



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Begrunnelse. Tilbudsevaluering.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale av rådgiver-, prosjekterings- og ingeniørtjenester innen VVA. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved evalueringen av tilbudene under kriteriet «Kvalitet og oppdragsforståelse», og ved ikke å gi en tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør. Klagers anførsler førte frem.

Klagenemndas avgjørelse 30. april 2026 i sak 2025/1748

Klager: Norconsult Norge AS

Innklaget: Elverum kommune

Klagenemndas

medlemmer: Hallgrim Fagervold, Sverre Nyhus og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Elverum kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 30. juni 2025 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale av rådgiver-, prosjekterings- og ingeniørtjenester innen veg, vann og avløp (VVA). Anskaffelsens verdi var estimert til 20 millioner kroner ekskl. mva. Kontraktens varighet var angitt til to år, med opsjon på forlengelse i ett pluss ett år, totalt fire år. Tilbudsfrist var 12. august 2025.
- (2) Det var angitt at avtalen skulle dekke «*faglig bistand i planlegging, prosjektering og gjennomføring av prosjekter*» innen områdene:
 - *Overvannshåndtering*
 - *Flomforebygging*
 - *Sikkerhet ved vanninstallasjoner*
 - *Prosjektering – Veg*
 - *Prosjektering – Vann og avløp*
 - *Parkering*
 - *Byggeledelse*
 - *Prosjektledelse*
- (3) Kontrakt skulle tildeles basert på kriteriene «*Priser*», vektet 60 prosent, og «*Kvalitet og oppgaveforståelse*», vektet 40 prosent. Om sistnevnte kriterium var følgende opplyst:

«Besvarelsen skal maksimalt være på 3 A4-sider og skal gi en helhetlig beskrivelse av hvordan leverandøren vil sikre kvalitet i leveransene under rammeavtalen. Evalueringen vil legge vekt på leverandørens evne til å levere tverrfaglige tjenester med høy kvalitet, god organisering og forutsigbar oppfølging.»

1. Kapasitet og kompetanse:

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

Beskriv hvordan dere vil sikre tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse for å dekke alle fagområdene i rammeavtalen. Det skal redegjøres for hvordan leverandøren planlegger å møte varierende behov og sikre kontinuitet i leveransene.

Håndtering av parallelle oppdrag:

Forklar hvordan dere vil sikre kvalitet i leveransene, herunder samhandling mellom oppdragsansvarlig og prosjekteringsgruppe før oversendelse til oppdragsgiver.

Kvalitetssikring:

Leverandøren skal forklare hvordan oppdragsansvarlige samarbeider med prosjekteringsgruppen for å sikre kvalitet i leveranser før oversendelse til oppdragsgiver.

2. Organisering, planlegging og gjennomføring:

Oppfølging og samarbeid: Beskriv hvordan dere vil følge opp rammeavtalen og sikre god dialog og forutsigbarhet i samarbeidet med oppdragsgiver gjennom hele avtaleperioden.

Nøkkel-team og sammensetning:

Redegjør for hvordan dere setter sammen nøkkelteam ved avrop, inkludert sammensetning av kompetanse (senior/junior), roller og ansvar, og hvordan tverrfaglig koordinering ivaretas.

Prosjektledelse og risikohåndtering:

Beskriv deres tilnærming til prosjektledelse, inkludert styring av tid og kostnader, håndtering av endringer og uforutsette hendelser, samt risikostyring.

3. Evaluering av besvarelsen:

Evalueringen vil vektlegge hvor godt leverandørens beskrivelse dokumenterer sin evne til å:

- Sikre nødvendig kapasitet og kompetanse.
- Levere helhetlige og tverrfaglige tjenester.
 - Organisere og gjennomføre oppdrag effektivt og med høy kvalitet.»

- (4) Om «*Evalueringsprosedyre*» var det angitt at evalueringen skulle bygge på en evalueringsmodell basert på prinsippet om prissetting av kvalitet, slik at «*manglende oppfyllelse av kvalitet omregnes til et prispåslag basert på en omregningsfaktor*». Prispåslaget ville benyttes til å justere den tilbudte prisen, og denne prisen ville bli grunnlag for rangering av tilbudene. Om tildelingskriterier utover pris var det angitt at det ville benyttes en poengskala fra 0-10 poeng, som ville bli gitt «*basert på oppdragsgivers vurdering av tilbudets kvaliteter i forhold til de oppgitte tildelingskriteriene*».
- (5) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede ni tilbud, herunder fra Norconsult Norge AS (heretter *klager*) og EM Prosjekt AS.
- (6) Den 2. september 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt EM Prosjekt AS (heretter *valgte leverandør*). Klagers tilbud ble rangert som nummer seks. Av tildelingsbrevet fremgikk det at samtlige tilbud hadde fått full uttelling, altså 10 poeng, under kvalitetskriteriet. Det var inntatt følgende begrunnelse:

«Alle tilbydere har levert svært gode og grundige besvarelser på dette kriteriet. Oppdragsgiver har vurdert at samtlige besvarelser i tilstrekkelig grad dokumenterer leverandørenes evne til å sikre kvalitet i leveransene under rammeavtalen.

Det er lagt vekt på følgende forhold i evalueringen:

- God beskrivelse av hvordan nødvendig kapasitet og kompetanse sikres, inkludert håndtering av parallelle oppdrag og kontinuitet i leveransene.
- Tydelig redegjørelse for kvalitetssikringsrutiner og samhandling mellom oppdragsansvarlig og prosjekteringsgruppe.
- Solid fremstilling av organisering, planlegging og gjennomføring, herunder prosjektledelse, risikohåndtering og sammensetning av nøkkelteam.
- Gode strategier for oppfølging og samarbeid med oppdragsgiver, som bidrar til forutsigbarhet og effektiv gjennomføring.

Basert på en samlet vurdering har alle tilbydere oppnådd 10 av 10 poeng på dette kriteriet. Dette reflekterer at alle har demonstrert god oppdragsforståelse og presentert relevante og troverdige løsninger for å sikre kvalitet i leveransene.

Oppsummering

Alle tilbydere har oppnådd 10 av 10 poeng på tildelingskriteriet Kvalitet og Oppdragsforståelse. Oppdragsgiver har vurdert at samtlige besvarelser oppfyller kravene i kriteriet fullt ut, og dokumenterer god forståelse for oppdraget samt relevante strategier for å sikre kvalitet i leveransene. Det er lagt vekt på forhold som kapasitet, organisering, kvalitetssikring og prosjektledelse.

Alle tilbud er vurdert individuelt, og oppdragsgiver har konkludert med at samtlige besvarelser i tilstrekkelig grad dokumenterer leverandørenes evne til å levere tverrfaglige tjenester med høy kvalitet og forutsigbar oppfølging. Det er derfor ikke grunnlag for poengmessig differensiering på dette kriteriet. Ettersom det ikke er poengmessige forskjeller på Kvalitet og Oppdragsforståelse, vil den samlede evalueringssummen være avgjørende for rangeringen.

Evalueringssummen er basert på tilbudte priser for både timebruk og oppmøte innen de ulike fagområdene i rammeavtalen. Kostnadene er vurdert samlet i henhold til oppsettet i prisskjemaet. Evalueringen er gjennomført i henhold til konkurransegrunnlagets evalueringsmodell, der poeng for kvalitet omregnes til et prispåslag og legges til tilbudt pris. I denne konkurransen har alle tilbydere oppnådd maksimal poengsum på kvalitet, og det er derfor evalueringssummen som alene avgjør rangeringen.

EM Prosjekt AS har levert tilbudet med det beste forhold mellom pris og kvalitet, og er derfor valgt som leverandør.»

- (7) Kontrakt med valgte leverandør ble inngått 16. september 2025.
- (8) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 24. november 2025. Klagebehandling startet 5. desember 2025, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (9) Nemndsmøte i saken ble avholdt 28. april 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (10) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved evalueringen av tilbudene. Samtlige tilbydere har fått samme poengsum under tildelingskriteriet «Kvalitet». Dette har resultert i at kontrakt er tildelt tilbyder med lavest pris. Når oppdragsgiver har valgt «Kvalitet» som et tildelingskriterium i konkurransegrunnlaget, må også kriteriet skjønnsmessig evalueres. Dette innebærer at det må foretas en reell gradering av hvor god kvalitet som er tilbudt fra de forskjellige leverandørene. Det kan ikke generelt bare legges til grunn at alle tilbud skal få samme poengsum, slik det er gjort i denne konkurransen. Skalaen er finmasket, og det er flere delmomenter under tildelingskriteriet, som gjør at det må være mulig å la forskjellene i tilbudene reflekteres i poenggivningen.
- (11) Konkurransen gjaldt omfattende og sammensatte rådgivningstjenester innen blant annet overvannshåndtering, flomforebygging, sikkerhet ved vanninstallasjoner, prosjektering innen veg og VA, samt byggeledelse og prosjektledelse. Dette er fagområder hvor det normalt vil foreligge betydelige forskjeller mellom tilbydere når det gjelder metodikk, kompetanse, erfaring og ressursopplegg. Også underkriteriene forutsatte en nyansert vurdering av tilbudenes innhold og kvalitet. Det fremstår lite forenlig med konkurransens karakter at samtlige ni tilbydere er vurdert som likeverdige på samtlige underkriterier.
- (12) Formålet med poengsettingen er å synliggjøre relevante forskjeller mellom tilbudene. At vurderingen er krevende, eller at forskjellene er nyanserte, fritar ikke oppdragsgiver fra plikten til å bruke hele poengskalaen og foreta en reell rangering. Dette kan det ikke avvikes fra fordi det er kunstig eller vanskelig. Resultatet blir da at tildelingen ikke nødvendigvis skjer til tilbudet med det beste forholdet mellom pris og kvalitet.
- (13) Dersom innklagede mener tilbudene er like gode på kvalitet og oppdragsforståelse, må dette synliggjøres gjennom konkrete og individuelle vurderinger av hvert enkelt tilbud. Dette er ikke gjort. I stedet har innklagede benyttet seg av generelle og standardiserte formuleringer, som ikke viser en selvstendig vurdering av hvert tilbud opp mot hvert enkelt underkriterium.
- (14) Begrunnelsen må inneholde en konkret vurdering som setter leverandørene i stand til å forstå hvorfor valgt leverandør er vurdert som best etter de fastsatte tildelingskriteriene. Dette kravet er ikke oppfylt i denne saken, og det foreligger brudd.
- (15) Feilene knytter seg til sentrale deler av evalueringsprosessen og kan ikke anses som uvesentlige. Feilene kan ikke repareres i ettertid gjennom supplerende begrunnelser eller redegjørelser, og forutsetningen for en lovlig tildelingsbeslutning foreligger derfor ikke. Konkurransen skulle vært avlyst.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (16) Det bestrides at regelverket er brutt. Kvalitetskriteriet er evaluert i tråd med konkurransegrunnlaget. Kriteriet var brutt ned i konkrete temaer, og disse ble lagt til grunn ved evalueringen. Tilbudene ble gjennomgått grundig, og det ble konkludert med at alle leverandørene leverte solide og komplette besvarelser som oppfylte underpunktene fullt ut, uten vesentlige forskjeller som kunne begrunne poengtrekk.

- (17) Et kvalitetskriterium må ikke alltid resultere i poengmessige forskjeller, dersom tilbudene vurderes som like gode. Det avgjørende er at oppdragsgiver foretar en reell, skjønnsmessig vurdering opp mot kriteriet og behandler leverandørene likt og forutberegnelig. I denne konkurransen ble besvarelsene vurdert til å ligge på et nivå som forsvarte maksimal uttelling. Poengtrekk ville vært kunstig, altså å gi trekk for de identifiserte forskjellene. Trekk ville dermed ikke vært i tråd med saklig og etterprøvbar skjønnsutøvelse. Når alle tilbyderne oppnådde full score på kvalitet, ble prispåslagene 0 prosent for samtlige tilbud. Rangeringen ble dermed avgjort av pris som var evalueringssum.
- (18) Forutberegnelighet er ivaretatt ved at kriterier, vekting og evalueringsmodell var angitt i konkurransegrunnlaget og praktisert i samsvar med dette. Etterprøvbarehetsprinsippet er ivaretatt gjennom protokoll, evalueringsskjema, referat og vurderingsnotater. Videre er det gitt innsyn i evalueringsskjema med nødvendige sladding av forretningshemmeligheter.
- (19) Det ble identifisert enkelte forskjeller mellom tilbudene i evalueringen. Etter en samlet vurdering ble disse imidlertid ikke ansett å ha en slik betydning for oppdragsgivers behov eller kontraktens gjennomføring at de ga grunnlag for poengmessig differensiering. Dette knyttet seg i hovedsak til variasjoner i tilnærming, organisering og beskrivelse av gjennomføring. Disse forskjellen ligger etter innklagedes vurdering innenfor det som må anses forventet og forsvarlig nivå for denne typen rammeavtale. Det avgjørende var at leverandørene samlet sett dokumenterte tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og forståelse for oppdraget.
- (20) De forhold klager har påberopt seg, kan ikke ha hatt betydning for konkurransens resultat. Klager ble rangert som nummer seks basert på pris, og flere leverandører hadde både lavere pris og samme kvalitetspoeng. Det fremstår derfor ikke som sannsynlig at klager ville nådd opp i konkurransen ved en annen poengsetting innenfor rammen av forsvarlig skjønnsutøvelse.

Klagenemndas vurdering:

- (21) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder rammeavtale av rådgiver-, prosjekterings og ingeniørtjenester innen VVA som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 20 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.
- (22) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av tilbudene.
- (23) Klagenemnda skal ikke foreta en ny evaluering av tilbudene. Det som kan prøves, er om innklagede har forholdt seg til tildelingskriteriene slik de 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 Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2007 s. 1783, avsnitt 44. Vurderes tilbud som like gode, kan tilbudene gis lik poengsum. Oppdragsgiver må da likevel kunne dokumentere at eventuelle forskjeller mellom tilbudene ikke representerer merverdi som skulle ha gitt uttelling, se klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0894, avsnitt 38 flg. Rammene for

evalueringen fastlegges gjennom tolkning av konkurransegrunnlaget, hvor det avgjørende er hvordan konkurransegrunnlaget som helhet fremstår for en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør, jf. HR-2025-1098-A, avsnitt 44-46.

- (24) Kriteriet «Kvalitet og oppgaveforståelse» er gjengitt i sin helhet i avsnitt 3 i sakens bakgrunn. Kriteriet er vidt formulert, og åpner for en skjønnspreget vurdering, men presiserer likevel tydelig hvilke forhold innklagede skulle vektlegge i evalueringen. Dette var «Kapasitet og kompetanse», «Organisering, planlegging og gjennomføring» og «Evaluering av besvarelsen». Under hvert av disse punktene var det også angitt underpunkter, og trukket frem hvilke forhold som ville være relevant å vurdere. For hvert enkelt punkt var det brukt ord som «forklar», «beskriv» og «redegjør» for hvordan de forskjellige punktene ville løses eller ivaretas. Det var angitt en maksbegrensning på 3 A4 sider. Det var dermed opp til leverandørene å få frem mest mulig relevant informasjon om sitt tilbud i beskrivelsen.
- (25) I tildelingsbrevet opplyste innklagede om at samtlige besvarelser var vurdert å oppfylle tildelingskriteriet «Kvalitet og oppdragsforståelse» like godt. Samtlige tilbud fikk dermed 10 poeng, og det ble derfor ikke lagt på et tillegg i pris for noen av tilbudene. Det avgjørende for tildeling av kontrakten ble derfor tilbudsprisen. Selve tilbudsprisene var sladdet med begrunnelse om at det utgjorde forretningshemmeligheter, men innklagede opplyste om rangeringen av tilbudene i henhold til prisen.
- (26) I den skriftlige begrunnelsen for poengsettingen av kvalitetskriteriet, gjengitt i sakens bakgrunn avsnitt 6, har innklagede kun omtalt alle tilbudene som helhet, og gitt en svært generelt formulert begrunnelse. Det er ikke gitt konkrete opplysninger om innholdet i tilbudene, eller hvor innklagede har satt terskelen for hvor god oppfyllelse som gav maksimal uttelling på de forskjellige momentene. Heller ikke i etterfølgende korrespondanse med klager, eller i sine prosesskriv overfor klagenemnda, har innklagede gitt en forklaring som sannsynliggjør at det ikke var grunnlag for å differensiere mellom de innkomne tilbudene ved å vise til konkrete forhold ved tilbudene. Evalueringsmatrisen som innklagede har fremlagt i anledning saken, er i stor grad sladdet og viser derfor kun evalueringen av klagers tilbud. Den sier derfor heller ikke noe konkret om hvorfor det ikke var grunnlag for å differensiere mellom tilbudene.
- (27) Klagenemnda kan derfor ikke se at innklagede har sannsynliggjort at evalueringen er gjennomført i samsvar med konkurransegrunnlaget. Klagers anførsel fører dermed frem.
- (28) Klagenemnda tar så stilling til om innklagede har brutt regelverket ved ikke å gi en tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør.
- (29) 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).
- (30) 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. Som et utgangspunkt stilles det strengere krav til begrunnelsen jo mer skjønnsmessig et tildelingskriterium er utformet, jf. eksempelvis sak 2018/201, avsnitt 20.

- (31) Begrunnelsen redegjør riktignok for at valgte leverandørs tilbud ble rangert som best på priskriteriet, som ble avgjørende når tilbudene ble gitt lik uttelling på kvalitetskriteriet. Likevel fremgikk det som nevnt ingen konkrete opplysninger om hvorfor samtlige tilbud ble rangert som like gode på kvalitetskriteriet. Dette er særlig viktig når tildelingskriteriet legger opp til en såpass skjønnspreget vurdering som i dette tilfellet, med flere vidt angitte vurderingsmomenter. Som klagenemnda også har påpekt over, har ikke innklagede gitt en begrunnelse som sannsynliggjør at tildelingsevalueringen er foretatt i samsvar med konkurransegrunnlaget. Begrunnelsen setter dermed heller ikke leverandørene i stand til å vurdere om evalueringen var saklig og forsvarlig.
- (32) Klagers anførsel fører frem. Innklagede har brutt regelverket ved ikke å gi en tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør, jf. § 25-1 (1).
- (33) Bruddene klagenemnda har konstatert, kan ha virket inn på resultatet i konkurransen. Klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Konklusjon:

Elverum kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved evalueringen under tildelingskriteriet «*Kvalitet og oppdragsforståelse*».

Elverum kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved ikke å gi en tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hallgrim Fagervold

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur