



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Begrunnelse. Tilbudsevaluering.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av drifts- og vedlikeholdstjenester på vegnettet i Frøya, Hitra, Orkland og Heim. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved evalueringen av tilbudene, og ved at det ikke var gitt en tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt regelverket på ett punkt i evalueringen, og ved å ikke gi en tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør. Feilen i evalueringen hadde imidlertid ikke hatt betydning for resultatet i konkurransen, og bruddet på begrunnelsesplikten måtte anses rettet.

Klagenemndas avgjørelse 25. november 2025 i sak 2025/0979

Klager: Svevia Norge AS

Innklaget: Trøndelag fylkeskommune

Klagenemndas medlemmer: Sverre Nyhus, Wenche Sædal og Hanne Torkelsen

Bakgrunn:

- (1) Trøndelag fylkeskommune¹ (heretter *innklagede*) kunngjorde 13. januar 2025 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av drifts- og vedlikeholdstjenester til vegnettet i Frøya, Hitra og deler av Orkland og Heim kommuner. Kontrakten omfattet fylkesveger og fylkesgang- og sykkelveger med tilhørende sideanlegg, sideområder, utstyr og installasjoner. Anskaffelsens verdi var estimert til 400 millioner kroner ekskl. mva. Kontraktens varighet var fra 1. september 2025 til 31. august 2030. Tilbudsfrist var 7. mars 2025.
- (2) Under «*Fremgangsmåte ved valg av tilbud*» var det angitt at tildelingskriteriene var «K1: Tilbudssum», vektet 70 prosent, «K2: Oppgaveforståelse og gjennomføringsplan», vektet 15 prosent, og «K3: Organisering og tilbudt kontraktsadministrasjon», vektet 15 prosent. Videre var det angitt følgende:

«Oppdragsgiver vil benytte en relativ poengmodell i sin evaluering. Det benyttes en poengskala fra 0-10 som gir en maksimal poengoppnåelse samlet for alle kriterier. For hvert deltema blir det beste tilbudet premiært med 10 poeng. De øvrige blir evaluert i forhold til det og får poeng etter tabellen. Så blir alle kriteriene sammenstilt til en poengsum for hver tilbyder.»
- (3) Som dokumentasjonskrav til «K3: Organisering og tilbudt kontraktsadministrasjon» var følgende angitt:

¹ I den opprinnelige versjonen av klagenemndas avgjørelse var Svevia Norge AS angitt som innklagede i avsnitt (1). Rettelsen til Trondheim fylkeskommune ble gjort 15. januar 2026.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

«Følgende dokumentasjon skal leveres:

1. Entreprenøren skal levere et organisasjonskart for prosjektet sammen med en redegjørelse på ikke mindre enn en A4-side og ikke mer enn 2 A4-sider om organisasjonen. Av denne skal det fremgå hvilke deler av arbeidet det skal benyttes underentreprenører til, ansvars- og myndighetsforhold, samt en beskrivelse av hvordan organisasjonen vil være egnet til å gjennomføre oppdraget. Det skal leveres CV og stillingsbeskrivelser for disse nøkkelpersoner:

- Prosjektleder
- Anleggsleder
- Kvalitetsstyringsansvarlig
- HMS/YM-ansvarlig

- (4) Om evalueringen fremgikk videre:

Byggherren vil vektlegge en robust organisering hvor tilbudt personell sin erfaring fra drift- og vedlikeholdsprosjekter på veg er viktig.

Oppdragsgiver har rett til å innhente referanseuttalelser, også fra andre enn tilbyders oppgitte referanser. [...] Oppdragsgiver har rett til å vektlegge eventuelle egne erfaringer med tilbudt nøkkelpersonell.

Formålet med kriteriet «Organisering og tilbudt nøkkelpersonell», er å vise hvorvidt leverandøren er i stand til å implementere og å gjennomføre avtalen på en tilfredstillende måte, og å realisere oppdragsgivers målsetninger.

Det vil gjøres en helhetlig evaluering og det vil gis en samlet poengscore for besvarelsen. Poengscore gis i henhold til tabellen under. Poengscore vektet deretter i henhold til kriteriets vekt.

Poeng	Vurdering
10	Løsningsbeskrivelse bidrar veldig positivt til realisering av avtalens mål og leveranse
8	Løsningsbeskrivelse bidrar godt til realisering av avtalens mål og leveranse
6	Løsningsbeskrivelse bidrar tilstrekkelig til realisering av avtalens mål og leveranse
4	Løsningsbeskrivelse bidrar i liten grad til realisering av avtalens mål og leveranse
2	Løsningsbeskrivelse bidrar i svært liten grad til realisering av avtalens mål og leveranse
0	Løsningsbeskrivelse er ikke akseptabel

- (5) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede fem tilbud, herunder fra Mesta AS og Svevia Norge AS (heretter klager).
- (6) Den 17. mars 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Mesta AS (heretter valgte leverandør). Valgte leverandør hadde fått 9,1 poeng på priskriteriet, 10 poeng på K2 og 10 poeng på K3. Etter vekting utgjorde dette totalt 9,37 poeng. Klager

ble rangert som nummer to med 10 poeng på pris, 6,66 poeng på K2 og 7,5 poeng på K3. Etter vekting utgjorde dette totalt 9,12 poeng.

- (7) Følgende begrunnelse var gitt for de kvalitative tildelingskriteriene:

«K2 – Oppgaveforståelse og gjennomføring

Mesta AS har vist en oppgaveforståelse og plan for gjennomføring som bidrar godt til realisering av avtalens mål og leveranse og har derfor fått høyeste poengsum.

K3 – Organisering og tilbudt kontraktsadministrasjon

Mesta AS har tilbudt en organisering og kontraktsadministrasjon som bidrar godt til realisering av avtalens mål og leveranse og med dette fått høyeste poengsum på tildelingskriteriet K3.»

- (8) Klager ba den 18. mars 2025 om innsyn i flere av de innkomne tilbudene, i innklagedes evaluering av kvalitetskriteriene, og anskaffelsesprotokollen. Innklagede ga 21. mars 2025 innsyn i sladdete tilbud, foreløpig anskaffelsesprotokoll samt et dokument fra evalueringen med opplysninger om tilbudsevalueringen. Valgte leverandør hadde på kriteriet K3 fått best uttelling med 8 poeng, som etter normalisering ble 10 poeng. Klager fikk 6 poeng på kriteriet, som etter normalisering ble 7,5 poeng.

- (9) Innledningsvis i dokumentet med opplysninger om tilbudsevalueringen var tildelingskriteriene gjengitt, og det var inntatt en kort vurdering av valgte leverandørs tilbud for hvert kriterium. Her fremgikk det følgende om de to kvalitetskriteriene:

«Samlet vurdering [av K2]:

Mesta AS har levert en meget god og utfyllende besvarelse som viser god oppgaveforståelse og gjennomføring. Løsningsbeskrivelsen bidrar godt til realisering av avtalens mål og leveranse. Mesta AS har levert den beste besvarelsen på kriteriet K2 og får dermed beste poengscore.

[...]

Samlet vurdering [av K3]:

Mesta AS har levert en solid organisasjon og en god redegjørelse for hvordan organisasjonen vil gjennomføre oppdraget. Mesta AS har levert den beste besvarelsen og får dermed beste poengscore.»

- (10) Videre fremgikk følgende om klagers og valgte leverandørs tilbud for kvalitetskriteriene:

	Tilbyder: Svevia Norge AS	
K2 Oppgaveforståelse og gjennomføring	6	Samlet vurdering: Tilbyder har vist god oppgaveforståelse. Løsningsbeskrivelsen bidrar tilstrekkelig til realisering av avtalens mål og leveranse, men er på enkelte punkter lite prosjektspesifikk
K3 Organisering og tilbudt kontraktsadministrasjon	6	Samlet vurdering: Tilbyder har levert en god redegjørelse for organisering av prosjektet, men tilbyr litt tynn erfaring på enkelte nøkkelpersonell.

	<i>Tilbyder: Mesta AS</i>	
<i>K2 Oppgaveforståelse og gjennomføring</i>	9	<i>Samlet vurdering:</i> <i>Leverer en veldig god besvarelse som viser at de har forstått oppgaven ved å trekke frem prosjektspesifikke forhold og hvordan dette tenkes løst. Har valgt et godt eksempel på typisk driftstiltak og redegjort bra for hvordan dette tenkes løst. Leverer den klart beste besvarelsen på kriteriet K2.</i> <i>Løsningsbeskrivelsen bidrar veldig positivt til realisering av avtalens mål og leveranse.</i>
<i>K3 Organisering og tilbudt kontraktsadministrasjon</i>	8	<i>Samlet vurdering:</i> <i>Tilbyder har levert en god redegjørelse for organisering av prosjektet og et oversiktlig organisasjonskart. Tilbyr en solid organisasjon og erfarne nøkkelpersoner.</i> <i>Samlet sett vurderes dette til den beste besvarelsen av kriteriet K3</i>

- (11) Klager påklaget så tildelingsbeslutningen og ba om ytterligere begrunnelse for evalueringen av kriteriet K3 gjennom skriftlig dialog med innklagede den 26. og 27. mars 2025. Innklagede svarte på klagers henvendelse og klage, men tok den ikke til følge. Til klagers forespørsel om ytterligere begrunnelse svarte innklagede at begrunnelsesplikten etter forskriften ble vurdert å være ivarettatt.
- (12) Kontrakt med valgte leverandør ble inngått 2. april 2025.
- (13) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 26. juni 2025. Klagebehandling startet samme dag, jf. klagenemndsforordningen § 13.
- (14) Nemndsmøte i saken ble avholdt 24. november 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (15) Innklagede plikter å omgjøre tildelingsbeslutningen, da evalueringen av K2 og K3 er i strid med regelverket. De feilene som ble gjort har påvirket valget av tilbud. Av begrunnelsen for tildeling kan det leses at innklagede har gitt klager trekk for å tilby «*litt tynn erfaring på enkelte nøkkelpersonell*», og at dette er årsaken til differansen på to poeng mellom klagers og valgte leverandørs poengsum på K3. Når organisasjonskartet ikke er kommentert for klagers del, må det legges til grunn at dette ble vurdert likt for klager og valgte leverandør, og at det derfor ikke var grunn for å skille tilbudene på dette punkt. Begrunnelsen kan dermed ikke forstås som at dette var en årsak til forskjell i poeng. Når det også er gitt lik tilbakemelding på redegjørelsen for organisasjonen, må en eventuell kvalitetsforskjell ligge i tilbudt personell.
- (16) Evalueringen er vilkårlig, usaklig og i strid med likebehandlingsprinsippet. Dersom evalueringen var gjort uten feilene, ville klagers tilbud fått minst samme poengsum som valgte leverandør på kriteriet, og klager hadde da blitt tildelt kontrakten.

- (17) Valgte leverandør har tilbudt en prosjektleder med 6,5 års erfaring som prosjektleder for drift- og vedlikeholdsprosjekter og flere HMS-kurs. Det er ikke presisert relevant utdanning eller erfaring i CVen, men har 1-årig agronomutdannelse. Klager har tilbudt en prosjektleder med 3-årig høyskoleutdanning innen skogbruk. Skogrydding er en av flere oppgaver som skal utføres, og selv om den ikke er i kjernen av drift- og vedlikehold av veg, er den relevant. Klagers kandidat har tatt nærmere 40 kurs i perioden 2001 til 2021, som er relevante for en prosjektleder. Flertallet av kursene gjelder også tema som er sentrale for drift og vedlikehold av veg. Kandidaten har erfaring fra både Sverige og Norge, i til sammen tre år. Vedkommende har også erfaring fra flere andre roller og oppgaver i forbindelse med drift og vedlikehold av veg, både som arbeidsleder, innkjøper, med kalkulasjon og med oppstart av kontrakter, over til sammen 22 år. Innklagede har ikke konkretisert hvorfor og hvilke kurs som er vurdert som mindre relevante. Det er heller ikke relevant å se hen til at prosjektledererfaringen er langt tilbake i tid, når kandidaten har jobbet sammenhengende med drift- og vedlikeholdsprosjekter på veg helt frem til dags dato. Klager oppfyller derfor kriteriet bedre enn valgte leverandør ved å ha tre ganger lenger erfaring, bredere erfaring og erfaringen inkluderer som prosjektleder, men er ikke gitt uttelling for dette.
- (18) Det samme gjelder for de tilbudte anleggslederne. Valgte leverandørs kandidat har ingen relevant utdanning, men har maskinførerkurs M2, M3 og M4, kurs i håndtering av skred og flom og fallsikringskurs, samt omtrent åtte års erfaring innen drift og vedlikehold av veg. Disse åtte årene må forstås som arbeidsleder, som er et hakk under anleggsleder. Klagers kandidat har to relevante fagbrev, anleggsmaskinfører og vei- og anleggsfag, flere kurs i tema som er sentrale for anskaffelsen som arbeidsvarslingskurs 1, 2 og 3, og kompetansebevis vinterdrift og arbeidsledelse, samt over 41 års erfaring i relevante stillinger, herunder både som formann og arbeidsleder innen drift og anlegg. Kandidaten har også erfaring som anleggsleder fra 2025, og har derfor åtte måneder erfaring fra denne rollen før kontrakten, og to måneder ved innlevering av tilbudet. Det er dermed klart at klagers kandidat må anses bedre egnet til å oppfylle tildelingskriteriet enn valgte leverandør.
- (19) Det er usaklig og vilkårlig at det ikke vektlegges som positivt at klager har tilbudt to forskjellige kandidater til rollene kvalitetsstyringsansvarlig og HMS/YM-ansvarlig, mens valgte leverandør har tilbudt samme person for disse to rollene. Selv om det ikke utgjør to 100 prosent stillinger, er det ikke å komme utenom at det er til fordel for prosjektgjennomføringen at funksjonene er lagt til to forskjellige personer.
- (20) Også for kvalitetsstyringsansvarlig er det relevante forskjeller. Kandidaten til valgte leverandør har utdanning fra både universitet og høyskole, men som ikke er relevant. Kursene til vedkommende er i større og mindre grad relevant for drift og vedlikehold av veg, mens kurs i revisjonsledelse antas å være relevant for kvalitetsstyring. Av de 8 årene med erfaring som prosjektingeniør har kandidaten kun erfaring fra mai 2024 som leder for kvalitet. Klagers kandidat har ikke relevant utdanning, men har flere relevante kurs enn valgte leverandørs kandidat, som revisjonsledelse og kvalitetsledelse 1 og 2. Kandidaten har erfaring fra rollene planlegger og prosjektingeniør innen drift og vedlikehold av veg med til sammen over ni år, og har siden august 2022 vært rådgiver og leder for kvalitet innen samme område, altså omtrent tre år. At innklagede har vurdert kandidatene som like gode basert på at valgte leverandørs kandidat har lengre, men ikke relevant, formell utdanning, er usaklig.

- (21) Det samme gjelder HMS/YM-ansvarlig. Valgte leverandørs kandidat har HMS-fag fra høyskole, relevante kurs i HMS, og erfaring siden mai 2024. Klagers kandidat har ett år med fag relevant for HMS fra universitetet, samt HMS kurs, ett års studier på universitet innen vannkjemi og vannbehandling som kan være relevant for ytre miljø, og arbeidserfaring som KHMS-rådgiver siden mai 2024. Ett års studier på universitet med relevante HMS-fag må veie tyngre enn to års høyskole hvor ett fag gjelder HMS. Selv om valgte leverandørs kandidat har noe mer relevante kurs å vise til, har begge kandidatene like lang arbeidserfaring med HMS. Det fremstår vilkårlig at erfaring særlig vektlegges for denne nøkkelrollen, men der hvor klagers nøkkelpersoner har den lengste erfaringen fra drift og vedlikehold av veg, er erfaringen vektlagt i mindre grad.
- (22) Det er påfallende at det som er fremhevet som en særlig forskjell mellom tilbudene i innklagedes prosesskriv, ikke er fremhevet i begrunnelsen eller etterfølgende begrunnelse, men først når innklagede er klaget inn til Klagenemnda for offentlige anskaffelser. At organisasjonskartet og redegjørelsen for organisasjonen til valgte leverandør ble vurdert som best, harmonerer ikke med det som fremgår av verken tildelingsbrevet eller den ettersendte tilbudsevalueringen. Det eneste som er kommentert i begrunnelsen om organisasjonskartet, er at det er oversiktlig, ikke at det er mer oversiktlig enn kart i øvrige tilbud. Det er heller ikke kommentert at klagers organisasjonskart ikke er oversiktlig eller mindre oversiktlig enn kart i øvrige tilbud.
- (23) Heller ikke innklagedes forklaring om evalueringen av de leverte redegjørelsene stemmer med tilbakemeldingen innklagede har gitt i den ettersendte tilbudsevalueringen, hvor det ble gitt identisk tilbakemelding til klagers og valgte leverandørs tilbud – *«Tilbyder har levert en god redegjørelse for organisering av prosjektet»*.
- (24) Innklagede har også brutt regelverket ved ikke å gi en tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør. Differansen i klagers og valgte leverandørs tilbud på kriterium K3, som er to poeng før vekting, er ikke forklart gjennom begrunnelsen. Kontrakten har høy verdi, valgte leverandørs tilbudspris var ikke lavest, det var lite som skilte leverandørene i poenggivningen, og kriteriet var skjønnsmessig utformet. Disse forholdene skjerper kravene til begrunnelsen. For begrunnelsene som er gitt på K2 og K3, er det ikke angitt noe om hvilke egenskaper ved valgte tilbud som gjør at tilbudet *«bidrar godt»* til å oppfylle kontrakten. Begrunnelsene gjør heller ikke tilbyderne i stand til å forstå hva som skiller valgte tilbud fra de øvrige på disse punktene. Heller ikke begrunnelsen som ble gitt i det ettersendte hjelpenotatet, oppfyller begrunnelsesplikten. De konkrete forhold som er vektlagt, er ikke oppgitt. Det er heller ikke vist hvilke forhold som oppveier for den høyere prisen i valgt tilbud, eller hvorfor klagers nøkkelpersonell ble ansett å være tynnere på erfaring.
- (25) Da det heller ikke etter tildeling er gitt en tilstrekkelig begrunnelse, utgjør det et ytterligere brudd at innklagede har inngått kontrakt uten først å ha gitt tilstrekkelig begrunnelse for tildeling.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (26) Det bestrides at regelverket er brutt. Det var ikke bare tilbudt nøkkelpersonell som skulle evalueres i helhetsvurderingen. At dette er gjort, fremgår også av de begrunnelser som er gitt. Det fremgikk tydelig av tildelingskriteriet at det skulle gjennomføres en helhetsvurdering, og at det som skulle leveres av dokumentasjon, var organisasjonskart, redegjørelse for organiseringen av prosjektet, og CVer med stillingsbeskrivelse for tilbudt

nøkkelpersonell. Det var også presisert at det ville vektlegges en robust organisering hvor tilbudt personells erfaring fra drift- og vedlikeholdsprosjekter på veg var viktig. Formålet med kriteriet var at leverandørene skulle vise om de var i stand til å implementere og å gjennomføre avtalen på en tilfredsstillende måte, og å realisere oppdragsgivers målsetninger.

- (27) For valgte leverandør er det i begrunnelsen trukket frem at de ble vurdert som best fordi det ble tilbudt en organisering og kontraktsadministrasjon som bidrar godt til realisering av avtalens mål og leveranse. Dette ble utdypet i etterfølgende begrunnelse hvor det ble vist til at valgte leverandør hadde levert en god redegjørelse for organiseringen av prosjektet og et oversiktlig organisasjonskart, og at valgte leverandør tilbyr «*en solid organisasjon og erfarne nøkkelpersoner*». Samtidig ble det for klagers del påpekt at klagers besvarelse viste «*litt tynn erfaring på enkelte nøkkelpersonell*». Det var ikke kun nøkkelpersonell som var grunnlag for poengforskjellen mellom leverandørene. Det var også tydelig nok hva som var forskjellen på leverandørene. Det som ble fremhevet som positivt for valgte leverandørs tilbud, betyr ikke at de samme forholdene ble vurdert likt for klager, bare fordi de ikke eksplisitt ble angitt som dårligere i begrunnelsen.
- (28) Valgte leverandør har levert et organisasjonskart som er mer utfyllende og detaljert enn klager, og som viser en bedre og mer robust organisasjon enn hva klager har tilbudt. Det sentrale ved organisasjonskartet er å vise ansvars- og beslutningslinjer, og da er oversiktighet og innhold to sider av samme sak. Klager har også vist at HMS/YS-ansvarlig og kvalitetsansvarlig ligger hos daglig leder, mens valgte leverandør har valgt en annen modell for dette som innklagede vurderer som bedre.
- (29) Den skriftlige redegjørelsen som skulle leveres, ble også vurdert som bedre for valgte leverandør enn klager. Valgte leverandør redegjorde ikke bare for hvilke oppgaver som inngikk i prosjektet, men beskrev også hvordan deres tilbudte organisasjon var egnet til å gjennomføre oppdraget.
- (30) Det bestrides også at klager har levert like gode eller bedre nøkkelpersoner enn valgte leverandør. Valgte leverandørs prosjektleder har til sammen syv års erfaring som prosjektleder for drift og vedlikeholdsprosjekter på veg, og har hatt ulike lederstillinger siden 1997. Tilbudt prosjektleder fra klager har kun 2,5 års erfaring som prosjektleder, og denne erfaringen er fra 2012 til 2014. Det ble lagt størst vekt på erfaring som prosjektleder for drifts og vedlikeholdsprosjekter på veg. Klagers kandidat har noe lenger utdanning, og har tatt flere kurs, men mange av kursene er lite eller mindre relevante for prosjektlederrollen, og noen er av eldre dato. Etter en totalvurdering ble derfor valgte leverandørs kandidat vurdert som bedre.
- (31) Verken klagers eller valgte leverandørs kandidat som anleggsleder har erfaring som dette, men valgte leverandørs kandidat har åtte års erfaring som veimester og arbeidsleder, og klagers kandidat har 14 års erfaring som formann og arbeidsleder. Klagers kandidat har to fagbrev, og valgte leverandørs kandidat har ingen fagbrev. Begge har maskinførerkurs i klasse M2, M3 og M4, og klagers kandidat har i tillegg M1, M5, M6, T1, T4 og G8. Begge har kurs som vurderes som svært relevante. Kandidatene er vurdert som relativt like, men klagers kandidat er på grunn av lengre erfaring og relevant fagbrev vurdert som best.
- (32) Kandidatene til kvalitetsstyringsansvarlig er vurdert som like gode. Valgte leverandørs kandidat har åtte års erfaring som prosjektingeniør for drift og vedlikehold av veg, og har

hatt ansvar for kvalitetsstyring fra og med mai 2024, mens klagers kandidat har ti års erfaring som prosjektingeniør og prosjektleder, og har arbeidet som KHMS-rådgiver eller -leder fra august 2022. Ingen av utdannelsene til kandidatene er direkte knyttet til kvalitetsstyring, men valgte leverandørs kandidat har en høyere grad med bachelor i ingeniørfag, og denne utdanning er vurdert som mer relevant. Klagers kandidat har årsstudium i matematiske fag. Klagers kandidat har noe mer kurs knyttet til kvalitetsledelse som er positivt vektlagt.

- (33) Valgte leverandørs kandidat som HMS/YM-ansvarlig er samme som er tilbudt som kvalitetsstyringsansvarlig. Vedkommende har åtte års erfaring som prosjektingeniør for drift og vedlikehold av veg, mens klagers tilbudte kandidat har ingen. Begge kandidatene har erfaring som KHMS-rådgiver siden mai 2024. Når det gjelder formell kompetanse har valgte leverandørs kandidat mastergrad hvor det inngår programfag som HMS, HR, samspill og ledelse som anses relevant for rollen. Kandidaten har også flere relevante kurs for både HMS og drift og vedlikehold av veg. Klagers kandidat har på sin side bachelor i dyrepleie, 30 studiepoeng i HMS, 10 studiepoeng i arbeid og helse og 10 studiepoeng i vannkjemi og vannbehandlingsteknologi. Kun HMS og arbeid og helse er vurdert som relevant for rollen. Kandidaten har også mindre relevante kurs. Det er vurdert at valgte leverandørs kandidats erfaring fra drift og vedlikehold, prosjektarbeid og flere faglige kurs vil ha stor betydning og verdi for utøvelse av HMS/YM-arbeid. Valgte leverandør er derfor vurdert som best.
- (34) Etter innklagedes vurdering utgjør ikke rollene kvalitetsstyringsansvarlig og HMS/YM-ansvarlig ikke nødvendigvis to 100 prosent stillinger, og det er derfor ikke vurdert som en ulempe at en person har begge roller.
- (35) Selv om klagers anførsler om at klagers nøkkelpersonell var like gode eller bedre enn valgte leverandørs skulle føre frem, ville likevel valgte leverandør fått best uttelling på tildelingskriteriet K3. Valgte leverandør var også best på de to øvrige deler av kriteriet, organisasjonsskilt og redegjørelse for organiseringen.
- (36) Det bestrides også at begrunnelsesplikten er brutt. Det er ikke skjerpet krav til begrunnelse, da kriteriene ikke er mer skjønnsmessig eller åpent utformet enn hva som normalt gjelder ved anvendelse av kvalitative kriterier. Begrunnelseskravet går ikke lenger enn at det skal sette en tilbyder i stand til å vurdere om tildelingen er saklig og forsvarlig, og ikke alle vurderinger som foretas skal tas med i begrunnelsen. Begrunnelsene som er gitt i tildelingsbrevet og etterfølgende begrunnelse gir samlet sett en tilstrekkelig redegjørelse for innklagedes vurdering av merverdien i valgte leverandørs tilbud. Dersom nemnda likevel skulle konstatere brudd på begrunnelsesplikten, anføres det at dette ikke har påvirket resultatet av konkurransen.

Klagenemndas vurdering:

- (37) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder drift- og vedlikehold av veg som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 400 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.
- (38) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har plikt til å omgjøre tildelingsbeslutningen.

- (39) Det følger av forskriften § 25-1 (4) at oppdragsgiver kan omgjøre beslutningen om valg av leverandør frem til kontrakten er inngått, dersom den er «i strid med forskriften». Også brudd på anskaffelsesloven, de grunnleggende prinsippene i loven § 4 eller en skjønnsutøvelse som er vilkårlig eller grovt urimelig, vil omfattes av denne retten til omgjøring, se LH-2021-58587. Dersom det hefter feil ved tildelingsbeslutningen, har oppdragsgiver også plikt til å rette slike, se klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0161, avsnitt 59.
- (40) Om det foreligger en feil i tildelingsevalueringen, beror på 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 i strid med de grunnleggende prinsippene i loven § 4, se til sammenligning Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2007 s. 1783, avsnitt 42 til 44.
- (41) Hvilke rammer som er oppstilt for evalueringen, beror på en tolkning av konkurransegrunnlaget. Det avgjørende er hvordan det fremstår for rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører, se for eksempel Høyesteretts avgjørelse i HR-2022-1964-A *Flage Maskin*, avsnitt 50. Det må da tas utgangspunkt i en naturlig forståelse av ordlyden, men også andre momenter kan ha relevans i tolkningen, som for eksempel formålet med anskaffelsen, hva kontrakten går ut på, hvilke dokumentasjonskrav som er satt, samt sammenhengen i de ulike bestemmelsene i konkurransegrunnlaget.
- (42) Også ved tolking av tilbudet, skal det legges til grunn en objektiv forståelse av ordlyden, se lagmannsrettens avgjørelse i LB-2017-61961. Evalueringen gjennomføres på bakgrunn av de opplysningene som fremgår av tilbudene. Leverandørene har ansvar for å levere sitt beste tilbud og synliggjøre oppfyllelse av de krav og kriterier som er stilt, og har risiko for uklarheter i tilbudet, jf. § 23-3 (2).
- (43) Det aktuelle tildelingskriteriet var «*Organisering og tilbuds kontraktsadministrasjon*». Selve kriteriet var ikke ytterligere spesifisert, og la derfor opp til en bred og skjønsmessig vurdering basert på det angitte temaet. Av det tilhørende dokumentasjonskravet fremgikk imidlertid hvilken dokumentasjon innklagede etterspurte for kriteriet, se sakens bakgrunn avsnitt 3. Her fremgikk det at det skulle leveres et organisasjonskart for prosjektet, en redegjørelse om organisasjonen som skulle angi hvilke deler det skulle benyttes underentreprenører til, ansvars- og myndighetsforhold, samt en beskrivelse av hvordan organisasjonen var egnet til å gjennomføre oppdraget. I tillegg skulle det leveres CV og stillingsbeskrivelser for prosjektleder, anleggsleder, kvalitetsstyringsansvarlig og HMS/YM-ansvarlig. Lest i sammenheng, måtte det derfor fremstå klart for en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder at disse forholdene som konkret var etterspurt i dokumentasjonskravet, ville bli vektlagt i evalueringen av tilbudene.
- (44) Om evalueringen av kriteriet var det angitt at innklagede ville «*vektlegge en robust organisering hvor tilbuds personell sin erfaring fra drift- og vedlikeholdsprosjekter på veg er viktig*». Lest i sammenheng med dokumentasjonskravet, hvor det var etterspurt CV og stillingsbeskrivelse, måtte det derfor fremstå som klart for en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder at erfaring fra drift- og vedlikeholdsprosjekter ville veie tungt. Selv om det ikke var utelukket at også andre opplysninger i de leverte CVene kunne vektlegges i evalueringen, måtte det fremstå som forutberegnelig at dette ville telle mindre i helhetsvurderingen.

- (45) Videre var det også presisert at formålet med kriteriet var å vise «*hvorvidt leverandøren er i stand til å implementere og å gjennomføre avtalen på en tilfredsstillende måte, og å realisere oppdragsgivers målsetninger*». Tilbyderne fikk dermed også en forventning om at det ville gi positiv uttelling å synliggjøre implementering og gjennomføring av avtalen i besvarelsen av kriteriet, og dermed gjennom både organisasjonskartet, beskrivelsen og CVer og stillingsbeskrivelser. Det var imidlertid ikke spesifisert hva som innebar gjennomføring på en tilfredsstillende måte, eller realisering av oppdragsgivers målsetninger. Til sist var det angitt at det ville gjennomføres en helhetlig evaluering, hvor poeng ville gis ut fra en skala, og deretter vektet i henhold til kriteriets vekt, se sakens bakgrunn avsnitt 4.
- (46) I tildelingsbrevet opplyste innklagede at valgte leverandør hadde «*tilbudt en organisering og kontraktsadministrasjon som bidrar godt til realisering av avtalens mål og leveranse*», og derfor var vurdert som best. Ifølge den angitte skalaen for poengsetting, tilsvarte dette en score på 8 poeng. Slik klagenemnda forstår det, ble denne poengsettingen normalisert, slik at valgte leverandør fikk 10 poeng på kriteriet. Utover å angi oppnådde normalisert poengsummer på kriteriene, herunder 7,5 poeng til klagers tilbud for kriteriet K3, inneholdt ikke tildelingsbrevet øvrige opplysninger om hva som hadde blitt vektlagt i evalueringen, og hvordan.
- (47) Av det ettersendte evalueringsdokumentet fremgikk noe ytterligere opplysninger om evalueringen av de kvalitative kriteriene. For valgte leverandør var det opplyst at de var «*levert en solid organisasjon og en god redegjørelse for hvordan organisasjonen vil gjennomføre oppdraget*», at det var «*levert en god redegjørelse for organisering av prosjektet og et oversiktlig organisasjonskart*», og at valgte leverandør tilbudte «*en solid organisasjon og erfarne nøkkelpersoner*». Slik begrunnelsen i tildelingsbrevet viste, hadde valgte leverandør fått 8 poeng på dette kriteriet før normalisering. For klagers tilbud var det vist til at det var levert «*en god redegjørelse for organisering av prosjektet, men tilbyr litt tynn erfaring på enkelte nøkkelpersonell*». Klager fikk med det 6 poeng før normalisering, som ifølge skalaen innebar at løsningsbeskrivelsen bidro «*tilstrekkelig til realisering av avtalens mål og leveranse*».
- (48) Denne etterfølgende begrunnelsen viser tydelig at innklagede hadde skilt mellom leverandørene på tilbudt nøkkelpersonell. Enkelte av klagers nøkkelpersonell ble vurdert å ha «*litt tynn erfaring*», mens valgte leverandørs nøkkelpersoner ble vurdert som «*erfarne*».
- (49) Ettersom innklagede i prosesskriv til klagenemnda har opplyst at klagers tilbudte kandidat som anleggsleder ble vurdert som bedre enn valgte leverandørs, vurderer ikke klagenemnda dette punktet nærmere.
- (50) For tilbudt prosjektleder har innklagede vurdert valgte leverandørs kandidat som best. Innklagede har lagt til grunn at det av CVen til kandidaten fremgikk at kandidaten har syv års erfaring som prosjektleder for drift- og vedlikeholdsprosjekter på veg, og at vedkommende har jobbet i denne rollen helt frem til tilbudstidspunktet. Klagers kandidat ble ikke vurdert som like god, da erfaringen som prosjektleder for drift- og vedlikeholdsprosjekter på veg ifølge CVen er fra 2012 til 2014, og dermed utgjør en kortere periode som ligger lenger tilbake i tid. Innklagede vurderte at selv om klagers kandidat hadde bedre formell kompetanse og flere kurs, veide ikke dette opp for forskjellen i relevant erfaring. Det fremgikk tydelig av konkurransegrunnlaget at slik erfaring var viktig. Det ligger også klart innenfor oppdragsgivers skjønn å skille mellom

erfaring som er opparbeidet nylig og tilbake i tid. Evalueringen ligger derfor klart innenfor rammene av tildelingskriteriet. Klagenemnda kan heller ikke se at det foreligger holdepunkter for, eller at klager har sannsynliggjort at innklagede ellers har gått utover de rettslige rammene for evalueringen på dette punkt.

- (51) Til klagers anførsel om at innklagede burde ha vektlagt positivt at klager tilbød to forskjellige personer til rollene som kvalitetsstyringsansvarlig og HMS/YM-ansvarlig, mens valgte leverandør tilbudte samme person til disse rollene, bemerker klagenemnda følgende: Tildelingskriteriet krevde ikke at rollene måtte fylles av forskjellige personer. Slik tildelingskriteriet er formulert, lå det innenfor innklagedes skjønnsmargin å avgjøre om dette forholdet skulle vektlegges i evalueringen eller ikke. Evalueringen på dette punkt ligger derfor innenfor de rettslige rammene.
- (52) For tilbudt HMS/YM-ansvarlig har innklagede vurdert valgte leverandørs kandidat som best. Dette på bakgrunn av at det i CVen til kandidaten fremgår åtte års erfaring som prosjektingeniør for drift- og vedlikehold av veg, i tillegg til i underkant av ett års erfaring som KHMS-rådgiver, mastergrad hvor flere relevante fag inngår, og flere relevante kurs. Klagers kandidat har også i underkant av ett års erfaring som KHMS-rådgiver, men har ellers mindre relevant utdanning enn valgte leverandørs kandidat, og ingen erfaring fra drift- og vedlikeholdsprosjekter av veg. Evalueringen ligger derfor klart innenfor rammene av tildelingskriteriet. Klagenemnda kan heller ikke se at det foreligger holdepunkter for, eller at klager har sannsynliggjort at innklagede ellers har gått utover de rettslige rammene for evalueringen på dette punkt.
- (53) For tilbudt kvalitetsstyringsansvarlig har innklagede vurdert valgte leverandørs kandidat som best. Dette var basert på at kandidaten ifølge CVen hadde erfaring i rollen i underkant av ett år, og ellers åtte års erfaring som prosjektingeniør for drift- og vedlikehold av veg. Utdanningen til vedkommende ble også vurdert som relevant, og var klart høyere. Av CVen til klagers kandidat fremgikk det at vedkommende hadde erfaring i rollen i omtrent to og et halvt år, og ellers erfaring som prosjektleder og prosjektingeniør for drift- og vedlikehold i totalt ti år. Gjennomførte kurs innen kvalitetsledelse ble også ansett som relevant og gitt uttelling. Klagers tilbudte kandidat har dermed både lengre erfaring i den aktuelle rollen og ellers med drift- og vedlikehold av veg. Når slik erfaring var fremhevet som viktig, er det ikke forutberegnelig at innklagede har vektlagt en lengre, men ikke direkte relevant utdanning som oppveiene for manglende erfaring. Dette gjelder særlig når innklagede i evalueringen av øvrig nøkkelpersonell konsekvent har vektlagt erfaring i tilbudt rolle samt annen erfaring fra drift- og vedlikehold av veg. Evalueringen fremstår derfor som vilkårlig på dette punkt, og klagers anførsel fører frem.
- (54) Videre viste begrunnelsene at valgte leverandør hadde fått positiv uttelling for å tilby en «*solid organisasjon*», at redegjørelsen for organiseringen av prosjektet og gjennomføringen av prosjektet var «*god*», og at det var levert et «*oversiktlig organisasjonskart*». Begrunnelsene viser at valgte leverandør har fått positiv uttelling både for innholdet i redegjørelsen og det leverte organisasjonskartet. I begrunnelsen for evalueringen av klagers tilbud var disse forholdene ikke nevnt. Dette betyr imidlertid ikke at klagers tilbud på dette punktet er vurdert som like godt som valgte leverandørs. Når begrunnelsen spesifikt påpekte forhold ved valgte leverandørs tilbud, viser dette til forhold som er vektlagt positivt. Selv om det for begge leverandører ble angitt at redegjørelsen for organisering av prosjektet ble vurdert som god, ble relevante forskjeller påpekt ved at det for valgte leverandørs del også var fremhevet at den tilbudte organisasjonen var solid, og at organisasjonskartet var oversiktlig. Klagers anførsel om

at den etterfølgende begrunnelsen må leses slik at det kun var forskjeller i tilbudt nøkkelpersonell som utgjorde forskjellen mellom klagers og valgte leverandørs tilbud, fører derfor ikke frem.

- (55) Slik saken er opplyst for klagenemnda, var det andre forhold ved klagers tilbud enn det tilbudte nøkkelpersonellet som var årsaken til forskjellen i poengsum på tildelingskriteriet K3. Ettersom klager kun har fått medhold i at evalueringen av nøkkelpersonellet var ulovlig på ett av flere punkter, og det ikke er påvist feil ved øvrige deler av evalueringen, kan feilen ikke anses å ha virket inn på resultatet i konkurransen. Beslutningen om valg av leverandør er derfor ikke «i strid med forskriften», og innklagede har ikke plikt til å omgjøre tildelingsbeslutningen, jf. § 25-1 (4). Klagers anførsel fører ikke frem.
- (56) Klagenemnda tar så stilling til om innklagede har brutt begrunnelsesplikten.
- (57) Det følger av forskriften § 25-1 (1) at oppdragsgiver skal gi leverandørene en begrunnelse for valget av leverandør «samtidig» som valget meddeles. Det er derfor den første begrunnelsen som er gitt, som skal vurderes, se klagenemndas avgjørelse 2024/578, avsnitt 65 med videre henvisning. Begrunnelsen skal inneholde en «redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene», jf. (2).
- (58) Begrunnelsen må inneholde en konkret vurdering som setter leverandørene i stand til, på objektivt grunnlag, å forstå hvilke forhold det er som har gjort at oppdragsgiver har bedømt valgte leverandørs tilbud som best ut fra de fastsatte tildelingskriteriene. Dette innebærer at begrunnelsen skal være så presis og utfyllende at leverandørene, på objektivt grunnlag, kan bedømme om anskaffelsesprosessen har skjedd i samsvar med regelverket. Begrunnelseskravet går imidlertid ikke lenger enn at det skal sette en tilbyder i stand til å vurdere om tildelingen er saklig og forsvarlig, jf. LA-2012-85717.
- (59) Som et utgangspunkt stilles det strengere krav til begrunnelsen jo mer skjønnsmessig et tildelingskriterium er utformet, jf. eksempelvis sak 2018/201, avsnitt 20. I situasjoner hvor den valgte leverandøren ikke har tilbudt den laveste prisen, kreves det videre at begrunnelsen viser hvilke egenskaper ved det valgte tilbudet som mer enn oppveier den høyere prisen, jf. sak 2017/151, avsnitt 37 med videre henvisninger.
- (60) Innklagedes begrunnelse for tildelingskriteriene «K2: Oppgaveforståelse og gjennomføring» og «K3: Organisering og tilbudt kontraktsadministrasjon» er gjengitt i sin helhet i sakens bakgrunn avsnitt 7. Begrunnelsene angir kun hvor på evalueringsskalaen tilbudet ble plassert, ved å vise til samme vurderingstema og at tilbudet bidro «godt» til realisering av avtalens mål og leveranse. Den samtidige begrunnelsen inneholder ingen konkrete opplysninger om det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene. Dette utgjør et klart brudd på begrunnelsesplikten.
- (61) Klagenemnda har tidligere lagt til grunn at oppdragsgiveren kan rette en mangelfull begrunnelse ved å gi en ny begrunnelse, se for eksempel klagenemndas avgjørelse i sak 2024/1469, avsnitt 76 med videre henvisninger. Innklagede har i denne saken gitt etterfølgende begrunnelser som utdyper som utdyper forskjellene mellom klager og valgte leverandør. For K2 ble det angitt at klagers besvarelse var lite prosjektspesifikke på enkelte punkter, mens valgte leverandør hadde trukket frem prosjektspesifikke forhold og løsninger. For K3 ble det angitt at valgte leverandør hadde solid organisasjon, erfarne

nøkkelpersoner, god redegjørelse og oversiktlig organisasjonskart. Innklagede har dermed gitt en tilstrekkelig begrunnelse for tildelingen i forkant av kontraktsinngåelsen.

- (62) Den påviste feilen i evalueringen kan som nevnt ikke anses å ha påvirket resultatet i konkurransen. Bruddet på begrunnelsesplikten må anses rettet gjennom de etterfølgende begrunnelsene, og kan dermed heller ikke ha virket inn på konkurransen. Klagegebyret tilbakebetales derfor ikke, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Konklusjon:

Trøndelag fylkeskommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved evalueringen av tilbudene.

Trøndelag fylkeskommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å gi en utilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hanne Torkelsen

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur