



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud. Forhandlingsforbud.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtaler om kjøp av nettverkskabling. Klager anførte at en av de valgte leverandørenes tilbud skulle vært avvist fra konkurransen som følge av vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene. Klager anførte også at innklagede hadde foretatt ulovlige avklaringer med valgte leverandør og at dette var i strid med forhandlingsforbudet. Klagenemnda kom til at valgte leverandørs tilbud ikke inneholdt vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene. Klagers øvrige anførsler førte heller ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 11. september 2025 i sak 2025/1043

Klager: Datek Installasjon AS

Innklaget: Oslo kommune v/ Utviklings- og kompetanseetaten

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

Bakgrunn:

- (1) Oslo kommune v/ Utviklings- og kompetanseetaten (heretter *innklagede*) kunngjorde 20. februar 2025 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtaler om kjøp av nettverkskabling. Rammeavtalen var en konsernovergripende rammeavtale (heretter *samkjøpsavtalen*) som skulle gjelde for alle virksomheter i Oslo kommune. Anskaffelsens verdi var estimert til maksimalt 100 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 24. mars 2025 klokken 12.00.
- (2) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 1.3.2 at samkjøpsavtalen gjaldt «nettverkskabling, ferdig terminert og klart for tilknytning av aktivt utstyr». Avtalen skulle også omfatte «intern fiberkabling med terminering, sterkstrømpunkter i tilknytning til kablingen, kabling og montasje i forbindelse med BUS-kabling og patching etter utført arbeid». I tillegg omfattet avtalen «[k]abling i forbindelse med mobilsignalforsterkning innendørs».
- (3) I konkurransegrunnlaget punkt 1.3.2 var det presisert at innklagede skulle inngå tre rammeavtaler, forutsatt at det var tilstrekkelig egnende leverandører og tilbud. Oppdrag ville fordeles etter fossefallsmetoden.
- (4) Kontrakt skulle tildeles tilbudet med det beste forholdet mellom pris og kvalitet basert på tildelingskriteriene «Pris» (vektet 70 prosent), «Oppdragsforståelse – system og rutiner» (vektet 10 prosent) og «Oppdragsforståelse – case» (vektet 20 prosent).
- (5) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 5.2.1 at tildelingskriteriet «Pris» skulle evalueres på bakgrunn av prisene oppgitt i «Bilag 3 Prisskjema». Alle prisene skulle være

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

eksklusive mva. Det var presisert at alle postene i prisskjemaet måtte besvares og at manglende besvarelse kunne medføre avvisning.

- (6) Tildelingskriteriet «*Oppdragsforståelse (case)*» skulle evalueres på bakgrunn av leverandørenes besvarelse av en fiktiv caseoppgave. Gjennom caseoppgaven skulle leverandørene beskrive hvordan de ville utføre oppdragene i tråd med «*gjeldende lover, forskrifter, standarder, oppdragsgivers kravspesifikasjon og avtalebestemmelser*». Det fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 5.2.3 at det måtte tas hensyn til at bygget ikke var sprinklet, at bygget stod på byantikvarens gule liste, at arbeidet var planlagt gjennomført mens skolen var i drift og at det skulle etableres føringsveier der det var hensiktsmessig. Beskrivelsen burde også «*vise til hvordan minimum kvalitetssikring, hms-tiltak, kommunikasjon, testing, dokumentasjon og avvikshåndtering mv ivaretas*». I tilknytning casen skulle leverandørene utarbeide et fakturaforslag for utført oppdrag.
- (7) Det fremgikk av Site Service AS sin casebesvarelse under punktet «*Fakturaforslag*» at det skulle «*[f]aktureres ihht til gitt tilbud, der timeantall avskrives til faktisk medgått [tid]. Se vedlegg 7. Oppdragsforståelse - fakturaforslag*». I vedlegget «*Tilbud arbeid Skole Oslo*» var det oppgitt priser. Samme sted var det «*[f]orutsatt arbeid på dagtid og frie føringsveier*».
- (8) Innklagede sendte e-post til Site Service AS 8. april 2025, hvor Site Service AS ble bedt om å redegjøre for tilbudets sammensetning og hva som inngikk i de tilbudte prisene i henhold til forskriften § 24-9 (1). Henvendelsen ble besvart 8. april 2025. Site Service AS svar på henvendelsen er sladdet.
- (9) Den 9. april 2025 sendte innklagede en e-post til Site Service AS, hvor de ba om en grundigere redegjørelse for hva som inngikk i prispost 1.1 og 1.2. Henvendelsen ble besvart 10. april 2025. Site Service AS viste til at de hadde gjennomgått prispostene og at «*prisen vi har satt på disse postene er riktig*». Det ble også påpekt at «*[v]i har hensyntatt alle kostander som skal inngå i prisene*».
- (10) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede ni tilbud, herunder fra Datek Installasjon AS (heretter *klager*) og Site Service AS, Bravida Norge AS Oslo Elektro og Eda Elektro Data Oslo AS.
- (11) Den 10. juni 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Site Service AS, Bravida Norge AS Oslo Elektro og Eda Elektro Data Oslo AS. Leverandøren Site Service AS ble innstilt som nummer én (heretter *valgte leverandør*).
- (12) Klager klaget på tildelingen 19. juni 2025. I klagen var det anført at tildelingskriteriet «*Pris*» var ulovlig og at konkurransen måtte avlyses. Subsidiært ble det anført at valgte leverandørs tilbud inneholdt vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene. Klagen ble ikke tatt til følge.
- (13) Klager fikk innsyn i deler av valgte leverandørs tilbud. Som en følge av dette sendte klager en supplerende klage 30. juni 2025.
- (14) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 8. juli 2025. Klagebehandling startet 8. juli 2025, jf. klagenemndsforordningen § 13.
- (15) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen. Saken er derfor gitt prioritert behandling.

(16) Nemndsmøte i saken ble avholdt 8. september 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (17) Valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist fra konkurransen som følge av at valgte leverandørs tilbud inneholder vesentlige avvik fra konkurransegrunnlaget. I valgte leverandørs fakturaforslag er det tatt forbehold om at «*[f]aktureres ihht til gitt tilbud, der timeantall avskrives til faktisk medgått [tid]*». Prisskjemaet inneholder ulike prisposter, hvor prispostene under punkt én er enhetspriser og prispostene under punkt to er timepriser. Konkurransegrunnlaget må forstås slik at prispostene under punkt én er totalpriser per enhet inkludert medgått tid og dermed inkluderer leverandørens arbeidstimer. Valgte leverandørs forbehold må forstås slik at de fraskriver seg risikoen for at egne enhetspriser er for lave ved at de baserer seg på et for lavt arbeidstimeestimat. Dette gir valgte leverandør en konkurransefordel.
- (18) Valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist fra konkurransen som følge av at valgte leverandørs tilbud inneholder vesentlige avvik fra konkurransegrunnlaget. I vedlegget til valgte leverandørs fakturaforslag er det tatt forbehold om frie føringsveier. Frie føringsveier forutsetter at det finnes tilgjengelige og uhindrede føringsveier for kabel- og rørinstallasjon, uten behov for ekstra tiltak. Dette innebærer at oppdragsgiver må sørge for at det finnes tilstrekkelig plass og tilgang for å legge kabler og rør. Dersom det ikke finnes frie føringsveier, kan leverandøren kreve tilleggsbetaling for merarbeid. Valgte leverandørs forbehold om frie føringsveier må dermed anses som et prisforbehold.
- (19) Innklagede har foretatt ulovlige avklaringer med valgte leverandør og dermed brutt forhandlingsforbudet. For det første fremgikk det klart av spørsmål og svar-runden at arbeidstimer var inkludert i enhetsprisene. For det andre er avklaringene i strid med likebehandlingsprinsippet, ettersom kommunen ba valgte leverandør om å redegjøre for tilbudets innhold. For det tredje har innklagede brutt likebehandlingsprinsippet ved å stille konkrete spørsmål knyttet til prisingen av valgte leverandørs tilbud og dermed oppfordret valgte leverandør til å kommentere disse prisene særskilt. Disse avklaringene førte til at valgte leverandørs tilbud er blitt forbedret, og er dermed i strid med forhandlingsforbudet og prinsippet om likebehandling i loven § 4.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (20) Valgte leverandørs tilbud skulle ikke vært avvist fra konkurransen. Det fremgår klart av valgte leverandørs tilbud at det ikke er tatt forbehold om fakturering etter medgått tid. Formuleringen om fakturering etter medgått tid knytter seg til casen og ikke tilbudet i sin helhet. Prisskjemaet er fylt ut korrekt i henhold til de etterspurte prisene. Det foreligger dermed ikke vesentlig avvik fra konkurransegrunnlaget.
- (21) Valgte leverandørs tilbud skulle ikke vært avvist fra konkurransen. Formuleringen «*frie føringsveier*» må forstås som en forutsetning for casen og ikke som et generelt forbehold i tilbudet. I caseoppgaven skulle leverandørene beskrive hvordan de ville ivareta gjeldende regelverk, standarder, kravspesifikasjon og avtalebestemmelser ved oppgraderingen av en skoles intercom-system. I caseoppgaven skulle også leverandørene ta hensyn til at bygget ikke var sprinklet, at bygget stod på byantikvarens gule liste, at arbeidet var planlagt gjennomført mens skolen var i drift og at det skulle etableres føringsveier der det var hensiktsmessig. Det er uansett ikke i strid med

konkurransegrunnlaget å forutsette «*frie føringsveier*» i en illustrativ casebesvarelse. Det foreligger dermed ikke vesentlig avvik fra konkurransegrunnlaget.

- (22) Innklagede har ikke foretatt ulovlige avklaringer og har dermed ikke brutt forhandlingsforbudet. Valgte leverandør har ikke fått mulighet til å forhandle bort vesentlige avvik. Valgte leverandør ble bedt om å redegjøre for sammensetningen av tilbudet, ettersom tilbudet virket unormalt lavt i forhold til ytelsen. Dette er en rett og plikt for oppdragsgiver. Etter den første avklaringen var det behov for en ytterligere presisering. Oppdragsgiver har rett til å foreta avklaringer så lenge presiseringene ikke fører til en forbedring av tilbudet. Klagers anførsel fører dermed ikke frem.

Klagenemndas vurdering:

- (23) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder nettverkskabling, som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til maksimalt 100 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.
- (24) Klagenemnda skal ta stilling til om valgte leverandørs tilbud inneholder vesentlige avvik fra konkurransegrunnlaget. Ifølge klager har valgte leverandør tatt forbehold om «*timeantall avskrives til faktisk medgått [tid]*». Spørsmålet er dermed om formuleringen «*timeantall avskrives til faktisk medgått [tid]*» kan anses som et prisforbehold og om valgte leverandørs tilbud derfor skulle vært avvist.
- (25) Det følger av forskriften § 24-8 (1) bokstav b at oppdragsgiver «*skal*» avvise et tilbud som «*inneholder vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene*».
- (26) Avvik foreligger dersom oppdragsgiver, ved å akseptere tilbudet, ikke kan kreve oppfyllelse i henhold til anskaffelsesdokumentene, jf. blant annet LB-2019-85112. Hvorvidt et tilbud inneholder avvik, beror på en tolkning av tilbudet i lys av anskaffelsesdokumentene. Utgangspunktet for tolkningen av anskaffelsesdokumentene er hvordan det fremstår for rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører, se for eksempel Høyesteretts avgjørelse i HR-2025-1098-A avsnitt 45.
- (27) For å oppfylle tildelingskriteriet «*Oppdragsforståelse (case)*» skulle leverandørene beskrive hvordan de ville gjennomføre et oppdrag gjennom en case. Det fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 5.2.3 at leverandørene skulle beskrive hvordan de ville ivareta oppdragene på samkjøpsavtalen i tråd med gjeldende regelverk, oppdragsgivers kravspesifikasjon og avtalebestemmelser i casebesvarelsen. I tillegg skulle leverandørene vise hvordan «*minimum kvalitetssikring, hms-tiltak, kommunikasjon, testing, dokumentasjon og avvikshåndtering mv ivaretas*». Det skulle også utarbeides et «*[f]akturaforslag for utført oppdrag*».
- (28) Slik tildelingskriteriet er utformet, legger det opp til at leverandørene skal levere en beskrivelse av hvordan de ville løst et fiktivt oppdrag. Formålet med beskrivelsen var å vise hvordan leverandørene ville ivareta gjeldende regelverk, kravspesifikasjonen og aktuelle avtalebestemmelser. Etter klagenemndas syn er fakturaforslaget bare en del av den fiktive casen, og har ingen betydning for prisingen av selve tilbudet. Dette støttes av at prispostene i fakturaforslaget ikke var knyttet til prispostene i «*Bilag 3 Prisskjema*».

- (29) Denne forståelsen er i tråd med innklagedes forklaring. Innklagede har forklart overfor klagenemnda at formålet med caseoppgaven var å vurdere leverandørenes evne til å forstå og planlegge gjennomføringen av et oppdrag – ikke leverandørenes evne til å prise det. Fakturaforslaget var derfor bare ment som en illustrasjon av hvordan leverandøren ville fakturere et oppdrag.
- (30) Det fremgikk av valgte leverandørs fakturaforslag at det skulle «*[f]aktureres ihht til gitt tilbud, der timeantall avskrives til faktisk medgått [tid]*». Klager mener at formuleringen er generell og knytter seg til tilbudet i sin helhet, og ikke bare casen.
- (31) Klagenemnda bemerker at et forbehold bør fremgå uttrykkelig av tilbudet, slik at det er klart for oppdragsgiver om tilbudet inneholder eventuelle forbehold. I den foreliggende sak hadde valgte leverandør levert et fakturaforslag og vedlegg med overskriften «*Tilbud arbeid Skole Oslo*». Formuleringen «*ihht gitt tilbud*» må anses som en henvisning til casen og prisene oppgitt i vedlegget til fakturaforslaget, og ikke tilbudet i sin helhet. Slik saken er opplyst for nemnda, er formuleringen derfor knyttet til den fiktive casen og ikke prisskjemaet som lå til grunn for evalueringen av tildelingskriteriet «*Pris*». Det er dermed ikke tatt et forbehold om at timeantall avskrives til faktisk medgått tid i prisingen av tilbudet. Det foreligger ingen avvik fra konkurransegrunnlaget. Klagers anførsel fører dermed ikke frem.
- (32) Klagenemnda skal så ta stilling til om valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist som følge av at valgte leverandørs fakturaforslag forutsatte «*frie føringsveier*».
- (33) Det fremgikk av vedlegget til valgte leverandørs fakturaforslag, at prisene forutsatte «*arbeid på dagtid og frie føringsveier*». Frie føringsveier innebærer at det finnes tilgjengelige og uhindrede føringsveier for kabel- og rørinstallasjon, uten behov for ekstra tiltak. Dette innebærer at oppdragsgiver må sørge for, eller betale ekstra for, at det finnes tilstrekkelig plass og tilgang for å legge kabler og rør. Leverandøren kan dermed kreve tilleggsbetaling for merarbeid, dersom det ikke finnes frie føringsveier. Klager mener derfor at valgte leverandørs forutsetning om frie føringsveier må forstås som et prisforbehold.
- (34) I anledning klagesaken har innklagede redegjort for at valgte leverandør fikk trekk under tildelingskriteriet «*Oppdragsforståelse (case)*» for å ha konkrete forbedringspotensialer på alle punkt og for å gi motstridende opplysninger i casebesvarelsen.
- (35) Slik saken er opplyst, knytter forutsetningen seg til fakturaforslaget under tildelingskriteriet «*Oppdragsforståelse (case)*». Klagenemnda viser til tolkningen av det aktuelle tildelingskriteriet i avsnitt 28. Forutsetningen om frie føringsveier er dermed knyttet til casen og ikke prisskjemaet. Det foreligger dermed ikke avvik fra konkurransegrunnlaget. Klagers anførsel fører ikke frem.
- (36) Klagers anførsler om at valgte leverandørs tilbud inneholder vesentlige avvik fra konkurransegrunnlaget fører dermed ikke frem.
- (37) Klagenemnda skal så ta stilling til om innklagede har foretatt ulovlige avklaringer med valgte leverandør og dermed brutt forhandlingsforbudet.
- (38) Forskriften § 23-6 gjelder gjennomføringen av åpne og begrensede anbudskonkurranser. Det følger av bestemmelsens tredje ledd at det ikke er tillat å gjennomføre forhandlinger.

- (39) Utgangspunktet er at det er leverandørene som har risikoen for utformingen av tilbudene, jf. forskriften § 23-3. Det følger imidlertid av forskriften § 24-9 (1) at dersom et tilbud virker unormalt lavt i forhold til ytelsen, «skal» oppdragsgiver «*skriftlig kreve at leverandøren redegjør for tilbudets sammensetning*».
- (40) Bestemmelsen gir oppdragsgiver en plikt til å undersøke tilbud som virker unormalt lave i forhold til ytelsen. Terskelen for når undersøkelsesplikten oppstår er ansett for å være nokså høy, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2022/873 avsnitt 22. Vurderingen av hva som virker unormalt lavt må imidlertid skje ut ifra oppdragsgivers ståsted, se klagenemndas avgjørelse i sak 2023/1069 avsnitt 57.
- (41) I den foreliggende sak ba innklagede valgte leverandør om å redegjøre for tilbudets sammensetning og hva som inngikk i enkelte av prispостene i valgte leverandørs tilbud, ettersom tilbudet fremstod som unormalt lavt. Til dette svarte valgte leverandør at de hadde gjennomgått alle prispостene og at de mente at prisen de hadde satt på postene var rett. I redegjørelsen ble det også vist til at valgte leverandør hadde hensyntatt alle kostnader som skulle inngå i prisene. Klagenemnda er etter dette kommet til at innklagede ikke har brutt regelverket ved å be valgte leverandør om å redegjøre for tilbudets sammensetning. Klagers anførsel fører dermed ikke frem.
- (42) I anledning klagesaken har innklagede redegjort for at de ikke fant valgte leverandørs redegjørelse tilstrekkelig. Innklagede ba derfor valgte leverandør om å gi en nærmere redegjørelse for enkelte av prispостene i henhold til forskriften § 23-5 (1).
- (43) Det følger av forskriften § 23-5 (1) at oppdragsgiver kan be leverandøren om å avklare eller utfylle mottatte opplysninger, dersom opplysningene synes å inneholde feil eller uklarheter. Denne adgangen begrenses av forskriften § 23-5 (2), ved at avklaringen ikke kan medføre at det opprinnelige tilbudet «*forbedres*». Avklaringen må dessuten skje i tråd med de grunnleggende prinsippene i loven § 4.
- (44) Slik saken er opplyst for klagenemnda har valgte leverandør bekreftet at prisene i tilbudet er riktige. Det er dermed kun foretatt avklaringer av informasjon som fremkom av valgte leverandørs tilbud. Dette er innenfor oppdragsgivers avklaringsadgang, ettersom det ikke innebar noen forbedring av tilbudet. Klagers anførsel fører dermed ikke frem.
- (45) Det foreligger heller ingen holdepunkter for at redegjørelsen eller avklaringen er i strid med likebehandlingsprinsippet i loven § 4.
- (46) Klagenemnda er på bakgrunn av dette kommet til at innklagede ikke har brutt regelverket ved å foreta avklaringer med valgte leverandør.

Konklusjon:

Oslo kommune v/ Utviklings- og kompetanseetaten har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å ikke avvise valgte leverandørs tilbud.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hanne S. Torkelsen

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur