye metoder og forskning innen fagområdene.

Tilbyder skal beskrive hvordan dette sikres ved opplæring/oppdatering/kursing o.a."

- (8) Om oppdragsfordeling fremgikk følgende av konkurransegrunnlaget:

"Ved bestilling av oppdrag av lavere verdi, inntil ca. kr. 100 000,-, og ved akutte tilfeller, dvs. oppdrag som må påbegynnes i løpet av ca. 24 timer, vil leverandøren som etter denne konkurransen ble best rangert tilbys oppdrag først. Ved manglende kapasitet forespørres leverandør rangert som nr. 2, osv. (Fossefallsmetoden)

Tildeling av oppdrag med en anslått verdi over kr. 100.000,- foretas etter en "minikonkurranse" mellom rammeavtaleleverandørene."

- (9) Innen tilbudsfristen mottok innklagede tilbud fra 11 leverandører, herunder Barneverntiltaket Aida AS (heretter klager), Plan B AS, Humana AS og FRI-Familia AS. Klager innga tilbud for tiltak 1 og 2 i begge de geografiske sonene.
- (10) For tiltak 1 (veiledning/miljøterapi), sone 1 og 2, var innstillingen som følger: 1. Plan B, 2. Humana AS, 3. FRI-Familia AS og 4. Klager.
- (11) For tiltak 2 (tilsyn/kontrolltiltak), sone 1 og 2 var innstillingen følgende: 1. Plan B AS, 2. Humana AS, 3. FRI-Familia AS og 4. Kirkens Bymisjon Drammen.

- (12) I et skriv kalt "Svar på tilbud – Tiltakstjenester til barnevernet BTV-2016-068" redegjorde innklagede for hvilke leverandører som ble innstilt og ga en begrunnelse for hvorfor klager ikke ble innstilt som leverandør for tiltak 2. Det fremgikk her at klager var nest best på pris, men fikk lavere poengsum enn de fire innstilte leverandørene på kvalitetskriteriet. Begrunnelsen var som følger:

"Ut fra faggruppens skjønn fikk dere følgende poengscore i begge soner:

Tilsyn kontrolltiltak (tiltak 2) 40 poeng. Valgte leverandører fikk fra 65 til 100 poeng.

Begrunnelse for trekk i poengscore:

Besvarelsen under tilsyn kontrolltiltak er kopiert fra veiledning/miljøterapi uten at dette med tilsyn kontrolltiltak problematiseres nærmere. Besvarelsen i tiltak 1 samsvarer ikke med hvordan man jobber i tiltak 2.

Barneverntiltaket Aida har scoret bra når det gjelder vedlikehold og utvikling av kompetanse, men dere beskriver en noe mindre systematisk tilnærming til intern kompetanseheving enn beste besvarelse.

I forhold til beste besvarelse har dere ikke en like utfyllende og konkret besvarelse rundt forebygging av vanskelige situasjoner. Denne besvarelsen bærer også preg av å ha blitt kopiert fra tiltak 1.

Dere har en god beskrivelse for hva dere gjør hvis dere ikke mestrer å gi bruker adekvat oppfølging og hjelp, men dog ikke like utfyllende som beste besvarelse."

- (13) Innklagede gav ikke noen begrunnelse for hvorfor klager var innstilt som leverandør nr. 4 for tiltak 1.
- (14) Kontrakt ble senere inngått med de innstilte leverandørene.
- (15) Nemndsmøte i saken ble avholdt 6. november 2017.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (16) Innklagede har brutt regelverket ved å opplyse om at innklagede ønsket korte redegjørelser på hvert enkelt spørsmål, samtidig som de leverandørene som ga lange og utfyllende besvarer fikk høyest poengsum under tildelingskriteriet. Klager har fått et vesentlig og uforholdsmessig trekk i antall poeng for å ha en for lite utfyllende besvarelse, til tross for at en kort redegjørelse ble etterspurt.
- (17) Det utgjør videre et brudd på regelverket at utformingen av det skriftlige tilbudet har fått større betydning enn rådgivernes faglige kompetanse og erfaring, når det fulgte av tildelingskriteriene at rådgiverne skulle ha meget god kunnskap på sine fagområder. Innklagede har brutt kravet om å evaluere alle tilbyderne på samme måte.
- (18) Innklagede har brutt kravet om å gi en begrunnelse for valget av leverandør.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (19) Det bestrides at regelverket er brutt ved innklagedes evaluering. Poeng er gitt ut fra tilbudenes innhold, ikke lengden på tilbudene. Det er opp til tilbyderne å vurdere hvor mye det er nødvendig å skrive for å gi oppdragsgiver tilstrekkelig med informasjon. Innklagede har ikke satt noen maksgrense. Klager fikk trekk for å ha en mindre tydelig beskrivelse av sine rutiner sammenlignet med beste besvarelse, for å si lite om brukermedvirkning og kollegaveiledning, at ansatte må finansiere sin egen videreutdanning og at tilbudet er mindre konkret når det gjelder forebygging og håndtering av vanskelige situasjoner.
- (20) Det bestrides at leverandørene ikke er evaluert på samme måte. Evalueringen bygger på tildelingskriteriene som ble oppstilt i konkurransen. Dette var pris og kvalitet, med tilhørende underkriterier. Begrunnelsen for trekk i poeng som er gitt knytter seg direkte til disse kriteriene.
- (21) Kravet til at leverandørene skal ha god kompetanse er oppstilt som en del av kravspesifikasjonen. Tildelingskriteriene inneholdt ikke et eget krav til kompetanse, men *"tilnærming og metodikk"* var oppstilt som et kriterium, herunder at rådgiverne har gode kunnskaper innen fagområdene og til enhver tid er oppdatert på nye metoder og forskning. Leverandørene skulle beskrive hvordan dette ble sikret gjennom opplæring/oppdatering/kursing o.a. Det var følgelig ikke kompetansen som sådan det skulle gis poeng ut fra.
- (22) Det bestrides at klager har fått uforholdsmessig trekk. Evalueringen er basert på innklagedes faglige skjønn i vurderingen av hvordan leverandørene vil sikre oppfyllelse av kontrakten på best mulig måte. Det er ikke mulig å stille opp helt objektive kriterier for vurderingen. Evalueringen er forutsigbar og lik for alle leverandørene.

Klagenemndas vurdering:

- (23) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av tiltakstjenester for barnevernet som er en uprioritert tjenesteanskaffelse i kategori 25. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 16 000 000. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 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 2-2.

Evaluering

- (24) Klager har fremmet flere anførsler knyttet til innklagedes evaluering av tilbudene. Nemnda forstår det slik at klagen gjelder samtlige deler av konkurransen som klager har deltatt i, altså tiltak 1 og 2, sone 1 og 2. Klager anfører for det første at innklagede har brutt regelverket ved å opplyse om at innklagede ønsket korte redegjørelser på hvert enkelt spørsmål, samtidig som de leverandørene som ga lange og utfyllende besvarer fikk høyest poengsum under tildelingskriteriet. Klager hevder at evalueringen på denne bakgrunn er i strid med regelverket.
- (25) De overordnede tildelingskriteriene var *"priser og kostnader"* og *"kvalitet"*. Ved besvarelsen av underkriteriet *"tilnærming og metodikk"*, som var en del av kvalitetskriteriet, skulle leverandørene ifølge konkurransegrunnlaget gi *"en kort redegjørelse for hvilke faglige rutiner og metoder det arbeides etter"*. Videre skulle

leverandørene *"redegjøre for hvordan det skapes kontakt og tillit hos brukeren og hva som sikrer brukermedvirkning"* og beskrive hvordan selskapet sikrer god kunnskap og oppdaterte medarbeidere ved opplæring/oppdatering/kursing o.a.

- (26) Innklagede gav i første omgang ikke noen begrunnelse for at klager ble innstilt som nr. 4 for tiltak 1, sone 1 og 2. I begrunnelsen for at klager ikke ble innstilt for tiltak 2, sone 1 og 2, viste innklagede imidlertid blant annet til at besvarelsen ikke samsvarte med hvordan man jobbet ved tiltak 2 (tilsyn/kontrolltiltak), men var kopiert fra det som ble skrevet om tiltak 1 (veiledning/miljøterapi). Videre fremholdt innklagede at klager hadde en noe mindre systematisk tilnærming innen kompetanseheving enn beste besvarelse. Senere har innklagede forklart at klager blant annet ble trukket for å skrive lite om brukermedvirkning og lite om hvor ofte selskapet har kollegaveiledning.
- (27) For underkriteriet *"forebygging og håndtering av vanskelige situasjoner"* ble klagers trekk i poeng begrunnet med at beskrivelsen ikke var like utfyllende og konkret som beste besvarelse. Senere har innklagede forklart at beste besvarelse beskrev mer konkret hvordan rådgiverne ville roe situasjonen ved trusler om vold, for eksempel gjennom fluktmuligheter, å ikke provosere og å vise respekt.
- (28) Klagers tilbud inneholdt tre og en halv side tekst for underkriteriet *"tilnærming og metodikk"*, FRI-familie AS sitt tilbud inneholdt seks sider på dette punktet, Humana AS sitt tilbud inneholdt fem sider, Kirkens bymisjons nærmere åtte og Plan B skrev nærmere seks sider. Slik tildelingskriteriet var utformet, ga det leverandørene rom og mulighet for å vurdere hvor lang besvarelse som var nødvendig for å gi innklagede tilstrekkelig informasjon. At leverandørenes besvarelser varierte i antall sider, og at innklagede har vurdert tilbudene ut fra den besvarelsen som ble gitt, gir derfor ikke grunnlag for å konstatere brudd på regelverket. Det er heller ikke grunnlag for å anta at det er antallet sider i seg selv om har vært det avgjørende.
- (29) Klager anfører videre at det er i strid med regelverket at utformingen av det skriftlige tilbudet har fått større betydning enn rådgivernes faglige kompetanse og erfaring, når det fulgte av tildelingskriteriene at rådgiverne skulle ha meget god kunnskap på sine fagområder. Underkriteriet som klager har vist var *"tilnærming og metodikk"*. Om kriteriet fremgikk det som klager har vist til at *"Oppdragsgiver legger stor vekt på at rådgivere som benyttes, skal ha meget god kunnskap på sine fagområder, og til enhver tid være oppdatert på nye metoder og forskning innen fagområdene."* I denne sammenheng etterspørres dokumentasjon på *"hvordan dette sikres ved opplæring/oppdatering/kursing o.a."* Når kriteriet leses i sammenheng, er det imidlertid tydelig at det ikke først og fremst var rådgivernes CV-er som skulle evalueres, men den faglige *"tilnærming og metodikk"*, som kriteriet også var benevnt. Klagers anførsel gir ikke grunnlag for å konstatere at tildelingskriteriet ikke er vurdert slik konkurransegrunnlaget gir anvisning på.

Begrunnelse

- (30) Klager anfører også at innklagede har brutt kravet om å gi en begrunnelse for valget av leverandør. Det følger av forskriften § 11-14 nr. 1 at oppdragsgiver i samsvar med § 13-3 skal *"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."*

- (31) I klagenemndas avgjørelse i sak 2013/21 premiss 77 har klagenemnda presisert 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"*.
- (32) For tiltak 2 (tilsyn/kontrolltiltak) har innklagede gitt en begrunnelse for hvorfor klager ikke ble innstilt som leverandør. Det fremgår her at klager fikk 40 poeng og at de øvrige leverandørene fikk fra 65 til 100 poeng. Her er det fremhevet at klagers besvarelse er kopiert fra tiltak 1 (veiledning/miljøterapi), selv om tiltakene er forskjellige. Videre følger det av begrunnelsen at klager har *"scoret bra når det gjelder vedlikehold og utvikling av kompetanse"*, men at selskapet beskriver *"en noe mindre systematisk tilnærming til intern kompetanseheving enn beste besvarelse."* Beskrivelsen av forebygging av vanskelige situasjoner er ikke *"like utfyllende og konkret"* som beste besvarelse, og har også preg av å være kopiert fra besvarelsen av tiltak 1. Beskrivelsen av hva selskapet gjør hvis rådgiverne ikke mestrer å gi bruker adekvat oppfølging og hjelp var heller ikke like utfyllende som beste besvarelse.
- (33) Det går i utgangspunktet tydelig frem av begrunnelsen at klager har fått trekk for å ha kopiert teksten fra tiltak 1 (veiledning/miljøterapi), selv om beskrivelsen ikke var relevant for det tiltaket besvarelsen gjaldt (tilsyn/kontrolltiltak). Henvisningen til at klagers tilnærming er *"noe mindre systematisk"* og at beskrivelsen ikke er *"like utfyllende og konkret"* sammenligner også klagers besvarelse med den beste besvarelsen.
- (34) Det ville vært en fordel dersom begrunnelsen også viste sammenligningen av klagers besvarelse med de øvrige leverandørene som var innstilt. Opplysningen om at klager ble trukket i poeng for å ha kopiert besvarelsen fra beskrivelsen av et annet tiltak (og som forutsetningsvis ikke var tilfellet for de innstilte leverandørene), og at det ble gitt informasjon om poenguttellingen til de innstilte leverandørene, må likevel anses å gi klager tilstrekkelig informasjon om hva som gjorde at oppdragsgiver vurderte de innstilte leverandørenes tilbud som de beste ut fra de fastsatte tildelingskriteriene.
- (35) Når det gjelder tiltak 1, der klager ble innstilt som nummer fire, har ikke innklagede gitt noen begrunnelse. Det følger imidlertid av den nevnte forskriften § 11-14 nr. 1 at *"berørte leverandører"* skal gis begrunnelse. I prinsippet innebærer dette altså at også en innstilt leverandør kan ha krav på en begrunnelse. Foreliggende sak representerer et slikt typetilfelle; Konkurransen gjaldt en rammeavtale med flere leverandører, og hvor avrop for oppdrag under kr. 100 000 skulle tildeles den leverandøren som var innstilt som den beste, og dersom denne ikke kunne påta seg oppdraget, i den rekkefølgen leverandørene var innstilt. Klager var innstilt som den fjerde beste leverandøren, og ville derfor ha interesse i å få en begrunnelse for tildelingen. Innklagede har dermed brutt begrunnelsesplikten ved ikke å gi noen begrunnelse på dette punktet.

Konklusjon:

Buskerud Fylkeskommune har brutt begrunnelsesplikten i forskriften § 11-14 nr. 1.

Anførselene om at evalueringen ikke samsvarte med det som konkurransegrunnlaget ga anvisning på førte ikke frem.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Karin Fløistad

Dokumentet er godkjent elektronisk