



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud.

Innklagede gjennomførte en åpen tilbudskonkurranse for totalentreprise for teknisk oppgradering av Jaren skole. Valgte leverandørs tilbud inneholdt flere forbehold. Klager anførte at forbeholdene utgjorde vesentlige avvik fra konkurransegrunnlaget, og at valgte leverandør sitt tilbud derfor skulle vært avvist. Klager anførte videre at valgte leverandør hadde fått en konkurransefordel ved at flere av avvikene ikke kunne prissettes på en forsvarlig måte. Ingen av klagers anførsler førte frem.

Klagenemndas avgjørelse 2. juni 2026 i sak 2025/1837

Klager: ØMF Asker Ringerike AS

Innklaget: Gran kommune

Klagenemndas

medlemmer: Hallgrim Fagervold, Wenche Sædal og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Gran kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 11. oktober 2025 en åpen tilbudskonkurranse for totalentreprise for teknisk oppgradering av Jaren skole. Anskaffelsens verdi var estimert til 23 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 10. november 2025.
- (2) Kontrakt skulle tildeles på bakgrunn av tildelingskriteriene «Pris» (vektet 40 prosent), «Oppgaveforståelse og tilbudt personell» (vektet 30 prosent) og «Miljø» (vektet 30 prosent).
- (3) I konkurransegrunnlaget punkt 3.8 «Vederlag/pris for oppdraget» var det opplyst om at «Oppdraget utføres etter avtalt fastpris».
- (4) Under tildelingskriteriet «Oppgaveforståelse og personell» i konkurransegrunnlagets punkt 2.2.2 var leverandørene bedt om å beskrive «hvordan oppdraget tenkes utført, herunder men ikke utelukkende; personell, materiell, tekniske løsninger, fremdrift, kvalitetsrutiner og avvikshåndtering. Beskrivelsen skal inkludere eventuelt arbeid utført av underleverandører».
- (5) Tildelingskriteriet skulle dokumenteres med
 - «Fremdriftsplan med bindende dato for ferdigstillelse
 - Beskrivelse av løsningsforslag for komplett gjennomføring av prosjektet
 - CV for sentralt personell; Prosjektleder, Prosjekteringsleder og Byggeleder»

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (6) I konkurransegrunnlaget kapittel 2 «Tilbud med behovsbeskrivelse» var det oppstilt en generell behovsbeskrivelse, med blant annet krav til gjennomføring og utførende personell. Det var presisert i kapittelets punkt 2.1.0 «Overordnet» at «Opplistede behov ikke er absolutte. Hvordan tilbyder oppfyller behovene vil bli evaluert under det aktuelle tildelingskriteriet. Vesentlige avvik behandles iht. punkt 2.3»
- (7) I konkurransegrunnlagets punkt 2.3 var det opplyst om at det ikke var «anledning til å ha vesentlige avvik til anskaffelsesdokumentene».
- (8) Av kapittelets punkt 2.1.2 «Gjennomføring» fulgte det at
- «Arbeidene skal utføres av kvalifisert fagpersonell og etter Norsk Standards fagkrav, med nødvendige sertifikater og etter gjeldende lover/forskrifter. Anerkjente bransjestandarder, normer, fremgangsmåter og prinsipper skal følges, herunder «RTB» (rent, tørt bygg).»*
- (9) Vedlagt konkurransegrunnlaget var det også et dokument «Funksjonsbeskrivelse». Av funksjonsbeskrivelsen punkt 246 var krav til «Kledning og overflate» beskrevet slik:
- «All maling skal utføres med høy kvalitet og fagmessig håndverk. Malingen skal påføres med minimum to strøk for å sikre tilfredsstillende dekkevne og holdbarhet. Underlaget skal være rengjort, sparklet og slipt slik at det er jevnt og klart for påføring av maling, og eventuelle hull, sprekker eller skjøter skal utbedres før maling.»*
- (10) Av punkt 311 i funksjonsbeskrivelsen fulgte det at
- «Skolens bunnledninger for spillvann rehabiliteres ved strømpeledning. Sluttdokumentasjon skal inneholde videoinspeksjon av rørr nettet ut til nærmeste kum.*
- Det er ikke planlagt nytt sanitærutstyr som medfører andre arbeider på eksisterende bunnledninger».*
- (11) I funksjonsbeskrivelsen kapittel 26 «Yttertak» punkt 261 «Primærkonstruksjon» var det beskrevet følgende om «Etterisolering av kompakt tak over vestibyle»:
- «Taket over vestibyle og garderobe er oppført som kompakttak, med antatt ca. 100 mm eksisterende isolasjon. [...]»*
- (12) Videre var det i punkt 281 «Innvendige trapper» stilt følgende krav til «Eksisterende trapp hovedinngang»:
- «Skolens eksisterende hovedtrapp har mangler knyttet til rekkverk, markering og trappenese. Entreprenør skal gjennomføre en fullstendig kontroll av alle trapper og utbedre de områder som ikke tilfredsstillende kravene til universell utforming (UU). Dette inkluderer blant annet riktig høyde og fasthet på rekkverk, tydelig kontrast på trappetrinn og trappenese for å sikre synlighet, samt korrekt utforming av trappenese for å redusere risiko for snubling. Alle utbedringer skal utføres med slitesterke materialer og fagmessig montering, slik at trapper fremstår sikre og tilgjengelige for alle brukere, inkludert personer med nedsatt funksjonsevne.»*

(13) Klager stilte i forkant av tilbudsfrist spørsmål blant annet om rehabilitering av bunnledninger med strømpe, da det ikke var funnet tegninger som anga omfang, mengder eller dimensjoner.

(14) Innklagede svarte ut spørsmålet den 31. oktober 2025:

«Basert på kravspesifikasjon for totalentreprise, og at dette er et rehabiliteringsprosjekt for et eldre bygg, forutsettes det at entreprenøren foretar nødvendige kartlegginger på stedet for å definere omfang, mengder og løsninger for prising av prosjektet. Anbudsunderlaget må sees på som en helhet da eksempelvis underlag fra arkitekt kan beskrive bygningsmessig omfang i forbindelse med løsninger for tekniske systemer.

Store deler av de tekniske anleggene er skjult, og det foreligger ikke tekniske tegninger. Det er gjort noen lokale utbedringer i enkelte rom, og det totale bildet på omfang gjøres ved en grundigere gjennomgang, samt antagelser.

[...]»

(15) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede tre tilbud, fra ØMF Asker Ringerike AS (heretter *klager*), Brandbu Byggservice AS og Byggservice Innlandet AS.

(16) Den 13. november 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Byggservice Innlandet AS (heretter *valgte leverandør*).

(17) Samme dag ba klager om innsyn i de andre tilbudene i konkurransen. Innsynskravet ble besvart den 14. november 2025.

(18) I mellomtiden hadde klager blitt kontaktet av Brandbu Byggservice AS som informerte om at de i sitt tilbud hadde tatt forbehold mot konkurransegrunnlagets krav til rehabilitering av bunnledninger.

(19) Den 17. november ba klager om å få oversendt en forbeholdsliste fra valgte leverandør og Brandbu Byggservice AS.

(20) Innklagede svarte samme dag at de ikke kunne se at noen av leverandørene hadde tatt noen forbehold utover at det var beskrevet noen presiseringer til anskaffelsesdokumentene.

(21) Klager sendte et nytt innsynskrav den 18. november.

(22) Klager fikk ikke svar på forespørselen, og sendte gjennom advokat en ny henvendelse den 20. november hvor det ble bedt om en nærmere begrunnelse for valg av leverandør, klaget på avslag om innsyn i valgte leverandørs tilbud, og fremmet et nytt innsynskrav.

(23) Innklagede svarte på brevet 24. november, hvor det ble understreket følgende angående krav nr. 311:

«Dette er ett av mange krav som alle skal være inkludert, jf. tilbudsskjema pkt. 1 Kontraktsarbeider:

«Alle krav som angitt i konkurransegrunnlaget skal prises og danne grunnlaget for entreprenørens tilbud. Dette inkluderer at alle kostnader forbundet med

gjennomføringen skal tas med, inkl. rigg/drift, utendørs arbeider, prosjektering, koordinering, offentlige søknader, tilkoblingskostnader, hjelpearbeider m.v»

Oppdragsgiver har her et krav etter kontrakten til utførelse som nevnt i 311, og det foreligger ingen spesiell foranledning til å ettergå dette nærmere overfor noen av leverandørene.»

- (24) Klager sendte nytt brev til innklagede 25. november, hvor innklagede ble gjort oppmerksom på at klager hadde informasjon om at Brandbu Byggservice AS hadde tatt forbehold mot krav 311.
- (25) Den 25. november meddelte innklagede deltakerne i konkurransen om at kontraktstildelingen var annullert da det var oppdaget forbehold/avvik i tilbud som ikke var hensyntatt i prisevalueringen. I tillegg ble det opplyst om at det ville gjennomføres ny tildeling med ny karensfrist.
- (26) Den 26. november 2025 ble leverandørene informert om ny tildeling i konkurransen. Det ble i meddelelsen opplyst om at priskriteriet var evaluert på nytt på bakgrunn av de oppdagede forbeholdene/avvikene hos valgte leverandør og Brandbu Byggservice AS. Det ble videre opplyst at et par av forbeholdene i Brandbu Byggservice AS sitt tilbud ikke kunne prissettes. Dette tilbudet ble derfor avvist på grunn av vesentlig avvik. Vedrørende valgte leverandørs tilbud, var det opplyst at alle forhold/avvik kunne prissettes på en forsvarlig måte. Valgte leverandørs tilbud ble også i den nye evalueringen vurdert å ha det beste forholdet mellom pris og kvalitet, og tildelingen ble opprettholdt.
- (27) Av den reviderte evalueringen fremgikk det at klager hadde fått en evalueringssum på 31 914 459 kroner, mens valgte leverandør hadde en evalueringssum på 27 203 126 kroner. Valgte leverandørs evalueringssum inkluderte et pristillegg på totalt 1 281 250 kroner. Oversikt over avvik og pristillegg ble gitt i følgende tabell:

<i>Pristillegg BI</i>	<i>Pristillegg inkl. mva.</i>	<i>Kommentar:</i>
<i>Strømpekjøring/arbeid med bunnledning: Kr. 6250 pr m inkl. mva., medregnet 150 m</i>	<i>kr 937 500,00</i>	<i>Prisnivå fra tidligere prosjekter oppgis fra RIV å ligge mellom 2 000–5 000 kr/m eks. mva. Lagt til grunn 150 m, regnet ut i fra byggets lengde, avstand til kum og mulige tillegg.</i>
<i>Begrensning El-billader (kun 7kW):</i>	<i>kr 62 500,00</i>	<i>RIE oppgir et intervall på kr 30–50 000 eks. mva., ettersom etablering av 11 kW lader vil utløse behov for trafo og ny føring grunnet IT/TN-forholdene på eiendommen</i>

<i>Sluttrensjøring byggvask: Kr. 125 pr. kvm x 2250 kvm</i>	<i>kr 281 250,00</i>	<i>Rådgiver oppgir en erfart pris på rengjøring på ca. 75 kr.-100 kr. pr. kvm eks. mva. Arealet er på 2 250 BTA</i>
<i>Totalt:</i>	<i>kr 1 281 250,00</i>	

- (28) Det fulgte videre av evalueringsmatrisen at de to gjenstående leverandørene i konkurransen hadde fått følgende score under tildelingskriteriene:

	<i>Byggservice Innlandet</i>	<i>ØMF Asker Ringerike</i>
	<i>Score</i>	<i>Score</i>
<i>Priser og kostnader (40 %)</i>	<i>100</i>	<i>85</i>
<i>Oppgaveforståelse og tilbudt personell (30 %)</i>	<i>95</i>	<i>100</i>
<i>Miljø (30 %)</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Totalscore</i>	<i>99 poeng</i>	<i>94 poeng</i>

- (29) Klager mottok svar på sitt innsynskrav den 27. november. Av de oversendte dokumentene fremgikk det at valgte leverandørs tilbud inneholdt et dokument med overskriften «Forbehold – Jaren skole teknisk oppgradering». Av dette dokumentet fremgikk det at totalentreprenøren blant annet hadde tatt følgende forbehold:

«1. Byggvask og renhold

Sluttrensjøring/byggvask er ikke inkludert, da dette ikke er omtalt i konkurransegrunnlaget eller funksjonsbeskrivelsen.

Entreprenørens ytelse omfatter opprydding og støvsuging av berørte lokaler etter endt arbeid.

2. Takkonstruksjon

Det flate taket er ikke et kompakttak, men har ca. 50 cm luftet hulrom under tekkingen. Etterisolering av tak er priset i henhold til beskrivelse, men denne løsningen vil ikke gi målbar energimessig effekt på grunn av den ventilerte konstruksjonen. Endelig løsning

for takets oppbygging, ventilasjon og isolasjon må avklares i prosjekteringsfasen i samarbeid med byggherre og takentreprenør.

[...]

4. Trapp fra rom 26 til kjeller

Det er ikke beregnet tiltak eller arbeider i trapp mellom rom 26 og kjeller. Eventuelle krav om utbedring eller utskifting må vurderes og prises særskilt.

- (30) Det fremgikk videre av dokumentet at underentreprenør for malerarbeider blant annet hadde tatt følgende forbehold:

«Forbehold om varierende kvalitet på eksisterende underlag og tidligere malingsarbeid.»

- (31) Underentreprenør for taktekking hadde blant annet tatt følgende forbehold:

«Dampspærre er ikke priset – forutsettes ivaretatt i takkonstruksjonen»

- (32) Klager påklaget den nye tildelingen 1. desember 2025. Innklagede tok ikke klagen til følge i brev 2. desember 2025.

- (33) Kontrakt med valgte leverandør ble inngått 5. desember 2025.

- (34) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 11. desember 2025. Klagebehandling startet 15. desember 2025, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.

- (35) Nemndsmøte i saken ble avholdt 1. juni 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (36) Valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist fra konkurransen, som følge av at det inneholder flere forbehold som utgjør vesentlige avvik fra konkurransegrunnlaget.
- (37) Valgte leverandør har tatt et utvetydig forbehold om at rehabilitering av bunnledninger ikke er en del av leveransen under totalentreprisen, selv om det følger klart av kravspesifikasjonens punkt 311 at dette skulle inngå i leveransen. Rehabilitering av bunnledninger er kostbart arbeid, og forbeholdet har gitt valgte leverandør en klar konkurransefordel. Fordi avviket er vesentlig, er det heller ikke tillatt å godta avviket gjennom en prissetting.
- (38) Valgte leverandør har også tatt forbehold om at sluttrensjøring/byggvask ikke er inkludert, og at tilbudet kun omfatter opprydding og støvsugning av berørte lokaler etter endt arbeid. Dette i strid med konkurransegrunnlagets absolutte krav til at RTB-standarden (rent, tørt bygg), som stiller strenge og klare krav til renhold underveis i prosjektet, og prosedyrer for sluttvask, skal følges. Dette forbeholdet gir en klar konkurransefordel, medfører at tilbudene ikke er sammenlignbare, og utgjør et vesentlig avvik fra konkurransegrunnlaget.

- (39) Valgte leverandør har videre tatt forbehold om at dampspærre ikke er priset inn i tilbudet. Dette forbeholdet er av økonomisk betydning, og har gitt valgte leverandør en økonomisk fordel som ikke er jevnet ut. Det foreligger derfor et brudd på kravet til likebehandling.
- (40) Valgte leverandør har også tatt forbehold om at det ikke er beregnet tiltak eller arbeider i trapp mellom rom 26 og kjeller, og at eventuelle krav om utbedring eller utskifting må vurderes og prises særskilt. Konkurranses grunnlaget stiller krav om at leverandøren skal gjennomføre en fullstendig kontroll av alle trapper og utbedre de områder som ikke tilfredsstiller kravene til universell utforming. Det er ikke tvilsomt at trappen vil kreve en god del utbedringer for å oppnå krav til universell utforming. Forbeholdet har gitt en konkurransefordel, har medført at tilbudene ikke er sammenlignbare og utgjør et vesentlig avvik fra konkurransegrunnlaget. Fordi avviket er vesentlig, er det heller ikke tillatt å godta avviket gjennom en prissetting.
- (41) Valgte leverandør har videre tatt et forbehold om varierende kvalitet på eksisterende underlag og tidligere malingsarbeid. Dette kan ha betydelige priskonsekvenser, og åpner for generell vederlagsjustering dersom leverandøren mener at underlag og tidligere malingsarbeider ikke er av tilstrekkelig kvalitet. Forbeholdet gir valgte leverandør en konkurransefordel, medfører at tilbudene ikke er sammenlignbare og utgjør et vesentlig avvik fra konkurransegrunnlaget. Fordi avviket var vesentlig, var det heller ikke tillatt å godta avviket gjennom en prissetting.
- (42) Flere av avvikene kan ikke prissettes på en forsvarlig måte. I tillegg er det avvik med økonomisk verdi som ikke er prissatt av kommunen.
- (43) Innklagede har ved å prissette avviket knyttet til rehabilitering av bunnledninger, overtatt ansvar og risiko knyttet til omfanget av arbeidene på vegne av valgte leverandør. Det er heller ikke prissatt noen kostnader for sammenføringer i avgreininger i bunnledninger. Det er dermed en potensielt omfattende og kostbar jobb som er holdt utenfor innklagedes prissetting. Forbeholdet skulle også fått betydning for evalueringen av valgte leverandørs tilbud under tildelingskriteriet «*Oppdragsforståelse og personell*», da det vil kunne få betydning for fremdriftsplan og risiko å potensielt måtte hente inn arbeidene fra en annen entreprenør. Forbeholdet medfører dermed at tilbudet heller ikke var sammenlignbart for dette tildelingskriteriet.
- (44) For forbeholdet mot sluttrenngjøring/byggvask har kommunen avgrenset prissettingen til en sluttvask på 281 250 kroner inkl. mva. Bransjestandarden RTB oppstiller flere krav til byggvask enn sluttrenngjøring, og tillegget ivaretar dermed ikke hele kostnadskonsekvensen av avviket. Avviket kunne ikke prissettes på en forsvarlig måte, noe som også underbygger at avviket er vesentlig. I tillegg skulle forbeholdet fått betydning for evalueringen av valgte leverandørs tilbud under tildelingskriteriet «*Oppgaveforståelse og tilbudt personell*» både med tanke på oppdragsforståelse og risiko i fremdriftsplan.
- (45) Innklagede har ikke prissatt valgte leverandørs forbehold vedrørende trapp til kjeller, selv om dette forbeholdet har en økonomisk verdi og har gitt leverandøren en konkurransefordel i form av redusert tilbudspris. Dette utgjør et brudd på likebehandlingsprinsippet. Avviket kan vanskelig prissettes på en forsvarlig måte. Forbeholdet skulle også fått betydning for evalueringen av tilbudet under tildelingskriteriet «*Oppgaveforståelse og tilbudt personell*».

- (46) Forbeholdet knyttet til underlag som skal males, utgjør et avvik og har en økonomisk verdi som ikke er utjevnet. Avviket kan ikke prissettes på en forsvarlig måte, hvilket underbygger at avviket er vesentlig.
- (47) Under enhver omstendighet utgjør avvikene samlet sett et vesentlig avvik fra konkurransegrunnlaget. Valgte leverandør har tatt en rekke forbehold mot arbeider som er en del av avtalen, og som har betydning for både prising av tilbud og risikoplassering. Tilbudet skulle vært avvist jf. forskriften § 9-6 første ledd bokstav b.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (48) Valgte leverandørs tilbud inneholder ikke vesentlige avvik, og det foreligger dermed ikke plikt til å avvise tilbudet.
- (49) Oppdragsgiver har en plikt til å prissette avvik med økonomisk konsekvens. Prisforskjellen i det foreliggende er på nesten 6 millioner kroner. Med pristillegg som er gitt som følge av konstaterte avvik på 1 281 250 kroner, er prisforskjellen ved tildeling på litt over 4,7 millioner kroner. Valgte leverandør ville ha vunnet konkurransen selv med et ytterligere pristillegg på opp til 3,5 millioner kroner.
- (50) Før det foreligger avvisningsplikt i en åpen tilbudskonkurranse etter forskriftens del II, kan oppdragsgiver endre tildeling frem til kontraktssignering jf. forskriften § 9-7 og § 10-1 (3). I den grad pristillegg som er gitt ikke er tilstrekkelig store, eller det er avvik som ikke er prissatt, så kunne dette skjedd før evt. avvisningsplikt forelå.
- (51) Det er ikke grunnlag for å tolke kravet i funksjonsbeskrivelsens punkt 311 om arbeid med bunnledninger som et «*absolutt krav*» med medfølgende avvisningsplikt ved avvik. Utover det som står i punkt 311 er kravet ikke ytterligere spesifisert, og dette kan føre til uklarhet om hva som skulle medtas. Kravet anses ikke som en viktig del av arbeidet fra kommunens side, og dersom kravet var ansett som viktig for arbeidene, ville det uansett ha vært mer spesifisert. Klager har heller ikke selv omtalt dette i sin løsningsbeskrivelse, og forholdet er ikke medtatt i den detaljerte fremdriftsplanen fra klager. Kravet må videre leses i tråd med konkurransegrunnlaget for øvrig, herunder med det klare utgangspunktet i punkt 2.1.0 i konkurransegrunnlaget om at krav som oppstilles ikke er absolutte.
- (52) Det er konstatert avvik i valgte leverandørs tilbud vedrørende kravet til arbeid på bunnledninger, men valgte leverandør har fått et pristillegg som kommunen klart mener utlikner en eventuell konkurransefordel. Det er i prisingen lagt til grunn maksimalt tenkelig lengde på 150 meter. Det er også lagt til grunn en maksimalt tenkelig enhetspris. Innklagede kan videre ikke se at avviket vil ha en konsekvens for fremdrift, eller at det vil kunne medføre bruk av andre entreprenører enn det som ligger i tilbudet. Avviket utgjør ca. 5 prosent av tilbudssummen, og påvirker ikke rangeringen og dermed ikke konkurranseforholdene mellom tilbyderne. Avviket er altså av mindre betydning, pristillegget er forsvarlig satt og gjør tilbudene objektivt sammenlignbare. Det foreligger ingen avvisningsplikt.
- (53) Valgte leverandør har tatt et forbehold mot sluttrensjøring. Det er ikke grunnlag for å tolke forbeholdet tilknyttet sluttrensjøring så langt som at RTB-standard for øvrig ikke skal følges i gjennomføringen av oppdraget. Dette avviket utgjør ca. 1 prosent av tilbudssummen, og påvirker ikke rangeringen eller konkurranseforholdet mellom tilbyderne. Avviket påvirker heller ikke risikofordelingen mellom partene. Avviket er av

mindre betydning, pristillegget forsvarlig satt slik at tilbudene er objektivt sammenlignbare. Det foreligger ingen avvisningsplikt.

- (54) Når det gjelder spørsmålet om avvik fra krav til takkonstruksjon, anser kommunen at tilbudet er i tråd med funksjonsbeskrivelsen, og at kontraktens krav vil bli levert. Det er her sett hen til det som står i forbeholdsdokumentet punkt 2 om at «*Etterisolering av tak er priset i henhold til beskrivelse*», dette inkluderer da blant annet dampspærre knyttet til yttertak, jf. funksjonsbeskrivelsen punkt 261, og går foran tekst fra underentreprenør. Det er derfor ikke priset inn noe avvik. Et eventuelt pristillegg for manglende levering av dampspærre for yttertak vil uansett være av svært liten betydning (estimert til under 100 000 kroner), og vil klart ikke påvirke resultatet i konkurransen, eller gi noen konkurransefordel.
- (55) Vedrørende trapp fra rom 26 til kjeller, anser innklagede at tilbudet er i tråd med funksjonsbeskrivelsen, og at kontraktens krav vil bli levert. Den aktuelle trappen omtales ikke i kapittel 28 «*Trapper, balkonger, m.m.*» i funksjonsbeskrivelsen, og er ikke ansett å være en del av konkurransen/kontrakten. Det foreligger derfor ikke noe avvik. I den grad det foreligger et avvik, vil et eventuelt pristillegg være knyttet til mindre arbeider, og være av svært liten betydning.
- (56) Når det gjelder forbehold knyttet til kvalitet på eksisterende underlag, anser innklagede tilbudet å være i tråd med funksjonsbeskrivelsen, og at leveransen vil være i henhold til kontrakt. Kommentaren forstås som en mer generell risiko i forhold til opplevd kvalitet, og ikke et avvik/forbehold med økonomisk konsekvens. I den grad det foreligger avvik, vil et eventuelt pristillegg være av mindre betydning, som evt. kan estimeres til ett ekstra strøk maling, maksimalt beregnet til 300 000 kroner. Dette vil klart ikke påvirke konkurransen.

Klagenemndas vurdering:

- (57) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder totalentreprise for teknisk oppgradering av en skole, som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 23 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 II, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (58) Spørsmålet klagenemnda skal ta stilling til, er om valgte leverandørs tilbud inneholdt vesentlige avvik som medførte avvisningsplikt.
- (59) Det følger av forskriften § 9-6 (1) bokstav b at oppdragsgiver «*skal*» avvise et tilbud som «*inneholder vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene*».
- (60) Avvik foreligger dersom oppdragsgiver, ved å akseptere tilbudet, ikke kan kreve oppfyllelse i henhold til konkurransegrunnlagets kravspesifikasjon, jf. blant annet LB-2019-85112. Hvorvidt tilbudet inneholder avvik, beror på en tolkning av tilbudet i lys av konkurransegrunnlaget. Utgangspunktet for tolkningen av konkurransegrunnlaget, herunder kravspesifikasjonen, er hvordan anskaffelsesdokumentene vil bli forstått av en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder, jf. HR-202-1098-A (*Hammerfest Ren Havn*), avsnitt 46. Tilbud skal tolkes objektivt i lys av konkurransegrunnlaget, se LH-2019-08512 og LB-2013-64252. Etter forskriftens §§ 8-1 (3) og 9-1 (2) er det

oppdragsgiver som har risikoen for uklarheter i konkurransegrunnlaget, mens leverandøren bærer risikoen for uklarheter i tilbudet.

- (61) Klager har anført at valgte leverandørs tilbud inneholder flere forbehold som hver for seg og samlet medfører vesentlige avvik fra konkurransegrunnlaget. To av disse forbeholdene, som gjelder arbeid med bunnledninger og sluttrensjøring/byggvask, er priset inn i den reviderte evalueringen. Slik klagenemnda forstår innklagede, bestrides det ikke at det foreligger avvik vedrørende kravet om arbeid med bunnledninger, mens det er anført for nemnda at forbeholdet knyttet til sluttrensjøring/byggvask ikke nødvendigvis utgjør et avvik, selv om dette er priset inn i den reviderte evalueringen. Når det gjelder de øvrige forbeholdene anfører innklagede at disse ikke utgjør avvik.

Sluttrensjøring/byggvask

- (62) Klagenemnda tar først stilling til om valgte leverandørs forbehold om at «*sluttrensjøring/byggvask er ikke inkludert*», utgjør et avvik.
- (63) Av behovsbeskrivelsen punkt 2.1.2 (gjengitt i sin helhet i avsnitt 8 over), fulgte det at anerkjente bransjenormer, herunder RTB-standarden («*Rent Tørt Bygg*») skulle følges i gjennomføringen av arbeidene. Etter det opplyste, omfatter denne standarden både krav om sluttrensjøring og renhold underveis i prosjektet.
- (64) Innklagede har vist til at funksjonsbeskrivelsen punkt 104 avgrenser prosjektet til å gjelde tekniske oppgraderinger som er «*nødvendige for å sikre skoledrift i tråd med gjeldende forskriftskrav*», og at dette medfører at det ikke nødvendigvis er stilt krav til at sluttrensjøring av hele bygget skal omfattes av tilbudet. Slik klagenemnda leser funksjonsbeskrivelsen punkt 104, knytter det seg til andre typer tiltak enn slike standarder og bransjenormer som henvises til i konkurransegrunnlagets punkt 2.1.2, og kan ikke medføre at det tydelige kravet om bruk av RTB-standarden i behovsbeskrivelsen må tolkes bort.
- (65) Det fulgte av valgte leverandørs tilbud at «*Sluttrensjøring/byggvask er ikke inkludert, da dette ikke er omtalt i konkurransegrunnlaget eller funksjonsbeskrivelsen*». Klagenemnda forstår forbeholdet slik at det er selve sluttrensjøringen det er tatt et forbehold mot. Det er videre ikke er holdepunkter i valgte leverandørs tilbud for at forbeholdet må forstås mer vidtrekkende, slik at RTB-standarden før øvrig ikke skulle følges i gjennomføringen av oppdraget.
- (66) Det fremstår dermed som klart for nemnda at det gjennom kravet om at RTB-standarden skulle følges gjaldt et krav om sluttrensjøring ved gjennomføring av oppdraget, og at valgte leverandør har tatt et forbehold mot dette som utgjør et avvik fra konkurransedokumentene.

Takkonstruksjon/dampsperre

- (67) Klagenemnda skal videre ta stilling til om valgte leverandørs forbehold om at dampsperre ikke er priset inn i tilbudet utgjør et avvik.
- (68) Det følger av funksjonsbeskrivelsens punkt 261 krav til «*Etterisolering av kompakt tak over vestibyle*» at «*Dampsperre og isolasjon skal monteres uten gjennomgående kuldebroer, og alle skjøter, overganger og gjennomføringen skal tettes forskriftsmessig*».

- (69) I valgte leverandørs forbeholdsbilag er det av underentreprenør for taktekking beskrevet at dampspærre ikke er priset inn, og at dette forutsettes ivaretatt av takkonstruksjonen. Av tilbudet fremgår det videre at det ikke er tilbudt et kompakttak, men et flatt tak som har cirka 50 cm luftet hulrom under trekkingen. Samtidig har hovedleverandøren det beskrevet at etterisolering av tak er priset i henhold til beskrivelsen, og at endelig løsning for takets oppbygging, ventilasjon og isolasjon må avklares i prosjektfasen i samarbeid med byggherre og entreprenør.
- (70) Slik klagenemnda leser konkurransegrunnlaget, var det dermed stilt et tydelig krav om at det skulle tilbys etterisolering av kompakt tak over vestibyle, og at dette skulle inkludere både dampspærre og isolasjon. Valgte leverandørs underleverandør har tatt et tydelig forbehold om at dampspærre ikke er priset inn i tilbudet, som etter nemndas vurdering ikke kan tolkes bort på bakgrunn av hovedleverandørens formulering om at etterisolering av tak er priset i henhold til beskrivelsen. Forbeholdet utgjør dermed etter nemndas vurdering et avvik fra konkurransegrunnlaget.

Trapper

- (71) Klagenemnda vil så vurdere om valgte leverandørs forbehold om at det ikke er «*beregnet tiltak eller arbeider i trapp mellom rom 26 og kjeller*» og at eventuelle «*krav om utbedring eller utskifting må vurderes og prises særskilt*», utgjør et avvik fra konkurransegrunnlaget.
- (72) Funksjonsbeskrivelsen punkt 281 «*Innvendige trapper*» beskriver utbedringer ved «*eksisterende trapp hovedinngang*», samt «*Mangler ved trapperom hovedinngang og trapp 13B*». Som innklagede har forklart, er det ikke beskrevet konkrete utbedringer ved kjellertrappen som valgte leverandør har tatt forbehold mot. Det følger likevel av beskrivelsen under dette punktet at «*Entreprenør skal gjennomføre en fullstendig kontroll av alle trapper og utbedre de områder som ikke tilfredsstiller kravene til universell utforming (UU)*». Slik klagenemnda leser konkurransegrunnlaget, var det dermed stilt et generelt krav til utbedring av samtlige trapper i bygget i den grad det var nødvendig for å tilfredsstillere krav til universell utforming. Valgte leverandørs forbehold om at eventuelle utbedringer på trapp mellom rom 26 og kjeller må prises særskilt, utgjør dermed et avvik fra konkurransegrunnlaget.

Malingsarbeider

- (73) Klagenemnda går så videre til å vurdere hvorvidt valgte leverandørs forbehold «*om varierende kvalitet på eksisterende underlag og tidligere malingsarbeid*» utgjør et avvik fra konkurransegrunnlaget.
- (74) Som gjennomgått i sakens bakgrunn avsnitt 9 var det i funksjonsbeskrivelsen beskrevet at all maling skulle utføres med høy kvalitet og fagmessig håndverk, og påføres med minimum to strøk. Det var også presisert eksplisitt at underlaget skulle være «*rengjort, sparklet og slipt slik at det er jevnt og klart for påføring av maling, og eventuelle hull, sprekker eller skjøter skal utbedres før maling*».
- (75) Konkurransegrunnlaget beskriver dermed utfyllende hvordan leverandøren skal forberede underlaget slik at sluttresultatet oppnår høy kvalitet. Et generelt forbehold om «*varierende kvalitet på eksisterende underlag*» fremstår dermed etter nemndas vurdering som et klart avvik som vil kunne medføre vanskeligheter med å kreve oppfyllelse av leveransen i henhold til beskrivelsen i konkurransegrunnlaget.

Hvorvidt avvikene er vesentlige

- (76) Klagenemnda vil så vurdere hvorvidt avvikene i valgte leverandørs tilbud må anses vesentlige, slik at de medfører avvisningsplikt et forskriften § 9-6 (2).
- (77) I vurderingen av om avviket er «vesentlig» er det av betydning å se hen til karakteren av kravet det avvikes fra, hvor stort avviket er, hvor viktig forholdet det avvikes fra er, viktigheten av kravet for oppdragsgiver, i hvilken grad avviket er egnet til å forrykke konkurransen, om avviket er egnet til å forrykke risikoen i kontraktsforholdet, og i hvilken grad avviket kan prissettes, jf. HR-2025-1098-A (*Hammerfest Ren Havn*), avsnitt 42. Det er den konkrete betydningen av avviket som er det sentrale, jf. LH-2009-45911. Avvik fra konkurransegrunnlaget som er regnet som absolutte, må som den klare hovedregel anses som vesentlige avvik, jf. LB-2017-94201. Flere avvik som hver for seg ikke anses vesentlige, kan likevel samlet sett medføre at det foreligger vesentlig avvik, jf. LA-2007-135920.
- (78) I den foreliggende saken er det både stilt krav til leveransen i konkurransedokumentet, og i den tilhørende funksjonsbeskrivelsen. Det var under behovsbeskrivelsen i konkurransegrunnlagets kapittel 2 punkt 2.1.0 presisert at «*Opplistede behov ikke er absolutte*», og at hvordan leverandørene oppfylte behovene ville bli evaluert under det aktuelle tildelingskriteriet. Heller ikke kravene i funksjonsbeskrivelsen er angitt som obligatoriske minstekrav eller absolutte krav. I konkurransegrunnlaget punkt 2.3 «*Forbehold/avvik*» var det også presisert at det ikke var anledning til å ha vesentlige avvik til anskaffelsesdokumentene. Klagenemnda finner det dermed klart at innklagede i konkurransegrunnlaget har åpnet for å tillate visse avvik, som ikke måtte anses som «*vesentlige*», uten at dette nødvendigvis ville medføre plikt til å avvise tilbudet.
- (79) Ved vurderingen av om det foreligger et vesentlig avvik, har det også betydning om avviket kan prissettes på en saklig og forsvarlig måte. I NOU 2014:4 punkt 25.4.11 (om prissetting av avvik) uttalte forenklingsutvalget at oppdragsgiver ved vurderingen må legge til grunn at avviket vil bli realisert, men innenfor det som er saklig og forsvarlig. Avviket skal prissettes ut fra en vurdering av hvilke merkostnader det maksimalt kan medføre for oppdragsgiver.
- (80) Som uttalt i klagenemndas avgjørelse i sak 2019/698 avsnitt 30, med videre henvisning til sak 2015/133 avsnitt 24 og 25, har valgte leverandørs prising av tilbudet betydning både for det endelige vederlaget oppdragsgiver skal betale og for konkurranseforholdet mellom tilbyderne. For å sikre at leverandøren ikke oppnår en fordel som følge av forbeholdet, må oppdragsgiver så langt som mulig kartlegge og prise konsekvensene av dette.
- (81) Som gjennomgått ovenfor, har klagenemnda vurdert det slik at valgte leverandørs forbehold om sluttrensjøring/byggvask, takkonstruksjon, trapper og malingsarbeider utgjør avvik fra konkurransegrunnlaget. Innklagede har anført at disse forbeholdene kunne prissettes på en saklig og forsvarlig måte, og at en slik prissetting ikke vil påvirke rangeringen av tilbudene i konkurransen.
- (82) Klagenemnda skal i det følgende ta stilling til om innklagedes prissetting av avvik knyttet til bunnledninger og sluttrensjøring er saklig og forsvarlig.
- (83) Når det gjelder forbeholdet om bunnledninger, har innklagede opplyst at avviket er prissatt ved å legge til grunn maksimalt tenkelig lengde på 150 meter, og videre at det er

lagt til grunn maksimalt tenkelig enhetspris. Slik klagenemnda forstår innklagede er det dermed lagt til grunn et risikopåslag ved at lengde på 150 meter anses å være maksimalt av det som kan tenkes, tillagt enhver usikkerhet, basert på byggets lengde og avstand til kum. Innklagede har også forklart at det er lagt til grunn maksimalt tenkelig enhetspris for arbeidene. Etter nemndas vurdering er det dermed gjort en forsvarlig prissetting av avviket, som fullt ut hensyntar potensielle økonomiske konsekvenser. Når dette er hensyntatt i prisvurderingen, kan det etter nemndas vurdering ikke være grunnlag for å også vekte forbeholdet i den kvalitative vurderingen av kriteriet «*Oppgaveforståelse og personell*». Klagenemnda legger derfor til grunn at avviket vedrørende bunnledninger er forsvarlig prissatt, og at en eventuell konkurransefordel på bakgrunn av dette avviket dermed er utjevnet.

- (84) Innklagede har også, etter det opplyste, hensyntatt forbeholdet vedrørende sluttrensjøring/byggvask i den reviderte vurderingen. For dette forbeholdet det lagt til en sum på 281 250 kroner, på bakgrunn av en pris på 125 kroner per m², og areal på 2250 kvadratmeter. Prisen som er lagt til grunn er høyere enn den opplyste erfaringsprisen fra rådgiver på 75-100 kroner per kvadratmeter.
- (85) Som det fremgår av vurderingen over, er det etter klagenemndas vurdering ikke grunnlag for å tolke forbeholdet om sluttrensjøring/byggvask så langt som at valgte leverandør har tatt et generelt forbehold mot bruk av RTB-standard. Etter nemndas vurdering, har derfor innklagede fullt ut tatt høyde for dette forbeholdet i prisevalueringen, slik at en eventuell konkurransefordel for dette avviket må anses utjevnet. Det er følgelig heller ikke grunnlag for å trekke dette inn i den kvalitative vurderingen av kriteriet «*Oppdragsforståelse og personell*».
- (86) Klagenemnda er etter dette kommet til at prissettingen av forbeholdene knyttet til bunnledninger og sluttrensjøring/byggvask er forsvarlig.
- (87) Klagenemnda skal videre ta stilling til om de øvrige forbeholdene knyttet til takkonstruksjon, trapper og malingsarbeider er avvik som lar seg prissette.
- (88) Om forbeholdet knyttet til takkonstruksjon/dampsperre, har innklagede forklart at et eventuelt pristillegg for dampspærre vil være av svært liten betydning, estimert til under 100 000 kroner. Klager har vist til at valgte leverandør har fått en konkurransefordel ved at tilbudssummen kunne settes lavere, men har ikke gitt noen videre begrunnelse for denne påstanden, eller konkret imøtegått innklagedes estimat. Klagenemnda legger derfor til grunn at forbeholdet vil være saklig og forsvarlig hensyntatt gjennom et pristillegg på 100 000 kroner.
- (89) Når det gjelder forbeholdet knyttet til arbeider på trapp til kjeller, har innklagede ikke gitt et konkret kostnadsestimat for eventuelle tilleggsarbeider. Etter klagenemndas vurdering, må imidlertid et pristillegg for slike arbeider være av begrenset verdi. Som gjennomgått i drøftelsen over, er det ikke beskrevet krav til utbedring av denne konkrete trappen i konkurransegrunnlaget. Funksjonsbeskrivelsen eksemplifiserer likevel krav til universell utforming ved «*blant annet riktig høyde og fasthet på rekkverk, tydelig kontrast på trappetrinn og trappenester for å sikre synlighet, samt korrekt utforming av trappenester for å redusere risiko for snubling*». Dette fremstår etter nemndas vurdering som arbeider som lar seg prissette med forholdsvis begrenset økonomisk verdi.

- (90) Vedrørende underleverandørens forbehold om underlag for maling, har innklagede forklart at et eventuelt pristillegg vil være av mindre betydning, som eventuelt kan estimeres til ett ekstra strøk maling, maksimalt beregnet til 300 000 kroner. Som klagenemnda har påpekt i vurderingen over, er det tatt et potensielt vidtrekkende forbehold om kvaliteten på underlaget for malingen. Det er i funksjonsbeskrivelsen stilt krav til forberedelse og sparkling av underlag for å få et jevnt underlag for maling, og forbeholdet kan derfor etter nemndas vurdering ikke fullt ut utjevnes gjennom et pristillegg som kun tar høyde for ett ekstra strøk maling. Klagenemnda vurderer likevel at forbeholdet lar seg prissette innenfor et forsvarlig intervall. Selv om innklagedes konkrete pristillegg er noe lavt, er avviket av avgrenset økonomisk verdi og vil uansett ikke være tilstrekkelig til å påvirke rangeringen i konkurransen.
- (91) Klagenemnda er etter dette kommet til at forbeholdene knyttet til takkonstruksjon, trapper og malingsarbeider er avvik som lar seg prissette.
- (92) Klagenemnda finner det videre godtgjort at en prissetting av disse avvikene, ikke ville ha påvirket rangeringen av tilbudene. Det følger av den nye tildelingen at valgte leverandør har fått en evaluert tilbudspris på drøye 27 millioner kroner, mens klagers evaluerte sum er på nærmere 32 millioner kroner. Valgte leverandørs reviderte tilbudssum inkluderer altså påslag for arbeid med bunnledninger og sluttvask/byggvask. Som gjennomgått over, må de resterende forbeholdene knyttet til takkonstruksjon, arbeid på én enkelt trapp, og eventuelt tillegg for malingsarbeider, være av begrenset økonomisk betydning, og i alle tilfeller ikke overstige 5 millioner kroner, som er det som skal til for å forrykke konkurransen mellom tilbyderne. Nemnda kan heller ikke se at forbeholdene skulle fått betydning for vurderingen av de øvrige tildelingskriteriene. Nemnda finner det heller ikke tvilsomt at forbeholdene, verken alene eller samlet, var av en slik karakter at de måtte anses vesentlige.
- (93) Klagenemnda har etter dette kommet til at valgte leverandørs tilbud ikke inneholder vesentlig avvik som medførte avvsningsplikt.

Konklusjon:

Gran kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud fra konkurransen.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Wenche Sædal

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur