

Offentlige anskaffelser av
kommunikasjonstjenester
En veileder fra Kreativt Forum

Kreativt Forum

1

INNLEDNING

Kreativt Forum er interesseorganisasjonen til reklame- og designbransjen.

Kreativt Forum har funnet grunn til å lage en veileder som kan bidra til at offentlige anskaffelser av kommunikasjonstjenester gjennomføres på en hensiktsmessig måte, både for oppdragsgivere og tilbydere (reklame-, kommunikasjons- eller designbyråer)

Kreativt Forums erfaring er at anskaffelsesprosessene fra oppdragsgivers side ofte ikke er tilpasset kompleksiteten i kjøp av kommunikasjonstjenester, og at dette gjør det vanskelig for tilbyderne å innlevere egnede tilbud.

For å få bedre prosesser ved offentlig anskaffelse av kommunikasjonstjenester er det viktig å styrke aktørenes kjennskap både til den aktuelle bransjen og til de ulike prosedyrer som kan tas i bruk etter regelverket om offentlige anskaffelser.

En målsetting er at anbudsinnleveringen ikke skal medføre unødvendig ressursbruk, og at det skal bli enklere for oppdragsgiver å velge riktig samarbeidspartner.

Veilederen inneholder følgende:

En oversikt over typiske hovedtrekk i et byrås arbeidssystematikk når et kommunikasjonsoppdrag skal løses (punkt 2).

- Dette er viktig bakgrunnskunnskap ved anskaffelse av slike tjenester og for å kunne legge til rette for en hensiktsmessig konkurranse.

Innspill til hvordan oppdragsgiver kan gjennomføre en konkurranse om kommunikasjonstjenester for best å ivareta formålet med anskaffelsesregelverket (punkt 3).

2

OVERSIKT OVER BYRÅENES ARBEIDSSYSTEMATIKK VED LØSNING AV KOMMUNIKASJONSOPPDRAG

Et fellestrekk ved kommunikasjonsoppdrag er at løsningen av oppdragene i stor grad avhenger av en god dialog med oppdragsgiver gjennom de ulike faser av arbeidet.

Løsning av kommunikasjonsoppdrag innebærer kreative prosesser fra byråets side, der ulike ideer og skisser fremsettes. Løsningen er ikke gitt på forhånd, men utvikles underveis. Som det fremgår løser byråene aldri sine oppdrag alene, og er avhengig av informasjon, innspill og dialog med oppdragsgiver. Dette skiller levering av kommunikasjons tjenester fra kjøp av varer eller andre former for tjenester. Disse særtrekkene må det tas hensyn til også i innkjøpsprosessen.

Typisk vil løsningen av et kommunikasjonsoppdrag (etter anbudstildeling) omfatte følgende 5 faser:

Fase 1:

Fase 1 innledes ved at byrået mottar oppdragsbeskrivelse (briefing) fra oppdragsgiver. Basert på dette gjør byrået undersøkelser/research og analyser av markedet og de kommunikasjonsutfordringer som skal løses. Dialog med oppdragsgiver er vesentlig allerede i denne fasen. Fase 1 munner ut i en kommunikasjonsstrategi som skal godkjennes av oppdragsgiver.

Fase 2:

I fase 2 arbeider byrået med konseptutvikling. Arbeidet baseres på den kommunikasjonsstrategi som er definert i fase 1. Konseptet som utvikles i fase 2 skal godkjennes av oppdragsgiver før byrået begynner på selve idéarbeidet. Konseptet skal gi føringer for videre arbeid med konkrete løsninger.

Fase 3:

I fase 3 jobber byrået med konkrete idéløsninger og skisser. Ulike løsningsforslag blir presentert for oppdragsgiver. Det vil i mange tilfeller være tale om flere presentasjoner og møter med oppdragsgiver fase 3 er avsluttet og løsninger og skisser er godkjent av oppdragsgiver.

Fase 4:

I fase 4 jobber byrået med ferdigstilling av kommunikasjonsmateriale basert på godkjente løsninger og skisser. Fase 4 omfatter også implementering på de kommunikasjonsflater som er besluttet benyttet. Parallelt vil byrået eventuelt innhente priser fra underleverandører på trykksaker, mediekjøp, produkter etc. dersom dette inngår i den kommunikasjonsløsningen som er valgt, og byråets bistand også skal omfatte slike innkjøp.

Fase 5:

Fase 5 dreier seg om praktisk gjennomføring og kontroll, samt om oppsatte resultater ble nådd.

De leverandører som har de beste forutsetninger for å løse et kommunikasjonsoppdrag vil typisk være byråer som har gode arbeidsrutiner og interne prosedyrer, et godt fungerende og kreativt team og gjerne også erfaring fra lignende oppdrag.

Dette er følgelig kompetanse det er relevant å etterspørre i en anbudsprosess.

3

GJENNOMFØRING AV ANBUDSPROSESS VED KJØP AV KOMMUNIKASJONSTJENESTER

3.1 HVA SLAGS KOMMUNIKASJONSTJENESTER SKAL ANSKAFFES?

Oppdragsgiver bør ved valg av anskaffelsesprosedyre og utforming av anbudsdokumentene ha klart for seg hvilke kommunikasjonstjenester som skal anskaffes.

Dette er viktig for å sikre at de rette anbyderne deltar i konkurransen, og for at det skal kunne inngis tilbud som er tilpasset oppdragsgivers behov.

- Oppdragsgiver bør på forhånd ha en formening bl.a. om:
- Hva slags samarbeid som ønskes med byrået?
- Er det behov for en generell, strategisk samarbeidspartner på alt fra visjon, verdier, strategi og posisjonering til konkrete kommunikasjonsløsninger?
- Eller er det kun behov for et byrå til utvikling av en nærmere definert kommunikasjonsløsning?
- Hvilken rolle skal markedskommunikasjonsverktøyene spille for virksomheten? Er hensikten å informere, øke kjennskap, endre holdninger, endre adferd - eller selge?
- Hva slags type byrå/leverandør man er ute etter (kommunikasjons-/PR byrå, reklamebyrå, designbyrå, eventbyrå)?
- Hvilke kommunikasjonsløsninger ser man for seg å benytte? (Eksempelvis annonser, reklamefilm, radioreklame, sosiale medier, trykksaker, eller arrangementer)
- Hva er målet for kommunikasjonstjenestene og hvem er den (de) aktuelle målgruppen(e)?
- Hvilke konkrete oppgaver skal utføres på kort eller lang sikt som del av anskaffelsen? Etterspørres det bare strategisk og kreativt arbeid, eller også innkjøp av trykksaker mv?

Det vil på anbudsstadiet ofte være vanskelig for oppdragsgiver å gi detaljerte beskrivelser av hvordan man ser for seg kommunikasjonsløsningene. Løsningen er nettopp gjenstanden for anskaffelsen og det som skal utvikles av byrået etter oppdragstildeling (fase 1 - 3 ovenfor). Derfor bør konkrete løsningsforslag ikke etterspørres i anbudsinnbydelsen.

Tilsvarende bør innhenting av priser på innkjøp (mediekjøp, trykksaker og andre produkter) ofte utestå, idet dette avhenger av hvilke konkrete løsninger som velges. Alternativt bør oppdragsgiver

klart angi hva som ønskes priset; type produkt, antall, kvalitet osv. Anbudet bør da også splittes, slik at det kan innleveres uavhengige tilbud på henholdsvis kreativt arbeid og innkjøp.

Oppdragsgiver kan med fordel velge en anskaffelsesprosedyre som åpner for en dialog med byråene. Dette vil gi byråene anledning til å forklare hvordan de vil tilnærme seg et oppdrag, og kan gi et godt beslutningsgrunnlag for oppdragsgiver.

3.2 VALG AV ANSKAFFELSESPROSEDYRE

Ut i fra regelverket vil oppdragsgiver som regel ha flere ulike anskaffelsesprosedyrer å velge mellom. Nedenfor gis en oversikt over disse, og det pekes også på fordeler og ulemper ved de ulike prosedyrene i forhold til anskaffelse av kommunikasjonstjenester.

3.2.1 KONKURRANSE MED FORHANDLING

Konkurranse med forhandling vil i mange tilfeller være den best egnede konkurranseformen ved kjøp av kommunikasjonstjenester.

Oppdragsgiver vil da ha anledning til å diskutere med tilbyderne etter at første tilbud er levert, kan stille spørsmål og be om endringer i tilbudet for å få det mer i overensstemmelse med sine forventninger.

Konkurranse med forhandling kan alltid benyttes der anskaffelsen er under EØS-terskelverdi (kr. 1 mill for sentrale statlige etater og kr 1,6 mill for andre offentlige oppdragsgivere).

Denne formen kan også benyttes for anskaffelser over EØS-terskelverdi dersom det ikke er mulig å gi tilstrekkelig klare spesifikasjoner til at det beste tilbudet kan velges etter en åpen eller begrenset anbudskonkurranse.

Det er flere fordeler med konkurranse med forhandling:

- Oppdragsgiver kan angi mer generelle målsettinger for anskaffelsen.
- Det kan i utgangspunktet forhandles om alle sider ved tilbudet.
- Oppdragsgiver får anledning til å gi leverandørene konkrete tilbakemeldinger på fordeler og ulemper ved tilbudet.
- Tilbyderne kan optimalisere tilbudene i forhold til oppdragsgivers behov
- Oppdragsgiver får større innblikk i de ulike byråene, og kan danne seg en oppfatning av hvordan et samarbeid mellom oppdragsgiver og leverandør vil fungere.

3.2.2 KONKURRANSEPREGET DIALOG

Konkurransepreget dialog er en anskaffelsesprosedyre som bare kan benyttes til konkurranser som overstiger EØS-terskelverdi (se pkt. 3.2.1) og ved særlig komplekse kontrakter.

Vilkåret for å benytte den formen er at oppdragsgiver ikke på forhånd er i stand til objektivt å presisere tekniske spesifikasjoner som kan oppfylle behov og formål med anskaffelsen, eller de rettslige og finansielle forhold.

Det er en krevende og lite brukt konkurranseform utover komplekse IKT- eller tilvirkningskontrakter. Hvis oppdragsgiver ikke har tilstrekkelig klarhet over hva markedet kan tilby, er det nok her mer hensiktsmessig å bruke konkurranse med forhandling, jfr. ovenfor.

I særlige tilfeller der anskaffelsen tar sikte på et omfattende fremtidig samarbeid som omfatter en rekke lite definerte tjenester, kan anbudsformen konkurransepreget dialog vurderes.

- Fordelene med konkurransepreget dialog er at oppdragsgiver kommuniserer med tilbyderne hele veien frem til tilbud inngis.

Hver tilbyder kan også komme med flere ulike løsningsforslag underveis.

Konkurransepreget dialog innebærer ofte en betydelig innsats og arbeid fra tilbyderne side. Forskrift om offentlige anskaffelser åpner derfor for at oppdragsgiver kan honorere leverandørene for deltakelse i dialogen.

- Ved at leverandørene får betalt for sitt arbeid, vil det sikre en bred søkegruppe, og videre at oppdragsgiver får en god konkurranse med de leverandørene som best egner seg til oppgaven.
- Oppdragsgiver bør derfor vurdere å innta bestemmelser om betaling til de deltakere som blir kvalifisert til å delta i dialogen.

3.2.3 ÅPEN ELLER BEGRENSET ANBUDSKONKURRANSE

I en åpen eller begrenset anbudskonkurranse er det et absolutt forhandlingsforbud. Dette gjør at disse innkjøpsformene ofte ikke vil egne seg for kjøp av kommunikasjonstjenester.

For det tilfellet at oppdragsgiver på forhånd vet konkret hva som skal anskaffes, og klarer å angi tydelige krav og spesifikasjoner, kan en slik konkurranseform likevel være egnet.

- Konkurranseformen kan typisk egne seg for kjøp av mer generiske ytelser, som eksempelvis trykksaker, der oppdragsgiver har klart for seg hva som skal anskaffes.
- Den kan også egne seg for enklere kommunikasjonsoppdrag hvor fremgangsmåte/løsning kan beskrives.

3.3 PREKVALIFISERING AV TILBYDERE

Å anskaffe kommunikasjonstjenester er ressurskrevende, både for tilbyderne og for leverandørene som deltar i konkurransen. For å sikre effektiv ressursbruk kan det derfor være hensiktsmessig å foreta en utvelgelse av antall leverandører som får lov til å innlevere tilbud (prekvalifisering) der kun et mindre antall kvalifiserte leverandører blir invitert til å delta videre i konkurransen.

Den nedre grense for antall deltakere etter en prekvalifisering skal være slik at den sikrer reell konkurranse. Det skal være minst 5 i en åpen anbudskonkurranse over EØS-terskelverdien, og minst 3 under terskelverdien eller ved konkurranse med forhandling og konkurransepreget dialog. Utvelgelsen på kvalifikasjonsstadiet må skje etter objektive kriterier som er oppgitt på forhånd.

Fordelene med prekvalifisering vil særlig være:

- Oppdragsgiver vil få sikkerhet for at det er nok konkurranse til at man vil finne en egnet leverandør, samtidig som det ikke benyttes unødige ressurser på gjennomgåelse av rekke tilbud og forhandlinger.
- Det unngås unødig ressursbruk på leverandørsiden ved at uforholdsmessig mange tilbydere deltar.

Det kan i konkurranser med forhandling på tilsvarende måte skje en reduksjon av antall tilbydere som blir innkalt til forhandlinger etter at tilbudene er kommet inn.

3.4 FASTSETTELSE AV TILDELINGSKRITERIER

Utforming av tildelingskriterier er kritisk for en god anskaffelse. Tildelingskriteriene setter rammene for hva oppdragsgiver kan ta i betraktning ved valg av leverandør.

Ved kjøp av kommunikasjonstjenester bør tildelingskriteriet "det økonomisk mest fordelaktige tilbudet" benyttes. Dette gir oppdragsgiver anledning til å legge vekt også på andre forhold enn pris. (Pris kan fortsatt inngå som ett av kriteriene.) Det skal angis hvor stor vekt hver av kriteriene vil bli tillagt.

Nedenfor følger et forslag til tildelingskriterier som kan være egnede ved anskaffelse basert på "det mest fordelaktige tilbudet".

"Pris"

Pris er et vanlig brukt tildelingskriterium. Oppdragsgiver må vurdere hvor stor vekt pris skal ha som tildelingskriterium holdt opp mot andre relevante kriterier.

Dersom det er mange leverandører som kan tilby tjenesten, og det er liten forskjell på kvaliteten av tjenestene, kan det være grunn til å vektlegge pris høyere.

Vedrørende prising av innkjøp (mediekjøp, trykksaker, produkter mv.) vises det til pkt. 4.1. Slike innkjøp, som ikke involverer kreativt arbeid, vil prissettes på en helt annen måte, og bør derfor ofte være en separat anskaffelse.

"Oppgaveforståelse"

Å levere kommunikasjonstjenester består i hovedsak av å være en samarbeidspartner for virksomhetens kommunikasjon ut mot de spesifikke målgrupper. Det er svært viktig at leverandørene forstår hvilken oppgave de står ovenfor, og evner å gjennomføre denne i samarbeid med oppdragsgiver.

- Oppdragsgiver kan be leverandørene om å gi en kort beskrivelse av hvordan oppgaven er tenkt utført, herunder fremdriftsplan, arbeidssystematikk, samarbeid internt og samarbeid med oppdragsgiver.

I svært mange konkurranser blir leverandørene bedt om å levere skisser på hvordan oppgaven er tenkt løst. Generelt frarådes det at oppdragsgiver ber om dette.

- Dersom det legges opp til at hver enkelt leverandør skal levere utførlige skisser den enkelte leverandør legger ned et betydelig arbeid hos hver enkelt leverandør allerede på tilbudsstadiet. Ettersom det kun vil være én leverandør som får tildelt kontrakt, er dette lite effektivt ressursbruk, og i strid med formålet til regelverket. Det kan også reise opphavsrettslige spørsmål.

For det tilfellet at oppdragsgiver ser seg nødt til å be om skisseforslag allerede i tilbudsfasen, bør oppdragsgiver vurdere å honorere leverandørene for arbeidet med å delta i konkurransen. Hvordan leverandørene vil bli honorert må oppgis på forhånd, og leverandørene må likebehandles.

"Kompetanse på tilbudt personell"

Avgjørende for et vellykket oppdrag er at det personell som blir tilbudt har tilstrekkelig kompetanse og erfaring til å gjennomføre denne typen oppdrag. Dette er et lovlig tildelingskriterium på oppdrag som fordrer kreativ innsats.

Vi anbefaler derfor oppdragsgiver å ta med "kompetanse på tilbudt personell" eller tilsvarende som tildelingskriterium.

- Som dokumentasjon kan det bes om CV og referanser på tilbudt personell.

Oppdragsgiver kan også oppstille som et kvalifikasjonskrav at leverandøren har erfaring fra tilsvarende oppdrag. Dette må i tilfelle holdes strengt atskilt fra tildelingskriteriet som går på de utførende personers kompetanse. Oppdragsgiver må passe på å ikke vurdere samme forhold både som kvalifikasjons- og tildelingskriterium.

- Oppdragsgiver kan som kvalifikasjonskrav be om en liste over referanser fra prosjekter av tilsvarende karakter, størrelse og kompleksitet.

4

TILDELING AV OPPDRAG

4.1 EVALUERING AV TILBUDENE

Oppdragsgiver bør ha en evalueringsmodell som sikrer at det blir foretatt objektive vurderinger. Evalueringsmodellen skal være forutsigbar, etterprøvbart, gjennomiktig, i samsvar med kravet til likebehandling og i samsvar med kravet til konkurranse.

Karaktersettingen skal gjenspeile relevante forskjeller for oppdragsgiver, og må basere seg på objektive konstaterbare fakta. Alle tildelingskriterier som på forhånd er angitt må være en del av evalueringen, og det kan ikke legges vekt på andre forhold.

Dersom oppdragsgiver benytter seg av flere personer/grupper til vurderingen av tilbudene, må det sørges for at samme modell benyttes på alle tilbud og at evalueringen er konsekvent.

4.2 KRAV TIL BEGRUNNELSE OG INNSYN

Ved tildelingen av kontrakt er oppdragsgiver forpliktet til å meddele tildelingen til alle deltakerne i konkurransen. Leverandørene skal gis en begrunnelse som inneholder tilstrekkelig informasjon til at de kan vurdere om valg av leverandør har vært saklig og forsvarlig, og i samsvar med de angitte tildelingskriteriene.

Etter at kontrakt er tildelt har oppdragsgiver plikt til ved begjæring å gi innsyn i tilbudene. Dette er et viktig ledd i leverandørenes adgang til å etterprøve konkurranser.

Når oppdragsgiver blir bedt om å utlevere et tilbud er det viktig å være oppmerksom på at ikke hele tilbudet er offentlig. Oppdragsgiver har en plikt til å hindre at andre får adgang eller kjennskap til opplysninger om tekniske innretninger og fremgangsmåter eller drifts- og forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde.

Hvilke opplysninger som er taushetsbelagt er det i utgangspunktet oppdragsgiver som må vurdere. For å få et innblikk i hva det aktuelle markedet selv anser som forretningshemmeligheter, kan det imidlertid bes om at tilbydere også innleverer en sladdet versjon av tilbudet.

- Dersom det bes om at skisser med løsningsforslag inngis som del av tilbudet, må oppdragsgiver vurdere om disse skal hemmeligholdes. Skisser vil ofte være konkurransesensitive for byråene, og det er et lite ønskelig at konkurrenter skal ha tilgang til slike idéer og løsninger

5

OPPSUMMERING

- Kommunikasjonsløsninger blir til gjennom dialog med oppdragsgivere og gradvise kreative prosesser.
- Valg av anbudsform og tildelingskriterier må reflektere dette.
- Bruk av anbudsformen "konkurranse med forhandling" vil som regel være å foretrekke.
- "Oppgaveforståelse" og "kompetanse på tilbudt personell" er egnede tildelingskriterier, i tillegg til pris.
- Oppdragsgiver bør i anbudsinnbydelsen gi en klar angivelse av hvilke kommunikasjonstjenester det er behov for.
- Oppdragsgiver bør unngå å foregripe leveransen ved å be om konkrete forslag og skisser allerede i tilbudet.

Kreativt Forum bistår gjerne oppdragsgiver med å få gjennomført konkurranser på en for begge parter hensiktsmessig måte og i tråd med anskaffelsesregelverket.

Veilederen er utarbeidet med bistand fra Advokatfirmaet Haavind AS.

Kreativt Forum
Fredensborgveien 24 M
0177 Oslo
telefon 2203 3000
post@kreativtforum.no.