Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Deres ref.	*Vår ref.*	*Saksbehandler*	*Dato*
	2024/1416-12	Daniel Eidsvåg-Knudsen	13.02.2025

Avvisning av klage på offentlig anskaffelse

Klagenemndas sekretariat viser til deres klage av 15. september 2024 på avropsavtale om samfunnsøkonom under Statens kartverks rammeavtale på konsulentformidling. Vi har besluttet å avvise klagen som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 9. Grunnen er at klagen klart ikke kan føre frem.

Nedenfor gis en oppsummering av bakgrunnen for klagen og sekretariatets vurdering.

Bakgrunn:

(1) Statens kartverk (heretter *innklagede*) kunngjorde 2. oktober 2021 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse rammeavtale om konsulentformidling. Anskaffelsens verdi ble i konkurransegrunnlaget punkt 1.2.2 estimert til 190 millioner kroner (inkl. mva.). Tilbudsfristen var 8. november 2021.

(2) Vedlagt rammeavtalen var det gitt en nærmere beskrivelse av anskaffelsen, og hvilke krav som stiltes konsulentformidleren (heretter *bilag 1*). I bilag 1 punkt 1.1.0 fremgikk det at formålet med rammeavtalen var å «*inngå rammeavtale med én konsulentformidler som effektivt formidler og forvalter oppdragsgivers behov for konsulenter, og som samtidig gir en forenklet administrasjon og oppfølging av anskaffelsene av konsulenttjenestene*».

(3) Rammeavtalens bilag 1 punkt 1.1.0 beskrev at oppdrag under rammeavtalen skulle bestå i å «*formidle konsulenter innenfor alle de fagområder oppdragsgiver behandler, tjenester som oppdragsgiver tilbyr, prosjekter*» m.m.

(4) Tilbudsprosessen var beskrevet i rammeavtalens bilag 1 punkt 1.2.0:

> «*Alle konsulenter/leverandører i markedet som dekker kravene til kompetanse som er stilt i dette konkurransegrunnlaget skal få tilgang til konsulentformidlerens nettverk og databaser kostnadsfritt, og gis anledning til å melde sin interesse for oppdragene.*

Postadresse:
Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:
Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

Konsulentformidleren skal sikre konkurranse og kunngjøre alle oppdrag fra oppdragsgiver i sin database/nettverk/hjemmeside slik at hele markedet får tilgang til de ulike oppdrag som etterspørres. Alle konsulenter/leverandører i markedet skal gis mulighet til å søke på alle oppdragene i konsulentformidlerens annonsedatabase, kunne melde sin interesse og kunne tilbys til oppdragsgiver uten begrensninger eller andre betingelser enn de som fremkommer av denne rammeavtalen.»

(5) Det var bestemt i rammeavtalens bilag 1 punkt 1.2.2 at:

«Konsulentformidleren plikter å besvare oppdragsgivers henvendelse og starte formidlingsprosessen senest ***påfølgende dag*** *etter mottatt henvendelse. Konsulentformidleren skal levere tilbud på konsulenter så raskt som mulig, og* ***bør*** *levere tilbud innen* ***syv – 7*** *arbeidsdager fra forespørsel, dersom ikke annet er avtalt. Konsulentene som konsulentformidleren tilbyr, skal kunne starte oppdraget så raskt som mulig og senest innen forespurt dato i [sic.] angitt i det enkelte avrop»*

(6) Tre leverandører hadde inngitt tilbud i konkurransen om rammeavtalen. Ework Group Norway AS (heretter *rammeavtaleleverandøren*) ble tildelt rammeavtalen. Tidspunktet for kontraktsinngåelse var 4. januar 2022.

(7) Innklagede foretok avrop på rammeavtalen 22. august 2024 for anskaffelse av samfunnsøkonom i forbindelse med analysearbeid. Det var ikke gitt en konkret frist i avropet, men innklagede ønsket tilbud så snart som mulig, og senest i god tid før oppstartsdatoen 16. september 2024.

(8) For å gjennomføre kontraktsforpliktelsene, publiserte rammeavtaleleverandøren en forespørsel om å få tilbudt konsulenter innen samfunnsøkonomi i sin database 22. august 2024. Tilbudsfristen var 28. august 2024 klokken 12:00. Etter å ha mottatt oppdatert informasjon om forespørselen fra innklagede, publiserte rammeavtaleleverandøren forespørselen på nytt 23. august 2024. Tilbudsfristen var fremdeles 28. august 2024 klokken 12:00.

(9) Innen tilbudsfristen hadde blant annet Menon Economics AS levert tilbud. Rammeavtaleleverandøren formidlet dette tilbudet til innklagede 26. august 2024.

(10) Samme dag som tilbudsfristens utløp, 28. august 2024, kontaktet konsulentselskapet Vista Analyse AS (heretter *klager*) rammeavtaleleverandøren. I sms-utvekslingen som fant sted fra ca. klokken 10 til 11 ble det stilt spørsmål ved den korte tilbudsfristen, og om hvorvidt det var en reell konkurranse som klager kunne levere tilbud i. Rammeavtaleleverandøren besvarte henvendelsen samme dag og besvarte blant annet:

«Hei igjen, forsøkte ringe deg. Konkurransen har som jeg nevnte vært åpen fra 23.08 kl. 12.00 og dere har fortsatt mulighet til å levere tilbud. Grunnen til den korte fristen er at det er et annet team som har vært inne og gjort foranalysen til denne analysen. Derfor vil det være svært vanskelig for andre å kunne vinne. Derav også svært kort frist. Teamet er allerede presentert. Beklager det».

(11) Videre skrev rammeavtaleleverandøren til klager at «*[d]ersom dere tror dere kan konkurrere med de som har vært inne og gjort forarbeidet så er det bare å levere tilbud på lik linje med alle leverandører*».

(12) Klager leverte ikke tilbud.

(13) Menon Economics AS ble valgt av rammeavtaleleverandøren som underleverandør, og avropskontrakt ble signert av innklagede og rammeavtaleleverandør 2. september 2024. Saken ble rakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser ved klage 15. september 2024. Klager har anført at innklagedes avrop på rammeavtalen utgjorde en ulovlig direkte anskaffelse.

Sekretariatets vurdering:

(14) Saken gjelder påstand om ulovlig direkte anskaffelse. I slike saker gjelder det ikke noe krav om saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 13a første ledd. Klagen er rettidig.

(15) Klager har anført at avropet om samfunnsøkonom utgjør en ulovlig direkte anskaffelse. Som grunnlag vises det til at rammeavtaleleverandøren ikke har gjennomført en lovlig konkurranse for avropet. Ifølge klager er det ikke tillatt å fastslå en tilbudsfrist på kun fem dager, og det har heller ikke vært mulig for andre leverandører enn den som gjorde foranalysen å vinne konkurransen.

(16) Sekretariatet skal ta stilling til om innklagede har foretatt en ulovlig direkte anskaffelse av analysetjenester.

Hvorvidt tilbudsfristen ved avropet på rammeavtalen var lovlig

(17) En ulovlig direkte anskaffelse er «*en anskaffelse som ikke er kunngjort, selv om det foreligger en kunngjøringsplikt»,* se blant annet merknadene til anskaffelsesloven § 12 i Prop. 51 L (2015-2016). Når en rammeavtale er inngått etter en kunngjort konkurranse, som i foreliggende sak, er utgangspunktet at det videre forholdet mellom partene reguleres av kontraktsretten. Det følger imidlertid av anskaffelsesforskriften § 26-1 (2) at i de tilfeller hvor det er én leverandør som er tildelt rammeavtalen, så skal oppdragsgiveren tildele kontrakter etter prosedyrene i forskriften § 26-2 (1). I denne bestemmelsen heter det at kontraktstildelinger skal skje «*på grunnlag av kontraktsvilkårene i rammeavtalen».*

(18) Selv om det altså er inngått en kunngjort rammeavtale, kreves det likevel at tildelinger av kontrakter under rammeavtalen kan hjemles i rammeavtalen. Dersom rammeavtalen ikke inneholder tilstrekkelige vilkår for tildelingen av avropet, vil dette etter omstendighetene kunne utgjøre en ulovlig direkte anskaffelse, selv om rammeavtalen er kunngjort, jf. bl.a. klagenemndas avgjørelse i sak 2022/290. Det er derfor krav om at rammeavtalen presiserer i tilstrekkelig grad hvordan eventuelle avrop skal foretas, og på hvilke vilkår, se eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2020/313 avsnitt 59. Det første spørsmålet sekretariatet skal ta stilling til er om rammeavtaleleverandøren har holdt seg innenfor de tidsfristene som følger av rammeavtalen.

(19) Det fulgte av rammeavtalen at rammeavtaleleverandøren måtte publisere alle oppdrag i sin oppdragsdatabase, slik at konsulentmarkedet skulle få tilgang og mulighet til å levere tilbud. Rammeavtaleleverandøren pliktet å besvare innklagedes henvendelser og starte formidlingsprosessen senest påfølgende dag etter mottatt henvendelse. Innklagede sendte en forespørsel til rammeavtaleleverandørene om å få tilbud om samfunnsøkonom 22. august 2024. Rammeavtaleleverandøren publiserte oppdraget i sin database samme dag som forespørselen kom. Publiseringen ble fornyet 23. august 2024 på bakgrunn av ny informasjon fra innklagede. Dette er i tråd med rammeavtalens krav.

(20) Videre fulgte det av rammeavtalen at rammeavtaleleverandøren måtte levere tilbud på konsulenter til innklagede så raskt som mulig, og at dette burde skje innen syv arbeidsdager fra forespørsel. Tilbudsfristen var 28. august 2024 og etter gjennomgang av tilbudene ble Menon Economics AS valgt som underleverandør. Kontrakt ble inngått 2. september, altså på den syvende arbeidsdagen fra tilbudsforespørselen kom.

(21) På bakgrunn av dette finner sekretariatet det klart at rammeavtaleleverandøren har forholdt seg til de tidsfristene som fremgikk av rammeavtalen, og avropet kan derfor ikke anses som ulovlig på bakgrunn av at konsulentene hadde en kort tilbudsfrist.

Hvorvidt rammeavtaleleverandøren sikret konkurranse om gjennomføringen av avropet

(22) Det neste spørsmålet sekretariatet skal ta stilling til er om rammeavtaleleverandøren overholdt sine forpliktelser til å sikre konkurranse.

(23) I rammeavtalens bilag 1 punkt 1.2.0 fremgikk det at rammeavtaleleverandøren skulle sikre konkurranse og kunngjøre alle oppdrag fra oppdragsgiver i sin database/nettverk. Alle potensielle konsulenter som oppfylte kravene til kompetanse fastsatt i konkurransegrunnlaget, skulle altså få tilgang til rammeavtaleleverandørens nettverk og databaser, og få anledning til å melde sin interesse for oppdragene.

(24) Rammeavtaleleverandøren publiserte oppdraget i sin database, slik at samtlige kompetente konsulenter hadde anledning til å konkurrere om å bli valgt som underleverandør. Det var opp til rammeavtaleleverandøren å utpeke det beste tilbudet til å gjennomføre innklagedes avrop. Etter en konkret gjennomgang av de innkomne tilbudene var det Menon Economics AS som ble valgt. Etter sekretariatets syn har rammeavtaleleverandøren sikret konkurranse om gjennomføringen av avropet og kunngjort oppdraget i sin database. Innklagede har dermed oppfylt sine forpliktelser etter rammeavtalen.

(25) Sekretariatet har på bakgrunn av dette kommet til at innklagede klart har opptrådt i tråd med forskriften § 26-1 (2). Avropet om konsulentbistand anses som hjemlet i rammeavtalen, og innklagede har følgelig ikke begått en ulovlig direkte anskaffelse.

(26) Ettersom sekretariatet har funnet at klagen klart ikke kan føre frem, avvises den som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. klagenemndforskriften § 9.

Klageadgang:

Dere kan klage på avvisningsvedtaket til klagenemndas leder, som i så fall vil avgjøre om klagen likevel skal behandles av klagenemnda. Klagenemndas leder kan bare ta stilling til de faktiske forholdene som er vurdert i denne avvisningen, og det er ikke anledning til å fremme nye rettslige anførsler/påstander. Det holder derfor at du informerer sekretariatet om at du påklager avvisningsvedtaket.

En slik klage må foreligge senest tre virkedager etter at dere er blitt kjent med vårt avvisningsvedtak. Med virkedager menes her alle dager unntatt lørdager, søndager, offentlige helligdager og offentlige fridager. Klagefristen kan ikke forlenges.

Med hilsen

Daniel Eidsvåg-Knudsen
Juridisk rådgiver

Johan Aasheim Hjartnes
Avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur

Mottakere:
STATENS KARTVERK
STATENS KARTVERK, Lise Rypdal
VISTA ANALYSE AS, Kristian Berg Roksvaag