



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Begrunnelse. Uklart/feil konkurransegrunnlag.

Innklagede gjennomførte en konkurranse om tjenstekonsesjonskontrakter for levering av brukerstyrt personlig assistanse. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved ikke å angi vekt på underkriterier, at tilbudsevalueringen var i strid med prinsippet om etterprøvbarehet og at begrunnelsesplikten ikke var overholdt. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt begrunnelsesplikten.

Klagenemndas avgjørelse 2. september 2025 i sak 2025/1052

Klager: Mio BPA AS

Innklaget: Leirfjord kommune

Klagenemndas

medlemmer: Tarjei Bekkedal, Bjørn Berg og Kjersti Holum Karlstrøm

Bakgrunn:

- (1) Leirfjord kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 15. april 2025 en konkurranse om parallelle rammeavtaler om tjenstekonsesjonskontrakter for levering av brukerstyrt personlig assistanse. Rammeavtalene hadde en varighet på tre år med mulighet til forlengelse i ett år. Anskaffelsens verdi var estimert til maksimalt 30 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 23. mai 2025.
- (2) Kontrakt skulle tildeles basert på tildelingskriteriet «*[k]valitet*» vektet 100 prosent. Tildelingskriteriet skulle evalueres på bakgrunn av leverandørenes besvarelse av tre evalueringskrav: «*Leverandørens ansvar*», «*[o]pplæring og oppfølging av arbeidsleder og medarbeidere*» og «*[o]pplæring av assistenter*».
- (3) Besvarelsen av «*[l]everandørens ansvar*» skulle være på maksimalt to sider og skulle blant annet inneholde en beskrivelse av opplæring og tiltak for oppfølging av arbeidsleder, og leverandørens rutiner for å sikre overholdelse av arbeidsmiljølovens bestemmelser, herunder system for HMS og internkontroll. Evalueringskravet «*[o]pplæring og oppfølging av arbeidsleder og medarbeidere*» skulle besvares på inntil fire sider, og besvarelsen skulle blant annet inneholde informasjon om opplæring av arbeidsledere og leverandørens rutiner for videre oppfølging og veiledning av arbeidsleder og medarbeidere. For evalueringskravet «*[o]pplæring av assistenter*», skulle leverandørene på inntil to sider blant annet beskrive sine systemer for opplæring, rådgivning og veiledning overfor arbeidstakerne, herunder hvilke kurs som krevdes for å arbeide som assistent.
- (4) Det var angitt i konkurransegrunnlaget at det ved tilbudsevalueringen skulle benyttes en skala fra 1 til 10, der beste tilbud fikk 10 poeng og de øvrige tilbudene ble evaluert relativt og fikk poeng basert på forskjellene fra beste tilbud.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (5) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede syv tilbud, herunder fra Mio BPA AS (heretter *klager*), Prima Assistanse AS, Ecura Hjemmetjenester og BPA AS, og BPA Nord AS.
- (6) Den 18. juni 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Prima Assistanse AS, Ecura Hjemmetjenester og BPA AS, og BPA Nord AS. Om tilbudsevalueringen stod det at det hadde blitt brukt en relativ metode, og det var gjentatt at tildelingskriteriet «*[k]valitet*» var delt inn i de tre underkriteriene «*[l]everandørens ansvar*», «*[o]ppplæring og oppfølging av arbeidsleder og medarbeider*» og «*[o]ppplæring av assistent*».
- (7) Tildelingsbrevet inneholdt også en tabell med oversikt over leverandørenes samlede poeng. Denne viste at Prima Assistanse AS hadde oppnådd 10 poeng, Ecura Hjemmetjenester og BPA AS hadde fått 9,83 poeng, BPA Nord AS hadde fått 9,50 poeng og klager hadde fått 9,33 poeng. Det var gitt følgende begrunnelse for evalueringen og valg av leverandører:

«For kriteriet leverandørens ansvar skal leverandøren beskrive hvordan de ivaretar disse kravene. Alle fem leverandører har gitt gode, presise og utfyllende svar og det er høy kvalitet fra alle leverandørene. Prima Assistanse AS og Ecura Hjemmetjenester og BPA AS har veldig god dokumentasjon og en tydelig beskrivelse av sine HMS-systemer og internkontroll. Deres besvarelser er noe sterkere på dette området og begge har derfor fått 10 poeng. De andre leverandører har fått 9,5 poeng.

Alle fem selskaper har gode beskrivelser av sin opplæring av arbeidsleder og medarbeider. Men også her har Prima Assistanse AS en mer omfattende og systematisk beskrivelse av sin opplæring, både den fysiske og den digitale. Selskapet har fått 10,0 poeng. Både BPA Nord AS og Ecura Hjemmetjenester og BPA AS kan vise til veletablerte og dokumenterte rutiner for opplæringen og har derfor begge fått 9,5 poeng. Mio BPA AS og Medvind Assistanse har ikke like gode beskrivelser av metoder og verktøy som de andre leverandører og har derfor fått 9,0 poeng.

Alle leverandører har gode beskrivelser av opplæringen til assistent, men også her har Prima Assistanse AS og Ecura Hjemmetjenester og BPA AS de beste beskrivelsene. Begge har tydelige rutiner for varsling og opplæring med tilstedeværelse for assistenten. Begge har derfor fått 10 poeng. De andre leverandører har fått 9,5 poeng.»

- (8) Klager påklaget tildelingen 23. juni 2025 og gjorde gjeldende at det ikke var grunnlag for å gi deres tilbud trekk. Klager anførte også at det fremstod som at ikke alle etterspurte forhold var tatt i betraktning ved tilbudsevalueringen, og anmodet om at det ble foretatt en ny vurdering av tilbudene. Innklagede opprettholdt tildelingsbeslutningen 27. juni 2025. I klagesvaret skrev innklagede at de innkomne tilbudene hadde høy kvalitet og var svært like. Innklagede forklarte videre at «*ingen leverandører ble trukket i poeng. I stedet, basert på innkjøpsfaglig skjønn, måtte vi gi noen av leverandørene et lite knepp ekstra poeng for å kunne gjøre en endelig vurdering.*»
- (9) Klager påklaget tildelingsbeslutningen på ny 27. juni 2025, og gjorde blant annet gjeldende at uttalelsen om at «*noen leverandører fikk et lite knepp ekstra poeng*» ikke hadde forankring i den angitte evalueringsmodellen. Innklagede opprettholdt tildelingsbeslutningen på ny 10. juli 2025. I klagesvaret ble det forklart at opplysningene om evalueringsmetode i forrige klagesvar var feil, og det ble vist til

konkurransegrunnlaget og poengtert at tilbudene hadde blitt evaluert ved bruk av en relativ evalueringsmetode.

- (10) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 11. juli 2025. Klagebehandling startet 14. juli 2025, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (11) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (12) Nemndsmøte i saken ble avholdt 1. september 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (13) Innklagede har brutt prinsippet om etterprøvbarhet ved tilbudsevalueringen. Av evalueringen fremgår det at forskjellene mellom tilbudene var små, men at det likevel var gitt poengforskjeller på inntil ett poeng. Det er ikke angitt hvilke konkrete forhold som har ført til disse poengforskjellene, herunder hvordan tilbudene er vurdert i lys av tildelingskriteriene.
- (14) Den begrunnelsen som er gitt for valg av leverandør, oppfyller ikke regelverkets krav. Begrunnelsen gir ikke tilstrekkelig innsyn i de vurderingene som er gjort og synliggjør ikke hvorfor ett tilbud er vurdert som bedre enn et annet. Det er dermed ikke mulig for leverandørene å forstå hva som har vært avgjørende i evalueringen.
- (15) Innklagede har gitt motstridende informasjon i forbindelse med klagebehandlingen, noe som ytterligere svekker muligheten til å forstå hvordan evalueringen er foretatt. I klagebehandlingen ble det først gitt uttrykk for at tilbudene var evaluert etter en absolutt metode, men i senere svar ble det opplyst at det var benyttet en relativ metode.
- (16) Innklagede har brutt regelverket ved ikke å angi hvordan de tre underpunktene under tildelingskriteriet «*Kvalitet*», er vektet. Den manglende informasjonen om disse punktenes vekt gjør det umulig å forstå hvordan poengsummen er satt sammen og har gjort det vanskelig for leverandørene å utforme og prioritere innholdet i tilbudene sine, noe som strider mot prinsippet om forutberegnelighet.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (17) Det er gitt en tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandører. Begrunnelsen gjør det mulig for klager å forstå hvorfor eget tilbud ikke nådde opp i konkurransen. For evalueringskravet «*[l]everandørens ansvar*» er det forklart at klager ikke hadde en like sterk besvarelse av ivaretagelse av HMS og internkontroll som valgte leverandører. For evalueringskravet «*[o]pplæring og oppfølging av arbeidsleder og medarbeidere*» fremgår det av begrunnelsen at klager ikke har like gode beskrivelser av sine metoder og verktøy som de andre leverandørene. Når det gjelder evalueringskravet «*[o]pplæring av assistenter*», er det blant annet angitt i begrunnelsen at de beste tilbudene hadde klart definerte mål og krav for opplæringen, og at opplæringen var tilpasset den enkelte brukeren.

- (18) Det erkjennes at det ble gitt uriktig informasjon i det første klagesvaret. Denne feilen er imidlertid rettet og har ikke svekket klagers mulighet til å forstå tilbudsevalueringen.
- (19) Innklagede har ikke brutt regelverket ved vektingen av underkriteriene. Det foreligger ingen plikt til å vekte underkriteriene i anskaffelsesdokumentene, og den etterfølgende likevektingen av underkriteriene kan ikke ha vært uventet for leverandørene. Det at det ikke eksplisitt er opplyst om vektingen i tildelingsbrevet, medfører ikke at det var umulig å forstå poengsammensetningen. Dette kunne enkelt blitt avdekket ved å legge sammen de tre poengsummene og dele på tre.

Klagenemndas vurdering:

- (20) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf. klagenemndsforordningen § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder tjenestekonsesjoner for BPA-tjenester, som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 30 millioner ekskl. mva. I tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*), følger anskaffelsen forskrift 12. august 2016 nr. 976 om konsesjonskontrakter (heretter *konsesjonskontraktforskriften*), del I og del III jf. konsesjonskontraktforskriften § 5-1 (3).

Utforming av konkurransegrunnlag

- (21) Klagenemnda tar først stilling til om innklagede har brutt regelverket ved ikke å angi vekten til evalueringskravene som skulle evalueres under tildelingskriteriet «*[k]valitet*».
- (22) Konsesjonskontraktforskriften del III inneholder ikke regler for utformingen av tildelingskriterier. Herunder er det ikke stilt krav om at tildelingskriteriene skal angis med vekt eller i prioritert rekkefølge, se til sammenlikning forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter *anskaffelsesforskriften*) § 18-1 (6).
- (23) Det følger imidlertid av konsesjonskontraktforskriften § 14-1 (2) at leverandørene skal «*gis mulighet til å bli kjent med de forholdene oppdragsgiveren vil vektlegge ved valg av leverandører til å delta i konkurransen og ved valg av tilbud*». En naturlig språklig forståelse av bestemmelsen tilsier at oppdragsgiver må angi tildelingskriterier som gjør det mulig for leverandørene å forstå hva som vil vektlegges i evalueringen, og hva som skal til for å inngi konkurransedyktige tilbud. Dette innebærer ikke nødvendigvis at oppdragsgiver må oppgi vekten til underkriteriene før evalueringen. Konkurransen skal likevel gjennomføres i tråd med prinsippene om forutberegnelighet og likebehandling i loven § 4. Oppdragsgiver kan dermed ikke under evalueringen vekte underkriteriene på en uventet måte.
- (24) Det fulgte av konkurransegrunnlaget at tildelingskriteriet «*[k]valitet*» skulle evalueres basert på leverandørenes besvarelse av tre evalueringskrav. Under hvert evalueringskrav var det gitt informasjon om kravene som ble stilt til leverandørene, etterfulgt av teksten «*[l]everandørene bes beskrive hvordan de ivaretar kravene i dette punktet*» og en sidetallsbegrensning for hver besvarelse.
- (25) Klagenemnda viser til at konkurransegrunnlagets angivelse av de tre evalueringskravene inneholdt utdypende informasjon om hvilke forhold som skulle inngå i leverandørenes besvarelser og hvor lange besvarelsene kunne være. Etter nemndas syn ga konkurransegrunnlaget dermed tilstrekkelig veiledning om hvilke forhold som ville vektlegges ved valg av tilbud, til at leverandørene hadde de samme og tilstrekkelig gode forutsetninger for tilbudsutformingen. Klager har videre anført at det, på grunn av

manglende angivelse av vekt for underkriteriene, har vært umulig å forstå hvordan man burde prioritere innholdet i tilbudet. Til dette vil nemnda tilføye at hvert underkriterium hadde en sidetallsbegrensning. Det har dermed ikke vært nødvendig for leverandørene å prioritere enkelte underkriterier på bekostning av andre. Videre er det ikke påkrevd å angi vekten av underkriterier i forkant av evalueringen. Det avgjørende er om den etterfølgende vektingen har fremstått uventet for leverandørene. Som det fremgår av poenggivningen, har de tre evalueringskravene blitt vektet likt. Nemnda kan derfor ikke se at innklagedes etterfølgende vekting av kravene kan ha fremstått overraskende.

- (26) Klagers anførsel om at innklagede har brutt regelverket ved ikke å angi vekten til underkriteriene, fører ikke frem.

Begrunnelsesplikt

- (27) Klager har fremsatt flere anførsler knyttet til muligheten til å forstå de vurderinger som er gjort under tilbudsevalueringen. Klagenemnda forstår disse som anførsler om brudd på begrunnelsesplikten.
- (28) Det følger av konsesjonskontraktforskriften § 14-5 (1) at oppdragsgiver «*skal skriftlig og samtidig gi berørte leverandører en meddelelse om valget av leverandør før konsesjonskontrakten inngås*» og at oppdragsgiver «*skal gi en begrunnelse for valget [...] i meddelelsen*». Av § 14-5 (2) følger det at begrunnelsen skal inneholde «*navnet på den valgte leverandøren og en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene*».
- (29) Oppdragsgivers begrunnelsesplikt er et utslag av det grunnleggende prinsippet om etterprøvbarehet i loven § 4. Formålet med begrunnelsen er å «*sikre at leverandørene får det fulle grunnlaget for å vurdere om det er grunn til å klage*». Leverandørene skal altså gjennom begrunnelsen settes i stand til å vurdere om anskaffelsen har foregått i samsvar med anskaffelsesregelverket, se Prop. 12 L (2011-2012), side 60. I klagenemndas praksis om begrunnelsesplikten etter anskaffelsesforskriften § 25-1, er det lagt til grunn at begrunnelsen må inneholde en beskrivelse av det valgte tilbudets egenskaper, hvordan egenskapene ble evaluert under det enkelte tildelingskriteriet, og hvorfor disse egenskapene skilte valgte leverandørs tilbud fra de øvrige tilbudene, se for eksempel klagenemndas avgjørelse i sak 2025/181, avsnitt 79. Det stilles som utgangspunkt strengere krav til begrunnelsen jo mer skjønsmessig tildelingskriteriene er utformet, se klagenemndas avgjørelse i sak 2024/1756, avsnitt 47 med henvisninger.
- (30) Innklagedes begrunnelse for valg av leverandører er gjengitt i sin helhet i avsnitt 7. Om underkriteriet «*[l]everandørens ansvar*» fremgikk det av begrunnelsen at samtlige leverandører hadde gitt utfyllende svar av høy kvalitet, men at Prima Assistanse AS og Ecura Hjemmetjenester og BPA AS hadde «*veldig god dokumentasjon og en tydelig beskrivelse av sine HMS-systemer og internkontroll*». Disse hadde fått 10 poeng mot de øvrige leverandørenes 9,5 poeng. Om underkriteriet «*[o]ppplæring og oppfølging av arbeidsleder og medarbeider*» var det angitt at alle leverandører hadde gode beskrivelser av sin opplæring, men at Prima Assistanse AS hadde en «*mer omfattende og systematisk beskrivelse*» og derfor hadde fått 10 poeng. Det stod videre at BPA Nord AS og Ecura Hjemmetjenester og BPA AS hadde «*veletablerte og dokumenterte rutiner*» og fikk 9,5 poeng. Klager hadde fått 9 poeng for ikke å ha like gode beskrivelser av sine rutiner og verktøy. Når det gjelder underkriteriet «*[o]ppplæring av assistenter*» fremgikk det at alle leverandørene hadde gode beskrivelser, men at Prima Assistent AS og Ecura

Hjemmetjenester og BPA AS skilte seg ut med «*tydelige rutiner for varsling og opplæring med tilstedeværelse for assistenten*». Disse leverandørene hadde fått 10 poeng, og de øvrige leverandørene 9,5 poeng.

- (31) Det fremgår av begrunnelsen at innklagede anså samtlige tilbud for å være av høy kvalitet, og at det var små forskjeller mellom dem. Dette gjenspeiles også i poenggivningen. Slik begrunnelsen er formulert, er det i hovedsak kun angitt hvilke deler av de valgte leverandørenes besvarelser som skiller seg fra de øvrige tilbudene. Det er imidlertid ikke henvist til de konkrete egenskapene de valgte leverandørene har tilbudt, og det er heller ikke forklart hvorfor disse skiller seg fra de øvrige tilbudene. Når tildelingskriteriet åpner for en skjønnsmessig vurdering og det er jevnt mellom tilbudene, er ikke dette tilstrekkelig til å gjøre de øvrige leverandørene i stand til å vurdere om tildelingen har skjedd i tråd med anskaffelsesregelverket. Innklagede har dermed brutt begrunnelsesplikten i konsesjonskontraktforskriften § 14-5. En oppdragsgiver kan rette brudd på begrunnelsesplikten ved å gi en ny, tilstrekkelig begrunnelse. En tilstrekkelig begrunnelse setter leverandørene i stand til å vurdere om tildelingen har skjedd i tråd med regelverket. I begrunnelsen må derfor det valgte tilbudets konkrete egenskaper beskrives, og det må forklares hvordan tilbudet er evaluert og skilte seg fra de øvrige tilbudene i konkurransen.
- (32) Klager har også anført at innklagede pliktet å oppgi underkriterienes vekt for at leverandørene skulle forstå sammensetningen av poengsummen sin. Klagenemnda viser til at formålet med begrunnelsen er at leverandørene skal settes i stand til å vurdere om tilbudsevalueringen har foregått i samsvar med regelverket. Innklagede har i begrunnelsen informert om leverandørenes poengsum på hvert underkriterium og deres endelige, vektete poengsum. Klagers anførsel fører ikke frem.
- (33) Til sist har klager gjort gjeldende at innklagedes motstridende informasjon om hvilken evalueringsmetode som ble anvendt ved tilbudsevalueringen, har svekket deres mulighet til å forstå evalueringen. Klagenemnda viser til at det i tildelingsbrevet var angitt at tilbudene var evaluert i samsvar med den relative metoden beskrevet i konkurransegrunnlaget. Innklagede har også forklart overfor klager at opplysningene som ble gitt i klagesvaret av 27. juni 2025 var uriktige, og at tilbudene ble evaluert i tråd med konkurransegrunnlagets opplysninger. Nemnda kan derfor ikke se at de motstridende opplysningene som er gitt i klagebehandlingen, har svekket klagers mulighet til å forstå tilbudsevalueringen.

Tilbakebetaling av klagegebyr

- (34) Siden det ikke er mulig å overprøve om tilbudsevalueringen har foregått i tråd med anskaffelsesregelverket ut fra den begrunnelsen som er gitt, «*kan*» bruddet på begrunnelsesplikten ha påvirket utfallet av konkurransen. Klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemndsforskriften § 13.

Konklusjon:

Leirfjord kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved ikke å gi en tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandører.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Tarjei Bekkedal

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur