



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av forsknings- og utredningsoppdraget "Bostøtten - drøfting av rolle, utmåling og måloppnåelse". Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud med hjemmel i forskriften § 11-11 (1) bokstav e. Klagers anførsel førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 30. september 2014 i sak 2013/67

Klager: Norsk institutt for by- og regionforskning

Innklaget: Husbanken

Klagenemndas medlemmer: Morten Goller, Tone Kleven og Jakob Wahl

Saken gjelder: Avvisning

Bakgrunn:

- (1) Husbanken (heretter innklagede) kunngjorde 21. januar 2013 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av forsknings- og utredningsoppdraget "Bostøtten - drøfting av rolle, utmåling og måloppnåelse". CPV-klassifisering var i kunngjøringen punkt II.1.6. angitt til 73110000. Anskaffelsens verdi var i kunngjøringen punkt II.2.1 angitt til 600 000 kroner. Tilbudsfrist var 18. februar 2013.
- (2) I henhold til konkurransegrunnlaget punkt 5.4. skulle tildeling av kontrakt skje på basis av hvilket tilbud som var det økonomisk mest fordelaktige tilbudet basert på kriteriene oppdragsforståelse/ kvalitet, gjennomføringsevne og pris.
- (3) I Bilag 1 benevnt "Oppdragsgivers beskrivelse av oppdraget" under "**Avtalen punkt 1.1 Avtalens omfang (kravspesifikasjon)**" fremgikk blant annet følgende:

"Bostøtten - drøfting av rolle, utmåling og måloppnåelse"

Husbanken kunngjør med dette oppdraget «Bostøtten - drøfting av rolle, utmåling og måloppnåelse». Oppdraget skal bidra til forståelse av hvilken rolle bostøtten kan fylle, hva som kan sies å representere et stabilt ytelsesnivå over tid og hvordan bostøtten bør tilpasses økende inntekter og utgifter for å opprettholde sin boligpolitiske effekt. Oppdraget skal gi et bedre kunnskapsgrunnlag for faglige vurderinger og resonnement, knyttet til både prinsipielle betraktninger om bostøtten, men også i forhold til konkrete anbefalinger av endringer for større måloppnåelse. Et slikt kunnskapsgrunnlag er viktig for den videre utviklingen av bostøtte som et effektivt boligpolitisk virkemiddel.

- (4) Det var deretter gitt en bakgrunnsbeskrivelse av oppdraget, samt følgende redegjørelse av oppdragets utfordringer og problemstillinger:

"(...)

Oppdraget reiser også prinsipielle utfordringer og problemstillinger knyttet til bostøtten. Det er viktig å fremskaffe et godt fundert kunnskapsgrunnlag for å drøfte både hvordan bostøtten skal beregnes og hvor stor den faktisk skal være. Det er viktig at analysene og drøftelsene knyttes opp mot intensjonen med bostøtten. Det vil således være naturlig å se på hvilken rolle og funksjon bostøtten faktisk skal spille både for boligsosial måloppnåelse, men også i forhold til fattigdomsbekjempelsen. Dermed vil også forholdet til andre velferdsytelser være relevant å se nærmere på.

Bostøtten skal ifølge målsettingen med ordningen også bidra til sikring av egnet bolig. I den sammenheng kan det også være interessant å knytte drøftelsene og analysene opp mot betraktninger omkring hva som kan forstås som en egnet bolig.

Problemstillinger

De overordnede problemstillingene knytter seg til hvor stor bostøtten bør være; 1. for å oppnå de boligpolitiske målsetningene, 2. som virkemiddel for fattigdomsbekjempelse, og hvordan systemet bør reguleres over tid. Så vel formåls- som kostnadseffektivitet bør drøftes.

Relatert til dette kan man se for seg en rekke ulike problemstillinger:

- *Hvordan kan effekten av bostøtten måles og hvordan har den utviklet seg de siste årene (hensiktsmessige indikatorer)?*
- *Er det store regionale og lokale forskjeller?*
- *Hvordan kan fastsettelsen av boutgiftstaket tilpasses varierende boutgifter, geografisk og over tid?*
- *Hva er konsekvensene av å justere ulike satser i egenandelsberegningen?*

Drøfting av dagens ordning med progressiv avtrapping. Hva kan være hensiktsmessige alternativer til denne? Hva er hensiktsmessige prinsipper for regulering av satser i lys av utgifts- og inntektsutvikling?

Oppdragstaker bes om å beskrive og grunngi sitt valg av forskningsdesign. Det legges videre vekt på at forskningsresultatene og implikasjonene av dem blir drøftet på en grundig måte.

Avtalen punkt 3.2 Bruk av metoder og kvalitetssikring

Tilbyder må beskrive og redegjøre for de valg man tar i forhold til den analytiske og metodiske tilnærmingen. Ut over det som er beskrevet ovenfor vil ikke Husbanken legge noen føringer på hva man vil vektlegge i en analyse eller hvilke metodiske tilnærmingsmåter man vil gå for."

- (5) Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR og heretter klager) leverte tilbud 18.februar 2013. I tilbudet fremgikk at prosjektforslaget omfattet en presentasjon av 1. bostøtteordningen og tidligere forskning, 2. metode og datakilder og 3. gjennomføringsplan og budsjett.

- (6) Klager ga først en omfattende redegjørelse av bostøtteordningen og tidligere forskning relatert til denne. Under metode og datakilder ble de skisserte problemstillingene fra oppdragsbeskrivelsen gjengitt innledningsvis. Deretter ble det redegjort for den teoretiske tilnærmingen, "*Affordability*", som klager ville ta utgangspunkt i. Etter dette fulgte en beskrivelse av den empiriske tilnærmingen, hvor det fremgikk at klager ville anvende data fra blant annet Bostøtteregisteret. Data fra "*European Union – statistics on living conditions (EU-silc)*" og Levekårsundersøkelsene kunne også brukes, men det var noen utfordringer knyttet til dette. Avslutningsvis fremgikk følgende:

"Vi vil presentere simuleringer som viser ulike parameterendringer og kombinasjoner som kan brukes til å øke innsatsen i bostøtteordningen. I tillegg til ovennevnte endringer vil vi simulere effekter av:

- Ulike ekvivalensvekten for husholdstyper som gir større uttelling for store hushold enn det dagens ordning gjør.*
- Endringer av minste utbetalingsbeløp*
- Økt dekningsgrad*

Mulig samspill mellom bostøtte og startlån kan også undersøkes siden vi ikke er bundet av at bostøtteordningen skal ha samme omfang som i dag. Vi vil gjøre dette ved hjelp av typeeksempler i en simuleringsmodell.

Vi vil også drøfte mulige konsekvenser økt bostøtte vil ha for ulike inntektssikringsordninger.

Til slutt vil vi drøfte ulike metoder for justering av tak og innslagspunkter, som kan brukes innenfor dagens modell, og hvorvidt den regionale differensieringen av boutgiftstakene synes rimelig med hensyn til faktisk variasjon i boligpriser og husleier. Vi vil altså synkronisere indekseringen av bostøtte og boutgifter."

- (7) Av anskaffelsesprotokollen datert 11. mars 2013, fremgikk at klager var eneste tilbyder. Under overskriften "*Tilbud som er avvist, jf. foa §§ 11-11, 11-12*", fremgikk at klager var avvist. Følgende begrunnelse var gitt:

"Husbanken har vurdert det dithen at NIBR ikke har svart Husbanken på en tilfredsstillende måte. Oppdraget reiser viktige og sentrale problemstillinger knyttet til det kanskje viktigste boligsosiale virkemiddelet – uten at NIBR verken reflekterer rundt dette eller viser hvordan de vil gå inn på ulike problemstillinger knyttet til dette. NIBR legger opp til en rekke simuleringer og beregninger uten at dette knyttes opp mot et overordnet teoretisk og analytisk perspektiv. De simuleringene og beregningene de legger opp til er heller ikke mer avansert at de enkelt kan gjøres av Husbanken selv. Husbanken har ikke vurdert å be om presiseringer eller utdypinger på uklarheter, da tilbudets forståelse av oppdraget ligger såpass langt unna Husbankens målsettinger med oppdraget."

- (8) Av protokollen fremgikk også at konkurransen var avlyst på bakgrunn av at det eneste tilbudet innklagede mottok "*ikke tilfredsstilte faglige forventninger og ambisjoner i oppdraget*". Innklagede vurderte det som lite sannsynlig at det ville få andre og bedre tilbud som følge av ny konkurranse.

- (9) I brev av 11 mars 2013, ble klager avvist. Følgende begrunnelse var gitt:

"Den overordnede problemstillingen med oppdraget er knyttet til hvor stor bostøtten bør være; 1. for å oppnå de boligpolitiske målsettingene; 2. for å være et virkemiddel for fattigdomsbekjempelse og, 3. Hvordan systemet bør reguleres over tid. Formåls- og kostnadseffektivitet bør drøftes.

Oppdraget reiser således prinsipielle utfordringer og problemstillinger knyttet til bostøtten. Dette er viktig for å fremskaffe et godt fundert kunnskapsgrunnlag for å drøfte størrelsen på og beregningene av bostøtten. Bostøttens rolle og funksjon for både boligsosial måloppnåelse og fattigdomsbekjempelse står sentralt.

I NIBRs tilbud er det ikke mulig å identifisere et teoretisk og analytisk rammeverk som møter Husbankens problemstillinger i kunngjøringen. NIBR foretar ingen problematisering og/eller drøftelse av bostøtten - verken når det gjelder utmåling, rolle, funksjon, målsettinger eller i forhold til fattigdomsbekjempelse.

NIBR har en grundig innledning om bostøttesystemet og er åpenbart godt kjent med ordningen som sådan og forskning på området. Men etter innledningen skjer det ingen drøftelse eller problematisering av de sentrale forholdene i kunngjøringen. Isteden går man rett på en modell for simuleringer og beregninger. Husbanken stiller spørsmålstegn med hvorfor man har en så grundig innledning om en ordning som er svært godt kjent for oppdragsgiver, for deretter å hoppe bukk over de sentrale problemstillingene. Husbanken er heller ikke overbevist om at de beregninger og simuleringer som skisseres er tilstrekkelig. I framstillingen av simuleringene og beregningene, er det heller ingen god kobling opp mot teoretiske betraktninger og/eller de overordnede problemstillingene i oppdraget.

Samlet sett kan ikke Husbanken se at NIBR har svart på de mest vesentlige problemstillingene ved kunngjøringen".

- (10) Klager påklaget Husbankens avgjørelse i brev av 18. mars 2013. Innklagede besvarte klagen i brev av 3. april 2013 og klagen ble ikke tatt til følge. I brevet gis en ytterligere begrunnelse for avvisningen. Generelt og innledningsvis påpekte innklagede følgende:

"NIBRs tilbud ble avvist først og fremst fordi det fremsto som lite spesifikt og mangelfullt med hensyn til de overordnede problemstillingene. Konkurranses grunnlaget skisserer en analyse av bostøttens rolle og funksjon, og peker samtidig på mulige problemstillinger. Dette må forstås som at tilbyder utfordres til å formulere og drøfte spissede og forskbare problemstillinger.

NIBR skisserer et datagrunnlag for beregningsarbeidet, men er lite spesifikke på hvilke problemstillinger disse beregningene skal besvare. NIBR påpeker selv datamaterialets begrensninger. Dermed er det ikke tydelig hvilken verdi beregningene som skisseres, vil ha i forhold til oppdragets problemstillinger".

- (11) Innklagede kommenterte deretter spesifikke punkter som klager påpekte i sin klage. Når det gjaldt spørsmål om hvorfor innklagede ikke hadde bedt om presiseringer påpekte innklagede følgende:

"Anbudet ble lyst ut som anbudskonkurranse uten forhandlinger. Det er likevel lov å be om avklaringer og presiseringer fra tilbyder. Husbanken har vurdert manglene i NIBRs

tilbud som så vesentlige at en avklaring/presisering ikke hadde avhjulpet dette. En oppfylld av Husbankens krav og forventninger, ville ha krevd vesentlige endringer i tilbudets vektlegging og fokus som hadde gått langt ut over det som kan sies å være presiseringer og avklaringer".

- (12) Avslutningsvis opplyste innklagede at:

"Husbanken har avvist tilbudet på grunnlag § 11-11 (1) (e):

(...)

Husbanken har vurdert det dithen at NIBRs tilbud representerer et vesentlig avvik fra kravspesifikasjonen. Det tilbys en diskusjon med utgangspunkt i affordability-begrepet og en del beregninger, uten at tilbudet tydeliggjør hvorvidt og hvordan disse knyttes sammen, hvilke konkrete problemstillinger som søkes belyst eller hvordan arbeidet i sin helhet relateres til de overordnede problemstillingene som er reist i kravspesifikasjonen".

- (13) Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser (heretter klagenemnda) i brev av 11. juni 2013.

- (14) Nemndsmøte i saken ble avholdt 29. september 2014.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (15) Innklagede har brutt regelverket ved å avvise klager fra konkurransen med henvisning til forskriften § 11-11 (1) (e). Klagers tilbud besvarte de vesentligste problemstillingene, og representerer ikke et "vesentlig avvik fra kravspesifikasjonen".

Innklagedes anførsler:

- (16) Klagers anførsel bestrides. Klagers tilbud ble avvist fordi det fremstod som lite spesifikt og mangelfullt med hensyn til de overordnede problemstillingene. Konkurranses grunnlaget skisserer en analyse av bostøttens rolle og funksjon, og peker samtidig på mulige problemstillinger. Dette må forstås som at tilbyder utfordres til å formulere og drøfte spissede og forskbare problemstillinger. Klager skisserer et datagrunnlag for beregningsarbeidet, men er lite spesifikke på hvilke problemstillinger disse beregningene skal besvare. Det savnes drøftelser som kobler de prinsipielle problemstillingene med mer konkrete problemstillinger når det gjelder bostøttens rolle. Innklagede kan ikke se at bostøttens prinsipielle rolle er berørt.

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 anskaffelse av forsknings og utredningsoppdraget "Bostøtten - drøfting av rolle, utmåling og måloppnåelse" som er en prioritert tjenesteanskaffelse i kategori 8. Anskaffelsens verdi var estimert til 600 000 kroner. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser følger anskaffelsen etter sin opplyste art og verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og II jf. forskriften §§ 2-1 og 2-2.

- (18) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud med hjemmel i forskriften § 11-11 (1) bokstav e, under henvisning til at det feilaktig er lagt til grunn at klagers tilbud inneholdt vesentlige avvik fra kravspesifikasjonen. I følge klager besvarte tilbudet de vesentligste problemstillingene.
- (19) Etter forskriften § 11-11 (1) bokstav e, har oppdragsgiver plikt til å avvise et tilbud som inneholder vesentlige avvik fra kravspesifikasjonen i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Hvorvidt det foreligger avvik må vurderes ut fra tilbudet sammenholdt med spesifikasjonene som fremgår i konkurransedokumentene.
- (20) Innklagede skulle anskaffe et forsknings- og utredningsoppdrag om bostøtteordningen og det overordnede oppdraget var å drøfte ordningens rolle, utmåling og måloppnåelse. Ved å beskrive formål, bakgrunn, utfordringer og problemstillinger signaliserte innklagede at tilbyderne stod relativt fritt til å utforme tilbudet, men rammene var samtidig at tilbyderne relativt detaljert skulle konkretisere valg av forskningsdesign opp mot de utfordringene og problemstillingene som innklagede hadde skissert og drøfte dette nærmere.
- (21) Klagers tilbud bestod i det vesentlige av en beskrivelse av tidligere forskning på bostøtten, valg av teoretisk tilnærming og empirisk analyse. Oppdragsbeskrivelsens skisserte utfordringer og problemstillinger er nevnt i tilbudet og det er gjengitt hva som skal drøftes.
- (22) Slik oppdraget var beskrevet, sammenholdt med klagers besvarelse av oppdraget i tilbudet, forpliktet ikke klager seg til å oppfylle oppdraget i sin helhet. Dersom innklagede hadde inngått kontrakt med klager basert på klagers tilbud, ville altså ikke innklagede hatt krav på oppfyllelse i samsvar med oppdragsbeskrivelsen. Klagers tilbud inneholdt dermed avvik.
- (23) Spørsmålet er om avviket er "vesentlig", jf. forskriften § 11-11 (1) bokstav e. Ved vurderingen av om avvik er vesentlig, vektlegges etter klagenemndas praksis karakteren av avviket, hvor stort avviket er, og i hvilken grad avviket forrykker konkurransen mellom tilbyderne. Vurderingen er i utgangspunktet et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves fullt ut, jf. Agder lagmannsretts dom inntatt i LA-2011-100800. I praksis er det likevel åpnet for unntak fra dette når kravspesifikasjonen er utformet slik at det beror på et innkjøpsfaglig skjønn om det foreligger et vesentlig avvik, se eksempelvis LA-2012-085717.
- (24) Som nevnt gjaldt anskaffelsen et forsknings- og utredningsoppdrag om "*Bostøtten - drøfting av rolle, utmåling og måloppnåelse*". Det ligger i oppdragets natur at innklagede var avhengig av at tilbyderne forstod oppdraget, og synliggjorde dette gjennom det skriftlige tilbudet. I tillegg til dette opplyste innklagede i oppdragsbeskrivelsen at "*Oppdragstaker bes om å beskrive og grunngi sitt valg av forskningsdesign*" og innklagede ville deretter legge vekt på "*at forskningsresultatene og implikasjonene av dem blir drøftet på en grundig måte*". Selv om dette også var forhold som skulle vurderes i tildelingsfasen, var det naturligvis også viktig for innklagede at tilbyderne gjennom drøftelsen synliggjorde at de ville kunne løse oppdraget på en tilfredsstillende måte. Slik konkurransegrunnlaget var utformet må derfor selve vurderingen av om manglende eller ufullstendig drøftelse av problemstillinger i tilbudet representerer et "vesentlig" avvik, i dette konkrete tilfellet, være underlagt innklagede innkjøpsfaglige skjønn.

- (25) Det er ikke tvilsomt at innklagede vurderte tilbudet fra klager slik at det inneholdt vesentlige avvik, og at innklagede utførlig har begrunnet sitt standpunkt. Dette fremkom både i anskaffelsesprotokollen hvor det blant annet ble uttrykt at "*Oppdraget reiser viktige og sentrale problemstillinger knyttet til det kanskje viktigste boligsosiale virkemiddelet – uten at NIBR verken reflekterer rundt dette eller viser hvordan de vil gå inn på ulike problemstillinger knyttet til dette*". Tilsvarende fremkom også i de etterfølgende begrunnelsene for avvisningen av tilbudet til klager. Slik saken er opplyst, finner ikke nemnda grunnlag for å overprøve innklagedes vurdering på dette punkt. Klagers ufullstendige drøftelser av de skisserte utfordringene og problemstillingene i oppdragsbeskrivelsen, representerer derfor et "*vesentlig*" avvik, jf. forskriften § 11-11 (1) bokstav e. Klagers anførsel har ikke ført frem.

Konklusjon:

Husbanken har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Jakob Wahl