



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

**Saken gjelder:** Avvisning av tilbud. De generelle kravene i anskaffelsesloven § 4.

*Innklagede gjennomførte en konkurranse etter anskaffelsesforskriften del I for anskaffelse av konsulenttenester til evaluering av nasjonal forskerskole for lærerutdanning (NAFOL). Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt de generelle kravene til likebehandling og forutberegnelighet i loven § 4 ved ikke å håndheve den sidetallsbegrensningen som var fastsatt i konkurransegrunnlaget.*

### Klagenemndas avgjørelse 12. oktober 2020 i sak 2020/410

**Klager:** Proba AS

**Innklaget:** Norges forskningsråd

#### Klagenemndas

**medlemmer:** Marianne Dragsten, Karin Fløistad og Sverre Nyhus

#### Bakgrunn:

- (1) Norges forskningsråd (heretter *innklagede*) kunngjorde 6. mars 2020 en konkurranse etter anskaffelsesforskriften del I for kjøp av konsulenttenester til evaluering av den nasjonale forskerskolen for lærerutdanning. Nærmere bestemt knyttet evalueringen seg til om den tidligere opprettede nasjonale forskerskolen, har bidratt til å heve kvaliteten på norsk forskerutdanning. Anskaffelsens verdi var i konkurransegrunnlaget estimert til 750 000 kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var opprinnelig 23. mars 2020, men ble forlenget til 17. april da det ikke kom inn tilbud innen utløpet av den opprinnelige fristen.
- (2) Ifølge konkurransegrunnlaget ville kontrakten bli tildelt tilbudet som fikk høyest uttelling på følgende tildelingskriterier:

<b>Kriterium</b>	<b>Vekt</b>	<b>Dokumentasjonskrav</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Kvalitet</i></li><li>- <i>Oppdragsrelevant kompetanse</i></li><li>- <i>Erfaring fra tilsvarende oppdrag</i></li><li>- <i>Formell kompetanse som er relevant for oppdraget</i></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 50 %</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>CV'er for hver av de tilbudte ressursene, som minst inneholder følgende opplysninger:</i></li><li>- <i>Navn og stilling</i></li><li>- <i>En beskrivelse av vedkommende ressurs' oppdragsrelevante kompetanse.</i></li><li>- <i>Referanser for relevante oppdrag som ressursen har utført i løpet av de siste tre år, inkludert en angivelse av</i></li></ul>

**Postadresse**  
Postboks 511  
Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse**  
Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: [post@knse.no](mailto:post@knse.no)  
[www.klagenemndssekretariatet.no](http://www.klagenemndssekretariatet.no)

		<i>referansens epost og telefonnummer.</i>
• <i>Oppdragsforståelse</i>	• <i>50 %</i>	• <i>Leverandøren skal inngi et løsningsforslag på maksimalt én side. Løsningsforslaget skal beskrive hvordan leverandøren ser for seg å løse oppdraget, som beskrevet i kravspesifikasjonen, og hvordan oppdragets kompleksitet, omfang og avgrensning vil bli reflektert i kontraktgjennomføringen.</i>

- (3) To leverandører leverte tilbud innen den utsatte fristen: Proba samfunnsanalyse (heretter *klager*) og NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- (4) Ved tildelingsbeslutning 30.april 2020 ble tilbyderne informert om at innklagede hadde innstilt NIFU (heretter *valgte leverandør*) som vinner av konkurransen. Det ble gitt følgende begrunnelse for tildelingen:

*«Begrunnelse for valg av NIFU*

*1) Vurdering av kvalitet: NIFU viser til svært god oppdragsrelevant kompetanse, og har vært ansvarlig for evalueringen av de nasjonale forskerskolene. NIFU kan derfor vise til spesifikk evalueringskompetanse fra tilsvarende oppdrag.*

*2) Oppdragsforståelse: NIFU viser svært god oppdragsbeskrivelse og forståelse og de har klare referanser til hva de har gjort tidligere. De har tydeliggjort ressursene og ressursbruken i dette oppdraget. De viser en bred og god inngang til oppdraget og har en fremskrevet metode. De kan vise til klar forståelse av oppdraget og hva som skal leveres.»*

- (5) Klager påklaget tildelingsbeslutningen og gjorde gjeldende at valgte leverandørs besvarelse av tildelingskriteriet «*Oppdragsforståelse*» overskred sidetallsbegrensningen oppstilt i konkurransegrunnlaget. Klager hevdet at valgte leverandørs tilbud derfor skulle ha vært avvist.
- (6) Innklagede tok ikke klagen til følge, og begrunnet dette med at:

*«[d]et formelle kravet til et løsningsforslag på én side er oppfylt av begge tilbyderne. I NIFU sitt kapittel Løsningsbeskrivelse har de selve Løsningsforslaget i kapittel 1.4 (side 7). Dette oppfylder kravet og det er dette som er vurdert under kriteriet Oppdragsforståelse. Vi ser at dette kan ha ført til en misforståelse av hva vi har lagt til grunn i våre vurderinger av de to kriteriene Oppdragsforståelse og Kvalitet. NIFU har levert en løsningsbeskrivelse på en side og ikke fem sider som det heter i klagen.*

*(...)*

*Kriteriet Oppdragsforståelse er således vurdert i kapittelet 1.4 i tilbudet fra NIFU, mens resten av kapittelet er vurdert under kriteriet Kvalitet. Løsningsforslaget er altså vurdert ut fra den ene siden NIFU har lagt til grunn og den ene siden Proba har lagt til grunn. Resten av dokumentasjonskravet er vurdert innenfor tildelingskriteriet Kvalitet.»*

- (7) Det fremgikk videre av klagetilsvaret at klager scoret 9 av 10 poeng på tildelingskriteriet «Oppdragsforståelse», mens valgte leverandør oppnådde 10 av 10 poeng.
- (8) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 18. mai 2020.
- (9) Kontrakt med valgte leverandør ble inngått 20. mai 2020.
- (10) Nemndsmøte i saken ble avholdt 12. oktober 2020.

#### **Anførsler:**

##### ***Klager har i det vesentlige anført:***

- (11) Innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud. Valgte leverandørs løsningsforslag under tildelingskriteriet «Oppdragsforståelse», overskred sidetallsbegrensningen i konkurransegrunnlaget.

##### ***Innklagede har i det vesentlige anført:***

- (12) Innklagede bestrider å ha brutt regelverket. Valgte leverandørs løsningsforslag fremgår av tilbudets punkt 1.4, kalt «Løsningsbeskrivelse», og utgjør totalt én side. Det er dette punktet som har blitt lagt til grunn ved evalueringen av valgte leverandørs tilbud under tildelingskriteriet «Oppdragsforståelse».

#### **Klagenemndas vurdering:**

- (13) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. klagenemndsforordningen § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av forskerkonsulenttjeneste for evaluering av den norske forskerskolen for lærerutdanning, som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 750 000 kroner. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen etter det opplyste forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 del I, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

##### *Avvisning av tilbud*

- (14) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud fra konkurransen, ettersom valgte leverandør ved besvarelsen av tildelingskriteriet «oppdragsforståelse», overskred kravet om at løsningsforslaget skulle utformes på maksimalt én side.
- (15) Forskriften del I, som denne saken gjelder, inneholder ingen særskilte regler om avvisning av tilbud eller leverandører. Bestemmelsene som klager har vist til, fra forskriften del II og del III, kommer ikke til anvendelse. Når oppdragsgiver har fastsatt egne regler for konkurransen, følger det imidlertid av kravene til likebehandling og forutberegnelighet i loven § 4, at oppdragsgiver må overholde disse reglene, se til sammenligning klagenemndas avgjørelse i sak 2019/455 avsnitt 26.
- (16) Én slik regel, som det er vanlig at oppdragsgiver oppstiller i konkurransegrunnlaget, er at leverandørenes besvarelser av tildelingskriteriene ikke må overstige et nærmere bestemt

antall sider. Brudd på en slik sidetallsbegrensning kan gi de aktuelle leverandørene økt mulighet til å synliggjøre merverdi. Dette kan lede til at de får en konkurransefordel som vanskeliggjør sammenligningen av tilbudene for oppdragsgiver. For å overholde kravene til likebehandling og forutberegnelighet, må oppdragsgiver derfor håndtere eventuelle overskridelser av en sidetallsbegrensning på en forsvarlig måte, jf. eksempelvis klagenemndas avgjørelse 2019/199 avsnitt 42 og 2019/30 avsnitt 63 og 69.

- (17) Det fulgte av konkurransegrunnlaget at besvarelsen av tildelingskriteriet «*Oppdragsforståelse*» skulle dokumenteres ved et løsningsforslag, som beskrev hvordan leverandøren så for seg å løse oppdraget og hvordan oppdragets kompleksitet, omfang og avgrensning ville bli reflektert i kontraktgjennomføringen. Denne løsningsbeskrivelsen skulle være på «*maksimalt én side*».
- (18) Innklagede var da forpliktet til å ta hensyn til denne sidetallsbegrensningen ved evalueringen av tilbudene.
- (19) Valgte leverandørs tilbud utgjorde totalt 17 sider og var inndelt i fire underpunkter. Disse fire underpunktene var igjen inndelt i flere underoverskrifter.
- (20) Innklagede har gjort gjeldende at det kun var punkt 1.4 «*Løsningsbeskrivelse*» på side syv som ble oppfattet som en besvarelse av tildelingskriteriet «*Oppdragsforståelse*». Ved evalueringen av valgte leverandørs tilbud la innklagede dette til grunn. De øvrige delene av tilbudet ble vurdert under tildelingskriteriet «*Kvalitet*».
- (21) Klagenemnda leser imidlertid valgte leverandørs tilbud slik at flere av opplysningene fra side tre til og med side syv, knytter seg til besvarelse av tildelingskriteriet «*Oppdragsforståelse*». I punkt 1.3 «*Om løsningsforslaget*» redegjorde valgte leverandør for hvordan de forsto oppdraget, og hvordan de la opp til å løse det. Punkt 1.3 ledet opp til spørsmålsskjemaet i punkt 1.4 med spørsmål valgte leverandør hadde laget til forskerne som skulle delta i evalueringen. Videre av punkt 1.3 fulgte overordnede formål og underpunkter «*som bestemmer NIFUs løsningsforslag*». Under de øvrige delene av punkt 1, fulgte opplysninger om oppdragets kompleksitet og omfang.
- (22) Ut fra tildelingsbrevet å bedømme, er det også mye som indikerer at innklagede – ved evalueringen av valgte leverandørs oppdragsforståelse – har sett hen til andre deler av tilbudet enn det ovennevnte punkt 1.4 «*Løsningsbeskrivelse*».
- (23) Klagenemnda finner på denne bakgrunn at innklagede har brutt de generelle kravene til likebehandling og forutberegnelighet i loven § 4 ved ikke å håndheve sidetallsbegrensningen i konkurransegrunnlaget på en forsvarlig måte.
- (24) Bruddet på regelverket som klagenemnda har konstatert, kan ha påvirket utfallet av konkurransen. Bruddet gir følgelig grunnlag for tilbakebetaling av klagegebyret, jf. klagenemndsforordningen § 13.
- (25) Klagenemnda finner ikke grunn til å uttale seg om vilkårene for å kreve erstatning anses oppfylt, jf. klagenemndsforordningen § 12.

### **Konklusjon:**

Norges forskningsråd har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved ikke å håndheve den sidetallsbegrensningen som var fastsatt i konkurransegrunnlaget.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Karin Fløistad

*Dokumentet er godkjent elektronisk*