



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: De generelle kravene i § 4. Ulovlig tildelingskriterium.

Innklagede gjennomførte en konkurranse for anskaffelse av renhold av 30 kommunale bygg. Klager anførte primært at innklagede i strid med regelverket omgjorde tildelingsbeslutningen. Subsidiært anførte klager at konkurransen skulle vært avlyst ettersom tildelingskriteriet «Stillings%» var ulovlig på grunn av manglende tilknytning. Atter subsidiært anførte klager at tildelingskriteriet «Stillings%» var uklart. Klagers anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 1. september 2025 i sak 2025/0808

Klager: 4Service Eir Renhold AS

Innklaget: Kristiansand kommune

Klagenemndas

medlemmer: Sverre Nyhus, Hanne S. Torkelsen og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Kristiansand kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 24. desember 2024 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av renhold av 30 kommunale bygg tilhørende Kristiansand kommune. Anskaffelsens estimerte verdi var ikke oppgitt. Tilbudsfrist var 10. februar 2025.
- (2) Kontrakt skulle tildeles tilbudet med det beste forholdet mellom tildelingskriteriene «Pris», vektet 50 prosent, «Utførelse og kvalitet», vektet 30 prosent, og «Stilling%», vektet 20 prosent.
- (3) Det fremgikk følgende om tildelingskriteriet «Stilling%»:

«Oppdragsgiver har sterkt fokus på heltid, og vil med vektning på dette punktet tydeliggjøre dette.

Det vil bli evaluert på gjennomsnittlig stillingsstørrelse på alle ansatte som medvirker til å oppfylle kontrakten.

Tilbyder må vedlegge tilbudet en forpliktende bemanningsplan med antall personer totalt og gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse vil også være forpliktende ved eventuelle utskiftninger av personell i kontraktsfasen. Dette for de ansatte som direkte medvirker til å oppfylle kontraktens hovedformål - "Renhold av 30 bygg". Dette innebærer at vikarer, ledere og personell til innleie ikke tas med på oversikten.

Den tilbyder som vurderes som best på høyest stillingsprosent vil få en uvektet score på 10, mens øvrige tilbud tildeles score relativt til beste tilbud».

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (4) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede fire tilbud, herunder fra 4Service Eir Renhold AS (heretter *klager*) og ISS Facility Services AS.

- (5) Den 26. februar 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt klager. Om evalueringen av tildelingskriteriet «Stillings%» fulgte det at:

«Ved evalueringen av tilbudene oppdaget vi at tilbyderne hadde ulik forståelse av hvilken stillingsprosent vi etterspurte. Tanken vår var renholdernes stillingsprosent for utførelse av kontrakten for Kristiansand kommune, og ikke den samlede stillingsprosent renholderne har i tilbyders firma. Vi oppfattet at vi fikk opplyst ulike tall fra tilbyderne, likevel slik at samtlige tall var tilgjengelige i tilbydernes tilbudsbesvarelse, og vi foretok derfor en omregning slik at tallene ble sammenlignbare».

- (6) Den 21. mai 2025 omgjorde innklagede tildelingsbeslutningen. I den omgjorte tildelingsbeslutningen ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt ISS Facility Services AS (heretter *valgte leverandør*). Begrunnelsen for omgjøringen var følgende:

«Som følge av klage på tildelingen knyttet til evalueringen av stillingsprosent som tildelingskriteriet i konkurransen, ser vi som oppdragsgiver at den opprinnelige tildelingsbeslutningen er i strid med regelverket, og at vi derfor er forpliktet til å omgjøre tildelingsbeslutningen og foreta en re-evaluering av dette tildelingskriteriet.

På bakgrunn av klage fra ISS er oppdragsgiver enig i at tildelingskriteriet stillings% skal være den gjennomsnittlige stillings% den enkelte ansatte har i tilbyders virksomhet, og ikke den stillingsprosenten som direkte knytter seg til utførelse av det kommunale oppdraget. Som påpekt i tildelingsbeslutning av 26. februar 2025 tok vi som oppdragsgiver utgangspunkt i den siste forståelsen. Imidlertid ser en i ettertid at utformingen av tildelingskriteriet legger opp til den andre forståelsen, og dette har nødvendiggjort en ny vurdering fra vår side. Dette synes å være den oppfatning som både ISS og 4Service Eir har lagt til grunn da de leverte tilbud til oss. Det er bare Toma som har lagt en annen forståelse til grunn. Som påpekt tidligere har ikke Ability gitt oss noen tall om gjennomsnittlig stillingsstørrelse.

I tildelingsbeslutningen av 26. februar 2025, ble opplyst at 4Service Eir vant konkurransen, og den tidligere forståelse av tildelingskriteriet «Stillings %» virket bestemmende på tildelingsbeslutningens innhold. For å overholde de grunnleggende prinsipper om likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvbarehet som følger av anskaffelsesloven § 4, plikter oppdragsgiver å omgjøre beslutningen».

- (7) Klager påklaget omgjøringen av konkurransen 26. mars og 3. april 2025. Innklagede avviste klagen og opprettholdt den omgjorte tildelingsbeslutningen henholdsvis 28. mars og 25. april 2025.
- (8) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 21. mai 2025. Klagebehandling startet 23. mai 2025, jf. klagenemndsforskriften § 13.
- (9) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (10) Nemndsmøte i saken ble avholdt 18. august 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (11) Innklagede har brutt regelverket ved å omgjøre en lovlig tildelingsbeslutning. Konkurranses grunnlaget la opp til at tilbyderne skulle evalueres på bakgrunn av stillingsprosenten renholderne har for utførelse av kontrakten for innklagede, ikke stillingsprosenten som renholderen har i tilbyderens firma. Den omgjorte tildelingsbeslutningen benytter dermed en annen tolkning enn det som fulgte av det oppstilte tildelingskriteriet «*Stillings%*», og strider med prinsippet om forutberegnelighet i loven § 4. Feilen må rettes ved å opprettholde den opprinnelige tildelingen, og kontrakten må tildeles klager.
- (12) Subsidiært anføres det at tildelingskriteriet er ulovlig, og konkurransen må avlyses. Kriteriet har ikke tilstrekkelig tilknytning til leveransen ettersom det knytter seg til leverandørens generelle virksomhet, og kunne vært sikret gjennom kontraktkrav. Videre er ikke kriteriet egnet til å finne et tilbud med høy grad av heldid, ettersom en lav stillingsprosent kan oppveies ved lav pris. Kriteriet medfører i tillegg at leverandører ikke får et incentiv til å tilby fleksibilitet for ansatte som ønsker lavere stillingsprosenter, og respekterer dermed ikke arbeidsmiljølovens lovlige måter å organisere ansettelser på. Uansett strider kriteriet med prinsippet om likebehandling og konkurranse i loven § 4, ettersom lokale leverandører gis en urimelig konkurransefordel.
- (13) Atter subsidiært er tildelingskriteriet «*Stillings%*» ulovlig uklart. Kriteriet ber ikke om informasjon om den generelle stillingsprosenten til de ansatte. Kriteriet medfører dermed at innklagede risikerer at tilbudene ikke er sammenlignbare.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (14) Den første tildelingsbeslutningen bygget på en forståelse av tildelingskriteriet «*Stilling%*» som ikke fulgte av det angitte tildelingskriteriet. Innklagede hadde dermed en adgang, men også en plikt, til å omgjøre tildelingen etter forskriften § 25-1 (4).
- (15) Tildelingskriteriet «*Stillings%*» er lovlig. Kriteriet har tilstrekkelig tilknytning, er objektivt, etterprøvbart og ikke-diskriminerende. En gjennomsnittlig stillingsprosent i firmaet har en direkte og dokumenterbar betydning for hvordan renholdstjenesten blir levert. Høyere stillingsprosent blant de som skal utføre tjenesten, innebærer økt stabilitet i bemanningen, lavere gjennomtrekk, bedre kjennskap til lokalene og brukernes behov, samt bedre grunnlag for effektiv, målrettet og kvalitetsmessig god rengjøring. Videre vil en høyere stillingsprosent for de ansatte gi en bedre mulighet til å delta i opplæring og kompetanseutvikling, noe som hever det faglige nivået og tjenestens kvalitet. En stabil bemanning reduserer i tillegg behovet for kontinuerlig rekruttering og opplæring, som bidrar til kontinuitet, bedre rutineforståelse og høyere ansvarsfølelse hos de ansatte.
- (16) Tildelingskriteriet «*Stillings%*» er tilstrekkelig klart. Utfra ordlyden og konteksten til kriteriet fremgår det klart at det er den gjennomsnittlige stillingsprosenten i tilbyderens selskap som skal oppgis og evalueres.

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 renhold av 30 kommunale bygg som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens estimerte

verdi var ikke oppgitt i kunngjøringen, men av konkurransegrunnlaget fremgikk at anskaffelsen ble gjennomført etter forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter *forskriften*) del I og del III. Klagenemnda legger dermed til grunn at i tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*) følger anskaffelsen forskriften del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

- (18) Klagenemnda tar først stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å omgjøre tildelingsbeslutningen.
- (19) Det følger av forskriften § 25-1 (4) at oppdragsgiver kan omgjøre en tildelingsbeslutning dersom den finnes å være «*i strid med forskriften*». Dette er forstått slik at oppdragsgiver kan og skal rette opp feil ved den foregående evalueringen, men at en lovlig tildelingsbeslutning ikke kan annulleres ut fra en endret skjønnsmessig vurdering, se eksempelvis klagenemndas avgjørelse sak 2021/218, avsnitt 25 med videre henvisninger.
- (20) Innklagede omgjorde tildelingsbeslutningen ettersom de mente den første tildelingen baserte seg på en uriktig tolkning av tildelingskriteriet «*Stillings%*». I den første tildelingen vektla innklagede hvor stor del av renholderens stilling de skulle bruke på utførelsen av kontrakten, og ikke stillingsprosenten i ansettelsesforholdet mellom renholderne og leverandørene. Hvorvidt omgjøringen av den første tildelingsbeslutningen var lovlig beror følgelig på om denne første tilbudsevalueringen var i strid med regelverket.
- (21) Klagenemnda skal ikke foreta en ny evaluering av tilbudene. Det nemnda skal prøve, er om innklagede har forholdt seg til tildelingskriteriet slik det er angitt i konkurransegrunnlaget, om tilbudenes innhold er korrekt fastlagt, og om evalueringen er vilkårlig, sterkt urimelig, eller for øvrig i strid med de grunnleggende prinsippene i loven § 4, jf. Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2007 side 1783 avsnitt 42-44.
- (22) EU-domstolen har i sin praksis slått fast at tildelingskriteriene må utformes på en klar, presis og utvetydig måte, jf. blant annet EU-domstolens avgjørelse i sak C-42/13 *Cartiera dell'Adda*, premiss 44 og C-19/00 *SIAC Construction*, premiss 42. 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 lovens § 4. Herunder må oppdragsgiver opplyse om hvilke forhold som vil bli vektlagt i tilbudsevalueringen.
- (23) Utgangspunktet for tolkingen av anskaffelsesdokumentene 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 tolkingen 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.
- (24) Oppdragsgiver har imidlertid ingen plikt til å gi en detaljert beskrivelse av hvilke forhold som skal vurderes under hvert enkelt underkriterium. Det avgjørende er om oppdragsgiver holder seg innenfor de angitte vurderingstemaene. Dette innebærer at oppdragsgiver også kan vektlegge forhold som ikke er uttrykkelig nevnt i konkurransegrunnlaget, men som omfattes av en naturlig forståelse av kriteriet, jf. klagenemndas sak 2024/824, avsnitt 73.

- (25) Det aktuelle tildelingskriteriet «*Stillings%*», gjengitt i sin helhet i avsnitt 3, skulle evalueres basert på «*gjennomsnittlig stillingsstørrelse på alle ansatte som medvirker til å oppfylle kontrakten*». Det ble uttrykkelig fremhevet at kriteriet ble valgt på grunn av at innklagede har et «*sterkt fokus på heltid*», og ønsket å tydeliggjøre dette fokuset med å ha det med i vektingen i konkurransen.
- (26) Som dokumentasjon for kriteriet skulle det vedlegges «*en forpliktende bemanningsplan med antall personer totalt og gjennomsnittlig stillingsstørrelse*». Den oppgitte gjennomsnittlige stillingsstørrelsen skulle være forpliktende ved eventuelle utskiftninger av personell i kontraktfasen. Forpliktelsen gjaldt kun ansatte som direkte ville medvirke til å oppfylle kontraktens hovedformål om renhold av de tretti byggene, slik at ledere og innleid personell ikke skulle tas med i oversikten.
- (27) Ordlyden av «*Stillings%*» viser til ansettelsesforholdet mellom en ansatt og arbeidsgiver, og til størrelsen på den ansattes stilling. Sett i sammenheng med at kriteriet skulle evalueres basert på «*gjennomsnittlig stillingsstørrelse på alle ansatte som medvirker til å oppfylle kontrakten*», er det lagt opp til at det er tilbudt personells gjennomsnittlige stillingsprosent i ansettelsesforholdet hos arbeidsgiver som skal evalueres.
- (28) I konkurransegrunnlaget fremgikk videre at innklagede har «*fokus på heltid*». Klagenemnda vil i den anledning vise til at begrepene heltid, fulltid og deltid er etablerte begreper som knytter seg til arbeidstakers ansettelsesforhold hos arbeidsgiver. Dette fremgår blant annet av arbeidsmiljøloven §§ 14-1b (1) og 14-4a om at heltidsansettelser skal være hovedregelen og at deltidsansatte som de siste 12 måneder jevnlig har arbeidet utover avtalt arbeidstid, har rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid. Nemnda kan for øvrig ikke se at det er holdepunkter for å tolke begrepene på andre måter enn det den normale bruken av begrepene tilsier.
- (29) Klagenemnda viser også til at dersom tildelingskriteriet ikke skulle tolkes i samsvar med en naturlig språklig forståelse, så må det foreligge klare holdepunkter for en annen tolkning i konkurransegrunnlaget. Dersom tildelingskriteriet skulle evaluere hvor stor andel av tilbudt personells stillinger som ville bli brukt i kontrakten, kunne dette ført til at leverandører med ansatte i små deltidsstillinger ville bli premiert. En slik forståelse vil ikke premiere heltidsansettelse hos arbeidsgiveren og dermed ikke være i tråd med innklagede sitt fokus på heltidsstillinger, se avsnitt 25. En tolkning i tråd med ordlyden vil derimot premiere leverandører som kan tilby ressurser ansatt i heltidsstillinger.
- (30) Klagenemnda har etter dette kommet til at tildelingskriteriet «*Stillings%*» la opp til en evaluering av tilbudt personells gjennomsnittlige stillingsprosenten i ansettelsesforholdet hos arbeidsgiver. I første evalueringsrunde evaluerte innklagede på hvor stor andel av tilbudt personells stillinger som ville bli brukt i kontrakten. Denne evalueringen holdt seg dermed ikke innenfor rammene av tildelingskriteriet «*Stillings%*» og innklagedes omgjøring var lovlig jf. forskriften § 25-1 (4).
- (31) Klagenemnda tar så stilling til om tildelingskriteriet «*Stillings%*» er lovlig.
- (32) Et tildelingskriterium er ulovlig hvis det ikke har tilknytning til leveransen, jf. forskriften § 18-1 (4). Et tildelingskriterium har tilknytning til leveransen når det «*legger opp til en vurdering av sterke og svake sider ved ytelsene som tilbys*» jf. eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2023/148 med videre henvisninger. Dette henger sammen med at oppdragsgiveren må velge kriterier som premierer «*the most advantageous tender*» jf.

EU-domstolens sak 19/00 *SIAC*, avsnitt 35. Dette innebærer et krav om at tildelingskriteriene må være egnet til å identifisere det beste tilbudet. Herunder må det oppstilles et krav om at tildelingskriteriet er egnet til å identifisere tilbudet der oppdragsgiveren får mest mulig kvalitet for pengene. Det er ikke tilstrekkelig med kriterier som premierer en leverandør uten en nærmere vurdering av om leverandørens egenskaper viser en relevant kvalitet for ytelsen.

- (33) Klagenemnda har i avsnitt 30 kommet til at tildelingskriteriet «*Stillings%*» viser til tilbudt personells stillingsprosent i ansettelsesforholdet hos arbeidsgiver, dvs. hos leverandøren. Tildelingskriteriet la dermed opp til at leverandørene fikk uttelling basert på tilbudt personells ansettelsesforhold hos leverandøren.
- (34) Klager har anført at kriteriet ikke har tilstrekkelig tilknytning til leveransen ettersom det knytter seg til leverandørens generelle virksomhet, og kunne vært sikret gjennom bruk av kontraktskrav. Videre er ikke kriteriet egnet til å finne et tilbud med høy grad av heldid, ettersom en lav stillingsprosent kan oppveies ved lav pris.
- (35) Klagenemnda bemerker innledningsvis at stillingsprosent i utgangspunktet knytter seg til ansettelsesforholdet mellom leverandøren og de tilbudte ressursene, ikke til den konkrete kontraktsgjenstanden. Stillingsprosenten kan likevel gi en indikasjon på leverandørens egnethet til å levere en kvalitativt god leveranse. I denne saken er det også en konkret tilknytning til leveransen ved at det er stillingsprosenten på de tilbudte ressursene som skal evalueres, og ikke øvrige ansatte i leverandørens virksomhet.
- (36) Klagenemnda er enig med klager i at tilbudt personells stillingsprosent i ansettelsesforholdet i større grad kunne vært sikret gjennom bruk av kontraktskrav. Nemnda vil imidlertid bemerke at temaet for den rettslige kontrollen ikke er å vurdere om tildelingskriteriene er optimale, men om de er lovlige. I utgangspunktet er det opp til oppdragsgiver å avgjøre hvordan konkurransen skal legges opp, herunder hvilke tildelingskriterier som skal anvendes.
- (37) I anledning klagesaken har innklagede argumentert med at en høy stillingsprosent har en direkte betydning for kvaliteten på utførelsen av renholdstjenesten. Innklagede har vist til at en høy stillingsprosent i ansettelsesforholdet fører til økt stabilitet i tilbudt bemanning, lavere gjennomtrekk og bedre kjennskap til lokalene og brukernes behov. Klagenemnda mener at innklagedes forklaring synliggjør at en høy stillingsprosent viser en relevant kvalitet ved ytelsen.
- (38) Klagenemnda er etter dette kommet til at tildelingskriteriet «*Stillings%*» legger opp til en vurdering av sterke og svake sider ved ytelsene som tilbys. Tildelingskriteriet er dermed lovlig. Klagers anførsel om ulovlig tildelingskriterium fører ikke frem.
- (39) Det neste klagenemnda skal ta stilling til er om tildelingskriteriet «*Stillings%*» er uklart.
- (40) Det følger av kravet til forutberegnelighet at konkurransegrunnlaget må være utformet tilstrekkelig klart og utvetydig til at en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør vil forstå kravenes innhold og tolke dem på samme måte, jf. blant annet Rt. 2007 s. 1489 avsnitt 62 og EU-domstolens avgjørelse i sak C-19/00 (*SIAC*) avsnitt 42. Konkurransegrunnlaget må gi de opplysningene som er nødvendig for at leverandørene skal kunne gi tilbud på likt grunnlag. Det er oppdragsgiver som har risikoen for eventuelle uklarheter i konkurransegrunnlaget, jf. anskaffelsesforskriften § 14-1 (5).

- (41) Klager anfører at tildelingskriteriet ikke ber om informasjon om den generelle stillingsprosenten til de ansatte. Kriteriet medfører dermed at innklagede risikerer at innkomne tilbud ikke er sammenlignbare.
- (42) Som det fremgår av avsnittene 27-31 er ikke klagenemnda enig i klagers forståelse av tildelingskriteriet. Nemnda mener at ordlyden isolert tilsier at det er tilbudt personells gjennomsnittlige stillingsprosenten i ansettelsesforholdet hos arbeidsgiver som skal evalueres. Denne ordlydsforståelsen finner også støtte i konkurransegrunnlaget ved at innklagede hadde et «*sterkt fokus på heltid*».
- (43) Klagenemnda har etter dette kommet til at tildelingskriteriet «*Stillings%*» ikke er uklart.

Konklusjon:

Kristiansand kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Elisabeth Wiik

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur