



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Ulovlig direkte anskaffelse.

Innklagede inngikk etter en åpen anbudskonkurranse parallelle rammeavtaler med fire leverandører om kjøp av tiltakstjenester. Under et av tildelingskriteriene skulle leverandørene inngi CV-er for fem nøkkelpersoner. Fordeling av avropene skulle skje etter fossefallsmetoden. Klager anførte at innklagede gjennomførte avrop i strid med kontraktene, ved at leverandørene fikk tilby annet personell enn de fem nøkkelpersonene som var evaluert under «Kvalitet» på avropene. Klagers anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 27. august 2026 i sak 2026/0254

Klager: PlanB AS

Innklaget: Indre Østfold kommune

Klagenemndas

medlemmer: Tarjei Bekkedal, Alf Amund Gulsvik og Wenche Sædal

Bakgrunn:

- (1) Indre Østfold kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 20. mai 2025 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av parallelle rammeavtaler om kjøp av tiltakstjenester. Anskaffelsens verdi var estimert til 11,8 millioner kroner ekskl. mva. Kontraktens varighet var angitt til to år med opsjon på forlengelse i ett pluss ett år, totalt fire år. Tilbudsfrist var 20. juni 2025.
- (2) De parallelle rammeavtalene ville bli tildelt basert på tildelingskriteriene «Pris» og «Kvalitet – kompetanse/oppdragsforståelse», begge vektet 50 prosent. Om evalueringen av «Kompetanse» under kvalitetskriteriet var det angitt:

«Tilbyder skal oppgi 5 nøkkelpersoner som skal utføre oppdrag på avtalen. Nøkkelpersonene må oppfylle de minimumskrav som er angitt i kravspesifikasjonen pkt. 4.3. Nøkkelpersonens kompetanse og erfaring utover minstekravene vil bli vurdert under dette tildelingskriteriet. Oppdragsgiver vil gjøre en helhetsvurdering av personellets erfaring og kompetanse, sett opp mot de tjenester som er beskrevet i kravspesifikasjonen.

Dokumentasjonskrav:

Legg ved CV for tilbudte nøkkelpersonell.»

- (3) I kravspesifikasjonens punkt 4.2.1 Type tjenester var det angitt at tiltakene skulle «møte behovene til kjernemålgruppen i barnevernet», og at avtalen blant annet omfattet familieveiledning, foreldreveiledning, fosterhjemsviledning, tilsyn i fosterhjem, miljøterapeutiske tiltak i hjem og skole, tilsyn og veiledning i hjemmet og i forbindelse med samvær og kulturtolk/kulturveileder. Det var også angitt at tilgrensende tiltak også var omfattet av avtalen.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (4) Under 4.2.1 om utøvelse av tjenesten var det angitt at *«Konsulenter som utfører tiltakstjenester har taushetsplikt»*. Under punkt 4.2.5 om tidspunkt for gjennomføring av tiltak, var det angitt at leverandøren måtte påregne gjennomføring av tiltak *«hverdag, helg, dagtid og kveldstid»*.

- (5) Kravspesifikasjonens punkt 4.3 gjaldt krav til personell. I punkt *«4.3.1 Generelle krav»* var det angitt at alle konsulenter som skulle utføre oppdrag måtte ha plettfri vandel, beherske norsk både muntlig og skriftlig, og ha førerkort klasse B. I punkt *«4.3.2 Kompetansekrav»* var det angitt:

«Alle konsulenter som skal utføre tjenester på rammeavtalen må oppfylle følgende krav:

- Helse- og sosialfaglig utdanning på bachelornivå, eller annen relevant høyskoleutdanning. Dette med unntak av miljøarbeidere som utfører kompenserende tiltak. Her kreves minst 5 års erfaring med barn og unge.*
- Relevant videreutdanning, eller relevante sertifiseringer. Leverandøren plikter å sørge for at personell til enhver tid møter kompetansekravene i Barnevernloven.*
- Erfaring med å utføre tiltak i eller for kommunal barneverntjeneste.»*

- (6) Kravspesifikasjonens punkt 4.4 gjaldt *«Fagområder»*. Her var det angitt:

«Tiltak skal skreddersys til det enkelte tilfellet og leverandør må ha en portefølje og kompetanse innen relevante fagområder som sikrer egnede tiltak til kjernemålgruppen i barnevernet».

- (7) Kravspesifikasjonen punkt 4.6 gjaldt *«Organisering av avtalen/bestilling av oppdrag»*. Under *«4.6.1 Bestilling og responstid»* var det angitt:

«Ved bestilling av konsulenter skal leverandøren besvare henvendelsen med bekreftelse av oppdraget og CV på tilbudte konsulenter innen 3 dager. Tilbudt konsulent(er) skal godkjennes av oppdragsgiver før oppstart. Oppstart av oppdraget skal som utgangspunkt skje innen 1 til 2 uker.

Akutte oppdrag må besvares samme dag, eller påfølgende dag og oppstart må kunne skje snarest.»

- (8) Punkt 4.6.2 inneholdt opplysninger om *«Fordeling av avrop på rammeavtalen»*. Her var det angitt at det skulle inngås avtale med fire leverandører, og at oppdragene skulle fordeles etter fossefallsmodellen, og videre presisert at:

«Leverandørene rangeres etter resultatet av konkurransen. Leverandøren som er rangert som nr. 1 vil alltid bli kontaktet først. Hvis denne leverandøren ikke har anledning til å ta oppdraget, kontaktes leverandør nr.2 osv.»

- (9) Punkt 4.6.3 gjaldt *«Avvisning av tilbudt personell»*:

«Oppdragsgiver har rett til å avvise konsulenter som ikke oppfyller kompetansekravene, eller etter oppdragsgivers vurdering anses uegnet for oppdraget. Samme konsulent skal ikke tilbys kommunen på senere oppdrag i kontraktsperioden.

Dersom leverandøren leverer konsulenter som ikke oppfyller kravene i kravspesifikasjonen skal konsulentene skiftes ut, og kommunen skal ikke faktureres for utførte timer.»

- (10) I rammeavtalen var det under overskriften «Personell» var det angitt:

«Leverandøren har ansvar for at personell som benyttes har relevant kompetanse for gjennomføringen av tjenestene. Dersom det i bilag 3 – Administrative bestemmelser, eller i forbindelse med et avrop, er navngitt konkrete personer skal disse benyttes ved leveransen. Dersom leverandøren ønsker å benytte annet personell enn angitt i avropet, skal kunden på forhånd gis anledning til å vurdere vedkommendes kompetanse og godkjenne vedkommende for deltakelse i arbeidet. Kunden kan ikke nekte å godkjenne personell med tilsvarende kompetanseprofil uten saklig grunn. [...]

Kunden kan kreve at leverandøren skifter ut personell hvis det foreligger saklig grunn. [...]

Særskilte betingelser knyttet til leverandørens personell kan avtales i bilag 3 – Administrative bestemmelser.»

- (11) Dokumentet «Bilag 3 – Administrative bestemmelser» inneholdt ingen navngitte konkrete personer, eller særskilte betingelser knyttet til leverandørens personell ved avtaleinngåelse.
- (12) Innklagede mottok flere spørsmål som innklagede besvarte og delte med samtlige tilbydere før tilbudsfristens utløp. Spørsmål 4 og svar på dette var:

«Offentlig spørsmål

Det skal benyttes 5 nøkkelpersoner på avtalen. Gjelder dette totalt for både veiledning og miljøterapi, eller vil det være anledning til å tilby 5 nøkkelpersoner på hver av de to områdene? Lønnsnivået for de to ulike områdene vil være ulikt grunnet forskjellige krav til utdanning og erfaring, noe deres ønske om ulik pris for de to kategoriene reflekterer.

Offentlig svar [...]

Det skal kun leveres dokumentasjon på 5 nøkkelpersoner totalt.»

- (13) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede ni tilbud, herunder fra PlanB AS (heretter klager), Din oppvekst AS, Memox AS og Omsorgsgruppen Øst AS.
- (14) Leverandørene ble så informert om at parallelle rammeavtaler ville inngås med de fire ovennevnte leverandørene, i rekkefølge Din Oppvekst AS, Memox AS, klager og Omsorgsgruppen Øst AS
- (15) Kontrakt med de valgte leverandørene ble inngått i perioden 12. til 19. august 2025.
- (16) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 6. februar 2026. Klagen med fristavbrytende brev ble sendt innklagede 9. februar 2026. Klagebehandling startet 23. februar 2026, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter klagenemndsforordningen) § 13 siste punktum.

(17) Nemndsmøte i saken ble avholdt 17. august 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (18) Innklagede har brutt regelverket ved ikke å håndheve kontrakten slik som utlysningen beskrev at den skal håndheves. Avrop på rammeavtalen skulle tildeles etter fossefallsmetoden, og dersom leverandør rangert som nummer en ikke har kapasitet eller kompetanse, skal forespørselen gå videre til neste. Verken konkurransegrunnlaget, bilagene eller spørsmål og svar angir eksplisitt eller implisitt at andre konsulenter kan benyttes, og teksten må forstås som at kun de fem nøkkelpersonene som ble opplyst om i tilbudet skal utføre oppdragene. Flere leverandører har forstått konkurransegrunnlaget på samme måte som klager, og dette fremgår av spørsmål til konkurransen, som er stilt av en annen leverandør. Innklagedes svar på spørsmålet bidrar ikke til å korrigere eller presisere at annet personell enn de fem nøkkelpersonene kan benyttes, og fremstår dermed som en indirekte bekreftelse på forståelsen av utlysningsteksten.
- (19) At det skal sendes inn CVer på konsulent og at konsulent må godkjennes ved avrop, er også vanlig praksis når kun nøkkelpersonell benyttes, og kan ikke tolkes som adgang til å bruke andre ressurser. Det er naturlig at nytt nøkkelpersonell må godkjennes av innklagede dersom det er behov for det ved for eksempel bytte av jobb, men det tilsier ikke at rammeavtalen åpner for å bruke flere konsulenter enn de fem tilbudte. En praksis der annet personell kan benyttes i ettertid, bryter med kravene til forutberegnelighet og likebehandling, fordi leverandørene har utformet sine tilbud basert på at kun fem navngitte personer kunne benyttes.
- (20) Forståelsen av konkurransegrunnlaget har hatt avgjørende betydning for valg av konsulenter, prisberegning og beskrivelse under oppdragsforståelse, og har også hatt direkte og avgjørende betydning for konkurransen og evalueringen. Blant annet har forventet volum hatt stor betydning for utregning av tilbudspris, og de angitte kompetanseområdene påvirke hvilket personell som ble tilbudt som nøkkelpersoner. Med fem låste nøkkelpersoner vil de etterspurte fagområdene gjenspeiles i personenes fagspesifikke kompetanse. Eventuell uklarhet eller etterfølgende presisering av praksis kan ikke belastes leverandørene. Klager ber derfor om at avtalepraksis bringes i samsvar med utlysningen, slik at oppdrag utføres av de fem nøkkelpersonene, og at forespørsel går videre til neste leverandør dersom disse ikke har kapasitet eller kompetanse.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (21) Det bestrides at gjennomføring av kontrakten er i strid med slik den ble kunngjort. Rammeavtalen kan ikke forstås slik at innklagede er forpliktet til å kun benytte de fem personene som ble angitt som nøkkelpersonell, i avtaleperioden. Kravet om levering av fem CV-er var et dokumentasjonskrav i tilbudsfasen, og hadde som formål å sikre et sammenlignbart vurderingsgrunnlag for delkriteriet kompetanse. Det er heller ikke fastsatt kontraktsbestemmelser som begrenser leverandørens adgang til å tilby personell ved avrop, så lenge avtalens krav oppfylles. Anskaffelsesdokumentene må leses som en helhet, og det åpnes uttrykkelig for at leverandørene kan tilby annet personell, gjennom eksplisitte krav til at personell som leveres ved avrop må oppfylle minimumskrav, og at innklagede godkjenner CV på tilbudt personell. Det ville heller ikke vært nødvendig å ha en bestemmelse om avvisning av personell dersom det kun var de fem tilbudte nøkkelpersonene som kunne benyttes på avtalen. Det er også gitt en egen klausul i

rammeavtalen om hvordan tilfeller hvor personell slutter, blir syke eller av andre årsaker ikke kan fullføre oppdrag skal håndteres.

- (22) Svaret innklagede har gitt på spørsmål før tilbudsfristen, gjaldt kun hva som skulle dokumenteres i tilbudet, og det fremgår ikke at dette er knyttet til avgrensning av personell i avtaleperioden.
- (23) Avtalen praktiseres i henhold til fossefallsmetoden, som angitt i konkurransegrunnlaget. Rangeringen gjenspeiler resultatet av konkurransen, hvor klager ble rangert som nummer tre av fire. I en avtale med fossefallsmetode kan ikke nødvendigvis lavere rangerte leverandører forvente et stort antall oppdrag. Klagers redegjørelse for sammenheng mellom pris, volum og kompetanse gir uttrykk for leverandørens egen tilbudsstrategi, herunder fastsettelsen av tilbudt timepris, som ikke endrer forståelsen av konkurransegrunnlaget. For øvrig vil volumet uansett variere etter innklagedes behov og øvrige leverandørers kapasitet.

Klagenemndas vurdering:

- (24) Klager har anført at innklagede ikke kjøper på rammeavtalen slik den ble kunngjort. Klagenemnda forstår dette som en anførsel om at innklagede gjennomfører kjøp som ikke har grunnlag i de inngåtte rammeavtalene, og at det derfor er anført at innklagede gjennomfører ulovlig direkte anskaffelser ved avropene.
- (25) I saker om ulovlig direkte anskaffelse gjelder ingen krav om saklig interesse, jf. klagenemndsforskriften § 13a første ledd. Rammeavtalen gjelder kjøp av tiltakstjenester som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 11,8 millioner kroner ekskl. mva. I tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*) følger anskaffelsen forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter *forskriften*) del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (26) Klagefrist for saker som gjelder ulovlig direkte anskaffelse, er to år fra kontraktsinngåelse, jf. klagenemndsforskriften § 13a andre ledd. For rammeavtaler er det de løpende avropene som utgjør kontraktsinngåelsene. Klagenemndas gebyrmyndighet er videre begrenset til to år etter at kontrakt er inngått, jf. loven § 12 fjerde ledd. Rammeavtalene ble etter det opplyste inngått mellom 12. og 19. august 2025, og klagen ble brakt inn for klagenemnda for offentlige anskaffelser 6. februar 2026. Fristavbrytende brev ble sendt innklagede 9. februar 2026. Samtlige avrop er derfor både rettidig påklaget og innenfor perioden for klagenemndas gebyrmyndighet.

Hvorvidt det foreligger en ulovlig direkte anskaffelse

- (27) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har gjennomført en ulovlig direkte anskaffelse. Nærmere bestemt ved å godta at leverandørene ved avrop på rammeavtalene leverer konsulenter som ikke var en av de fem nøkkelpersonene som klager mener at rammeavtalen var begrenset til at hver leverandør kunne levere under rammeavtalen.
- (28) 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).
- (29) Det er ikke bestridt at de parallelle rammeavtalene som er inngått, er inngått som resultat av en kunngjort anskaffelse, gjennomført etter forskriften del I og del III. Når en kontrakt

er inngått etter en kunngjort konkurranse, er utgangspunktet at det videre forholdet mellom partene reguleres av kontraktsretten. Unntak fra dette utgangspunktet er dersom avtalen endres på en slik måte at innholdet i kontrakten blir *«vesentlig forskjellig fra den opprinnelige kontrakten»*, jf. forskriften § 28-2. Dersom det foretas vesentlige endringer av kontrakten, skal dette anses som en ny anskaffelse som skulle vært kunngjort i henhold til regelverket, se eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2020/658, avsnitt 71, og EU-domstolens avgjørelse i sak C-454/06 *Pressetext*, avsnitt 34. I disse tilfellene vil den vesentlig endrede kontrakten utgjøre en ulovlig direkte anskaffelse.

- (30) For å kunne ta stilling til om innklagedes praktisering av avropene medfører en vesentlig endring av kontrakten, må først anskaffelsesdokumentene tolkes. Det avgjørende for tolkningen er hvordan dokumentene fremstår for rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører, se for eksempel Høyesteretts avgjørelse i HR-2025-1098-A, avsnitt 46. Både ordlyd, det formål ordlyden skal ivareta, samt andre reelle hensyn er av relevans, og det vil kunne være nødvendig å se samtlige kontraktsdokumenter i sammenheng, se avsnitt 44 og 45.
- (31) Spørsmålet for klagenemnda er derfor om konkurransegrunnlaget åpnet for å levere konsulenter ut over de fem nøkkelpersonene ved gjennomføring av avrop under rammeavtalene.
- (32) Kvalitetskriteriet la opp til at leverandørene skulle evalueres på fem tilbudte konsulenter, kalt nøkkelpersoner, på underkriteriet *«Kompetanse»*. Kriteriet er inntatt i sin helhet i sakens bakgrunn avsnitt 2. Det er angitt at nøkkelpersonene *«skal utføre oppdrag på avtalen»*. Ordlyden i kriteriet sier likevel ikke noe eksplisitt om de fem nøkkelpersonene som tilbys er de eneste konsulentene som kan benyttes ved avrop. Nøkkelpersonene skal derfor være en del av avtalegjennomføringen, men det utelukkes ikke at også andre konsulenter kan benyttes. Nøkkelpersonenes erfaring og kompetanse ut over de minstekrav som er angitt i kravspesifikasjonen vil være det som er avgjørende for evalueringen av underkriteriet *«Kompetanse»*. Minstekravene i kravspesifikasjonen er gjengitt i sakens bakgrunn avsnitt 4, og retter seg mot *«alle konsulenter som skal utføre tjenester på rammeavtalen»*.
- (33) Verken formuleringen knyttet til minstekrav, eller andre formuleringer i anskaffelsesdokumentene, gir eksplisitt svar på om øvrige personer utover nøkkelpersonene kunne benyttes som konsulenter på rammeavtalen. Kravspesifikasjonen inneholder likevel flere formuleringer som kan tilsi at kravene retter seg mot konsulenter ut over de fem nøkkelpersonene, ved at det er brukt formuleringer som *«Konsulenter»* og *«Alle konsulenter»*, se blant annet sakens bakgrunn avsnitt 4 og 5. Videre var det under punkt 4.4 om *«Fagområder»* angitt at leverandøren måtte *«ha en portefølje og kompetanse innen relevante fagområder»*. Når formuleringen av kravet retter seg generelt mot det leverandøren kan tilby, og ikke spesifikt mot de fem nøkkelpersonene som skal benyttes i evalueringen, trekker også dette i retning av at konkurransegrunnlaget ikke utelukket at det kunne benyttes ytterligere konsulenter enn de fem nøkkelpersonene.
- (34) Også innholdet i punkt 4.6.1 trekker i samme retning. Her var det angitt at leverandørene ved bestilling av oppdrag skulle besvare henvendelsen blant annet med *«CV på tilbudte konsulenter»*, se sakens bakgrunn avsnitt 6. Dersom det kun var de fem nøkkelpersonene som ble evaluert i konkurransen som skulle benyttes, ville det i de fleste tilfeller ikke være behov for å oversende CV på nytt. I beskrivelsen av avropsmekanismen i punkt 4.6.2 var det videre angitt at leverandøren rangert som nummer en ville kontaktes først,

og at hvis «denne leverandøren» ikke har anledning til å ta oppdraget, ville leverandør nummer to kontaktes. Formuleringen knyttet derfor ikke vurderingen av manglende kapasitet til om de fem nøkkelpersonene var tilgjengelige eller ikke, men om leverandøren som sådan kunne tilby personell. Gjennomgående i anskaffelsesdokumentene er det brukt lignende formuleringer, som er åpent formulert fremfor å begrense kretsen av konsulenter som kunne benyttes.

- (35) Videre var det i punkt 4.6.3 første avsnitt angitt at innklagede har rett til å avvise konsulenter som ikke oppfyller kompetansekravene, eller som anses uegnet for oppdraget, se sakens bakgrunn avsnitt 9. Teksten var tatt inn under hovedpunktet «*Organisering av avtalen/bestilling av oppdrag*» og knytter seg derfor til gjennomføring av kontrakten og ikke ved tildeling av kontrakt. Også ordlyden i punktet tilsier det samme, når vurderingen knyttes opp mot det konkrete «*oppdraget*». Konsekvensen av at en konsulent er blitt avvist, er at denne konsulenten ikke skal tilbys innklagede på senere oppdrag i kontraktsperioden, og dermed utelukkes fra fremtidige avrop. Dersom det kun er anledning å benytte de fem oppgitte nøkkelpersonene, vil en slik avvisning dermed få store konsekvenser både for leverandøren og innklagede ved kontraktgjennomføringen. Særlig sett hen til at innklagede skal vurdere konsulentenes egnethet for det konkrete oppdraget, har leverandøren ingen garanti for at konsulentene vil bli godkjent, selv om de oppfyller minstekravene og har vært vurdert som gode kandidater i evalueringen av delkriteriet om kompetanse. Punktets andre avsnitt angir videre at dersom en leverandør har levert konsulenter som ikke oppfyller kravene i kravspesifikasjonen, skal disse konsulentene skiftes ut. Muligheten for utskiftning vil være svært begrenset dersom valgmulighetene til leverandørene kun er de fem angitte nøkkelpersonene. En slik tolkning av anskaffelsesdokumentene harmonerer imidlertid dårlig med at rammeavtalene skal dekke en rekke forskjellige tjenester, innenfor forskjellige fagområder, både innenfor og utenfor normal arbeidstid, og skal kunne ivareta akutte oppdrag med oppstart samme eller neste dag.
- (36) Klagenemnda er etter dette kommet til at den mest nærliggende tolkningen for en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder var at rammeavtalen åpnet for å benytte konsulenter ut over de fem nøkkelpersonene. Leverandørene har likevel forpliktet seg til å benytte disse fem nøkkelpersonene ved avrop på rammeavtalen. Dersom innklagede ønsket å begrense rammeavtalen til kun fem tilbudte nøkkelpersoner, måtte dette ha vært tydeligere presisert i konkurransegrunnlaget. Nemnda bemerker likevel at konkurransegrunnlaget med fordel kunne ha vært tydeligere utformet i forbindelse med spørsmålet om det kunne benyttes konsulenter ut over de fem nøkkelpersonene ved avrop på rammeavtalen, eller ikke.
- (37) Klagenemnda kan etter dette ikke se at innklagedes praksis medfører en endring av kontrakten. Klagers anførsel fører ikke frem.

Konklusjon:

Indre Østfold kommune har ikke foretatt en ulovlig direkte anskaffelse.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Alf Amund Gulsvik

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur