



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for hotell- og konferansetjenester i flere norske byer. Det var tillatt å gi deltilbud, men av kunngjøringen og konkurransegrunnlaget fremgikk det indirekte at innklagedes utgangspunkt var å skaffe en totalleverandør. Av de fire tildelingskriteriene var pris vektet 50%. Klagers tilbud, som bare dekket Bergen, var vesentlig rimeligere enn tilbudet fra den leverandøren som ble tildelt kontrakten, som dekket nesten hele forespørselen. Innklagede vurderte det likevel som økonomisk mest fordelaktig å inngå kontrakt med bare én leverandør, og evalueringsdokumentene tyder på at dekningsgrad ble vektet høyt. Hensett til det som var opplyst, fant klagenemnda likevel ikke at evalueringen hadde vært i strid med regelverket.

Klagenemndas avgjørelse 26. juni 2006 i sak 2005/144

Klager: Hotel Augustin

Innklaget: Mattilsynet

Klagenemndas medlemmer: Inger Marie Dons Jensen, Siri Teigum, Bjørg Ven

Saken gjelder: Forutberegnelighet. Evaluering. Beregning av pris.

Bakgrunn:

- (1) Mattilsynet (heretter kalt innklagede) kunngjorde 20. desember 2004 en åpen anbudskonkurranse for kjøp av hotell- og kurs-/konferansetjenester. Kontrakten var en rammeavtale med tre års varighet med opsjon på forlengelse i maksimalt to år, og verdien var anslått til ca kr 5 mill. Kontrakten var nærmere beskrevet slik:

"Mattilsynet har hovedkontor i Oslo samt 8 regionskontorer og 64 distriktskontorer lokalisert over hele landet. Dette medfører betydelig reisevirksomhet. Det skal derfor inngås rammeavtale med en leverandør som kan tilby hotell- og konferansetjenester. Regionskontorene er lokalisert i Bergen, Sandnes, Å, Brumunddal, Bø i Telemark, Steinkjer, Sortland og Kautokeino. Det vil primært være behov for hotelltjenester i disse områdene samt i Oslo-området. Mattilsynet har også mye reisevirksomhet til Brussel og København, og det er ønskelig med tilbud på hotellovernatting der også."

- (2) Videre het det at:

"Tilbud både fra hotellkjeder og enkelthoteller vil bli vurdert, men for hoteller som er tilknyttet en kjede skal det gis ett samlet tilbud fra hotellkjeden."

- (3) Det var deretter angitt nærmere spesifikasjoner for tjenestenes innhold og for prising.

Postadresse
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Olav Kyrresgate 8
5014 Bergen

Tlf.: 55 59 75 00

Faks: 55 59 75 99

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

- (4) Det var opplyst at det økonomisk mest fordelaktige tilbudet ville bli valgt, og videre at ”oppdragsgiver forbeholder seg retten til å dele kontrakten mellom flere leverandører”. Det var oppgitt følgende tildelingskriterier med tilhørende vekting:

<i>”Tildelingskriterium</i>	<i>Vekting i %</i>
<i>Priser</i>	<i>50</i>
<i>Beliggenhet</i>	<i>30</i>
<i>Kapasitet</i>	<i>10</i>
<i>Kvalitet/service</i>	<i>10”</i>

- (5) I alt 13 leverandører innga tilbud på hele eller deler av tjenesten, blant dem Augustin Hotell (heretter kalt klager) som leverte inn tilbud på overnatting og kurs/konferanser i Bergen. Hotellet ligger i C. Sundtsgate i Bergen sentrum. Klager har 109 rom og 75 konferanseplasser.
- (6) Choice Hotels Skandinavia (heretter kalt Choice) leverte et tilbud som geografisk dekket hele forespørselen. I Bergensområdet har Choice tre hoteller: to i Bergen sentrum og ett ved Flesland flyplass. Til sammen har de tre hotellene 498 rom og 430 konferanseplasser. Choice’ priser både for overnatting og konferanser lå betydelig over klagers priser.
- (7) I sitt tilbud beskrev Choice sitt ”program for implementering og oppfølging av avtalen”, kalt ”Choice Corporate Program”. Innholdet i programmet var blant annet følgende:

”Serviceelementer for nøkkelpersoner (kontraktsansvarlig):

<i>Choice Club</i>	<i>Gullkort</i>
<i>Spesialturer/arrangementer</i>	<i>Årlig</i>
<i>Romkvote/”site inspections”</i>	<i>3 weekends årlig”</i>

- (8) I henhold til innklagedes evalueringsskjemaer ble tilbudene gradert etter de forskjellige tildelingskriteriene. Graderingen tilsvarte kriterienes vekt, dvs at pris hadde en toppkarakter på 50, beliggenhet hadde 30 som beste karakter, mens hvert av kriteriene kapasitet og kvalitet/service maksimalt kunne belønnes med karakteren 10.
- (9) For å vurdere beliggenhet så innklagede på beliggenheten for hver by. De tilbydere som hadde hotell i en gitt by, fikk 1000 poeng for denne byen. Tilbydere som ikke hadde tilhold i denne byen, fikk ingen uttelling. Uttellingen for alle byene ble så lagt sammen til en total poengsum som igjen ble omregnet til en karakter (av maksimalt 30 for beliggenhet). Oppsettet så slik ut:

<i>”Krav</i>	<i>Skala</i>	<i>Din karakter</i>	<i>Din karakter</i>
		<i>Augustin</i>	<i>Choice</i>
<i>Beliggenhet</i>	<i>30%</i>	<i>2%</i>	<i>26%</i>
<i>Total beliggenhet</i>	<i>17000</i>	<i>1000</i>	<i>15000</i>
<i>Oslo</i>	<i>1000</i>	<i>-</i>	<i>1000</i>
<i>Bergen</i>	<i>1000</i>	<i>1000</i>	<i>1000</i>
<i>Stavanger</i>	<i>1000</i>	<i>-</i>	<i>1000</i>
<i>Tromsø</i>	<i>1000</i>	<i>-</i>	<i>1000</i>

<i>Kristiansand</i>	<i>1000</i>	<i>-</i>	<i>1000</i>
<i>Bodø</i>	<i>1000</i>	<i>-</i>	<i>1000</i>
<i>Ålesund</i>	<i>1000</i>	<i>-</i>	<i>1000</i>
<i>Stjørdal</i>	<i>1000</i>	<i>-</i>	<i>1000</i>
<i>Førde</i>	<i>1000</i>	<i>-</i>	<i>1000</i>
<i>Sandnes</i>	<i>1000</i>	<i>-</i>	<i>1000</i>
<i>Steinkjer</i>	<i>1000</i>	<i>-</i>	<i>1000</i>
<i>Sortland</i>	<i>1000</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>Hamar</i>	<i>1000</i>	<i>-</i>	<i>1000</i>
<i>Lillehammer</i>	<i>1000</i>	<i>-</i>	<i>1000</i>
<i>Bø i Telemark</i>	<i>1000</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>Drammen</i>	<i>1000</i>	<i>-</i>	<i>1000</i>
<i>Brussel</i>	<i>1000</i>	<i>-</i>	<i>1000</i>

- (10) Kriteriet kapasitet ble også bedømt slik at tilbyderne fikk uttelling for hver enkelt by. På dette kriteriet ble imidlertid uttellingen gradert. Klager hadde 109 rom i Bergen, hvilket ble gitt en uttelling på 500 for denne byen. Ettersom klager ikke har hoteller andre steder, ble uttellingen 0 på de andre byene, og totalsummen ble 500, som ble omregnet til karakteren 0 (av maksimalt 10). Med sine 498 hotellrom i Bergen ble Choice gitt 750 poeng og fikk også poeng for de hotellene som ligger i andre byer, alt etter hvor mange rom som var tilbudt. Total poengsum for Choice var 8800, hvilket resulterte i karakteren 5.
- (11) Når det gjelder kriteriet kvalitet/service, fikk både klager og Augustin toppkarakter med 10.
- (12) Ved evalueringen av kriteriet pris ble hotellene delt inn i fire kategorier, "Oslo sentrum", "Stor-Oslo", "Storby (Bergen, Stavanger, Tromsø...)" og "Resten av Norge". Klager scoret 1000 poeng for prisen på overnatting i Bergen, og med 1000 poeng totalt ble karakteren 10 (av 50). Prisen for overnatting hos Choice i Bergen ble belønnet med 800 poeng. Videre fikk Choice en uttelling på 755, 800 og 1480 for prisene i de tre andre kategoriene. Samlet ble poengsummen 3835, hvilket ga karakteren 38.
- (13) Med karakterene 2, 0, 10 og 10 fikk klager en samlet karakter på 22. Choice' karakterer på 26, 5, 10 og 38 ga samlet karakteren 80.
- (14) Evalueringen av kurs-/konferansefasilitetene var tilsvarende ved at det på kriteriene beliggenhet, kapasitet og pris ble gitt uttelling for hvert lokale, som igjen ble lagt sammen til en felles poengsum og karakter. Klager fikk totalkarakteren 23, mot 69 for Choice.
- (15) Den 4. april 2005 ble tilbyderne meddelt at Choice var tildelt kontrakten. I anskaffelsesprotokollen er tildelingen begrunnet slik:

"Som det går fram av vedlagte evalueringsskjema scoret leverandøren høyest i totalvurderingen i forhold til tildelingskriteriene. De var ikke best på pris som var vektet høyest av kriteriene, men scoret høyest på kriteriene beliggenhet og kapasitet, samt full score på kriteriet kvalitet/service.

Med bakgrunn i evalueringen foretok Mattilsynet en vurdering av å dele kontrakten mellom flere eller velge kun én leverandør. Ut fra en totalvurdering i forhold til Mattilsynets behov og formål med kontrakten, fant vi det mest hensiktsmessig og økonomisk mest fordelaktig å velge kun én leverandør selv om andre tilbud hadde noe bedre priser. Choice Hotels dekker Mattilsynets behov svært godt i forhold til de andre tilbyderne [...]"

- (16) Tildelingen ble påklaget av klageren dagen etter meddelelsen. I e-post av 9. april 2005 begrunnet innklagede valget blant annet med følgende:

"Augustin Hotels tilbud er noe bedre på pris i forhold til Choice hotellene i Bergen, men ellers dekker Choice vårt behov i Bergen svært godt både med hensyn til kapasitet og beliggenhet. Ut fra denne vurderingen valgte vi å inngå avtale med bare en leverandør da denne dekker vårt behov godt."

- (17) Kontrakt ble så inngått med Choice.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (18) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket for offentlige anskaffelser.
- (19) Innklagede har bare vært interessert i en kjedeavtale, og enkelthoteller er i realiteten ikke blitt vurdert. Iallfall er ikke det økonomisk mest fordelaktige tilbudet valgt. I innklagedes begrunnelse for valget innrømmes det at klager er "noe bedre på pris" enn Choice i Bergen. Faktum er at Choice er 44% dyrere enn klager, noe som er en vesentlig forskjell. Pris var vektet med 50%.
- (20) I tillegg er klagers beliggenhet like bra som Choice' to sentrumshoteller i Bergen. Choice har samlet bedre kapasitet i Bergen enn klager, men dette er ikke vektet mer enn 10%. I tillegg er kvalitet/service vektet 10%. Klager driver et moderne hotell med mye flott design og en betydelig kunstsamling i tillegg til meget god standard på rom, restaurant, møtelokaler, bar etc.
- (21) Klager har levert det økonomisk mest fordelaktige tilbudet for Bergen, og skulle minimum vært tildelt en delt kontrakt her.
- (22) Choice har inkludert individuelle/personlige fordeler i sitt tilbud, og dette er en del av kontrakten. I følge Moderniseringsdepartementet er det ikke tillatt å kontraktsfeste private bonusordninger. Bonuspoeng skal brukes i forbindelse med tjenesten.

Innklagedes anførsler:

- (23) Innklagede bestrider å ha brutt regelverket for offentlige anskaffelser.
- (24) For å evaluere tilbudene ble det utarbeidet et evalueringsskjema hvor tilbyderne ble gitt poeng for hvert tildelingskriterium i henhold til vekten. De enkeltstående hotellene ble vurdert i opp mot kjedenes hoteller i samme by/sted.
- (25) Konkurranses grunnlaget åpnet for å inngå kontrakt enten med én eller med flere leverandører. Ut fra en totalvurdering av tilbudene ble Choice' tilbud vurdert som det økonomisk mest fordelaktige. Denne leverandøren var ikke best i hver enkelt by, men

totalt sett tilfredsstilte selskapet kriteriene svært godt. Blant annet med den organiseringen Mattilsynet har, med kontorer over hele landet, ble det vurdert som det økonomisk mest fordelaktige å velge én leverandør. Å inngå kontrakt med bare én leverandør bidrar blant annet til reduserte administrasjonskostnader og fakturamengder, samt at det er hensiktsmessig og tidsbesparende for de ansatte å ha ett selskap å forholde seg til.

- (26) Når det gjelder hoteller i Bergen, var klager billigst både på overnatting med frokost og kurs-/konferansetjenester. Klager holder til i Bergen sentrum, i likhet med to av valgte leverandørs tre hoteller. Det tredje hotellet ligger i nærheten av flyplassen. For innklagede kan det være hensiktsmessig med møter ved flyplasser når ansatte fra flere kontorer deltar. Choice ble derfor vurdert som best på kriteriet beliggenhet. Videre har Choice adskillig bedre kapasitet enn klager, både på hotellrom og konferansetjenester. Når det gjelder kvalitet/service, fikk de to tilbyderne samme uttelling.

Klagenemndas vurdering:

- (27) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen gjelder uprioriterte tjenester, jf forskrift om offentlige anskaffelser § 2-5 kategori 17, og konkurransen følger derfor reglene i forskriftens del I og III, jf § 2-1 (3).
- (28) Kunngjøringen og konkurransegrunnlaget åpner for å dele kontrakten mellom flere leverandører, men formuleringene avslører at utgangspunktet har vært at det skal inngås kontrakt med én totalleverandør, jf det siterte i avsnittene 2 og 4.
- (29) I evalueringsskjemaene ble det tatt hensyn til tilbudenes dekningsgrad, ved at innklagede har lagt sammen poengsummen for hvert overnattings- og konferansested til en total sum. At tilbyderne får høyere score dess flere byer tilbudet dekker, innebærer at evalueringen i første rekke er egnet til å finne en totalleverandør.
- (30) I tillegg til det som fremgår av evalueringsskjemaene, har innklagede forklart for klagenemnda at enkelthoteller ble vurdert opp mot kjedehotellenes tilbud i den samme byen, slik at klagers hotell i Bergen sentrum ble vurdert opp mot Choice' tre hoteller, hvorav to ligger i Bergen sentrum og ett ved Flesland. Klagenemnda forstår saken slik at innklagede først har vurdert tilbudene med henblikk på å finne en totalleverandør og deretter sett om noen enkelthoteller har så fordelaktige betingelser at det også skal inngås noen slike kontrakter. Selv om det kunne vært uttrykt klarere i konkurransegrunnlaget at innklagede hadde en så sterk preferanse for en totalleverandør, finner klagenemnda at denne evalueringen ikke bør ha vært uventet for leverandørene.
- (31) Klagers tilbud var vesentlig billigere enn tilbudet fra Choice i Bergen, og pris var vektet 50%. Til gjengjeld har Choice fått bedre uttelling for kapasitet og beliggenhet, som til sammen er vektet 40%, og klagenemnda har ingen kommentarer til evalueringen av disse to tildelingskriteriene. Når innklagede i tillegg gjennom formuleringer i konkurransegrunnlaget har forbeholdt seg retten til å vektlegge de paktiske og økonomiske fordelene ved å kunne forholde seg til én leverandør, finner klagenemnda ikke at evalueringen har vært i strid med forskriftens § 17-2 eller lovens § 5.

- (32) Klagenemnda har ikke holdepunkter for å fastslå at det fordelsprogrammet for kontraktsansvarlige som Choice tilbød, har vært motiverende for kontraktstildelingen.

Konklusjon:

Mattilsynet har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For klagenemnda,
26. juni 2006

Inger Marie Dons Jensen