



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud. Begrunnelse. Habilitet. Tilbudsevaluering.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av kompetansemegling. Konkurransen var inndelt i syv delkontrakter, hvor klagen gjaldt to av dem. Klager anførte at innklagede hadde gjennomført konkurransen i strid med habilitetsreglene i fvl. § 6, at to tilbud skulle vært avvist på grunn av vesentlig avvik for den ene delkontrakten, at det var gjort feil ved evalueringen av tilbudene for begge delkontrakter, og at det ikke var gitt tilstrekkelig begrunnelse for tildelingene. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt begrunnelsesplikten for begge delkontrakter. Klagers øvrige anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 21. februar 2025 i sak 2024/1803

Klager: Tretorget AS

Innklaget: Innlandet fylkeskommune

Klagenemndas

medlemmer: Christina Paludan Melson, Wenche Sædal og Elisabeth Wiik.

Bakgrunn:

- (1) Innlandet fylkeskommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 16. september 2024 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av kompetansemegling. Anskaffelsens estimerte verdi var 4,5 millioner kroner ekskl. mva. per år. Varighet var angitt til ett år, med mulighet for forlengelse i ett år av gangen fem ganger, totalt 6 år. Anskaffelsens totale verdi var derfor 27 millioner kroner ekskl. mva.
- (2) Av konkurransegrunnlaget fremgikk det følgende:

«FORREGION er regulert gjennom en statlig forskrift, og formålet med ordningen er:

 - Å få flere bedrifter til å bruke forskning i sitt innovasjonsarbeid.
 - Å mobilisere næringslivet til å benytte andre virkemidler for forskning, Norges forskningsråds nasjonale programmer eller internasjonale ordninger.»
- (3) I forskriften konkurransegrunnlaget henviser til, forskrift om Kommunal- og distriktsdepartementets tilskudd til Forskningsbasert innovasjon i regionene FORREGION forvaltet av fylkeskommunene av 11. februar 2022 nr. 250, er virkemiddelet kompetansemegling angitt som «diskuterer prosjektideer og kobler bedrift med relevant støtteordning og FoU-miljø».
- (4) Det var angitt at kompetansemegleroppdraget var delt i to, hvor deloppdrag 1 var FORREGION Intro, og deloppdrag 2 var FORREGION Utvikling. Om de to deloppdragene var det presisert at:

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

«For deloppdrag 1 er det viktig med geografisk nærhet og kjennskap til lokalt næringsliv.

For deloppdrag 2 er forskningskompetanse og erfaring med å utvikle og lede større forskningsprosjekter viktig.

Tilbyder kan velge å søke på begge eller kun den ene delen av oppdraget, og for deloppdrag 1 for ett eller flere geografiske områder.

Oppdragsgiver ønsker en samlet gruppe på 8-10 kompetansemeglere. 2 til 3 av kompetansemeglerne vil i hovedsak være knyttet til deloppdrag 2.»

- (5) Anskaffelsen var delt i syv delkontrakter, med følgende inndeling:

«Denne kontrakten består av delkontrakter, jf. todelingen av oppdraget i punkt 1.2, hvor FORREGION Intro består av seks geografiske områder.

Delkontrakt 1-6 – FORREGION Intro: Handler om å mobilisere og hjelpe bedrifter med liten eller ingen FoU-erfaring til FORREGION Innlandets egen forprosjektordning. Her ønsker oppdragsgiver geografisk spredning på kompetansemeglerne og god kjennskap til lokalt næringsliv. Oppgi i tabellen under hvilket geografisk område tilbudet dekker. Det vil altså skje en konkurranse pr geografisk område. Det er mulig å tilby ulike medarbeidere for ulike geografiske områder.

Delkontrakt 7 – FORREGION Utvikling: Handler om å mobilisere og hjelpe mer forskningserfarne bedrifter i Innlandet til å søke støtte fra andre virkemidler for forskning, som fra Norges Forskningsråds nasjonale programmer eller internasjonale ordninger. Her ønsker oppdragsgiver kompetansemegling med høyere utdanning og erfaring fra større forskningsprosjekter.»

- (6) Delkontrakt en til seks gjaldt de geografiske områdene Valdres (delkontrakt 1), Gjøvikregionen (inkludert Gran) (delkontrakt 2), Gudbrandsdalen (delkontrakt 3), Elverum og Østerdalen (delkontrakt 4), Hamarregionen (delkontrakt 5) og Kongsvingerregionen (delkontrakt 6).
- (7) Delkontraktene en til seks, for FORREGION Intro, skulle tildeles basert på følgende tildelingskriterier:

Kriterium	Vekt	Dokumentasjonskrav
Pris	30 %	Tilbudt timepris eks mva skal inneholde alle kostnader, inkludert administrasjon, fakturagebyr etc. Se punktet vedr. reisetid og reiseutgifter i avtaleutkastet.
Kompetanse på tilbudt personell – FORREGION Intro (ansvarsområde 1)	50 %	Det skal gis tilbud på en kompetansemegler pr geografisk område. For denne skal følgende beskrives: • Kjennskap til og tillit hos lokalt næringsliv. • Kunnskap om prosjektutvikling og søknadsskriving. • Forståelse for og erfaring med hvordan nye produkter, prosesser eller tjenester i næringslivet kan styrkes ved hjelp av forskning.

		• Kunnskap om relevante forskningsmiljøer. • Kunnskap om øvrig offentlig virkemiddelapparat. • Gode samarbeidsevner. Kompetansen til tilbudt kompetansemegler, inkludert forholdene nevnt over, beskrives. CV for tilbud kompetansemegler vedlegges.
Oppgaveforståelse og løsningsforslag	20 %	Under dette tildelingskriteriet vil tilbyders overordnede forståelse av oppdraget og hvordan det er tenkt løst, bli evaluert. Dette punktet bes besvart med maksimalt 2 A4-sider.

(8) Delkontrakt syv, for FORREGION Utvikling, skulle tildeles basert på følgende kriterier:

Kriterium	Vekt	Dokumentasjonskrav
Pris	30 %	Tilbudt timepris eks mva skal inneholde alle kostnader, inkludert administrasjon, fakturagebyr etc. Se punktet vedr. reisetid og reiseutgifter i avtaleutkastet.
Kompetanse på tilbudt personell – FORREGION Intro (ansvarsområde 1)	50 %	Det skal gis tilbud på en kompetansemegler. For denne skal følgende beskrives: • Minimum mastergrad. Phd-grad vil bli positivt evaluert. • Kjennskap til bedrifter og klynger i Innlandet med potensiale for å lykkes med nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter. • Kunnskap om prosjektutvikling og søknadsskriving. • Erfaring fra nasjonale og/eller internasjonale næringsrettede forskningsprosjekter. • God kunnskap om nasjonale og internasjonale forskningsmiljøer. • Gode samarbeidsevner. Kompetansen til tilbudt kompetansemegler, inkludert forholdene nevnt over, beskrives. CV for tilbud kompetansemegler vedlegges.
Oppgaveforståelse og løsningsforslag	20 %	Under dette tildelingskriteriet vil tilbyders overordnede forståelse av oppdraget og hvordan det er tenkt løst, bli evaluert. Dette punktet bes besvart med maksimalt 2 A4-sider.

(9) Om oppgavene for de to deloppdragene var følgende angitt:

«Oppgaver til FORREGION Intro (ansvarsområde 1):

I dette oppdraget er det viktig å nå bedrifter i hele fylket som har liten eller ingen forskningserfaring.

Kompetansemeglerne vil i hovedsak ha følgende arbeidsoppgaver:

- *Oppsøke bedrifter med liten eller ingen FoU-erfaring og diskutere utfordringer, muligheter og prosjektideer med dem.*
- *Identifisere innovasjonsmuligheter som kan utløses ved hjelp av forskning.*
- *Veilede og hjelpe bedrifter til å finne relevant FoU-miljø, utvikle et forprosjekt, og sende inn søknad om prosjektfinansiering til FORREGION Innlandet.*
- *Henvise til andre offentlige virkemidler dersom forskning ikke er riktig verktøy for bedriften.*
- *Følge opp bedrifter som får forprosjektstøtte underveis i prosjektperioden og hjelpe dem med rapporteringsarbeidet.*
- *Arrangere nettverksmøter der bedrifter med liten eller ingen FoU-erfaring innenfor et spesifikt tema eller bransje, møter forskere og i fellesskap utvikler prosjekter.*
- *Delta aktivt i koordinering av arbeidet. [...]*

Oppgaver til FORREGION Utvikling (ansvarsområde 2):

I dette oppdraget er det viktig å nå bedrifter i fylket som har potensiale for å lykkes i konkurransen om nasjonale og internasjonale forskningsmidler. Kompetansemeglerne vil i hovedsak ha følgende arbeidsoppgaver:

- *Oppsøke bedrifter som har ønske om og evne til å søke prosjektstøtte fra nasjonale og internasjonale forskningsordninger.*
- *Veilede og hjelpe bedrifter til å finne relevante FoU-miljøer og andre samarbeidspartnere, utvikle et prosjekt, og sende inn søknad om prosjektfinansiering.*
- *Følge opp bedrifter som får prosjektstøtte underveis i prosjektperioden.*
- *Arrangere nettverksmøter der forskningsmodne bedrifter innenfor et spesifikt tema eller bransje, møter forskere og i fellesskap utvikler prosjekter.*
- *Delta aktivt i koordinering av arbeidet.»*

(10) Videre var det i kravspesifikasjonen angitt følgende som er av relevans for saken:

«Kompetansemegleroppdraget vil fra 2025 også være koblet til fylkeskommunens arbeid med EUprosjektet Regional Innovation Valley Circular (RIVCircular) i samarbeid med Innovasjon Norge. [...]

Det er ønskelig med en samlet kompetansemeglergruppe på maks. 8 – 10 personer, og det er et krav at kompetansemeglerne samarbeider både innad og på tvers av de to ansvarsområdene. [...]

Kompetansemegleroppdraget vil i kommende periode bli koblet til fylkeskommunens arbeid med EU-prosjektet RIVCircular. Kompetansemeglerne må derfor regne med arbeidsoppgaver i forbindelse med dette.»

(11) For delkontrakt fire mottok innklagede tre tilbud, fra Tretorget AS (heretter *klager*), Klosser Innovasjon AS (heretter *Klosser*) og Velg med hjertet AS.

- (12) Delkontrakt fire ble tildelt Klosser den 18. november 2024. I tildelingsbrevet var følgende tabell limt inn:

2024/8602 – Anskaffelse av kompetansemegling – delkontrakt 4				1. KLOSSER INNOVASJON AS	2. Tretorget AS	3. VELG MED HJERTET AS
Antall evaluerte tilbud			3	Oppnådd pris/poeng	Oppnådd pris/poeng	Oppnådd pris/poeng
Resultat per tildelingskriterium		Maks poeng	Vekt			
1.	Timepris	---	30 %	1 200	1 200	1 300
2.	Kompetanse på tilbudt personell – FORREGION Intro	250	50 %	250,0	225,0	166,7
3.	Oppgaveforståelse og løsningsforslag	100	20 %	100,0	80,0	60,0
Sum poeng (tildelingskriterier utenom pris):				350,0	305,0	226,7
Normalisert pris				100,0	100,0	92,3
Normalisert kvalitet				100,0	87,1	64,8
Hovedresultat sluttevaluering (vektet indeks):				100,0	91,0	73,0
Tilbudsrangeting sluttevaluering:				1	2	3

- (13) For de kvalitative tildelingskriteriene var følgende begrunnelse gitt for poengsetting av Klossers tilbud:

«Kompetanse tilbudt personell:

- [Tilbudt kompetansemegler] er daglig leder ved Klosser Innovasjon AS sitt kontor på Elverum og har tidligere blant annet vært bedriftsrådgiver hos Innovasjon Norge.
- [Tilbudt kompetansemegler] er tett på bedrifter i regionen gjennom etablerertjeneste og inkubatorprogram og har opparbeidet seg tillit hos førstelinjetjenesten i kommunene.
- [Tilbudt kompetansemegler] har ikke vært kompetansemegler tidligere, men har god kunnskap om relevante forskningsmiljøer og øvrig offentlige virkemiddelapparat blant annet gjennom å lede innovasjonsprosesser for bedrifter og utvikle løsningsforslag gjennom resiliensprogrammet, herunder bruk av FoU. Under [tilbudt kompetansemeglers] ledelse har prosjektet Sirkulære Solør blitt utviklet til en klynge der flere bedrifter jobber sammen om store problemstillinger som energi og sirkulærøkonomi.

Oppgaveforståelse og løsningsforslag:

- Samlet sett viser tilbudsbeskrivelsen svært god oppgaveforståelse og løsningsforslag.
- Klosser Innovasjon AS har også kontor på Tynset som vil bidra med mobilisering av bedrifter i regionen.»

- (14) Etter tildeling kontaktet klager innklagede og ba om en redegjørelse for evalueringen av tilbudet til klager og Klosser for delkontrakt fire. Innklagede svarte at klager og Klosser var under kriteriet «Kompetanse på tilbudt personell» evaluert likt for underkriteriene «Kunnskap om prosjektutvikling og søknadsskriving», «Forståelse for og erfaring med hvordan nye produkter, prosesser eller tjenester i næringslivet kan styrkes ved hjelp av

forskning», og «Gode samarbeidsevner». For de øvrige underkriteriene samt for kriteriet «Oppdragsforståelse og løsningsforslag» ble følgende begrunnelse gitt:

«Kjennskap til og tillit hos lokalt næringsliv

Tilbudt kompetansemegler fra Klosser har gjennom etablererkurs tett kontakt med næringsavdelingene/førstelinjetjenesten hos kommunene og en svært god tilgang til helt ferske bedrifter i regionen. Gjennom inkubatorordningen følger hun opp regionens små og mellomstore bedrifter med innovasjons- og vekstpotensial. Tilbudt kompetansemegler er også koblet til større bedrifter i regionen blant annet gjennom klyngene 6kloke og Sirkulære Solør. Klosser sitt kontor på Tynset vil bistå med å mobilisere bedrifter fra nordre del av regionen.

Det er oppdragsgivers vurdering at tilbudt kompetansemegler fra Klosser har best kjennskap til og kontakt med lokalt næringsliv i hele regionen, noe som er svært viktig for å kunne mobilisere et bredt spekter av bedrifter til forprosjektordningen.

Tilbudt kompetansemegler fra Klosser anses derfor som best på dette punktet. [...]

Kunnskap om relevante forskningsmiljøer

Tilbudt kompetansemegler fra Klosser har gjennom inkubatorordningen erfaring med å hjelpe små og mellomstore bedrifter som har behov for å styrke og tilføre bedriften ekstern kompetanse på forskning og utvikling. Gjennom klyngearbeidet har hun bidratt til å identifisere og utløse flere FoU-prosjekter. Tilbudet fra Klosser viser kunnskap om relevante forskningsmiljøer konkret gjennom eksempler, for eksempel navngis bedrifter i regionen og flere forskningsmiljøer de har samarbeidet med.

Det er oppdragsgivers vurdering at tilbudt kompetansemegler fra Klosser har best kunnskap om relevante forskningsmiljøer.

Tilbudt kompetansemegler fra Klosser anses derfor som best på dette punktet.

Kunnskap om øvrig virkemiddelapparat

Tilbudt kompetansemegler fra Klosser har bred kunnskap om offentlig virkemiddelapparat gjennom etablerertjenesten og inkubatoren. Hun er kjent med mange ulike virkemidler og bruker hele økosystemet for innovasjon i Klosser.

Det vurderes også svært positivt at tilbudt kompetansemegler fra Klosser har åtte års erfaring som innovasjonsrådgiver hos Innovasjon Norge.

Tilbudt kompetansemegler fra Klosser anses derfor som best på dette punktet. [...]

Under følger nærmere begrunnelse for Klosser og Tretorget sin score på oppgaveforståelse og løsningsforslag:

Oppgaveforståelse og løsningsforslag

Klosser sin besvarelse på oppgaveforståelse og løsningsforslag er strukturert og viser god kjennskap til FORREGION og kompetansemegleroppdraget. I løsningsforslaget er

det beskrevet en konkret arbeidsmetodikk i fire faser for hvordan Klosser mener man bør jobbe for å få bedrifter til å bruke FoU i sitt innovasjonsarbeid.

Beskrivelsen av oppgaveforståelse og løsningsforslag i tilbudet fra Klosser er mer omfattende og har flere konkrete eksempler enn tilbudet fra Tretorget. Løsningsforslaget fra Klosser skiller seg også positivt ut ved å vise svært god kjennskap til, og kontakt, med lokalt næringsliv i hele regionen, og ved å vise hvordan kompetansmegleroppdraget kan kobles til andre innovasjonsoppgaver.

Besvarelsen til Klosser anses som best på dette punktet.»

- (15) For delkontrakt syv mottok innklagede fem tilbud, fra klager, Høgskolen i Innlandet, Klosser, Skåppå AS (heretter *Skåppå*) og Vaager Innovasjon AS (heretter *Vaager*).
- (16) Delkontrakt syv ble tildelt Klosser, Vaager og Skåppå den 19. november 2024. I tildelingsbrevet var følgende tabell limt inn:

2024/8602 – Anskaffelse av kompetansemegling – delkontrakt 7				1. Høgskolen i Innlandet	2. KLOSSER INNOVASJON AS	3. Skåppå AS	4. Tretorget AS	3. VAAGER INNOVASJON AS
Antall evaluerte tilbud			5	Oppnådd pris/poeng	Oppnådd pris/poeng	Oppnådd pris/poeng	Oppnådd pris/poeng	Oppnådd pris/poeng
Resultat per tildelingskriterium		Maks poeng	Vekt					
1.	Timepris	---	30 %	1 400	1 400	1 400	1 360	1 400
2.	Kompetanse på tilbudt personell – FORREGION Utvikling (ansvarsområde 2)	250	50 %	212,5	250,0	229,2	212,5	237,5
3.	Oppgaveforståelse og løsningsforslag	100	20 %	60,0	100,0	90,0	80,0	90,0
Sum poeng (tildelingskriterier utenom pris):				272,5	350,0	319,2	292,5	327,5
Normalisert pris				97,1	97,1	97,1	100	97,1
Normalisert kvalitet				77,9	100,0	91,0	83,6	93,6
Hovedresultat sluttevaluering (vektet indeks):				83,6	99,1	93,0	88,5	94,6
Tilbudsrangering sluttevaluering:				5	1	3	4	2

- (17) For de kvalitative tildelingskriteriene var følgende begrunnelse for poengsetting av Klossers, Vaagers og Skåppås tilbud gitt:

1. Klosser Innovasjon AS [...]

- *[Tilbudt kompetansemegler] har doktorgrad innen biokjemi fra Universitetet i Oslo.*
- *[Tilbudt kompetansemegler] er innovasjonssjef hos Klosser Innovasjon AS.*
- *[Tilbudt kompetansemegler] har vært kompetansemegler i Innlandet siden 2018 og kan vise til lang og bred erfaring fra flere nasjonale og internasjonale næringsrettede forskningsprosjekter. [Tilbudt kompetansemegler] deltar også som ekspert i søknadsvurdering for Forskningsrådets tilskuddsordning Innovasjonsprosjekter i næringslivet.*

Oppgaveforståelse og løsningsforslag:

- *Tilbudet viser svært god kjennskap til bedrifter og klynger i Innlandet med potensiale for å lykkes med nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter.*

Kompetansemegleroppdraget er tenkt løst i samarbeid med andre ressurser i selskapet, blant annet leder for Agrifoodtech, EU-rådgiver og direktør.

- *Tilbudet er detaljert og inneholder flere konkrete eksempler på tilbyders erfaring med næringsrettede nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter. Samlet sett får tilbudet fra Klosser Innovasjon AS høyeste score på oppdragsforståelse og løsningsforslag.*

2. Vaager Innovasjon AS [...]

- *[Tilbudt kompetansemegler] har mastergrad innen prosjektledelse fra Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.*
- *[Tilbudt kompetansemegler] er klyngeleder for NCE Manufacturing og daglig leder for Manufacturing Technology Norwegian Catapult AS.*
- *[Tilbudt kompetansemegler] har ikke tidligere erfaring som kompetansemegler, men har gjennom hele sin yrkeskarriere jobbet med nasjonale og internasjonale næringsrettede forskningsprosjekter, blant annet som ansatt i Moelven Industrier ASA og SINTEF Manufacturing.*

Oppgaveforståelse og løsningsforslag:

- *Tilbudet viser svært god kjennskap til bedrifter og klynger i Innlandet med potensiale for å lykkes med nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter. Kompetansemegleroppdraget er tenkt løst i samarbeid med klyngeleder for Digital Innlandet/Norwegian Cybersecurity Cluster.*
- *Tilbyder vil tilstrebe at Gjøvikregionens samlede erfaring fra større nasjonale og internasjonale næringsrettede forskningsprosjekter skal komme bedrifter i resten av Innlandet til gode.*
- *Tilbudet viser en god forståelse for oppdraget og kobling til andre fylkeskommunale satsinger, og gir samlet sett et svært godt forslag til hvordan oppdraget er tenkt løst.*

3. Skåppå AS [...]

- *[Tilbudt kompetansemegler] har mastergrad innen akvakultur fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.*
- *[Tilbudt kompetansemegler] er fagansvarlig FoU i Skåppå AS.*
- *[Tilbudt kompetansemegler] har vært kompetansemegler i Innlandet siden 2018 og har tidligere erfaring med prosjektledelse og -utvikling fra blant annet SINTEF og Lerøy Midt. [Tilbudt kompetansemegler] deltar også som ekspert i søknadsvurdering for Forskningsrådets tilskuddsordning Innovasjonsprosjekter i næringslivet.*

Oppgaveforståelse og løsningsforslag:

- *Tilbudet viser god kjennskap til bedrifter og klynger i Innlandet med potensiale for å lykkes med nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter. Kompetansemegleroppdraget er tenkt løst i samarbeid med både eksterne samarbeidspartnere og interne ressurser i Skåppå AS, blant annet leder av inkubasjonsprogrammet.*
- *Tilbudet viser en svært god forståelse for oppdraget og kobling til andre fylkeskommunale satsinger, og gir samlet sett et svært godt forslag til hvordan oppdraget er tenkt løst.»*

- (18) Også for denne delkontrakten ba klager innklagede om en ytterligere begrunnelse for vurderingene av klagers og Vaagers tilbud. Innklagede svarte at klager og Vaager under kriteriet «Kompetanse på tilbudt personell» var evaluert likt for underkriteriene «Minimum mastergrad. Phd-grad vil bli positivt evaluert», «Kunnskap om prosjektutvikling og søknadsskriving», og «Gode samarbeidsevner». For de øvrige underkriteriene, samt for kriteriet «Oppdragsforståelse og løsningsforslag», ble følgende begrunnelse gitt:

«Kjennskap til bedrifter og klynger i Innlandet med potensiale for å lykkes med nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter

Tilbudt kompetansemegler fra Vaager er leder for klyngen NCE Manufacturing som består av ca. 70 industribedrifter i Innlandet. Hun leder også Manufacturing Technology Norwegian Catapult med nasjonale noder. Vaager tilbyr Digital Innlandet/Norwegian Cybersecurity cluster som underleverandør til oppdraget. Denne klyngen har mer enn 80 virksomheter og samarbeider tett med blant annet Norway Health Tech og Norwegian Smart Care Cluster. Nedslagsfeltet til Vaager (Gjøvikregionen) vurderes å være den regionen i Innlandet som har flest bedrifter og klynger med potensiale for å lykkes med nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter.

Tilbudt kompetansemegler fra Vaager anses som best på dette punktet. [...]

Erfaring fra nasjonale og/eller internasjonale næringsrettede forskningsprosjekter

CV til tilbudt kompetansemegler fra både Vaager og Tretorget kan vise til lang erfaring fra nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter.

Tilbudt kompetansemegler fra Vaager har erfaring fra forskningsprosjekter som Forskningsrådsfinansierte SFI (senter for forskningsdrevet innovasjon), Innovasjonsprosjekter i Næringslivet, EU-finansierte prosjekter og EUs 7. rammeprogram og påfølgende Horizon Europe, RFF, Grønn Plattform og Interregionale prosjekter. Underleverandøren fra Digital Innlandet kan vise til master i EU-studier fra London School of Economics og 15 års erfaring med utvikling og ledelse av ulike EU-prosjekter og programmer.

Tilbudt kompetansemegler fra Vaager anses som best på dette punktet.

God kunnskap om nasjonale og internasjonale forskningsmiljøer

Tilbudt kompetansemegler fra Vaager har bred og god kunnskap om forskningsmiljøer gjennom erfaring fra både nasjonale og internasjonale prosjekter. Hun har også mer enn 10 års erfaring som prosjektleder hos SINTEF Manufacturing.

Tilbudt kompetansemegler fra Vaager anses som marginalt bedre på dette punktet. [...]

Oppgaveforståelse og løsningsforslag

Tretorget sin besvarelse på oppgaveforståelse og løsningsforslag er strukturert og viser god kjennskap til FORREGION og kompetansemegleroppdraget. Løsningsforslaget viser til en metodikk gjennom sju punkter som Tretorget benytter i dagens kompetansemegleroppdrag.

Vaager sin besvarelse på oppgaveforståelse og løsningsforslag er strukturert og viser god kjennskap til FORREGION og kompetansemegleroppdraget. Løsningsforslaget viser til en modell i seks punkter som spesifikt svarer på kompetansemeglingsoppdraget som er utlyst under delkontrakt FORREGION Utvikling.

Besvarelsen til Vaager anses som marginalt bedre på dette punktet.»

- (19) Klager påklaget tildelingsbeslutningene den 28. november 2024. Innklagede besvarte klagen 3. desember 2024, og tok den ikke til følge.
- (20) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 9. desember 2024. Innklagede avventer kontraktsinngåelse til klagenemnda har behandlet saken.
- (21) Nemndsmøte i saken ble avholdt 27. januar 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

Habilitet

- (22) Det foreligger brudd på habilitetsreglene ved gjennomføringen av anskaffelsen. Innklagede er største eier i leverandøren som har vunnet begge delkontraktene, Klosser, med en eierpost på 34,35 prosent. Innklagede var også inntil nylig representert i selskapets styre og valgkomite, og har et aktivt eierskap utad. Fylkeskommunens leder er inhabil som følge av forvaltningsansvaret for eierskapet, og direkte underordnet tjenestemann er da også inhabil. Innklagede gir også tilskudd til Klosser gjennom Inkubasjonsprogrammet. Innklagede var inhabil til å gjennomføre evalueringen av Klossers tilbud, og tildelingene er derfor ugyldige.

Delkontrakt fire

- (23) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved evalueringen av tilbudene for delkontrakt fire. Klager skulle hatt bedre uttelling enn Klosser for «*Kompetanse på tilbudt personell*».
- (24) Innklagede har gitt Klosser positiv uttelling for at deres ressurs har god tilgang på og kontakt med bedrifter under kriteriet «*Kjennskap til og tillit hos lokalt næringsliv*». Disse bedriftene er ikke kvalifiserte eller i målgruppen for ordningen oppdraget omfatter. Klossers tilbudte ressurs har heller ikke vært involvert i næringslivet nord i regionen. Klagers tilbudte ressurs har vært bedriftskontakt med utgangspunkt i Elverum siden 2008, og har ledet utviklingsprosesser i mer enn 80 virksomheter, hovedsakelig i Innlandet. Dette fremgår av tilbudet. Klagers tilbudte ressurs har også vært kompetansemegler siden 2017, mens Klossers ressurs ikke har vært kompetansemegler tidligere. Innklagede ser heller ikke ut til å ha evaluert om de tilbudte ressursene har tillit hos lokalt næringsliv.
- (25) Kriteriene «*Kunnskap om prosjektutvikling og søknadsskriving*» og «*Forståelse for og erfaring med hvordan nye produkter, prosesser eller tjenester i næringslivet kan styrkes ved hjelp av forskning*» må tolkes slik at det er kunnskap om prosjektutvikling og søknadsskriving for FORREGION, og spesifikk kompetanse om FORREGION som vil få uttelling, og ikke generell kunnskap om disse emnene. Klagers tilbudte ressurs har i tilbudet dokumentert bedre kunnskap på disse punktene enn Klossers tilbudte ressurs.

- (26) Innklagede har gitt Klosser uttelling for at deres tilbudte ressurs har erfaring med inkubatorordningen for «*Kunnskap om relevante forskningsmiljøer*». Dette er ingen spesifikk ordning rettet mot FoU, men en ordning som gir veiledning om hvordan vekstbedrifter generelt bør rigge seg for vekst, hvor FoU kan være ett av flere tiltak. Omtrent halvparten av bedriftene Klosser har nevnt i sitt tilbud er utenfor målgruppen, utenfor regionen eller konkurs. Prosjektet som Klossers tilbudte ressurs har fått uttelling for, omfatter en bedrift som ikke er i målgruppen, og prosjektet ble gjennomført før den tilbudte ressursen ble ansatt i Klosser. Det må skilles mellom hva som er tilbudt kompetansemeglers nettverk, og hva som er leverandørens nettverk. Klagers tilbudte ressurs har opparbeidet seg et betydelig nettverk som hen har løpende dialog med som kompetansemegler.
- (27) Erfaring fra kompetansemegling gir bredere innsikt i offentlig virkemiddelapparat enn erfaring fra Innovasjon Norge, og klager skulle derfor hatt bedre uttelling enn Klosser for «*Kunnskap om øvrig offentlig virkemiddelapparat*». Klosser har heller ikke redegjort for hvordan tilbudt ressurs skal virke sammen med RIVCircular i sitt tilbud, noe klager har gjort.
- (28) Innklagede har sett bort fra momentet «*Gode samarbeidsevner*». Dette innebærer en ulovlig endring av konkurransegrunnlaget, og en endring av vekten av underkriteriene. Dette burde vært omtalt i anskaffelsesprotokollen. Klosser har uansett ikke redegjort for hvordan deres tilbudte ressurs har tenkt å samarbeide med andre kompetansemeglere, noe klager har gjort.
- (29) Også evalueringen av «*Oppgaveforståelse og løsningsforslag*» er i strid med regelverket. Innklagede har vektlagt lokal tilstedeværelse i strid med konkurransegrunnlaget. Klagers beskrevne arbeidsmetodikk er benyttet over lang tid, og er basert på samme metodikk som ble beskrevet i forrige konkurranse, som klager vant. Klossers beskrevne modell er ikke benyttet av Klosser tidligere i tilsvarende prosjekter. De konkrete eksemplene i Klossers tilbud er enten utenfor målgruppen, utenfor regionen eller konkurs. Klossers besvarelse av tildelingskriteriet overstiger også sidetallsbegrensningen, da en del av besvarelsen av kompetansekriteriet gjelder Klossers virksomhet og ikke tilbudt ressurs.
- (30) Det er ikke gitt en tilstrekkelig begrunnelse for tildeling av delkontrakt fire. Den etterfølgende begrunnelsen reparerer ikke bruddet.

Delkontrakt syv

- (31) Både Klossers og Vaagers tilbud skulle vært avvist fra konkurransen om delkontrakt syv, da de inneholder vesentlig avvik. Konkurransegrunnlaget må tolkes slik at det bare skulle tilbys en kompetansemegler. Dette fremgikk tydelig av tildelingskriteriet. Begge tilbyderne har navngitt og levert CV for mer enn en ressurs. For Klossers del er det heller ikke angitt hvilken ressurs som er hovedressurs.
- (32) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved evalueringen av tilbudene for delkontrakt syv. Klager skulle hatt bedre uttelling enn Vaager for «*Kompetanse på tilbudt personell*».
- (33) For underkriteriet «*Minimum mastergrad. Phd-grad vil bli positivt evaluert*» har innklagede i praksis benyttet mastergrad som minstekrav og ikke tildelingskriterium.

Klagers tilbudte ressurs har mer relevant mastergrad enn Vaagers tilbudte ressurs, og klager skulle derfor hatt bedre uttelling enn Vaager.

- (34) Klagers tilbudte ressurs har vist til lang erfaring og en rekke prosjekter som viser bedriftskontakt over hele Innlandet, noe som burde gitt bedre uttelling enn Vaager på momentet «*Kjennskap til bedrifter og klynger i Innlandet med potensiale for å lykkes med nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter*». Vaagers tilbudte ressurs er relativt nyansatt, og erfaringen er primært knyttet til Raufoss-området. RIVCircular er heller ikke nevnt i Vaagers tilbud, men er trukket frem som særlig relevant kompetanse hos klagers tilbudte ressurs. Det var ikke forutberegnelig at klager ikke fikk uttelling for dette.
- (35) Klager skulle hatt bedre uttelling for «*Kunnskap om prosjektutvikling og søknadsskriving*», da klagers tilbudte ressurs har erfaring som kompetansemegler og deltakelse i Forskningsrådets ekspertpanel. Dette er trukket frem for Klossers tilbudte ressurs på denne delkontrakten. Vaagers tilbudte ressurs mangler denne erfaringen, og har vært leder for et begrenset antall næringsrettede forskningsprosjekter. Underkriteriet må tolkes slik at det er spesifikk kunnskap for FORREGION som må vektlegges, og ikke generell kunnskap.
- (36) At Vaagers tilbudte ressurs mangler erfaringen med næringsrettede forskningsprosjekter, innebærer også at Vaager ikke kan gis full uttelling på «*Erfaring fra nasjonale og/eller internasjonale næringsrettede forskningsprosjekter*». Det kan heller ikke legges vekt på erfaring fra underleverandør i vurderingen av tilbudt ressurs' kompetanse. Klagers tilbudte ressurs har listet opp erfaring fra en rekke næringsrettede forskningsprosjekter. Manglende prosjekterfaring gjør at Vaagers tilbudte ressurs heller ikke kan få full uttelling for «*God kunnskap om nasjonale og internasjonale forskningsmiljøer*». Ti års erfaring fra SINTEF Manufacturing gir heller ikke i seg selv kunnskap som etterspurt. Vaager har ikke redegjort for prosjekter ressursen har ledet i denne perioden. I klagers tilbud er det redegjort for den tilbudte ressursens erfaring med kompetansemegling både i Innlandet og i Oslo, samt ulike FoU-miljøer.
- (37) Innklagede har sett bort fra momentet «*Gode samarbeidsevner*». Dette innebærer en ulovlig endring av konkurransegrunnlaget, og en endring av vekten av underkriteriene. Dette burde vært omtalt i anskaffelsesprotokollen. Klager er i sitt tilbud mye tydeligere enn Vaager på samarbeid mellom kompetansemeglerne innad og på tvers av de to ansvarsområdene.
- (38) Også evalueringen av tildelingskriteriet «*Oppgaveforståelse og løsningsforslag*» er i strid med regelverket. Klossers sladdede tilbud gir ikke grunnlag for at deres beskrivelse skiller seg i vesentlig grad fra arbeidsmetodikken beskrevet i klagers tilbud. For Vaagers tilbud er det av innklagede fremhevet at deres modell spesifikt svarer på kompetansemeglingsoppdraget som er utlyst under delkontrakt syv. Det samme gjelder for klagers tilbud, hvor det også er redegjort for hvordan det vil samhandles med RIVCircular. Dette har ikke Vaager gjort.
- (39) Det er heller ikke gitt tilstrekkelig begrunnelse for tildelingen av delkontrakt syv. Den etterfølgende begrunnelsen som er gitt, reparerer ikke dette bruddet.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (40) Det bestrides at regelverket er brutt. Klager har i to runder hatt mulighet til å gi innspill til konkurransegrunnlaget, og har ikke påpekt svakheter. Detaljene i evalueringen vil

videre best kunne redegjøres for i en muntlig forhandling. KOFA sin saksbehandling er skriftlig, og klagen er derfor uhensiktsmessig for behandling. Klagen over evalueringen bør derfor avvises.

- (41) Det foreligger ikke brudd på begrunnelsesplikten. Klager har fått detaljert begrunnelse for hvert enkelt punkt hvor det var forskjell i score, noe som setter klager i stand til å forstå på hvilket grunnlag poengscoren er satt.
- (42) Det foreligger ikke forhold eller opplysninger som gir grunn til å foreta nærmere undersøkelser av om Klosser og Vaager har kapasitet til å gjennomføre oppdraget. Innklagedes interesser er i alle tilfeller beskyttet av reglene om kontraktsbrudd, og de øvrige tilbydernes interesser av forbudet mot vesentlige endringer.

Habilitet

- (43) Et organ kan ikke være inhabilt i seg selv. Uansett er ikke fylkeskommunedirektøren inhabil. Det er kun unntaksvis når offentlige organer selv er påvirket av utfallet i saken, at det medfører inhabilitet for organets leder. Det foreligger eierskap i selskapet som påvirkes, og ikke innklagede selv, og det skal derfor enda mer til for at fylkeskommunedirektøren bli inhabil i denne saken. Klosser er av marginal størrelse i forhold til innklagede, både med tanke på antall ansatte og omsetning. Innklagede mottar ikke utbytte fra, og gir heller ikke støtte til Klosser.
- (44) En av fylkestingets politikere sitter i valgkomiteen til Klosser, men dette er uten relevans for vurderingen. Nåværende fylkesordfører gikk ut av styret til Klosser før fylkestingvalget i 2023, og han var da ikke knyttet til innklagede. Innklagede har aldri vært representert i styret til Klosser. Det er derfor direkte feil at innklagede har et aktivt eierskap og en klar økonomisk interesse i Klosser.
- (45) Det utgjør ikke et brudd å tillate tilbud fra eller tildele kontrakter til selskaper som er offentlig eid.

Delkontrakt fire

- (46) Evalueringen som er gjort, ligger innenfor oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn. For kriteriet «*Kompetanse på tilbudt personell*» var det klart indikert hvilke kompetanseområder som var etterspurt. At disse ble evaluert hver for seg, og med lik vekt, var forutsigbart for tilbyderne. Det var med hensikt ikke knyttet verken kvalifikasjonskrav eller tildelingskriterier og evalueringen av disse for tett mot dagens ordning. Dette for å åpne for at tilbydere som ikke tidligere har erfaring som kompetansemeglere kunne delta. Det er tilbyders ansvar å levere et komplett og korrekt tilbud. Egne erfaringer kan ikke vektlegges med mindre det fremkommer av konkurransegrunnlaget.
- (47) Konkurransen ble avgjort på små marginer mellom generelt gode tilbydere. Dersom klager hadde fått full score på alle underkriteriene, ville dette ikke endret rangeringen av tilbudene. For tilbud som er vurdert som like gode, anses det ikke nødvendig å begrunne dette. For deler av evalueringen som klager er uenige i, medfører det ikke at innklagede har gjennomført en urimelig skjønnsutøvelse. Klager hadde vist til en generell referanseliste for selskapet i besvarelsen av tilbudt kompetansemeglernes kompetanse. Dette svarer ikke ut underkriteriene. Det er heller ikke inntatt henvisning i tilbudet for

besvarelse av tildelingskriteriet andre steder i tilbudet. Leverandøren har risikoen for uklarheter i tilbudet. Innklagede har likevel sett hen til besvarelsen som knytter seg til et annet tildelingskriterium.

- (48) Underkriteriet «*Gode samarbeidsevner*» er benyttet i evalueringen. Det er ikke riktig at dette er sett bort fra, eller at konkurransegrunnlaget er endret. Alle tilbyderne presenterte tilbud hvor de sannsynliggjorde gode samarbeidsevner. Det er derfor gitt lik uttelling.
- (49) For tildelingskriteriet «*Oppdragsforståelse og løsningsforslag*» er klager uenig med innklagedes evaluering. Dette betyr ikke at skjønnsutøvelsen er urimelig. Selv om klager hadde fått full uttelling på dette kriteriet, ville det ikke endret rangeringen. Klossers tilbud overstiger heller ikke sidetallsbegrensningen. Selve oppgaveforståelsen er innenfor 2 A4 sider, da man må se bort fra selve beskrivelsen av selskapet. Også klagers tilbud inneholder en beskrivelse av selskapet.

Delkontrakt syv

- (50) Alle tilbydere har valgt å tilby ytterligere ressurser enn den ene som oppdraget har etterspurt. Det ble valgt å evaluere alle tilbud på tilbudt hovedressurs, og alle er dermed behandlet likt. Å avvise alle tilbud som har tilbudt mer enn en ressurs, ville etter oppdragsgivers vurdering verken være forutberegnelig eller formålstjenlig. Det er riktig at det i Klossers tilbud ikke er angitt at den evaluerte personen er hovedressurs, men dette er den personen som er beskrevet først og mer utfyllende enn de øvrige tre. I Vaagers tilbud er det angitt hvilken ressurs som er tilbudt som hovedressurs.
- (51) For evalueringen av tildelingskriteriet «*Kompetanse på tilbudt personell*» er skjønnsutøvelsen korrekt. For å bli tildelt kontrakten, måtte klager ha fått full score på minst to av underkriteriene det klages over. Det er korrekt at mastergrad er benyttet som minstekrav og ikke som et tildelingskriterium, og dette var forutberegnelig. Det sto også tydelig av phd-grad ble vektlagt positivt. Det er ingen regler som hindrer oppdragsgiver i å legge en list gjennom et minstekrav og honorere oppfyllelse ut over dette. Dersom det skulle vært hensyntatt forskjellige typer mastergrader, måtte dette fremgått av konkurransegrunnlaget. Kjennskap til RIVCircular var ikke en del av evalueringen.
- (52) Det innrømmes at det var feil å fremheve en underleverandør i forbindelse med evalueringen av Vaager, men feilen har ikke hatt betydning for utfallet. Tilbudte medarbeider fra Vaager er uansett den best egnede kandidaten.
- (53) For evalueringen av «*Oppdragsforståelse og løsningsforslag*» medfører heller ikke for denne delkontrakten det at klager er uenig med innklagedes vurdering, at den er sterkt urimelig, usaklig eller vilkårlig. Selv med full score på dette kriteriet, ville ikke rangeringen ha blitt endret for klager.

Klagenemndas vurdering:

- (54) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av kompetansemegling som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens totalverdi var estimert til 27 millioner kroner ekskl. mva. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 nr. 974 del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

Habilitet

- (55) Klagenemnda tar først stilling til om innklagede har gjennomført konkurransen i strid med grunnleggende habilitetskrav, da innklagede har eierandeler i Klosser som er valgt leverandør for både delkontrakt fire og delkontrakt syv.
- (56) Det følger av forskriften § 7-5 at reglene om habilitet i forvaltningsloven § 6 til § 10 gjelder for *«gjennomføringen av en anskaffelse som er omfattet av forskriften»*.
- (57) Etter forvaltningsloven § 6 er *«en offentlig tjenestemann»* inhabil til å treffe grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak, dersom gitte omstendigheter foreligger. Klagenemnda finner det klart at ingen av de tilfellene som automatisk medfører inhabilitet som angitt i § 6 første ledd får anvendelse i vår sak. Inhabilitet kan også foreligge dersom andre *«særegne forhold»* foreligger som er *«egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet»*, jf. annet ledd.
- (58) En offentlig tjenestemann er en *«embetsmann eller annen som er ansatt i statens eller en kommunes tjeneste»*, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav d. Innklagede som sådan er dermed ikke omfattet av habilitetsreglene. Forvaltningen av eierskapet ligger imidlertid formelt hos fylkeskommunedirektøren. Dersom fylkeskommunedirektøren anses inhabil, vil samtlige ansatte i fylkeskommunen også være inhabile til å treffe avgjørelse i saken, jf. § 6 tredje ledd.
- (59) Spørsmålet er derfor om det foreligger *«særegne forhold»* som er *«egnet til å svekke tilliten»* til fylkeskommunedirektørens *«upartiskhet»* i forbindelse med tildeling av delkontraktene, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd.
- (60) Bestemmelsen i § 6 andre ledd åpner for en bred vurdering, som må skje i lys av de sentrale hensynene bak habilitetsreglene. Dette er å sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet, jf. Rt. 1996 s. 64. Ordlyden *«egnet til å svekke tilliten»* viser at det er sentralt hvordan allmennheten oppfatter forholdet. Videre angir bestemmelsen at det skal legges vekt på om avgjørelse i saken kan innebære *«særlig fordel, tap eller ulempe»* for tjenestemannen selv, eller noen hen har *«nær personlig tilknytning til»*.
- (61) Det foreligger ingen informasjon som tilsier at utfallet av evalueringen, og dermed tildeling av kontrakt, kan medføre en særlig fordel eller ulempe for fylkeskommunedirektøren selv, eller noen han har nær personlig tilknytning til.
- (62) Der hvor en offentlig tjenestemann sitt organ har en særinteresse i saken, vil dette også være av betydning for tjenestemannens personlige inhabilitet etter loven § 6 andre ledd, se Frihagen, *Inhabilitet etter forvaltningsloven* (1985) s. 103-104. Denne særinteressen i saksutfallet kan være så sterk og direkte at dette er egnet til å svekke tilliten til vedkommende tjenestemanns upartiskhet, selv om terskelen er høy.
- (63) Det avgjørende er om de særlige forholdene i saken, etter en objektiv målestokk, gir omverdenen rimelig og saklig grunn til å tvile på tjenestemannens upartiskhet, se klagenemndas avgjørelse i sak 2018/76, avsnitt 48, med videre henvisning til HR-2016-2311-P, avsnitt 15. Det skal noe mindre til før det foreligger særegne forhold ved konkurranser om offentlige oppdrag, jf. Rt. 1998 s. 1398 på side 1410, og Rt. 2007

s. 983, avsnitt 82. Dette fordi prinsippene om likebehandling, gjennomskiktighet og konkurranse står i en særlig viktig posisjon, jf. anskaffelsesloven § 4. Lovavdelingen har også uttalt i JDLOV-2008-02965, at jo større omfanget og betydningen av anskaffelsen er, desto mer sentralt blir hensynet til en troverdig, åpen og forsvarlig anskaffelsesprosess. Videre at det er naturlig å praktisere habilitetsreglene strengere når det gjelder vurderingen av innkomne tilbud, enn i planleggings- og spesifiseringsfasen. Klagenemnda har tidligere lagt til grunn at habilitetsvurderingen også må være strengere i tilfeller hvor en konkurranse er lagt opp slik at oppdragsgiver råder over et vidt skjønn, se klagenemndas avgjørelse i sak 2018/76, avsnitt 49.

- (64) I Frihagen, Inhabilitet etter forvaltningsloven (1985) s. 192 uttales det at en fjernere tilknytning enn de tilfellene nevnt i § 6 første ledd, etter alminnelighet ikke kan føre til inhabilitet etter § 6 andre ledd. Alternativet i første ledd bokstav e angir at en offentlig tjenestemann er inhabil dersom hen *«leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for»* et samvirkeforetak, en forening, sparebank, stiftelse eller et selskap som er part i saken. Etter nemndas syn skjerper dette terskelen for når det kan konstateres inhabilitet i et tilfelle hvor den offentlige tjenstepersons tilknytning til selskapet er fjernere enn det som er nevnt i § 6 første ledd bokstav e.
- (65) En tjenstemanns personlige eierandeler i et selskap vil ofte føre til inhabilitet, med mindre eierandelen er ubetydelig, se JDLOV-2009-07092. Det bemerkes at det foreligger klare forskjeller på eierskap i et selskap gjennom privat kjøp, og dermed å være aksjonær som privatperson, og et ansvar for å forvalte et eierskap gjennom sin stilling. Når tjenstemannen selv har eierandeler vil vedkommende ha en klar økonomisk interesse i selskapet, mens ved ansvar for forvaltning av eierskapet på vegne av et offentlig organ vil interessen være mer avledet.
- (66) Lovavdelingen har i to uttalelser vurdert forhold som ligner vår sak. I JDLOV-1991-2379 uttalte lovavdelingen seg om habilitet for tjenstemenn i Miljøverndepartementet i saker om tillatelse til etablering og drift av behandlingsanlegg for spesialavfall. Bakgrunnen for spørsmålet var planer om å legge ansvaret for forvaltningen av statens aksjemajoritet i selskapet Norsk Spesialavfallslager AS, som drev på kommersiell basis og i konkurranse med andre, til departementet. Det ble uttalt at det rettslige utgangspunktet var at departementets tjenstemenn ikke vil være inhabile selv når vedkommende departement/statsråd forvalter eierinteressene i selskapet på statens vegne, men at det kunne tenkes tilfeller hvor inhabilitet likevel kunne *«tenkes å oppstå der selskapet driver virksomhet som kan komme i konkurranse med private»*. Ytterligere ble det uttalt at det normalt *«måtte være et vilkår for inhabilitet i slike tilfeller at avgjørelsen i den enkelte sak vil kunne ha konkurransemessig betydning»*. Det ble også presisert at dette måtte bero på en konkret vurdering, og at det også i slike konkurransetilfeller generelt sett skulle en del til for at departementets tjenstemenn ble ansett inhabile.
- (67) I JDLOV-2014-746, var spørsmålet om næringsministeren var habil i klagesaker etter konkurranseloven som berørte statlige foretak som statsråden hadde forvaltningsansvar for. Næringsministeren var på det tidspunktet tillagt det konstitusjonelle ansvaret for departementets behandling av klager over vedtak fra Konkurransetilsynet, samtidig som hun hadde det konstitusjonelle ansvaret for forvaltningen av statens eierskap i en rekke selskaper som ville kunne berøres av vedtakene. Lovavdelingen uttalte at dersom selskapet staten hadde eierskap i, var part i, eller på annen måte var berørt av utfallet i klagesaken som gjaldt vedtaket truffet av Konkurransetilsynet, ville dette kunne medføre inhabilitet. En generell inhabilitet kunne ikke konstateres, men måtte vurderes konkret i

hvert tilfelle. Lovavdelingen viste så til at størrelsen på statens eierandel i det berørte selskapet, hvor sterkt og direkte selskapet berøres av utfallet av klagesaken, hvilke konsekvenser avgjørelsen vil ha for konkurranseforholdet mellom selskapet og konkurrerende selskaper var av betydning for vurderingen. Også dersom statsråden hadde hatt befatning med selskapets behandling av de forhold klagesaken gjaldt, eller om hun hadde utvist særlig engasjement i saken ville dette være av betydning.

- (68) Innklagede Innlandet fylkeskommune er største aksjonær i Klosser, med en eierandel på 34,35 prosent. Også SIVA – Selskapet for industrivekst SF, et statlig eiet selskap, har en stor eierandel på 30,413 prosent. To aksjonærer har eierandeler på mellom fem og ti prosent, og de øvrige seks aksjonærene har alle eierandeler på under fem prosent.
- (69) Som deltakere i konkurransen, er Klosser sammen med de øvrige tilbyderne, parter i saken. Avgjørelsen som treffes vil få direkte og sterk betydning for dem, ved at ett av tilbudene velges ut som vinner, og det innstilles på å akseptere dette tilbudet. Klosser driver i konkurranse med private selskaper, og er i denne saken en deltaker i en offentlig anbudskonkurranse. Avgjørelsen, altså resultatet av evalueringen av tilbudene, har derfor klart betydning for konkurranseforholdet mellom leverandørene. Evalueringen og tildelingen som er gjennomført, er basert på skjønnsmessige vurderinger ut fra de oppstilte tildelingskriteriene. Dette taler for at det foreligger «*særegne forhold*» ved at innklagede har en særinteresse i utfallet av saken.
- (70) Klager har vist til at innklagede inntil helt nylig har vært representert i både Klossers styre ved styreleder, og i selskapets valgkomité. Til dette har innklagede forklart at den politisk valgte fylkesordføreren tidligere satt i styret til selskapet, men trakk seg ut i forbindelse med kommunevalget i september 2023. Innklagede har også bekreftet at et medlem av fylkestinget sitter i selskapets valgkomité. Selv om disse forholdene ikke knytter seg direkte til fylkeskommunedirektøren, vil det i en helhetlig vurdering ha noe vekt for vurderingen av habilitet, da dette vil ha betydning for allmennhetens tillit til at det gjøres korrekte avgjørelser.
- (71) Innklagede har en eierandel i Klosser på 34,35 prosent, og er med dette største aksjonær. Eierandelen er ikke ubetydelig, men er likevel en minoritetspost. Innklagede har opplyst at de ikke mottar utbytte fra, og heller ikke gir driftsstøtte til selskapet. Selv om Klosser har en direkte økonomisk interesse i å få tildelt kontrakten, vil det derfor ikke gi økte inntekter til innklagede. Videre er kontraktene estimert til omtrent 500 000 kroner per år. Klosser hadde i 2023 en driftsinntekt på 42 millioner. For en delkontrakt utgjør dette omtrent 1,2 prosent av driftsinntektene, og for begge de påklagede kontraktene (delkontrakt fire og syv) utgjør dette omtrent 2,4 prosent. Videre er habilitetsreglene i utgangspunktet personlige. Klagenemnda har ikke opplysninger som tilsier at fylkeskommunedirektøren har hatt befatning med selskapets behandling av deltakelse i konkurransen, av utarbeidelse av konkurransedokumenter eller evaluering av tilbudene, eller har hatt et særlig engasjement i saken. Innklagede har videre vist til at Klosser er av marginal størrelse i forhold til innklagede både med tanke på ansatte og driftsinntekter.
- (72) Selv om det i denne saken er en konkurransesituasjon og evalueringen som gjennomføres i stor grad er basert på skjønn, legger klagenemnda avgjørende vekt på at fylkeskommunedirektøren ikke har særlig sterk tilknytning til Klosser, at aksjeposten er en minoritetspost, og at innklagede verken mottar utbytte fra eller gir driftsstøtte til selskapet.

- (73) Klagenemnda er etter dette kommet til at det i denne saken ikke foreligger «*særegne forhold som er egnet til å svekke*» fylkeskommunedirektørens «*upartiskhet*», jf. fvl § 6 andre ledd. Klagers anførsel har ikke ført frem.

Avvisning av Klosser og Vaagers tilbud – delkontrakt syv

- (74) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise Klosser og Vaagers tilbud for delkontrakt syv fra konkurransen. Spørsmålet er om disse tilbudene inneholder vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene ved at det er tilbudt mer enn en kompetansemegler for oppdraget.
- (75) Det følger av forskriften § 24-8 (1) bokstav b, at oppdragsgiver «*skal*» avvise et tilbud som inneholder vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene.
- (76) Avvik foreligger dersom oppdragsgiver, ved å akseptere tilbudet, ikke kan kreve oppfyllelse i henhold til konkurransegrunnlagets kravspesifikasjon, jf. blant annet LB-2019-85112. Hvorvidt et tilbud inneholder avvik, beror på en tolkning av tilbudet i lys av konkurransegrunnlaget. Utgangspunktet for tolkningen av anskaffelsesdokumentene er hvordan det fremstår for rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører, se for eksempel Høyesterett sin avgjørelse i HR-2022-1964-A *Flage Maskin*, avsnitt 50.
- (77) Det var ikke oppstilt et eksplisitt krav i kravspesifikasjonen som innebar at det kun skulle tilbys en kompetansemegler per delkontrakt. Det var imidlertid angitt at det var «*ønskelig med en samlet kompetansemeglergruppe på maks. 8-10 personer, og det er et krav at kompetansemeglerne samarbeider både innad og på tvers av de to ansvarsområdene*». At det var ønskelig med en samlet gruppe på 8-10 kompetansemeglere, var også angitt i konkurransegrunnlaget i forbindelse med angivelse av oppdeling i delkontrakter. Her var det også angitt at «*2 til 3 av kompetansemeglerne vil i hovedsak være knyttet til deloppdrag 2*».
- (78) Klager har vist til at det i tildelingskriteriet «*Kompetanse på tilbudt personell*» var angitt at det skulle gis «*tilbud på en kompetansemegler*». Kriteriet angav også at det var en beskrivelse av kompetansen til «*tilbudt kompetansemegler*», samt dennes CV, som skulle leveres. Ifølge klager medfører dette at konkurransegrunnlaget må tolkes slik at det kun skulle tilbys en kompetansemegler for delkontrakt syv, og at å tilby flere vil utgjøre et vesentlig avvik.
- (79) Etter klagenemndas syn kan ikke konkurransegrunnlaget tolkes slik at det var oppstilt et krav, verken i kravspesifikasjonen eller i konkurransegrunnlaget for øvrig, som medførte at det kun var tillatt å tilby en kompetansemegler for delkontrakt syv. Konkurransegrunnlaget opplyste spesifikt om at to til tre kompetansemeglere ville være knyttet til deloppdrag to, altså delkontrakt syv, men uten å spesifisere om dette skulle være fra to til tre leverandører, eller to til tre kompetansemeglere fra samme leverandør. Det var også presisert at en gruppe på åtte til ti kompetansemeglere for samtlige delkontrakter var «*ønskelig*», noe som heller ikke utelukket at det totale antallet kunne være større. Det fremgikk også tydelig av tildelingskriteriet «*Kompetanse på tilbudt personell*» at det kun var en kompetansemegler som ville bli evaluert og gitt uttelling. Slik nemnda forstår det, er det ikke noe som tilsier at innklagede ikke vil kunne kreve oppfyllelse i henhold til konkurransegrunnlaget.

- (80) For øvrig har innklagede i evalueringen av samtlige tilbud identifisert en kompetansemegler som fremstår som hovedressursen, og evaluert denne. Nemnda har ingen rettslige innvendinger mot dette.
- (81) Klosser og Vaagers tilbud inneholder ikke avvik fra konkurransegrunnlaget. Klagers anførsel fører ikke frem.

Tilbudsevaluering

- (82) Klager har fremsatt en rekke anførsler om tildelingsevalueringen av tildelingskriteriene «*Oppdragsforståelse og løsningsforslag*» og «*Kompetanse på tilbudt personell*» for begge delkontrakter.
- (83) Klagenemnda skal ikke foreta en ny evaluering av tilbudene. Det som kan prøves, er om innklagede har forholdt seg til tildelingskriteriene slik de er angitt i konkurransegrunnlaget, om tilbudenes innhold er korrekt fastlagt, og om skjønnsutøvelsen er vilkårlig, sterkt urimelig eller for øvrig i strid med de grunnleggende prinsippene i loven § 4, se eksempelvis Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2007 side 1738, avsnitt 44. Dette beror i første rekke på om skjønnnet er utøvd i tråd med det som en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder hadde grunn til å forvente, jf. sak 2020/144, avsnitt 58 med videre henvisning.
- (84) Hvilke rammer som er oppstilt, beror på en tolkning av konkurransegrunnlaget. Evalueringen er en sammensatt vurdering, hvor enkelte egenskaper vil kunne trekke opp og andre ned. Leverandørene har ingen berettiget forventning om at ethvert fortrinn ved tilbudet gir utslag i poengscoren, se til sammenligning klagenemndas avgjørelse i sak 2020/144, avsnitt 91.
- (85) Etter forskriften §§ 14-1 (5) og 23-3 (2) er det oppdragsgiver som har risikoen for uklarheter i konkurransegrunnlaget, og leverandøren som bærer risikoen for uklarheter i tilbudet.

«Oppdragsforståelse og løsningsforslag»

- (86) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved evalueringene av tildelingskriteriet «*Oppgaveforståelse og løsningsforslag*» knyttet til både delkontrakt fire og delkontrakt syv.
- (87) Tildelingskriteriet og det tilhørende dokumentasjonskravet var likelydende for begge delkontraktene. Selve tildelingskriteriet var «*Oppgaveforståelse og løsningsforslag*». Det var i dokumentasjonskravet presisert at «*tilbyders overordnede forståelse av oppdraget og hvordan det er tenkt løst*» ville bli evaluert. Delkontrakt fire gjelder oppdraget FORREGION Intro i området Elverum og Østerdalen, og delkontrakt syv gjelder oppdraget FORREGION Utvikling. Det var videre presisert at kriteriet skulle besvares med maksimalt to A4-sider. Tildelingskriteriet er vidt utformet, men presiserer at det er forståelsen av oppdraget og hvordan det er tenkt løst som vil gi uttelling.
- (88) Slik klagenemnda forstår innklagede, har innklagede forholdt seg til de vedleggene i Klossers tilbud som inneholder besvarelsen av kriteriet. Disse vedleggene er innenfor sidetallsbegrensningen på to A4 sider. Klagers anførsel om at sidetallsbegrensningen er overskredet for begge delkontrakter fører ikke frem.

- (89) Klagenemnda vurderer så klagers anførsler knyttet til evalueringen av kriteriet for delkontrakt fire. I evalueringen fikk klager fire poeng, og Klosser fem poeng. Klager anfører at klager skulle hatt høyere poengscore enn Klosser på dette tildelingskriteriet.
- (90) Klager har vist til at deres besvarelse beskrev en arbeidsmetodikk som allerede har vært benyttet gjennom snart åtte år, og som også var beskrevet i forrige konkurranse, som klager vant. Ifølge klager er den metoden Klosser har beskrevet i sitt tilbud, ikke tidligere tatt i bruk i tilsvarende prosjekter. At en arbeidsmetodikk har fått god uttelling i en tidligere konkurranse, er ikke relevant for evalueringen i denne konkurransen. Heller ikke hvor lenge den har vært benyttet, eller om den er godt utprøvd eller ikke, trenger å være av betydning. Det avgjørende var hvordan oppdraget var tenkt løst og hvordan det ble forstått. Klager har ikke fremsatt konkrete innvendinger mot selve arbeidsmetodikken som er beskrevet i Klossers tilbud. Klagenemnda har på denne bakgrunn ingen rettslige innvendinger mot innklagedes evaluering av kriteriet «*Oppdragsforståelse og løsningsforslag*» for delkontrakt fire.
- (91) Klagenemnda går så videre til å vurdere klagers anførsler knyttet til kriteriet for delkontrakt syv. I evalueringen fikk Klosser fem poeng, Vaager fire og et halvt poeng, og klager fire poeng.
- (92) Klager har også her vist til at klager i sin besvarelse har beskrevet den samme arbeidsmetodikken som har vært benyttet gjennom snart åtte år, som det kun er kommet gode tilbakemeldinger på, og som er den samme som ble beskrevet i forrige konkurranse. Til dette viser klagenemnda til sin drøftelse og konklusjon i avsnitt 90. For Vaagers beskrivelse har innklagede begrunnet poenggivningen med at løsningsforslaget svarer spesifikt på kompetansemeglingsoppdraget i delkontrakten. Ifølge klager inneholder også klagers besvarelse dette. For Klossers beskrivelse har klager vist til at det ikke er mulig å se at den beskrevne arbeidsmetodikken skiller seg vesentlig fra klagers beskrivelse. Disse anførselene har imidlertid ikke klager utdypet, ut over det som er gjengitt. Sett hen til klagenemndas begrensede adgang til å overprøve innklagedes skjønnsmessige evaluering og poenggivning, har derfor ikke nemnda grunnlag for å konstatere at innklagede har gått utenfor de rettslige rammene for evalueringen på dette punktet.
- (93) Klager har også anført at det ikke var forutberegnelig at klager ikke fikk positiv uttelling for sin redegjørelse for samhandling med RIVCircular. Nærmere bestemt er det vist til at Vaager ikke har redegjort for dette i sitt tilbud. Slik saken er opplyst for klagenemnda, har klagenemnda ikke opplysninger som tilsier at klager ikke har fått uttelling for dette. Evalueringen av tildelingskriteriet er sammensatt og skjønnsmessig, hvor enkelte forhold vil kunne trekke opp og andre ned. Klagenemnda har ikke holdepunkter for å konstatere at innklagede har handlet i strid med regelverket på dette punktet.
- (94) Klagers anførsler om feil i evalueringen av tildelingskriteriet «*Oppdragsforståelse og løsningsforslag*» for delkontrakt fire og syv har etter dette ikke ført frem.

«Kompetanse på tilbudt personell»

- (95) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved evalueringene av tildelingskriteriet «*Kompetanse på tilbudt personell*».
- (96) Selve tildelingskriteriet er likelydende for begge delkontraktene. Også dokumentasjonskravet er likelydende ved at leverandørene skulle levere en beskrivelse

av relevant kompetanse og CV for den tilbudte kompetansemegleren. Begge dokumentasjonskravene inneholdt også en liste på seks momenter som skulle beskrives i besvarelsen, hvor to av momentene var like, og fire av momentene var forskjellige for de to delkontraktene.

(97) For delkontrakt fire, som gjaldt FORREGION Intro, var de angitte momentene:

- *Kjennskap til og tillit hos lokalt næringsliv.*
- *Kunnskap om prosjektutvikling og søknadsskriving.*
- *Forståelse for og erfaring med hvordan nye produkter, prosesser eller tjenester i næringslivet kan styrkes ved hjelp av forskning.*
- *Kunnskap om relevante forskningsmiljøer.*
- *Kunnskap om øvrig offentlig virkemiddelapparat.*
- *Gode samarbeidsevner.*

(98) For delkontrakt syv, som gjaldt FORREGION Utvikling, var de angitte momentene:

- *Minimum mastergrad. Phd-grad vil bli positivt evaluert.*
- *Kjennskap til bedrifter og klynger i Innlandet med potensiale for å lykkes med nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter.*
- *Kunnskap om prosjektutvikling og søknadsskriving.*
- *Erfaring fra nasjonale og/eller internasjonale næringsrettede forskningsprosjekter.*
- *God kunnskap om nasjonale og internasjonale forskningsmiljøer.*
- *Gode samarbeidsevner.*

(99) Selv om selve tildelingskriteriet, «*Kompetanse på tilbudt personell*», er vidt, presiserer punktene i dokumentasjonskravene hvilke forhold innklagede ville vektlegge i evalueringene. Både tildelingskriteriene og de tilhørende momentene er vidt formulert, og gir innklagede en ikke ubetydelig frihet ved vurderingen av hvilke særegenheter som gir merverdi og hvilken uttelling dette skal medføre. Innklagede har evaluert hvert punkt for seg, og gitt poeng fra ett til fem per punkt.

(100) Klagenemnda behandler først de anførselene som er fremsatt for evalueringen av kompetansekriteriet som retter seg mot tilbudsevalueringen for begge delkontraktene. Nemnda går så videre til å behandle anførselene som gjelder tilbudsevalueringen for delkontrakt fire, og til slutt de anførselene som gjelder tilbudsevalueringen for delkontrakt syv.

(101) Klager har for momentet «*Kunnskap om prosjektutvikling og søknadsskriving*» for begge delkontrakter, og «*Forståelse for og erfaring med hvordan nye produkter, prosesser eller tjenester i næringslivet kan styrkes ved hjelp av forskning*» for delkontrakt fire, anført at momentene må tolkes slik at det er spesifikk kompetanse knyttet opp mot FORREGION-ordningen som skal vektlegges. Ifølge klager er innklagedes tolkning ikke forutberegnelig. Videre har klager anført at klagers tilbud dokumenterer spesifikk kunnskap og erfaring bedre enn Klossers og Vaagers tilbud gjør. Det var derfor ikke grunnlag for å gi tilbudene lik poengsum på disse momentene. Alle tilbyderne fikk fem av fem poeng på disse momentene.

(102) Tildelingskriteriet og de tilhørende momentene er vidt formulert og åpner for en skjønnsmessig vurdering. Innklagede har derfor stor frihet til å fastsette terskelen for når et tilbud vil få maksimal uttelling, og ytterligere oppfyllelse ikke vil gi bedre uttelling.

Verken ordlyden i tildelingskriteriet eller de nevnte momentene er formulert slik at det stenges for at leverandørene kunne få uttelling for generell kompetanse på disse punktene, uten at kompetansen spesifikt var knyttet opp til FORREGION. Innklagede har ikke gått ut over de rettslige rammene for tilbudsevalueringen ved evalueringen av disse punktene.

- (103) Klager har videre anført at konkurransegrunnlaget er endret ved at momentet «*Gode samarbeidsevner*» er sett bort fra ved evalueringen av begge delkontraktene. Innklagede har forklart at momentet ble benyttet i evalueringen, og meningen med å skrive til klager at kriteriet var litt for generelt, var at det nok hadde vært enklere for innklagede å evaluere dersom det var annerledes eller spissere formulert. Det fremgår av den utdypende begrunnelsen og den tilhørende evalueringsmatrisen at det er gitt uttelling på dette punktet. Klagenemnda legger derfor innklagedes forklaring til grunn. Klagenemnda bemerker at innklagede med fordel kunne ha formulert seg tydeligere overfor klager.
- (104) Til støtte for at klager skulle hatt bedre uttelling enn Klosser på delkontrakt fire, har klager vist til at det ikke er mulig å se hvordan Klossers tilbudte ressurs hadde tenkt å samarbeide med andre kompetansemeglere ut fra deres tilbud, og at klagers tilbud inneholder både redegjørelse for dette, samt for hvordan virksomheten ser for seg å utvikle både samarbeid og nye relasjoner. Klagenemnda bemerker at det var den tilbudte ressursens samarbeidsevner som skulle evalueres, ikke virksomheten. Til støtte for at klager skulle hatt bedre uttelling enn Vaager på delkontrakt syv, har klager vist til at klager i sitt tilbud er vesentlig tydeligere enn Vaager i beskrivelse av samarbeid med andre enn underleverandører.
- (105) Samtlige tilbudte ressurser for begge delkontrakter ble ifølge innklagede vurdert å ha gode samarbeidsevner basert på innlevert dokumentasjon, og innklagede har derfor ikke funnet grunnlag for å skille tilbudene på dette punktet. Innklagede har ikke utdypet dette ytterligere. Klager er den eneste tilbyder som eksplisitt fremhever sin ressurs sine samarbeidsevner, men opplysningene om kompetanse og erfaring i Klossers tilbud vil også kunne gi indikasjoner på gode samarbeidsevner. Nemnda kan derfor ikke se at innklagede har gått utenfor de rettslige rammene for evalueringen.
- (106) Klagers anførsler har ikke ført frem.

«Kompetanse på tilbudt personell» - delkontrakt fire

- (107) Klagenemnda behandler så klagers anførsler som kun retter seg mot tilbudsevalueringen for delkontrakt fire knyttet til tildelingskriteriet «*Kompetanse på tilbudt personell*».
- (108) Klager har vist til at innklagede har oversett henvisningen til «*punkt 3*» i klagers besvarelse av tildelingskriteriet. Punkt 3 inneholdt klagers referanseliste for evaluering av et kvalifikasjonskrav. Når besvarelsen av tildelingskriteriet inneholder en konkret henvisning til andre deler av tilbudet, kan ikke innklagede se bort fra dette. Innklagede har imidlertid forklart at referanselisten uansett ikke svarte ut de momentene som var opplistet i tildelingskriteriet. Klagenemnda har ingen rettslige innvendinger mot at klager dermed ikke fikk uttelling for denne delen av sitt tilbud.
- (109) For momentet «*Kunnskap om øvrig offentlig virkemiddelapparat*» fikk Klosser fem poeng og klager fire poeng. Av innklagedes begrunnelse fremgikk det at Klossers ressurs hadde fått uttelling for å ha vært bedriftsrådgiver i Innovasjon Norge, og har opparbeidet seg tillit hos førstelinjetjenesten i kommunene. Ifølge klager gir erfaring som

kompetansemegler, som klagers tilbudte ressurs har, bedre innsikt i øvrig offentlig virkemiddelapparat enn erfaring fra Innovasjon Norge. Ut over å påpeke dette, har ikke klager utdypet hvordan disse erfaringene skiller seg fra hverandre. Videre mener klager at det ikke var forutberegnelig at klager ikke fikk uttelling for redegjørelse for hvordan det skulle arbeides med RIVCircular. I klagers tilbud for delkontrakt fire er det imidlertid kun nevnt at tilbudt ressurs «*ser frem til*» at oppdraget kobles til RIVCircular. Klagenemnda har ingen rettslige innvendinger mot innklagedes evaluering på dette punkt.

- (110) Både for momentet «*Kunnskap om relevante forskningsmiljøer*» og «*Kjennskap til og tillit hos lokalt næringsliv*» har Klosser fått fem poeng og klager fått fire poeng. Klagers anførsler gjelder i stor grad den konkrete skjønnsutøvelsen på disse punkter. Slik klagenemnda ser det, har både Klosser og klager inngitt tilbud som viser god kunnskap om relevante forskningsmiljøer, og kjennskap til og tillit hos lokalt næringsliv, og begge har fått god uttelling for dette. Hvilken konkret uttelling dette vil gi på poengskalaen, er oppdragsgiver nærmest å vurdere. Selv om innklagede ikke eksplisitt har nevnt «*tillit*» i sin begrunnelse, finner ikke klagenemnda holdepunkter for at dette ikke har vært en del av evalueringen av momentet. Nemnda kan ikke se at innklagede har gått utenfor de rettslige rammene for evalueringen.

- (111) Klagers anførsel om at innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av tilbudene for delkontrakt fire har etter dette ikke ført frem.

«*Kompetanse på tilbudt personell*» - delkontrakt syv

- (112) Klagenemnda tar så stilling til klagers anførsler som kun gjelder tilbudsevalueringen for delkontrakt syv knyttet til tildelingskriteriet «*Kompetanse på tilbudt personell*».

- (113) For «*Minimum mastergrad. Phd-grad vil bli positivt evaluert*» fikk Vaager og klager fire poeng. Klager anfører at klagers tilbudte ressurs har mer relevant mastergrad for oppdraget, og skulle hatt bedre uttelling. Etter klagenemndas oppfatning ligger det innenfor innklagedes innkjøpsfaglige skjønn å vurdere hvilken uttelling forskjellige mastergrader vil gi. Innklagede har med dette ikke gått utenfor de rettslige rammene for tilbudsevalueringen.

- (114) For momentet «*Kjennskap til bedrifter og klynger i Innlandet med potensiale for å lykkes med nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter*» har klager fått 3,5 poeng og Vaager 5 poeng. Av Vaagers tilbud fremgikk det at tilbudt ressurs er klyngeleder for NCE Manufacturing som består av omtrent 70 industribedrifter i Innlandet, og er daglig leder for MTNC, som har nasjonale noder. Gjøvikregionen, som er nedslagsfeltet til Vaager, er vurdert av innklagede å være den regionen i Innlandet med flest bedrifter og klynger med potensiale for å lykkes med nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter. Dette er fremhevet av innklagede både i tildelingsbegrunnelsen og i den etterfølgende begrunnelsen.

- (115) Klager har vist til flere deler av sitt tilbud som viser at tilbudt ressurs har lang erfaring og bedriftskontakt over hele Innlandet. Det er riktignok angitt at klagers tilbudte ressurs har vært kompetansemegler i Innlandet siden 2018, og det er opplistet en rekke prosjekter i ressursens CV. Det er imidlertid ikke konkretisert hvordan dette medfører at tilbudt ressurs har kjennskap til bedrifter og klynger i Innlandet med potensiale for å lykkes med nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter, som var det som skulle evalueres.

Klagenemnda kan derfor ikke se at innklagede har gått utenfor de rettslige rammene for evalueringen på dette punktet.

- (116) For momentene «*Erfaring fra nasjonale og/eller internasjonale næringsrettede forskningsprosjekter*» og «*God kunnskap om nasjonale og internasjonale forskningsmiljøer*» har innklagede ifølge begrunnelsen gitt Vaager uttelling for lang erfaring med nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter. Det er blant annet vist til at tilbudt ressurs har vært ansatt som prosjektleder i SINTEF Manufacturing, som er et forskningsinstitutt, i totalt 11 år. Også klagers tilbudte ressurs ble vurdert å ha lang erfaring med nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter.
- (117) For momentet som gjaldt erfaring fikk klager fire poeng, og Vaager fem poeng. For momentet som gjaldt god kunnskap fikk både klager og Vaager fem poeng. Til støtte for klagers anførsel om at klager skulle hatt bedre uttelling på disse punktene, har klager vist til at Vaagers tilbudte ressurs kun har vært leder for et begrenset antall forskningsprosjekter, og at erfaringen fra næringsrettede forskningsprosjekter er enda mer begrenset. Videre er det vist til at klagers tilbudte ressurs har listet opp erfaring fra en rekke næringsrettede forskningsprosjekter. Til dette bemerker nemnda at det kan opparbeides erfaring uten at man er prosjektleder. Vaagers tilbudte ressurs har angitt flere konkrete forskningsprosjekter som vedkommende har deltatt i, i tillegg til 11 års erfaring som prosjektleder fra SINTEF. Klagenemnda tolker dette som prosjektleder for forskningsprosjekter. Klagenemnda finner det klart at denne erfaringen kan være et relevant forhold i evalueringen av de ovennevnte momentene selv om konkrete forskningsprosjekter ikke er spesifisert i tilbudet. Nemnda har etter dette ikke grunnlag for å konstatere at innklagede har gått utenfor de rettslige rammene for evalueringen.
- (118) Til klagers anførsel om at klagers tilbudte ressurs har minst like god og relevant kompetanse som tilbudt ressurs fra Klosser hva gjelder erfaring som kompetansemegler og deltakelse i søknadsvurdering for Forskningsrådet, bemerker nemnda at klager ikke har påpekt, og klagenemnda heller ikke kan se, at det er holdepunkter for at det er gitt forskjellig uttelling for disse forholdene. Dette utelukker ikke at det er gitt forskjellig uttelling for andre forhold som det er grunnlag for å forskjellsbehandle tilbudene på.

Begrunnelse

- (119) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt begrunnelsesplikten.
- (120) Det følger av forskriften § 25-1 (1) at oppdragsgiver skal gi leverandørene en begrunnelse for valget av leverandør «*samtidig*» som valget meddeles. Det er derfor den første begrunnelsen som er gitt, som skal vurderes, se klagenemndas avgjørelse 2024/578, avsnitt 65 med videre henvisning. Begrunnelsen skal inneholde en «*redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene*», jf. (2).
- (121) Begrunnelsen må inneholde en konkret vurdering som setter 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. Dette innebærer at begrunnelsen skal være så presis og utfyllende at leverandørene, på objektivt grunnlag, kan bedømme om anskaffelsesprosessen har skjedd i samsvar med regelverket. Begrunnelseskravet går imidlertid ikke lenger enn at det skal sette en tilbyder i stand til å vurdere om tildelingen er saklig og forsvarlig, jf. LA-2012-85717.

- (122) Som et utgangspunkt stilles det strengere krav til begrunnelsen jo mer skjønnsmessig et tildelingskriterium er utformet, jf. eksempelvis sak 2018/201, avsnitt 20. I situasjoner hvor den valgte leverandøren ikke har tilbudt den laveste prisen, kreves det videre at begrunnelsen viser hvilke egenskaper ved det valgte tilbudet som mer enn oppveier den høyere prisen, jf. sak jf. sak 2017/151, avsnitt 37 med videre henvisninger.
- (123) Klagenemnda bemerker samtidig at evalueringen av de ulike kriteriene er en sammensatt vurdering, hvor enkelte egenskaper vil trekke kvaliteten opp og andre vil trekke den ned. Det kan ikke stilles krav om at absolutt alle vurderinger oppdragsgiver har gjort skal inngå i begrunnelsen for valg av leverandør, se til sammenligning klagenemndas sak 2020/144, avsnitt 91. Det er helheten i begrunnelsen, og ikke enkelhetene, som må oppfylle kravene til begrunnelsen. Svakheter på enkeltpunkter, kan under visse omstendigheter imidlertid være tilstrekkelig til å konstatere at kravene til begrunnelse ikke er overholdt i den aktuelle konkurransen.
- (124) For delkontrakt fire fikk klager og Klosser lik uttelling på priskriteriet. Det var derfor de kvalitative kriteriene som var avgjørende for rangeringen. Totalt fikk Klosser 100 normaliserte poeng, mot klagers 91. Begrunnelsen for tildeling av delkontrakt fire er i sin helhet gjengitt i avsnitt 13.
- (125) Klagenemnda finner det klart at begrunnelsen ikke oppfyller begrunnelsesplikten. For kompetansekriteriet har innklagede kun gjengitt faktum som fremgår av tilbudet, uten å fremheve hvordan dette har blitt vektlagt. Det er dermed ikke mulig å forstå på hvilken måte faktaopplysningene viser relative fordeler. For kriteriet som gjelder oppgaveforståelse og løsningsforslag er begrunnelsen på to setninger, hvor ingen av setningene sier noe om hvilke forhold som er blitt positivt vektlagt. Begrunnelsen er derfor ikke tilstrekkelig til at tilbyderne kunne vurdere om anskaffelsesprosessen har skjedd i samsvar med regelverket.
- (126) For delkontrakt syv ble klager rangert som nummer fire, med totalt 88,5 poeng. Klager oppnådde som eneste leverandør full score på priskriteriet. Klosser, Vaager og Skåppå, som var rangert som henholdsvis nummer en, to og tre, hadde fått henholdsvis 99,1, 94,6 og 93,0 poeng. Også på for denne delkontrakten var det derfor de kvalitative kriteriene som var avgjørende for rangeringen. Begrunnelsen for tildelingen av delkontrakt syv er i sin helhet gjengitt i avsnitt 17.
- (127) For kriteriet om oppdragsforståelse og løsningsforslag har innklagede konkret angitt forhold som har gitt leverandørene god uttelling, og det er blant annet angitt enkelte opplysninger om hvordan oppdraget er tenkt løst av de forskjellige leverandørene. Det er også presisert hvor god forståelse for oppdraget og hvor godt forslaget til hvordan oppdraget er tenkt løst tilbudene viser, med beskrivelser som «*svært god kjennskap*» og «*svært god forståelse*». Det er imidlertid ikke nevnt noe om hvorfor disse tilbudene vurderes slik. For kompetansekriteriet er det også for denne delkontrakten kun gitt en gjengivelse av faktum som gjenfinnes i tilbudet. Innklagede har ikke angitt hvorfor dette er vektlagt positivt, eller knyttet det opp mot momentene som ble evaluert. Begrunnelsen er derfor ikke tilstrekkelig til at tilbyderne kunne vurdere om anskaffelsesprosessen har skjedd i samsvar med regelverket. Klagenemnda finner det derfor klart at innklagede også for delkontrakt syv har brutt begrunnelsesplikten.
- (128) Klagenemnda bemerker at innklagede har gitt en etterfølgende begrunnelse som utdyper de punktene hvor det har vært forskjell mellom klager og innklagede i evalueringen. Det

er heller ikke inngått kontrakt i saken, da innklagede avventer kontraktsinngåelse til klagen er behandlet av nemnda. Bruddet på begrunnelsesplikten synes derfor ikke å ha hindret klager i å forstå tildelingsbeslutningen, og det foreligger derfor ikke brudd på prinsippet om etterprøvbarhet. Bruddet på begrunnelsesplikten som nemnda har konstatert kan ikke ha hatt innvirkning på resultatet i konkurransen, og gir dermed heller ikke grunnlag for å tilbakebetale klagegebyret, jf. klagenemndsforordningen § 13

Konklusjon:

Innlandet fylkeskommune har brutt begrunnelsesplikten i § 25-1 for både delkontrakt fire og delkontrakt syv.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Christina Paludan Melson

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur