



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avlysning/totalforkastelse. Ulovlig tildelingskriterium.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av parallelle rammeavtaler for konsulenttenester innen innkjøp, logistikk og økonomi. Klager anførte at tildelingskriteriet «Kvalitet», herunder underkriteriet «Kompetanse/erfaring på tilbyders konsulenter», var ulovlig og at konkurransen måtte avlyses. Klagenemnda konkluderte med at underkriteriet var ulovlig og at innklagede var forpliktet til å avlyse konkurransen.

Klagenemndas avgjørelse 6. mai 2025 i sak 2025/0516

Klager: Tiger Consulting AS

Innklaget: Sykehusinnkjøp HF

Klagenemndas

medlemmer: Tarjei Bekkedal, Hanne S. Torkelsen og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Sykehusinnkjøp HF (heretter *innklagede*) kunngjorde 19. november 2024 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av parallelle rammeavtaler for konsulenttenester innen innkjøp, logistikk og økonomi. Rammeavtalene hadde en varighet på to år med opsjon på forlengelse i ett pluss ett år. Anskaffelsen bestod av fem delkontrakter med en samlet estimert verdi på 186 millioner kroner ekskl. mva., maksimalt 255 millioner kroner. Klagesaken gjelder delkontrakt C, som hadde en estimert verdi på 48 millioner kroner over 4 år, maksimalt 62 millioner kroner. Tilbudsfrist var 18. desember 2024.
- (2) Formålet med anskaffelsen var å sikre tilgang til konsulenter innenfor innkjøp, logistikk og økonomi hos de regionale helseforetakene og virksomheter som er eid av disse. Delkontrakt C gjaldt konsulenttenester innen offentlige anskaffelser. Tjenestene omfattet bistand til blant annet gjennomføring av offentlige anskaffelser, analyser i forbindelse med enkeltanskaffelser, kvalitetssikring og evaluering, og oppføring av kontrakter og leverandører.
- (3) Kontrakt skulle tildeles basert på tildelingskriteriene «Pris», vektet 50 prosent, og «Kvalitet», vektet 50 prosent.
- (4) Om tildelingskriteriet «Pris» var det angitt i konkurransegrunnlaget at leverandørenes tilbudte priser ville utgjøre makspriser under rammeavtalen, og at det var forventet at leverandørene ville konkurrere aktivt på pris i minikonkurransene under rammeavtalen.
- (5) Tildelingskriteriet «Kvalitet» bestod av de to underkriteriene «Oppfølging av konsulenter i oppdrag og kompetanseoverføring til Kunde», vektet 30 prosent, og «Kompetanse/erfaring på tilbyders konsulenter», vektet 70 prosent. Tildelingskriteriet med tilhørende underkriterier og relevante vurderingsmomenter var angitt på følgende måte i konkurransegrunnlaget:

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

Krav		Vekt
1.1	Oppfølging av konsulenter i oppdrag og kompetanseoverføring til Kunde	30 %
1.1.1	- Rutiner for hvordan konsulenten forberedes i forkant av oppdrag	33,33 %
1.1.2	- Rutiner for hvordan tilbyder sikrer at planlagt fremdrift overholdes	33,33 %
1.1.3	- Hvordan tilbyder sikrer kompetanseoverføring til kunde underveis- og etter endt oppdrag	33,33 %
1.2	Kompetanse/erfaring på tilbyders konsulenter	70 %
1.2.1	- Relevant utdanning, konsulentnivå og erfaring hos konsulentene samt hvilke kompetanseområder som dekkes innen hver delkontrakt	100 %
Totalt		100 %

- (6) Evalueringen av tildelingskriteriet «Kvalitet» skulle baseres på leverandørenes besvarelse av kravspesifikasjonen. Hvert evalueringskrav skulle gis poeng fra 1 til 10.
- (7) I kravspesifikasjonen var det oppstilt følgende minstekrav til ytelsen som skulle leveres under rammeavtalen:

«Tilbyder må ha systemer for å sikre at kompetansen som etterspørres innenfor avtalen, vedlikeholdes og utvikles.

Tilbyder skal beskrive følgende:

1.0.1: Tiltak og metoder for å videreutvikle konsulentenes kompetanse, herunder kurs, sertifisering og andre kompetansehevende tiltak.

1.0.2: Tiltak og metoder for å beholde konsulenter, opprettholde kompetanse og sikre lav turnover.»

- (8) Videre var det oppstilt følgende evalueringskrav knyttet til underkriteriet «Kompetanse/erfaring på tilbyders konsulenter»:

«Det vurderes å være av stor betydning for kvaliteten på leveransene Kunden kan forvente at tilbudte konsulenter har relevant erfaring og holder et høyt faglig nivå, samt at tilbyder har tilgang til et antall konsulenter som bidrar til at det faglige nivået vil gjenspeiles i de kjøp som foretas under rammeavtalen.

Oppdragsgiver vil vektlegge følgende:

1.2.1: Relevant utdanning, konsulentnivå og erfaring hos konsulentene samt hvilke kompetanseområder som dekkes innen hver delkontrakt.»

- (9) Leverandørene skulle besvare evalueringskravet i et Excel-skjema vedlagt kravspesifikasjonen. I veiledningsfanen til skjemaet var det innledningsvis informert om at:

«Det vurderes å være av stor betydning for kvaliteten på leveransene Kunden kan forvente at tilbudte konsulenter har relevant erfaring og holder et høyt faglig nivå, samt

at tilbyder har tilgang til et antall konsulenter som bidrar til at det faglige nivået vil gjenspeiles i de kjøp som foretas under rammeavtalen.

[...]

Tilbyder skal oppgi navn på konsulenter for de delkontraktene tilbyder ønsker å inngi tilbud på. Tilbyder skal oppgi fullt navn på konsulenter (jf. kompetansekategori i prisskjema – Spesialist, seniorkonsulent eller juniorkonsulent) med relevant erfaring innen den aktuelle delkontrakten de **siste 10 år regnet fra tilbudsfrist for hovedkonkurransen.** Beskrivelsene av delkontraktene kan ses i konkurransebestemmelsene punkt 1.2. Konsulenter som har sluttet eller av andre grunner ikke vil være tilgjengelig for oppdragsgiver i avtaleperioden, kan ikke tas med.»

- (10) Deretter var det informert om at maksimalt fem konsulenter kunne tilbys i besvarelsen av underkriteriet. For hver konsulent skulle det opplyses om utdanningsnivå, konsulentnivå og relevant erfaring med gjennomføring av offentlige anskaffelser. Skjemaet inneholdt forhåndsfastsatte alternativer for å beskrive konsulentenes kompetanse og erfaring. I veiledningsfanen var det gitt en oversikt over hvor stor poengmessig uttelling leverandørene ville få for ulike relevant erfaring og de ulike utdannings- og konsulentnivåene, basert på hvilket alternativ som passet best for deres konsulenter.
- (11) Leverandørenes poeng på underkriteriet «Kompetanse/erfaring på tilbyders konsulenter» ble automatisk regnet ut i følgende tabell:

Type erfaring	Totalt antall	Total score
Sum erfaring spesialisthelsetjenesten og offentlige virksomheter	0	0
Sum erfaring spesialisthelsetjenesten	0	0
Sum erfaring annen offentlig virksomhet	0	0
Sum erfaring komplekse virksomheter	0	0
Sum antall doktorgrad	0	0
Sum antall mastergrad	0	0
Sum antall bachelorgrad	0	0
Sum antall spesialist	0	0
Sum antall seniorkonsulent	0	0
Sum antall juniorkonsulent	0	0
Teoretisk maksscore er 30, tilbyder har fått:		0

- (12) I rammeavtalen punkt 1.3 var det gitt en punktvis oppstilling av hvilke dokumenter som inngikk i avtalen. Det fulgte av kulepunkt to og tre at leverandørenes utfylte kravspesifikasjon og vedlegg til denne, var omfattet.
- (13) Av rammeavtalen fremgikk det videre at avrop skulle gjennomføres ved minikonkurranser på alle oppdrag. Det var listet opp ni tildelingskriterier som oppdragsgiver fritt kunne velge blant, ved gjennomføring av minikonkurransene. Blant annet kunne det konkurreres på totalpris, reisekostnader, personlig egnethet og kompetanse/erfaring. I rammeavtalen beholdt oppdragsgiver seg retten til å avvise en tilbudt konsulent på bakgrunn av referansesjekk eller manglende erfaring eller kompetanse.

- (14) I bilaget «*Prosedyre for minikonkurranse*» var det angitt at den prisen leverandørene tilbød i hovedkonkurransen, utgjorde den enkelte leverandørs makspris i minikonkurransene. Det stod også at leverandørene ikke hadde anledning til å tilby andre konsulentnivåer enn de som var oppgitt i vedlegget «*Prisliste*».
- (15) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede blant annet følgende spørsmål om hvordan underkriteriet «*Kompetanse/erfaring på tilbyders konsulenter*» skulle besvares:
- «Bilag kompetanse og erfaring tilbyders konsulenter – konsulentnivå: med fremstilte poengscorer legges det opp til at tilbyder kun leverer spesialister, dersom man kan det. Ønsker dere variasjon, eller vil toppscore kun gis ved spesialist-konsulentnivå?»*
- (16) Innklagede svarte at variasjon i konsulentnivå ikke ville gi merverdi og oppfordret leverandørene «*til å oppgi en sammensetning av ressurser som gir mest og høyest toppscore/totalscore*».
- (17) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede 16 tilbud for delkontrakt C, herunder fra Tiger Consulting AS (heretter *klager*), Azets Consulting AS, SYSTRA Norge AS, Odin Prosjekt AS, Inventura AS, KPMG AS og Metier AS.
- (18) Ved tildelingsbrev 19. februar 2025 ble leverandørene informert om at rammeavtale for delkontrakt C var tildelt Azets Consulting AS, SYSTRA Norge AS, Odin Prosjekt AS, Inventura AS, KPMG AS og Metier AS. Klager var rangert som nummer 8.
- (19) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 24. mars 2025. Klagebehandling startet samme dag, jf. klagenemndsforordningen § 13.
- (20) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (21) Nemndsmøte i saken ble avholdt 5. mai 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (22) Tildelingskriteriet «*Kvalitet*», herunder underkriteriet «*Kompetanse/erfaring på tilbyders konsulenter*», er ulovlig. Underkriteriet mangler tilknytning til leveransen. Det skal tilbys inntil fem konsulenter under underkriteriet, og det er lagt opp til at leverandørene skal konkurrere på den enkelte konsulentens utdanning, konsulentnivå og erfaring. Rammeavtalen viser imidlertid at leverandørene ikke er forpliktet til å gjennomføre kontrakten med de konsulentene som er tilbudt og evaluert under underkriteriet «*Kompetanse/erfaring på tilbyders konsulenter*». Hvert avrop skal gjennomføres ved minikonkurranser hvor innklagede står fritt til å oppstille nye tildelingskriterier. Leverandørenes svar på underkriteriet utgjør heller ikke en del av rammeavtalen. Samlet innebærer dette i realiteten at leverandørene ikke er forpliktet av tilbudet som ble inngitt i hovedkonkurransen, og at det som har vært gjenstand for evaluering ikke må leveres ved gjennomføringen av kontrakten. Rammeavtalen legger dessuten opp til at innklagede fritt kan velge mellom de konsulentene som leverandørene tilbyr i minikonkurransene.
- (23) Det er ingen sanksjoner eller form for etterprøving av hvorvidt leverandørene kan levere i tråd med tilbudet. Manglende etterprøving av hvorvidt leverandørene reelt sett kan

levere en tilbudt ytelse, medfører etter rettspraksis at evalueringen er uforsvarlig, se LF-2014-32160. Rammeavtalen åpner for at leverandørene kan oppgi kvaliteter ved konsulentene i tilbudet, uten at disse konsulentene nødvendigvis brukes ved gjennomføringen av kontrakten. Innklagedes vurdering av tilbudenes sterke og svake sider, har derfor ingen verdi. Tildelingskriteriet mangler tilknytning til leveransen.

- (24) Innklagede plikter å avlyse konkurransen som følge av det ulovlige tildelingskriteriet. Underkriteriet utgjorde 70 prosent av tildelingskriteriet «*Kvalitet*», som igjen var vektet med 50 prosent. Underkriteriet utgjorde dermed en sentral del både ved tilbudsutformingen og i den konkrete evalueringen. På dette tidspunktet i konkurransen kan ikke feilen rettes på annen måte enn ved avlysning.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (25) Tildelingskriteriet «*Kvalitet*», herunder underkriteriet «*Kompetanse/erfaring på tilbyders konsulenter*», er lovlig. Underkriteriet har den nødvendige tilknytningen til ytelsen som skal leveres. Hvert avrop skal gjennomføres som en minikonkurranse, og underkriteriet hjelper innklagede til å evaluere leverandørenes evne til å levere tilbud i minikonkurransene. Det fremgår av evalueringskrav 1.2 at det er av stor betydning for helseforetakene at «*tilbyder har tilgang til et antall konsulenter som bidrar til at det faglige nivået vil gjenspeiles i de kjøp som foretas under rammeavtalen*», noe som tilsier at det skal tilbys samme konsulenter i minikonkurransene som i hovedkonkurransen. I konsulentanskaffelser er det aldri en garanti for at de konsulentene som tilbys i hovedkonkurransen, er tilgjengelig for de aktuelle oppdragene under rammeavtalen. Det har derfor ikke vært ønskelig å oppstille en slik begrensning. Underkriteriet gir likevel en visshet om at leverandørene tilbyr kompetente leverandører.
- (26) Dersom underkriteriet er ulovlig, har innklagede uansett ikke plikt til å avlyse konkurransen. Det er ingen holdepunkter for at kriteriet har påvirket deltakerinteressen. Dersom det hadde vært oppstilt et absolutt krav om at konsulentene som ble tilbudt i hovedkonkurransen også skulle leveres i minikonkurransene, med supplerende regler for utskifting, kan innklagede heller ikke se at utfallet av evalueringen ville blitt påvirket. Det er ingen holdepunkter for at andre konsulenter ville blitt tilbudt. Mest sannsynlig ville leverandørene fremdeles tilbudt de konsulentene som møtte oppdragsgivers behov på best mulig måte.

Klagenemndas vurdering:

- (27) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder parallelle rammeavtaler for konsulenttjenester, som er en tjenesteanskaffelse. Klagen gjelder delkontrakt C. Delkontraktens verdi er estimert til maksimalt 62 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.
- (28) Klagenemnda skal i det følgende ta stilling til om underkriteriet «*Kompetanse/erfaring på tilbyders konsulenter*», er ulovlig.
- (29) Det følger av forskriften § 18-1 (4) første punktum at tildelingskriteriene skal ha «*tilknytning til leveransen*». I andre punktum er det utdypet at slik tilknytning foreligger når tildelingskriteriene «*relaterer seg til [...] tjenestene [...] som kontrakten gjelder*».

- (30) I klagenemndspraksis er det lagt til grunn at tilknytningskravet er oppfylt når tildelingskriteriet «*legger opp til en vurdering av sterke og svake sider ved ytelsene som tilbys*», se klagenemndas avgjørelse i sak 2024/296, avsnitt 17 med videre henvisninger. For at tildelingskriteriet skal ha tilknytning til leveransen, gjelder det også et krav om at kriteriet må legge opp til en evaluering av forpliktende sider ved tilbudet, se klagenemndas avgjørelse i sak 2023/1135, avsnitt 25 med videre henvisninger.
- (31) Tildelingskriteriet «*Kvalitet*» bestod av to underkriterier, hvor «*Kompetanse/erfaring på tilbyders konsulenter*» var vektet 70 prosent. Leverandørene skulle besvare dette underkriteriet ved å fylle inn utdanningsnivå, konsulentnivå og relevant erfaring for inntil fem konsulenter i et skjema vedlagt kravspesifikasjonen. Poengene på underkriteriet ble automatisk regnet ut basert på de opplysningene leverandørene fylte inn i skjemaet.
- (32) I veiledningsfanen til Excel-skjemaet var det angitt at det var av stor betydning at leverandørenes konsulenter holdt et høyt faglig nivå og at dette nivået kunne gjenspeiles i de kjøp som ble foretatt under rammeavtalen. Det var også informert om at det ikke var adgang til å tilby konsulenter som ikke ville være tilgjengelige for oppdragsgiver i avtaleperioden. Informasjonen i veiledningsfanen er gjengitt i avsnitt 9.
- (33) I rammeavtalen var det angitt at både kravspesifikasjonen og vedlegg til denne, inngikk i avtalen mellom helseforetakene og leverandørene. Av rammeavtalen fremgikk det videre at hvert oppdrag skulle fordeles gjennom minikonkurranser, hvor kunden hadde adgang til å oppstille nye tildelingskriterier. Kunden kunne fritt velge mellom kriteriene totalpris, reisekostnader/oppmøtekostnader, tilgjengelighet, personlig egnethet, kompetanseoverføring, arbeidsmetodikk, kompetanse/erfaring, oppdragsforståelse og løsningsbeskrivelse, og tilnærming.
- (34) Det er ikke angitt uttrykkelig i anskaffelsesdokumentene at besvarelsen av underkriteriet var kontraktsrettslig forpliktende. Verken den veiledende informasjonen om at underkriteriet ikke kunne besvares med konsulenter som var utilgjengelig for oppdragsgiver under avtaleperioden, eller at det var av stor betydning at det faglige nivået i besvarelsen av underkriteriet kunne gjenspeiles ved gjennomføringen av kontrakten, kan leses som at besvarelsen skulle være forpliktende. Det gis riktignok uttrykk for et ønske om at de konsulentene som beskrives skal være tilgjengelige for oppdrag under rammeavtalen, men det er ikke angitt at leverandørene var rettslig forpliktet til å tilby akkurat disse konsulentene i de fremtidige minikonkurransene.
- (35) Det fremgår heller ikke av rammeavtalen at konsulentene som ble presentert i besvarelsen av underkriteriet, skulle tilbys i de fremtidige minikonkurransene. Rammeavtalen er lagt opp slik at det skulle konkurreres om hvert oppdrag gjennom minikonkurranser med nye tildelingskriterier. Dette innebærer at de konsulentene som ble tilbudt i hovedkonkurransen, ikke nødvendigvis vil gi best uttelling på de kriteriene som oppstilles i de enkelte minikonkurransene. Vilklårene i rammeavtalen tilsier dermed at besvarelsen av underkriteriet ikke skulle være forpliktende for leverandørene.
- (36) På denne bakgrunn har klagenemnda kommet til at leverandørenes besvarelse av underkriteriet «*Kompetanse/erfaring på tilbyders konsulenter*» ikke var en forpliktende side ved leverandørenes tilbud, slik at underkriteriet mangler den nødvendige tilknytningen til leveransen og er ulovlig etter forskriften § 18-1 (4).
- (37) Klagenemnda tar så stilling til om innklagede har plikt til å avlyse konkurransen.

- (38) En oppdragsgiver har plikt til å avlyse en konkurranse dersom det er begått feil som kan ha påvirket deltakerinteressen eller konkurranseutfallet, og feilen ikke kan rettes på annen måte enn ved avlysning, se blant annet Høyesteretts avgjørelse i HR-2019-1801 (Fosen Linjen), avsnitt 85 med henvisning til EFTA-domstolens uttalelse i sak E-16/16, avsnitt 106.
- (39) Tildelingskriteriene har stor betydning for leverandørene når de vurderer hvorvidt de skal delta i konkurransen og når de utformer tilbudene sine. Tildelingskriteriet «*Kvalitet*» var vektet 50 prosent, og underkriteriet «*Kompetanse/erfaring på tilbyders konsulenter*» utgjorde 70 prosent av kvalitetskriteriet. Det vil si at underkriteriet utgjorde 35 prosent av tilbudsevalueringen. I spørsmål og svar har innklagede videre oppfordret leverandørene til å oppgi de ressursene som vil gi høyest totalscore. Det er dermed klart at dette kriteriet kan ha påvirket deltakerinteressen eller konkurranseutfallet. Innklagede plikter derfor å avlyse konkurransen.
- (40) På bakgrunn av dette resultatet, tar ikke klagenemnda stilling til klagers øvrige anførsel.
- (41) Bruddet klagenemnda har konstatert, «*kan*» ha påvirket resultatet av konkurransen. Klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Konklusjon:

Sykehusinnkjøp HF har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å oppstille et ulovlig underkriterium.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hanne S. Torkelsen

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur