



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: De generelle kravene i § 4. Feil i/uklart konkurransegrunnlag.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av alternativt undervisningsopplegg. Klager anførte at innklagede hadde brutt de generelle prinsippene om forutberegnelighet og likebehandling ved å gi uriktig og villedende informasjon om anskaffelsens omfang. Klager anførte videre at konkurransegrunnlaget la opp til en vilkårlig utvelgelse av antall leverandører. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt regelverket ved å utforme konkurransegrunnlaget i strid med prinsippet om forutberegnelighet og at innklagedes avgrensing av antall leverandører fremstod vilkårlig.

Klagenemndas avgjørelse 2. september 2026 i sak 2026/0890

Klager: Tømte Gårds AS

Innklaget: Lier kommune

Klagenemndas

medlemmer: Bjørn Berg, Christina Paludan Melson og Wenche Sædal

Bakgrunn:

- (1) Lier kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 6. februar 2026 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av et alternativt opplegg for elever fra 5.-10.trinn (9-16 år) i et gårdsaktivt miljø (inn på tunet). Anskaffelsens verdi for rammeavtaleperioden på 4 år var estimert til 8 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 23. mars 2026.
- (2) Om anskaffelsens estimerte verdi fremgikk det at «*Volumet er estimert ut i fra statistikk og regnskapstall for anskaffelse av tilsvarende produkter for samme kjøpergruppe for tidligere år, samt fremtidige budsjett. Volumet må derfor betraktes som anslag og er ikke bindende*».
- (3) Tilbudet skulle gis til «*grupper av elever som av ulike grunner trenger et supplement til ordinær undervisning i en periode. Dette gjelder elever som lærer best gjennom praktiske aktiviteter. Det kan eksempelvis være skolevegrere, tilbaketrukne elever, utagerende elever, elever med ulike typer funksjonshemminger eller elever som av andre årsaker trenger å tilbringe noe av skoletiden sin på en gård*». Omfanget av tilbudet skulle være «*1 til 4 dager per uke i tidsrommene 1. september til 1. desember og fra 1. januar til 31. mai*».
- (4) Det var videre angitt at «*Gruppestørrelsen kan variere fra to til tre elever til hele klasser ut fra tilbudets egenart og elevgruppen. Gruppene kan variere i størrelse og omfang i løpet av året, og det vil være et tett samarbeid mellom kommunen, tilbyder og skolene*».
- (5) Det fremgikk videre at det ville bli inngått «*parallelle rammeavtaler med to eller flere. Fordelingen av barn vil bli ut fra det enkelte barns behov gjennom minikonkurranse*». Som tildelingskriterium i minikonkurranse skulle «*Priser og kostnader*» og

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

«Løsningsforslag i henhold til det enkelte barns behov, service, kvalitet og kompetanse, inkl tilgjengelighet og kapasitet» vektet fra 0-100 prosent. Om tildelingskriteriet «Pris og kostnader» fremgikk det at «Leverandøren skal oppgi om man kan tilby en lavere pris enn den som er inngitt i rammen. Lavest pris vil få høyest poeng. Poeng vil bli fordelt relativt ut fra lavest pris».

- (6) Som tildelingskriterium skulle «Pris» vektet med 25 prosent. Av konkurransegrunnlaget fremgikk det at «Tilbyder skal fylle ut priser i Mercell under produkter». Tabellen for produkter i Mercell var slik:

Kategori	Beskrivelse	Leveringsdato	Antall	Enhet
Timepris	Timepris eks moms for møtedeltakelse og veiledning, inkludert transport. Estimert ca 150 timer til møter over 4 år.		150,00	
Totale kostnader	De totale kostnadene eks moms per dag for en elevgruppe. En dag 5,5 timer med elever + for- og etterarbeid n og henting/bringing av elever samt mat til elevene. Estimert til 615 dager over 4 år (avtaleperioden)		615,00	

- (7) Det ble stilt følgende spørsmål til innklagede vedrørende oppdragets omfang:

«Det er estimert en verdi for fire år på 8 millioner. Kan du si noe om omfanget dette skal dekke? Altså antall dager samlet hos alle tilbydere?»

- (8) Til dette svarte innklagede følgende:

«Summen er beregnet ut fra dagens nivå der tilbudet er over tre dager i løpet av en uke og 3 elever pr gang».

- (9) Til dette ble det stilt følgende oppfølgingsspørsmål:

«Spørsmål 4 er besvart med henvisning til dagens nivå, men kan dere si noe mer spesifikt om antall dager som ligger i rammen og som skal fordeles?»

- (10) På spørsmålet svarte innklagede følgende:

«Antall dager er 3».

- (11) I Mercell bekreftet også innklagede at det ikke var satt noen begrensinger med hensyn til antall leverandører som skulle inngå i rammeavtalen.

- (12) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede 6 tilbud, herunder fra Tømte Gård AS (heretter *klager*), Rinen AS og Helgerud Gård DA.

- (13) Leverandørene ble informert om at kontrakt var tildelt Rinen AS og Helgerud Gård DA (heretter *valgte leverandør*).

- (14) Av meddelselsbrevet fremgikk det at klager fikk full uttelling på tildelingskriteriene «Kvalitet» og «Miljø». Det ble besluttet å «ikke gi ut totalprisen da en enkelt kan regne ut enhetspriser som alltid er å betrakte som forretningshemmeligheter». Det ble derfor besluttet å bare gi en vektet poengsum av tildelingskriteriet «Pris». Poengfordelingen for dette tildelingskriteriet var slik:

<i>Rinen AS</i>	<i>100 poeng</i>
<i>Helgerud gård DA</i>	<i>92,32 poeng</i>
<i>Tømte gård AS</i>	<i>79,22 poeng</i>
<i>Commit care AS</i>	<i>75,41 poeng</i>
<i>Inn på tunet Norge SA</i>	<i>65,14 poeng</i>
<i>Rødbystra AS</i>	<i>61,98 poeng</i>

- (15) Den totale vektete poengscoren var slik:

<i>Rinen AS</i>	<i>97,75 poeng</i>
<i>Helgerud gård DA</i>	<i>96,58 poeng</i>
<i>Tømte gård AS</i>	<i>94,81 poeng</i>
<i>Commit care AS</i>	<i>90,10 poeng</i>
<i>Inn på tunet Norge SA</i>	<i>89,04 poeng</i>
<i>Rødbystra AS</i>	<i>85,99 poeng</i>

- (16) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 21. april 2026. Klagebehandling startet samme dag, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (17) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (18) Nemndsmøte i saken ble avholdt 22. juni 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (19) Innklagede har brutt de generelle prinsippene om forutberegnelighet og likebehandling. Innklagede har gjennom konkurransegrunnlaget og påfølgende avklaringer gitt villedende og uriktig informasjon om anskaffelsens historiske og forventede omfang. Dette har gitt de eksisterende leverandørene en urimelig konkurransefordel.
- (20) Prisskjemaet fremholder at tilbudet er for 615 dager over 4 år. Ved 38 ukers skoletilbud gir dette 4,04 dager per uke. Anbudsansvarlig har på spørsmål imidlertid opplyst at antall dager som ligger til grunn for rammen til fordeling er 3. Opplysninger fra anbudsansvarlig bryter både med opplysningene i konkurransegrunnlaget og opplysningene i tilbudsskjemaet for pris som begge henviser til en øvre grense på 4 dager i uken.
- (21) I konkurransegrunnlaget er en elevgruppe på 3 elever sidestilt med å ta imot hele skoleklasser. Med 3 elever er det mulig å drifte med kun en ansatt, mens det for å kunne ta imot og tilrettelegge aktivitetene for en hel skoleklasse vil være helt nødvendig å være to ansatte. Konkurransegrunnlaget var dermed ikke forutberegnelig med hensyn til prising av dagssamlinger.
- (22) Begge de valgte leverandørene er med i dagens rammeavtale, mens de fire leverandørene som ikke ble tildelt kontrakt er nye aktører. Klager har inngitt et tilbud på 6 081 900 kroner og antar derfor at valgte leverandør (Rinen AS) har levert en tilbudspris på 4 818 081 kroner og at valgte leverandør (Helgerudgård DA) har levert en tilbudspris på 5 218 892 kroner. Det er iøynefallende at samtlige fire nye leverandører har priset seg i et sjikt som harmonerer med rammen på 8 000 000 kroner, mens de to eksisterende leverandørene ligger vesentlig under. Dette dokumenterer en informasjonsasymmetri der eksisterende leverandører har kunnet prise seg etter faktisk kunnskap om dagens drift, mens nye leverandører har forholdt seg til kontraktens estimerte verdi.
- (23) I konkurransegrunnlaget fremgår det at innklagede ser for seg to eller flere leverandører. Dette blir bekreftet i spørsmål og svar der innklagede fremholder at det ikke er noen begrensinger på antallet leverandører. Klager får full uttelling på kvalitet og full uttelling på miljø, og ender 1,77 poeng bak valgte leverandør rangert som nummer to. Likevel velger innklagede å ta med kun to leverandører i avtalen. På denne bakgrunn fremstår beslutningen om å begrense antallet til to leverandører som vilkårlig.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (24) Innklagede har ikke brutt regelverket. Innklagede er enig i at eksisterende leverandører har informasjon om hvordan ordningen har vært praktisert under den gjeldende rammeavtalen. Dette er imidlertid et naturlig konkurransefortrinn som ikke omfattes av plikten til utjevning. Hvor mange elever som har behov for tjenesten, vil variere fra år til år. Antall elever som er blitt tildelt slike tjenester tidligere er derfor i begrenset grad egnet til å si noe om hvor mange som vil bli tildelt slike tjenester i fremtiden. Innklagede kan derfor ikke se at de eksisterende leverandørenes kunnskap om det historiske omfanget har gitt dem en urimelig konkurransefordel.

- (25) Innklagede viser også til at leverandørene er blitt bedt om å gi tilbud i form av en pris per dag. Innklagede har ikke på noe tidspunkt senere bedt om pris på noe annet enn dette, eller endret konkurransegrunnlaget.
- (26) Innklagedes estimerte verdi av anskaffelsen på 8 millioner kroner var basert på hva innklagede hadde betalt leverandørene i eksisterende kontrakt. En ny gjennomgang av tallene viser at innklagede har betalt om lag en million kroner mindre for slike tjenester enn den la til grunn da den anslo anskaffelsens verdi. Bakgrunnen for feilen er at innklagede også har betalt en av de eksisterende leverandørene for kjøp av andre tjenester i den samme perioden som rammeavtalen har løpt. Disse utgiftene skulle blitt holdt utenfor beregningen. Videre har omfanget av «*Inn på tunet*»-tjenestene variert fra 3 til 5 dager i uken, med inntil 3 elever hver dag. Omfanget har derfor vært større enn innklagede opplyste om til leverandørene.
- (27) Det ligger innenfor det innkjøpsfaglige skjønnet å avgjøre hvor mange leverandører som skal tildeles kontrakt. Det fremgår også av konkurransegrunnlaget at det skal inngås avtale med to eller flere leverandører. På denne bakgrunn har innklagede ikke brutt anskaffelsesregelverket ved å ikke tildele kontrakt til flere enn to leverandører.

Klagenemndas vurdering:

- (28) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av alternativt opplegg for elever som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 8 000 000 kroner ekskl. mva. I tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*) fremgår det av konkurransegrunnlaget at anskaffelsen følger forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter *forskriften*) del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3, og nemnda legger dette til grunn i det følgende.
- (29) Klagenemnda tar først stilling til om innklagede, gjennom konkurransegrunnlaget og påfølgende avklaringer, har gitt uriktig eller villedende informasjon på en måte som har medført brudd på prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet.
- (30) Det følger av loven § 4 at oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med de grunnleggende prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet.
- (31) EU-domstolen har i sin praksis slått fast at konkurransegrunnlaget skal utformes klart, presist og utvetydig, slik at alle rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører forstår kriterienes nøyaktige innhold, og fortolker dem på samme måte, se EU-domstolens avgjørelse i sak C-42/13 *Cartiera dell'Adda*, premiss 44 og C-19/00 *SIAC Construction*, premiss 42. Dette innebærer at tildelingskriteriene, sammen med konkurransegrunnlaget for øvrig, skal gi korrekt og tilstrekkelig informasjon om anskaffelsen og forhold som har betydning for utforming av tilbudene.
- (32) Utgangspunktet for tolking av anskaffelsesdokumenter er hvordan de fremstår for rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører, se for eksempel Høyesteretts avgjørelse i HR-2022-1964-A (Flage Maskin), avsnitt 51. Ved tolkningen må det legges stor vekt på den objektive forståelsen av ordlyden, og kontraktsdokumentene må sees i sammenheng, jf. HR-2022-1964-A (Flage Maskin), avsnitt 51 og LB-2019-85112. Oppdragsgivers svar på spørsmål fra leverandørene i forkant av tilbudsfristen, anses som en del av

konkurransegrunnlaget, og må derfor legges til grunn ved tolkningen av konkurransegrunnlaget, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0555 avsnitt 37.

- (33) I beskrivelsen av anskaffelsens formål fremgikk det at leverandørene måtte tilby det alternative undervisningsopplegget «*1-4 dager i uken*». I prisskjema var det angitt at antall dager som skulle prises over hele kontraktsperioden på fire år var «*615 dager*». I spørsmål og svar fremholdt innklagede at det var dagens nivå på 3 dager i uken og 3 elever per gang som lå til grunn for beregningen av anskaffelsens estimerte verdi. På spørsmål om hvor mange dager som skulle fordeles svarte innklagede at «*Antall dager er 3*».
- (34) Slik saken er opplyst for klagenemnda innebærer estimatet i prisskjema at det i snitt er i overkant av 4 dager per uke som skal evalueres, mens det i konkurransegrunnlaget ble angitt at undervisningsopplegget skulle tilbys «*1-4 dager i uken*». I spørsmål og svar har innklagede imidlertid fremholdt at det var 3 dager i uken til fordeling og at det var dette som var nivået under dagens rammeavtale. Innklagede har senere forklart at omfanget under dagens rammeavtale i realiteten har vært 3-5 dager i uken. Nemnda legger dermed til grunn at det har blitt gitt motstridende og uklar informasjon om hvor mange dager i uken det skal tilbys undervisningsopplegg. Nemnda bemerker at selv om det fremstod klart at leverandørene skulle prise 615 dager, så vil uklarheten likevel ha betydning for leverandørenes driftsplanlegging og ressursallokering.
- (35) Videre fremgikk det av konkurransegrunnlaget at «*Gruppestørrelse kan variere fra to til tre elever til hele klasser ut fra tilbudets egenart og elevgruppen*» og at «*fordelingen av barn vil bli ut fra det enkelte barns behov gjennom minkonkurranse*». I henhold til prisskjema skulle leverandørene prise «*De totale kostnadene eks moms per dag for en elevgruppe*». Begrepet «*elevgruppe*» i prisskjema er imidlertid ikke en definert størrelse, og det fremgår ikke klart hvor stor elevgruppe leverandørene skal prise. Klagenemnda legger til grunn at det er stor forskjell på å tilby undervisningslegg til to elever og til en hel klasse, og at uklarheten dermed har betydning for prising av leverandørenes tilbud, driftsplanlegging og ressursallokering.
- (36) Klagenemnda har etter dette kommet til at uklarhetene om antall dager undervisningstilbudet skulle tilbys, og hva som var omfanget av en «*elevgruppe*» gjør at innklagede har brutt prinsippet om forutberegnelighet.
- (37) Klagenemnda tar videre stilling til om beslutningen om å bare inngå kontrakt med to leverandører var vilkårlig.
- (38) EU-domstolen har i flere saker fastslått at prinsippet om forutberegnelighet skal sikre at prosedyren for tildeling av kontrakt er upartisk og ikke vilkårlig, se sakene C-278/14 EFS, C-599/10 Slovensko, avsnitt 25 og C-561/12 Nordecon, avsnitt 36.
- (39) Av konkurransegrunnlaget fremgår det at parallelle rammeavtaler skulle inngås med «*to eller flere*» leverandører. Ordlyden tilsier at innklagede forplikter seg til å inngå rammeavtale med minst 2 leverandører og dermed at leverandøren rangert som nummer 3 ikke har garanti for å få tildelt kontrakt. Likevel åpner konkurransegrunnlaget for at det kan inngås kontrakt med flere enn 2 og innklagede har i spørsmål og svar bekreftet at det ikke er satt noen grense for antall leverandører.

- (40) Konkurranses grunnlaget gir ingen føringer eller retningslinjer for innklagedes vurdering av om kontrakt skal inngås med flere enn 2 leverandører. Det er ingen regler i anskaffelsesregelverket som stenger for at innklagede kan angi et spenn for hvor mange kontrakter som tildeles, jf. klagenemndas sak 2022/1067 avsnitt 29. Hvor mange leverandører, utover 2, som skal tildeles kontrakt er dermed i utgangspunktet innenfor innklagedes skjønn. Dette skjønnet kan i begrenset grad overprøves. Det kan imidlertid prøves om skjønnet er usaklig, uforsvarlig, basert på feil faktum, eller i strid med de grunnleggende prinsippene i loven § 4. I forlengelsen av dette må det kreves at oppdragsgiver, for å hindre at tildelingen fremstår vilkårlig, kan redegjøre for valget av antall leverandører.
- (41) Innklagede har forklart at pris og kostnader har vært utslagsgivende for at det ikke ble inngått kontrakt med flere enn 2 leverandører. Innklagede skulle imidlertid gjennomføre minikonkurranser der leverandørene kunne inngi en lavere pris enn den som var tilbudt i konkurransen. Klagers pristilbud i konkurransen stenger dermed ikke for at klager leverer et lavere tilbud i minikonkurransene. Hertil kommer det at poengforskjellen mellom klager og valgte leverandør med lavest poengsum bare er 1,77 poeng og at klager fikk full uttelling på de øvrige tildelingskriteriene «Kvalitet» og «Miljø». Under noe tvil har klagenemnda kommet til at det, med den forklaring innklagede har gitt og særlig i lys av at det heller ikke var klart hva som var omfanget av en dagssamling og hvordan dette skulle prises, fremstod vilkårlig at valgte leverandør inngikk kontrakt med 2 leverandører.
- (42) Klagenemnda har etter dette kommet til at innklagede har brutt regelverket ved å inngå kontrakt bare med 2 leverandører.
- (43) Bruddet klagenemnda har konstatert, «kan» ha påvirket resultatet av konkurransen. Klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Konklusjon:

Lier kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å utforme konkurransegrunnlaget i strid med prinsippet om forutberegnelighet og ved å vilkårlig avgrense antall leverandører.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Christina Paludan Melson

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur