



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

**Saken gjelder:** Ulovlig tildelingskriterium

*Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av en rammeavtale om internrevisjonstjenester. Klagenemnda kom til at tildelingskriteriet «Oppdragsforståelse» var lovlig, og at innklagede heller ikke hadde brutt regelverket ved tilbudsevalueringen.*

### Klagenemndas avgjørelse 24. januar 2023 i sak 2022/1657

**Klager:** KPMG AS

**Innklaget:** Boligbygg Oslo KF

**Klagenemndas medlemmer:** Finn Arnesen, Karin Fløistad og Sverre Nyhus

### Bakgrunn:

- (1) Boligbygg Oslo KF (heretter *innklagede*) kunngjorde 23. september 2022 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av en rammeavtale om internrevisjonstjenester. Tilbudsfristen var 31. oktober 2022. Anskaffelsens estimerte verdi var mellom 1,5 og 2 millioner kroner ekskl. mva. per år. Rammeavtalen ville ha en varighet på to år, med opsjon på forlengelse i ytterligere 1 + 1 år.
- (2) I konkurransegrunnlaget var formålet med anskaffelsen beskrevet slik:  
*«Internrevisjon skal bidra til at Boligbygg Oslo KF oppnår sine målsettinger ved å benytte en systematisk og strukturert metode for å evaluere og forbedre effektiviteten og hensiktsmessigheten av organisasjonens prosesser for risikostyring, styring og kontroll og governance.»*
- (3) Tildelingen ville basere seg på hvilket tilbud som hadde det beste forholdet mellom pris og kvalitet, basert på følgende kriterier:

<i>Kriterium</i>	<i>Vekt</i>	<i>Dokumentasjonskrav</i>
<i>Pris</i>	30 %	<i>Ferdig utfylt SSA – R bilag 5.</i>
<i>Oppdragsforståelse</i>	30 %	- <i>Revisjonsplan</i> - <i>Revisjonsrapport</i>
<i>Kvalitet herunder;</i>	40 %	<i>CV for tilbudt team.</i>

- Erfaring og kompetanse på tilbudt team		
--	--	--

(4) Tildelingskriteriet «Oppdragsforståelse» var videre beskrevet slik:

«Tilbyder skal levere et forslag til revisjonsplan år 1 basert på kunnskap om Boligbygg Oslo KF, offentlig tilgjengelig informasjon og internrevisjon generelt. Følgende momenter blir særlig vektlagt i planen:

- bakgrunn for valg av revisjonsprosjekt
- hvordan revisjonen skal gjennomføres
- estimert omfang per prosjekt (tid og kostnad)
- metode
- arbeidsprosess
- samarbeidsarena
- rapporteringsform

Revisjonsplanen skal skrives i word – format på maks 10 A4 sider, skriftstørrelse 10, skrifttype Times New Roman og enkel linjeavstand 1,0. Revisjonsplanen skal inkludere eventuelle bilder, tabeller, figurer o.l. Plan som overskrider 10 A4 sider eller ikke følger de kravene som er satt vil få trekk i evalueringen.

I tillegg til overnevnt revisjonsplan skal det legges ved et eksempel på revisjonsrapport.»

(5) Innen tilbudsfristen mottok innklagede tilbud fra KPMG AS (heretter klager) og Deloitte AS (heretter valgte leverandør).

(6) I tildelingsmeddelelsen var det gitt følgende sammenstilling av uttellingen på tildelingskriteriene:

Firma navn	Pris		Erfaring og kompetanse		Oppdragsforståelse		Sum	
	Score	Vekt	Score	Vekt	Score	Vekt	Poeng	Rang
Deloitte AS	10,00	30%	9,65	40%	8,80	30%	9,50	1
KPMG AS	9,27	30%	10,00	40%	8,40	30%	9,30	2

(7) Det ble angitt følgende om evalueringen under tildelingskriteriet «Oppdragsforståelse»:

«KPMG har fått 8,40 poeng og rangering som nr. 2 på tildelingskriteriet «oppdragsforståelse». Innlevert revisjonsplan belyser momentene nevnt i konkurransegrunnlaget godt. Etter Bolibbygg sin vurdering er innlevert eksempel på revisjonsrapport mangelfull da den ikke har tekstinnhold, og kun gir en oversikt på struktur og oppbygging for rapport (mal). Fravær av tekstinnhold har gitt utfordringer

*med å evaluere om rapporten er leservennlig/pedagogisk og det gis et vesentlig trekk i poeng for dette.»*

- (8) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 2. desember 2022.
- (9) Innklagede har opplyst at kontraktsinngåelse vil avventes til klagenemnda har behandlet saken.
- (10) Nemndsmøte i saken ble avholdt 23. januar 2023.

#### **Anførsler:**

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

- (11) Innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av klagers eksempel på revisjonsrapport under tildelingskriteriet «*Oppgaveforståelse*». Klager leverte et kundetilpasset eksempel, med den hensikt å vise hva som kan forventes ved kontraktstildeling, herunder rapportens oppbygging, visuelle profil, hoved- og underoverskrifter, forklarende figurer og fargekoder. Innholdet er inntatt for å demonstrere det grafiske utseende før den endelige teksten er klargjort. Det fremstår vilkårlig at klagers tilbud har fått et vesentlig trekk under henvisning til fravær av tekstinnhold og at dette skal ha gjort eksempelet lite leservennlig/pedagogisk.
- (12) Tildelingskriteriet «*Oppgaveforståelse*» er ulovlig, da det er uklart hva som ville bli vektlagt i evalueringen. I beskrivelsen av tildelingskriteriet er det for dokumentasjonskravet om revisjonsrapport, kun angitt at det skal leveres «*et eksempel på revisjonsrapport*». Det er ikke oppstilt krav til eksempelets innhold, eller angitt noe om hva som vil bli vektlagt i evalueringen av eksempelet. Det kan uansett ikke innfortolkes at innklagede har etterspurt et eksempel på revisjonsrapport med tekstinnhold, som er det klager har fått trekk for ikke å ha medtatt. Det nærmere tekstinnholdet vil avhenge av det enkelte tilfellet, og det vil ikke gi innklagede nevneverdig verdi å se hva som er skrevet i rapporter til andre kunder.
- (13) Feilen kan ikke rettes på annen måte enn avlysning.

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

- (14) Innklagede har formulert tildelingskriteriet «*Oppdragsforståelse*» tilstrekkelig klart i konkurransegrunnlaget, jf. forutberegnelighetsprinsippet i loven § 4 og forskriften § 14-1 (5). En naturlig forståelse av at det skulle legges ved et eksempel på en revisjonsrapport, må være at det ble etterspurt en fullstendig rapport, ikke kun en mal.
- (15) Dersom innklagede har stilt et ulovlig tildelingskriterium, har ikke dette påvirket deltakerinteressen eller utfallet av konkurransen. Det foreligger derfor ikke avlysningsplikt. Dersom vurderinger knyttet til innleverte revisjonsrapporter fjernes fra tildelingskriteriet, vil ikke det endre rangeringen eller utfallet av konkurransen. Hverken klager eller andre interessenter har stilt spørsmål knyttet til dokumentasjonen eller evalueringen av det aktuelle tildelingskriteriet. Det er derfor ikke sannsynlig at feilen har påvirket deltakelsen i konkurransen.
- (16) Innklagedes evaluering under tildelingskriteriet «*Oppdragsforståelse*» er ikke foretatt i strid med forutberegnelighetsprinsippet i loven § 4. I evalueringen vektla innklagede eksempelrapportenes leservennlighet og pedagogikk, hvor klart språk og forklarende

virkemidler (slik som figurer, tabeller, fargekoder og godt sammendrag) var av betydning. Det ble også vurdert om rapporten var oversiktlig med passende detaljeringsgrad, som ikke overskygget revisjonens overordnede funn og vurderinger. En eksempelrapport viser hvordan leverandørene vil løse oppgavene anskaffelsen gjelder. Dette er et forhold som kunne utledes fra tildelingskriteriet.

#### **Klagenemndas vurdering:**

- (17) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder en rammeavtale om internrevisjonstjenester. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (18) Klagenemnda skal ta stilling til om tildelingskriteriet «*Oppdragsforståelse*» er ulovlig.
- (19) Det følger av forskriften § 18-1 (4) at tildelingskriteriene skal ha tilknytning til leveransen. Tildelingskriteriene skal videre utformes på en klar og utvetydig måte, slik det fremgår av en rekke saker fra EU-domstolens praksis, blant annet sak C-19/00 *SIAC Construction*. Dette klarhetskravet innebærer at tildelingskriteriene skal gi en normalt påpasselig leverandør tilstrekkelig informasjon om hvilke egenskaper som er relevante i bedømmelsen av kriteriet, jf. de grunnleggende prinsippene om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet i loven § 4.
- (20) Evalueringen under tildelingskriteriet «*Oppgaveforståelse*» skulle baseres på leverandørenes forslag til revisjonsplan år 1, og et innlevert eksempel på en revisjonsrapport.
- (21) Revisjonsplanen skulle inneholde bakgrunnen for valg av revisjonsprosjekt, hvordan revisjonen skulle gjennomføres, estimert omfang per prosjekt, metode, arbeidsprosess, samarbeidsarena og rapporteringsform. Revisjonsplanen skulle også inneholde eventuelle bilder, tabeller, figurer og lignende.
- (22) Det var ikke nærmere presisert hva eksempelet på en revisjonsrapport skulle inneholde. Klagenemnda er imidlertid ikke enig med klager i at det var uklart at det skulle leveres et eksempel med tekstinnhold. Bakgrunnen for at klager leverte en revisjonsrapport uten tekstinnhold, var å vise hva som kunne forventes ved kontraktstildeling, herunder rapportens oppbygging, visuelle profil, hoved- og underoverskrifter, forklarende figurer og fargekoder. Med en slik forståelse ville ikke eksempelet på revisjonsrapport gi mer informasjon enn det som var angitt at revisjonsplanen skulle inneholde.
- (23) Klager mener videre at det ikke vil gi innklagede nevneverdig verdi å se hva som er skrevet i rapporter til andre kunder. Klagenemnda forstår innvendingen slik at klager mener at denne delen av tildelingskriteriet derfor ikke har tilknytning til leveransen, jf. forskriften § 18-1 (4).
- (24) Klagenemnda er ikke enig i dette. Et eksempel på en revisjonsrapport er egnet til å vise noe mer om leverandørens oppgaveforståelse enn revisjonsplanen, nettopp gjennom tekstinnholdet. Formålet med anskaffelsen er å forbedre effektiviteten og hensiktsmessigheten av oppdragsgivers prosesser på en systematisk og strukturert måte. En revisjonsrapport med tekstinnhold gir oppdragsgiver et bredere grunnlag for å vurdere leverandørens formidlingsevne, detaljeringsgrad og hvordan forklarende virkemidler vil

fungere i praksis. Nemnda er derfor av den oppfatning at denne delen av tildelingskriteriet hadde den nødvendige tilknytningen til leveransen.

- (25) Innklagede har etter dette ikke brutt regelverket ved å oppstille et ulovlig tildelingskriterium.
- (26) Klager har også anført at innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av klagers eksempel på revisjonsrapport under tildelingskriteriet «*Oppgaveforståelse*».
- (27) Ettersom klagenemnda mener det var klart at eksempelet på revisjonsrapport skulle ha tekstinnhold, utgjør det ikke et brudd på regelverket at innklagede har gitt trekk for at dette manglet i klagers eksempel.

***Konklusjon:***

Boligbygg Oslo KF har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Finn Arnesen

*Dokumentet er godkjent elektronisk*