



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud. Begrunnelse. Tilbudsevaluering.

Innklagede gjennomførte en åpen tilbudskonkurranse for inngåelse av kontrakt om totalentreprise for oppføring av bygg med fire omsorgsleiligheter og fellesareal. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud på grunn av vesentlig avvik, at det forelå feil i evalueringen av tilbudene, og at det ikke var gitt en tilstrekkelig begrunnelse for valg av tilbud. Klagenemnda kom til at innklagede hadde gått utenfor de rettslige rammene for evalueringen, og at det ikke var gitt en tilstrekkelig begrunnelse for valg av tilbud. Klagers øvrige anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 13. mars 2026 i sak 2026/0092

Klager: Tromsbygg Entreprenør AS

Innklaget: Balsfjord kommune

Klagenemndas medlemmer: Bjørn Berg, Hanne Torkelsen og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Balsfjord kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 1. oktober 2025 en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av totalentreprise for oppføring av bygg med fire omsorgsleiligheter og fellesareal. Anskaffelsens verdi var estimert til 40 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 6. november 2025.
- (2) Det var angitt at prosjektet var «totalentreprise etter NS 8407», og at dette også omfattet grunnarbeider, overvannshåndtering og stikkledninger for vann, avløp og strøm. I beskrivelsen av anskaffelsen var det oppgitt at det var gjennomført et skisseprosjekt i samarbeid med Husbanken, og at «vedlagte skisser skal danne grunnlag for videre utvikling av prosjektet». Det var videre påpekt at siden prosjektet var berettiget støtte fra Husbanken, skulle deres retningslinjer følges i videre prosjektering.
- (3) Kontrakt skulle tildeles basert på følgende tildelingskriterier:

Vekt	Tildelingskriterie	Dokumentasjonskrav
50%	Pris	Det skal gis en samlet pris ex. mva for oppdraget inklusive rigg og drift.
20%	Kompetanse og kvalifikasjoner	Tilbyder skal dokumentere krav til kompetanse i tilbudet, samt legge ved CV for nøkkelpersonell som aktivt skal delta i prosjektet.

Postadresse:
Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:
Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

		<i>Tilbudet skal også inneholde relevante referanser som kan bekrefte kompetanse, erfaring og egnethet. Balsfjord kommune forbeholder seg retten til å kontakte oppgitte referanser.</i>
30 %	Miljø	<p><i>Miljø: Tilbyder dokumenterer en miljøprofil hvor det svares ut om oppgaveforståelse og miljøutfordringer. Det vil innebære byggeavfallsminimering, massehåndtering og eventuell ombruk av eksisterende bygningselementer.</i></p> <p><i>Energi: Basert på leverandørs prosjekterte løsninger skal leverandøren beregne netto energibehov per kvadratmeter oppvarmet bruttoareal og energibehov per bruker. Det beregnes 8 samtidige brukere.</i></p> <p><i>Energiberegninger gjøres etter SN/NSPEK 3031:2021 med reelle verdier, det vil si spesifikke verdier som gjelder for den konkrete bygningen (ref. Veiledning TEK17, § 14-2). Krav til beregning av indikator gjelder oppvarmet areal i henhold til beregningsregler i releverkveiledning til TEK om måleregler.</i></p> <p><i>Energiberegningen skal underbygges med verifiserbar dokumentasjon i tabellform. Den skal kunne oppdateres gjennom senere prosjektering og utvikling av bygget. Uten en slik beregning vil tilbudet få null i skår.</i></p>

(4) For priskriteriet ville det legges til grunn en relativ poengmodell, hvor beste pris ville deles på tilbudt pris og ganges med 10. Det var oppgitt at tilbudet som ble vurdert som best på kriteriene ellers fikk 10 poeng, og øvrige ville få poeng ut fra et skjønn som var basert på hvordan det enkelte tilbudet fremstår i forhold til det beste tilbudet.

(5) Av konkurransegrunnlagets del II fremgikk følgende under «Krav til prosjekteringen»:

«Med mindre annet fremgår av konkurransegrunnlaget del I eller del II, gjelder følgende krav:

a) Prosjekteringen skal gjennomføres av en komplett prosjekteringsgruppe, som minimum skal inneholde fagene:

- Prosjekteringsgruppeleder (PGL)*
- Arkitekt (ARK)*
- Rådgivende ingeniør Bygg (RIB)*
- Rådgivende ingeniør VVS (RIV)*
- Rådgivende ingeniør Elektro (RIE)*
- Rådgivende ingeniør Brannteknikk (RIBr)*

b) Eventuelle ytelser fra andre fag, eksempelvis geoteknikk (RIGeo), utomhus (LARK, RIVAR) eller andre, er det opp til totalentreprenør å identifisere behov for og bekoste.

- c) *De personer som utfører prosjekteringen skal ha god kompetanse og erfaring innenfor prosjektering av bygg/anlegg av tilsvarende omfang og kompleksitet.»*
- (6) I kravspesifikasjonen var det innledningsvis angitt:
- «Kravspesifikasjonen inneholder en del krav og retningslinjer både fra Husbanken og fra Balsfjord kommune. De retningslinjer som settes av Husbanken er tatt med fordi det danner grunnlag for at det kan gis tilskudd og lån til prosjektet, og er derfor vesentlig for den økonomiske rammen. Som det fremgår av avsnittet under, må det være tett dialog med Husbanken under detaljprosjekteringen.»*
- (7) Videre var følgende opplyst under overskriften «Mandat fra Husbanken»:
- «Prosjektet sendes ut på anbud slik at den som får tildelt total entreprise få engasjert sivilarkitekt. Sivilarkitekt utarbeider videre tegninger for prosjektutvikling og detaljtegninger. Her må det fremkomme plan-, snitt- og fasadetegninger, samt utenomhusplan. Alle tegninger må være målsatt og bygge på husbankens krav og veiledning for investeringstilskudd for omsorgsboliger og sykehjem. Prosjektet skal være universelt utformet.»*
- (8) Det var videre vist til retningslinjer for investeringstilskudd, veileder for lokalisering og utforming av omsorgsbygg, veileder for søknadsprosess og bruk av investeringstilskudd og forskrift om lån fra Husbanken, og at disse måtte fremkomme i anbudet som forutsetning for prosjektering for å kunne tilfredsstillere kravene til investeringstilskudd for omsorgsboliger og sykehjem.
- (9) Under overskriften «Generelle krav til bygget» var det blant annet angitt:
- «Det henvises til vedlagte tegninger som er utarbeidet av Balsfjord kommune i samarbeid med Husbanken, som er veiledende for tilbudet. Totalentreprenør kan endre på tegning og planløsninger om de har en bedre og/ eller billigere løsning. Endringer skal i så fall være i henhold til Husbankens retningslinjer og forskrifter.*
- Totalentreprenøren er ansvarlig for detaljprosjekteringen. Toleranse skal, hvis annet ikke er nevnt, minimum tilfredsstillere normalkravene for bygninger i hht. NS3420, siste utgave.»*
- (10) Det var videre angitt flere overskrifter med forskjellige bygningsdeler, etterfulgt av kravene for dette området. Under overskriften «Innervegger» var det blant annet oppgitt:
- «Alle vegger i rom for varig opphold som forberedes for fleksibelt oppheng, ref funksjonelle krav til vegger, skal kles med minimum 12 mm OSB/3 og gips eller løsning med tilsvarende styrke.»*
- (11) Før tilbudsfristen mottok innklagede flere spørsmål som ble svart ut og delt med samtlige leverandører. Et av spørsmålene var:
- «Dere ønsker å få CV på nøkkelpersonell i besvarelsen. Det er i del 2 pkt 10.1.2 henvist til PGL, ARK, RIB, RIV, RIE og RIBr., samt RIG, LARK og RIVA. I tillegg vil det bli krav til RIAku, RIByfy, IARK, SØK og RIVeg. Kan vi anse å ha besvart oppgaven ved å levere CV til alle disse PRO-rollene, i tillegg til f.eks prosjektleder og anleggsleder hos TE?»*

Eller må vi i tillegg levere CV til prosjektleder for hver UTF også? Forklar gjerne konkret hva vi må levere.»

- (12) Til dette svarte innklagede:

«Det skal leveres CV for alle nøkkelpersoner som aktivt skal delta i prosjektet. Prosjekterende, prosjektledere og anleggsledere.»

- (13) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede fem tilbud, fra Ferdighus AS, MT-Byggteknikk AS, Volt Entreprenør AS, Tromsbygg Entreprenør AS (heretter *klager*) og Nysted AS.

- (14) Den 10. november 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Nysted AS (heretter *valgte leverandør*). Det fremgikk av tildelingsbrevet at både klager og valgte leverandør hadde fått full uttelling, altså 10 poeng, på tildelingskriteriene «*Kompetanse og kvalifikasjoner*» og «*Miljø*». På priskriteriet hadde valgte leverandør fått 10 poeng, mot klagers 8,92 poeng. Vektet totalscore var 10 for valgte leverandør og 9,46 for klager.

- (15) I tillegg til en tabell som viste poengfordelingen på tildelingskriteriene til de forskjellige tilbudene, var følgende tekst inntatt:

«Ferdighus AS, Ingen avvisningsgrunner, generelle miljørutiner, men ingen konkrete punkter for dette prosjektet, f. eks. bedriftens egne kjøretøy, løsning på vareleveranse til prosjektet. Kompetanse, ikke levert CV for prosjekteringsgruppe, utenom VA og LARK. På bakgrunn av dette blir det trekk i score under punkt miljø og kompetanse.

Mt-byggteknikk as, Ingen avvisningsgrunner, generelle miljørutiner, men ingen konkrete punkter for dette prosjektet, f. eks. bedriftens egne kjøretøy, løsning på vareleveranse (frakt) til prosjektet. Kompetanse, ikke levert CV for prosjekteringsgruppe, kun for PGL og prosjektleder. På bakgrunn av dette blir det trekk i score under punkt miljø og kompetanse. Spesifisert løsning på vindu er priset som opsjon. Dette er lagt til tilbudssum i evalueringen.

Nysted as, Ingen avvisningsgrunner, svart ut alle miljørutiner, anleggsmaskiner, bedriftens egne kjøretøy, varehåndtering, sorteringsgrad osv. CV levert på alle deltakere i prosjektet på alle ansvarsområder.

Tromsbygg entreprenør as, Ingen avvisningsgrunner, svart ut alle miljørutiner, anleggsmaskiner, varehåndtering, sorteringsgrad osv. CV levert på alle deltakere i prosjektet på alle ansvarsområder. Spesifisert løsning på vindu er priset som opsjon. Dette er lagt til tilbudssum i evalueringen.

Volt Entreprenør AS, Ingen avvisningsgrunner, svart ut alle miljørutiner, anleggsmaskiner, bedriftens egne kjøretøy, varehåndtering, sorteringsgrad osv. CV levert på alle deltakere i prosjektet på alle ansvarsområder.»

- (16) Av valgte leverandørs tilbud fremgikk følgende om innervegger:

«Innvendige dekker i h.h.t kravspesifikasjon. Alle våtrom inkl. samtlige rom i leilighet A og D leveres med sluk og fall til disse i h.h.t krav. Vinyl fra Tarkett med oppbrett. Tilgjengelig i en rekke farger

*Alle våtrom (inkludert rom i A og D) samt utsatte partier i innganger, korridorer o.l. leveres med Fibo våtromsplate. Disse er tilgjengelig i ett utall av mønstre og farger
Øvrige innvendige tørre rom leveres med MDF ferdigmalt plate. Disse er tilgjengelig i en rekke farger.*

Lyd og brannvegger mellom boenheter leveres med Fibo / MDF samt nødvendig antall gipslag m Ifug for å tilfredsstille lyd og brannkrav.»

- (17) Klager påklaget tildelingsbeslutningen 19. og 24. november 2025, hvor det ble anført at valgte leverandørs tilbud inneholdt et vesentlig avvik, og at det forelå flere feil ved evalueringen av tilbudene. Innklagede besvarte klagen 21. november og 19. desember 2025. I det siste klagesvaret opplyste innklagede at det var gjennomført en reevaluering av tilbudene, som medførte et poengtrekk for valgte leverandørs tilbud under kriteriet «Miljø» fra 10 til 8,96, og under kriteriet «Kompetanse og kvalifikasjoner» fra 10 til 9,8. Valgte leverandørs totale poengsum var nå 9,65, mot klagers 9,37. Innklagede opplyste videre at det påstøtte vesentlige avviket var prissatt til 400 000 kroner som ble lagt til valgte leverandørs tilbudssum. Justeringen i poengsum medførte imidlertid ikke endring i rangering av tilbudene.
- (18) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 14. januar 2026. Klagebehandling startet samme dag, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (19) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avvantes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (20) Nemndsmøte i saken ble avholdt 9. mars 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (21) Innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud. Tilbudet inneholder et vesentlig avvik, ved at det er tilbudt MDF uten bakenforliggende plate, noe som ikke har tilsvarende styrke som kravet i kravspesifikasjonen angir. Innklagedes henvisning til at funksjonsbeskrivelse går foran tilbud, er ikke korrekt da tilbudet vil gjelde foran funksjonsbeskrivelse ved motstrid, i henhold til NS 8407 punk 2.2. Avviket er fra et minstekrav til kvalitet. Beløpet innklagede har prissatt avviket til er altfor lavt. Differansen i den reviderte evalueringen er 0,28 poeng. Det er kun anledning til å prissette et avvik dersom det kan gjøres uten at det oppstår rangeringstvil. Det er ikke mulig i dette tilfellet, og tilbudet skal avvises. Videre har innklagede brutt regelverket ved evalueringen av tilbudene. For tildelingskriteriet «Kompetanse og kvalifikasjoner» virker innklagede å ha vurdert kun om det er levert CVer for relevante nøkkelpersoner, og ikke innholdet i disse. Klagers tilbudte ressurser dekker flere påkrevde områder for nøkkelpersonell, og har tilbudt nøkkelpersonell med lengre erfaring enn valgte leverandør har. Valgte leverandør har ikke levert CV for arkitekt, noe som klart er en nødvendig nøkkelperson i denne anskaffelsen når det kun er lagt ved en fasadeskisse og en plantegning i anskaffelsesdokumentene. Når innholdet i CVene sammenlignes, er det åpenbare forskjeller som burde vært reflektert i evalueringen. Innklagede har enten brutt regelverket ved å evaluere kun at det er levert CVer og ikke innholdet i dem, eller ved å gi klager og valgte leverandør lik uttelling.

- (22) Tildelingskriteriet «Miljø» skulle evalueres basert på to forhold, miljøprofil og energi. Innklagede har kun vist til at miljøprofilen er «svart ut» og har ikke gjort en realitetsvurdering av innholdet i tilbudene. Basert på overskriftene det er gitt innsyn i og lengden på besvarelsen, er det ikke forståelig at valgte leverandørs tilbud er vurdert som like godt som klagers på dette punkt. Klagers besvarelse er mye mer utfyllende og konkret. Videre er beskrivelse av samarbeid med Husbanken og redegjørelse for krav som er satt av Husbanken, uten relevans for miljøkriteriet. For byggeavfallsminimering har valgte leverandør fått uttelling for å produsere vegg og takelementer inne på et lager. Klager har imidlertid beskrevet rens av stedlige masser for gjenbruk, og returavtaler med leverandører for ombruk eller resirkulasjon, og det er derfor ikke grunnlag for å trekke klager basert på en antagelse om at unødvendig kapp, spiker og festemidler havner i grunnen og muligens ikke blir plukket opp.
- (23) For energiberegningen har klager tilbudt en løsning som er 42,7 prosent bedre enn valgte leverandørs løsning. Dette er ikke gjenspeilet i poengtrekket som er gitt til valgte leverandørs tilbud. Innklagede har også brutt regelverket ved å dele inn evalueringen i seks underpunkter med lik vekt, hvor fem av dem gjelder miljøprofilen og ett av dem energiberegningen. Feilene er ikke rettet i den reviderte evalueringen.
- (24) Innklagede har også brutt begrunnelsesplikten, ved at det ikke er gitt en tilstrekkelig samtidig begrunnelse. De etterfølgende opplysningene som er gitt, er kun fragmenterte opplysninger om hva som er vektlagt under miljøkriterier. Det er ikke gitt ytterligere opplysninger om kompetansekriteriet, og hvordan tilbudene er vurdert opp mot hverandre.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (25) Det bestrides at regelverket er brutt. Valgte leverandør har nødvendig godkjenning og kvalifikasjoner. Det er ikke stilt krav om sentral godkjenning, og valgte leverandør vil søke lokal godkjenning. Basert på fremlagte referanseprosjekter er det ingen grunn til å betvile at valgte leverandør innehar nødvendig kompetanse for å få denne godkjenningen. Prosjektet er et relativt enkelt bygg i tiltaksklasse 2, risikoklasse 6. Siden bygget allerede er tegnet av Asplan Viak AS, vil arkitektarbeidet i utførelsesfasen primært dreie seg om detaljering og eventuelle mindre endringer. Byggesaksforskriften setter ikke et absolutt krav til antall år med praksis for arkitekturfaget alene i tiltaksklasse 2. Vurderingen er gjort basert på utdanningens relevans og dokumentert erfaring. Valgte leverandørs referanser er vurdert som fullgode.
- (26) Det er gjennomført en poenggivning basert på en faglig vurdering av tilbudenes innhold. Klagers fremstilling av manglende roller hos valgte leverandør medfører ikke riktighet. Det er dokumentert og vurdert kompetanse for anleggsleder, prosjektleder, RIB/prosjekteringsleder, sivilingeniør VA, graveentreprenør samt rådgivende ingeniør brann. Det er foretatt en sammenlignende evaluering. Poenggivningen er forsvarlig gitt byggets karakter og tiltaksklasse.
- (27) Under «Oppgaveforståelse» ble det identifisert klare forskjeller i kvalitet. Valgte leverandør var eneste tilbyder som redegjorde for Husbankens spesifikke krav. Dette medførte en vesentlig merverdi for prosjektgjennomføringen. Videre skiller tilbudet seg positivt ut ved produksjon av elementer innendørs i fabrikk. For energiberegning fikk tilbudet noe trekk sammenlignet med klagers tilbud, for noe lavere energieffektivitet. At

klagers tilbud scorer høyere her, endrer ikke det faktum at valgte leverandør var bedre på pris.

- (28) Det er gitt innsyn i tråd med regelverket. De opplysningene som er unntatt, utgjør forretningshemmeligheter og er taushetsbelagte.

Klagenemndas vurdering:

- (29) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder totalentreprise for oppføring av bygg med fire omsorgsleiligheter og fellesareal som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 40 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.

Avvisning av tilbud

- (30) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud.
- (31) Det følger av forskriften § 9-6 (1) bokstav b at oppdragsgiver «skal» avvise et tilbud som «inneholder vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene».
- (32) Et avvik foreligger der oppdragsgiveren ikke kan kreve oppfyllelse i henhold til kravspesifikasjonen dersom tilbudet aksepteres, se blant annet LB-2019-85112. Om et tilbud inneholder avvik, må dermed avgjøres ut fra en sammenligning av krav eller bestemmelser fastsatt i anskaffelsesdokumentene og det som er tilbudt, se LA-2024-140531. Utgangspunktet for tolking av anskaffelsesdokumenter er hvordan de fremstår for rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører, se for eksempel Høyesteretts avgjørelse i HR-2025-1098-A, avsnitt 46. Tilbud skal tolkes objektivt i lys av konkurransegrunnlaget, se LH-2019-08512 og LB-2013-64251. Leverandøren har risikoen for uklarheter i tilbudet, og oppdragsgiver har risikoen for uklarheter i konkurransegrunnlaget, jf. forskriften §§ 9- 1 (2) og 8-4 (3).
- (33) I konkurransens kravspesifikasjon var det under overskriften «*Innervegger*» inntatt flere krav, herunder «*Alle vegger i rom for varig opphold som forberedes for fleksibelt oppheng, ref funksjonelle krav til vegger, skal kles med minimum 12 mm OSB/3 og gips eller løsning med tilsvarende styrke.*»
- (34) Kravet legger opp til oppfyllelse på flere måter. Det kan oppfylles ved å tilby en løsning hvor veggen kles med «*minimum 12 mm OSB/3 og gips*», eller en «*løsning med tilsvarende styrke*». OSB står for Oriented Strand Board, og er en trefiberplate bestående av trefiberspon og lim som er presset sammen under høyt trykk, i tre lag.
- (35) Av valgte leverandørs tilbud fremgikk det «*Innvendige dekker i h.h.t kravspesifikasjon*» og at rom som ikke skulle være våtrom «*leveres med MDF ferdigmalt plate*». At dette innebærer et avvik fra kravet i kravspesifikasjonen med tanke på om løsningen har «*tilsvarende styrke*», synes partene å være enige om.
- (36) Spørsmålet er derfor om avviket er «*vesentlig*».

- (37) Ved vurderingen av om et avvik er vesentlig, må det ses 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, avsnitt 42. Avvik fra minstekrav i konkurransegrunnlaget, må som den klare hovedregel anses som et vesentlige avvik, jf. LB-2017-94201. Dersom et avvik kan prissettes, kan avvikets innvirkning på konkurransen mellom tilbyderne anses tilstrekkelig ivaretatt, se NOU 2024:9 s. 194. Prissettingen må fremstå forsvarlig ut fra de grunnleggende anskaffelsesrettslige prinsippene, jf. LB-2015-72805.
- (38) Det aktuelle kravet var ikke omtalt som minstekrav eller et absolutt krav i kravspesifikasjonen. At det i konkurransegrunnlaget var inntatt en bestemmelse om at tilbud med «*vesentlige avvik fra kravspesifikasjonen*» ville bli avvist, forandrer ikke på dette, da dette er et uttrykk for den samme regelen som fremgår av § 9-6 (1).
- (39) Utover å vise til at MDF ferdigmalt plate ikke er en løsning av «*tilsvarende styrke*» som kravet til vegger med både OSB og gipsplate, har ikke klager konkret underbygget hvordan valgte leverandørs tilbudte løsning skiller seg fra kravet i kravspesifikasjonen. Innklagede har riktignok anerkjent avviket overfor klager ved å prissette avviket, men har heller ikke gitt ytterligere opplysninger i saken om hva avviket innebærer.
- (40) Innklagede har heller ikke forklart hvordan prissettingen er gjennomført, annet enn å forklare at avviket ble vurdert å utgjøre en økonomisk verdi på 400 000 kroner som ble lagt på valgte leverandørs tilbudssum før den siste evalueringen. Dette gir ikke klagenemnda grunnlag for å vurdere om prissettingen er gjort på en saklig og forsvarlig måte, i henhold til de grunnleggende anskaffelsesrettslige prinsippene. Klager har imidlertid heller ikke fremmet konkrete innsigelser mot innklagedes prissetting, eller fremlagt dokumentasjon eller regnestykker for å vise at prissettingen ikke er holdbar. Klager har kun påpekt at de mener prisen er satt for lavt.
- (41) Det er klager som i utgangspunktet har bevisbyrden for at et avvik er vesentlig. Slik saken er opplyst, kan ikke klagenemnda se at det er sannsynliggjort at avviket i valgte leverandørs tilbud er vesentlig. Klagers anførsel fører ikke frem.

Tilbudsevaluering

- (42) Klagenemnda tar så stilling til om innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av tilbudene.
- (43) 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. Den konkrete utmålingen av poeng for kriteriene, ligger innenfor oppdragsgivers skjønn. Dersom flere tilbud oppfyller kriteriet på samme måte eller like godt, eller at det er for små forskjeller mellom tilbudene til at det skal gis utslag i bedømmelsen, kan oppdragsgiver gi tilbudene lik uttelling. Oppdragsgiver må da kunne dokumentere at eventuelle forskjeller mellom tilbudene ikke representerer merverdi som skulle ha gitt uttelling, eller at forskjellige styrker og svakheter ved tilbudene utjevner hverandre.

- (44) Hvilke rammer som er oppstilt for evalueringen, beror på en tolkning av konkurransegrunnlaget. Som nevnt er utgangspunktet for tolking av anskaffelsesdokumenter hvordan de fremstår for rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører, se for eksempel Høyesteretts avgjørelse i HR-2025-1098-A, avsnitt 46. Tilbud skal tolkes objektivt i lys av konkurransegrunnlaget, se LH-2019-08512 og LB-2013-64251.
- (45) Tilbudsevalueringen er en sammensatt vurdering hvor enkelte egenskaper vil kunne trekke opp, og andre ned. Leverandørene har ingen berettiget forventning om at ethvert fortrinn ved tilbudet skal gi utslag i poengscoren, se klagenemndas avgjørelse i sak 2024/1803, avsnitt 84 med videre henvisninger. Leverandørene har ansvar for å levere sitt beste tilbud og synliggjøre oppfyllelse av de krav og kriterier som er stilt, se til sammenligning klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0172, avsnitt 67.
- (46) Klagenemnda tar først stilling til om innklagede har gått utenfor de rettslige rammene for evalueringen av kriteriet «*Kompetanse og kvalifikasjoner*».
- (47) Tildelingskriteriet «*Kompetanse og kvalifikasjoner*» er gjengitt i sin helhet i sakens bakgrunn avsnitt 3. Selve tildelingskriteriet var ikke utdypet, men i det tilhørende dokumentasjonskravet var det angitt at det skulle dokumenteres «*krav til kompetanse*», og at det skulle legges ved «*CV for nøkkelpersonell som aktivt skal delta i prosjektet*». Det var også angitt at tilbudet skulle inneholde «*relevante referanser som kan bekrefte kompetanse, erfaring og egnethet*». Det var ikke spesifikt angitt hva som ble ansett som nøkkelpersonell i kriteriet, eller ellers i konkurransegrunnlaget.
- (48) Før tilbudsfristens utløp fikk innklagede et spørsmål om «*CV på nøkkelpersonell i besvarelsen*», og hvem dette var. Til dette svarte innklagede at det skulle leveres CV for alle nøkkelpersoner som «*aktivt skal delta på prosjektet*». Det ble så presisert «*Prosjekterende, prosjektledere og anleggsledere*», se sakens bakgrunn avsnitt 12. For en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder må det derfor ha fremstått som at innklagede presiserte at aktuelt nøkkelpersonell var de prosjekterende i prosjektet, i tillegg til prosjektets prosjektledere og anleggsledere.
- (49) I konkurransegrunnlagets del II som inneholdt kontraktsbestemmelser, var det inntatt et punkt om «*Krav til prosjekteringsfunksjonen*», se sakens bakgrunn avsnitt 5. Her var det angitt at dersom ikke annet fremgikk av konkurransegrunnlaget, gjaldt de tre kravene angitt i bestemmelsen. I bokstav a var det presisert at prosjekteringen skulle gjennomføres av en komplett prosjekteringsgruppe, «*som minimum skal inneholde fagene*» prosjekteringsgruppeleder, arkitekt, rådgivende ingeniør Bygg, rådgivende ingeniør VVS, rådgivende ingeniør Elektro og rådgivende ingeniør Brannteknikk. I bokstav b var det angitt at eventuelle andre ytelser fra andre fag var det «*opp til totalentreprenør å identifisere behov for og bekoste*». Som eksempel ble geoteknikk RIGeo og utomhus LARK eller RIVAR nevnt.
- (50) Klagenemnda ser ikke bort fra at et prosjekt kan gjennomføres på mange måter, og at en totalentreprenør kan være nærmest å vurdere hvilke fagpersoner som skal benyttes både i prosjekteringen og i gjennomføringen. I dette tilfellet er det imidlertid tydelig angitt krav til prosjekteringsfunksjonen i konkurransegrunnlaget. Når dette er det eneste stedet i konkurransegrunnlaget hvor fagfunksjoner i prosjekteringen er nevnt, er det naturlig at en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder har forstått dette som krav til hvilke fag som skulle inngå i prosjekteringen. At enkelte av tilbyderne hadde forstått

konkurransesgrunnlaget slik, fremgikk også av spørsmålet som ble stilt. Slik innklagede har svart ut spørsmålet, er det ikke spesifisert at denne forståelsen var i strid med konkurransesgrunnlaget slik det skulle forstås, noe innklagede ville hatt mulighet til å påpeke.

- (51) Videre la tildelingskriteriet opp til en bred og skjønnsmessig vurdering av kompetansen og kvalifikasjonene til disse nøkkelpersonene. Det var likevel klart at de dokumenterte kvalifikasjonene måtte knytte seg til nøkkelpersoner, og de nærmere angitte rollene. Slik konkurransesgrunnlaget er lagt opp, er det ikke utelukket at en person kunne ivareta flere roller i prosjektet, men at det var kompetanse i den konkrete rollen som ville gi uttelling i evalueringen.
- (52) Innklagede har påpekt at bygget som skal bygges allerede er tegnet av Asplan Viak AS, og derfor vil arkitektarbeidet i utførelsesfasen primært dreie seg om detaljering og mindre endringer. Vedlagt konkurransesgrunnlaget var riktignok en fasadetegning, landskapstegning og romskisse. Av konkurransesgrunnlaget fremgikk det imidlertid at dette var skisser som skulle legges til grunn for videre utvikling av prosjektet, og som var utarbeidet i samarbeid med Husbanken, med henblikk på å få støtte til prosjektet fra Husbanken. Entrepriseformen som var valgt for kontrakten var også totalentreprise etter NS 8407, noe som innebærer at leverandøren påtar seg både prosjektering og utføring.
- (53) I begrunnelsen som ble gitt i tildelingsbrevet, fremgår det at: «*CV levert på alle deltakere i prosjektet på alle ansvarsområder.*» Dette gir inntrykk av at det er gitt uttelling for om det er levert CVer for nøkkelpersonell og at det kun er gjort en vurdering av om CVene er levert, og ikke innholdet i dem, altså den tilbudte kompetanse og kvalifikasjoner. I anledning svar på klagers klage som foranlediget endringer i den opprinnelige evalueringen, opplyste innklagede at valgte leverandørs tilbudte team ble vurdert å inneha den nødvendige erfaring og kompetanse som var påkrevd for en forsvarlig gjennomføring av prosjektet. Dette tyder også på at det kun er gjort en vurdering av om CVene er levert, og ikke innholdet i dem, altså den tilbudte kompetanse og kvalifikasjoner.
- (54) I sitt prosesskriv til klagenemnda, har innklagede vist til hvilket team som var dokumentert i valgte leverandørs tilbud, og som ble vurdert. Her er det pekt på anleggsleder, prosjektleder, RIB/prosjekteringsleder, sivilingeniør på VA og rådgivende ingeniør brann, og gjengitt hvilken kompetanse og kvalifikasjoner disse innehar. Det er også opplyst at det er «*foretatt en sammenlignende evaluering*». Hvordan denne sammenlignende evalueringen er gjort, er imidlertid ikke redegjort for. Det er heller ikke redegjort for hvordan de tilbudte ressursene ivaretar de fagene og funksjonene som nøkkelpersonellet skulle, og dermed heller ikke hvordan deres kompetanse og kvalifikasjoner ble gitt uttelling i evalueringen. At valgte leverandør har levert færre nøkkelpersoner enn klager, er ikke i seg selv avgjørende. Valgte leverandør har, slik saken er opplyst, imidlertid ikke tilbudt nøkkelpersonell som skal ivareta arkitektfunksjonen. Leverandøren har også tilbudt en prosjektleder og projekteringsgruppeleder uten relevant erfaring fra denne rollen. Klager har på sin side tilbudt en arkitekt med lang, relevant erfaring, en person som ivaretar både prosjektleder og anleggsleder rollene, med erfaring fra begge deler, og en projekteringsgruppeleder med relevant erfaring.
- (55) Opprinnelig ble både valgte leverandør og klager vurdert som like gode og gitt 10 poeng. Etter klage fra klager gjennomgikk innklagede evalueringen, og reduserte valgte leverandørs poengsum på kriteriet med 0,2 poeng. Selv om innklagede er nærmest å

vurdere hvilken konkret uttelling i poeng forskjeller i tilbud skal gi, har innklagede i dette tilfellet ikke klart å synliggjøre hvordan denne evalueringen er skjedd. Det siktes da særlig til hvordan valgte leverandørs tilbudte personell veier opp for at det ikke er tilbudt nøkkelpersonell for samtlige påkrevde fag, og at det er forskjeller i erfaringen i de konkrete rollene for de tilbudte nøkkelpersonene.

- (56) Innklagede har ikke sannsynliggjort at evalueringen av «*Kompetanse og kvalifikasjoner*» er gjennomført innenfor de rettslige rammene av kriteriet. Klagers anførsel fører frem.
- (57) Klagenemnda tar så stilling til om innklagede har gått utenfor de rettslige rammene for evalueringen av kriteriet «*Miljø*».
- (58) Kriteriet er gjengitt i sin helhet i sakens bakgrunn avsnitt 3. Heller ikke dette kriteriet var utdypet, men det var inntatt en del tekst i kriteriets dokumentasjonskrav som det er relevant å se hen til. Her var det angitt to uthevede temaer, «*Miljø*» og «*Energi*». Formuleringene i dokumentasjonskravet legger opp til at det skulle gjøres en bred og skjønnsmessig vurdering, men hvor det som skulle evalueres knyttet seg til miljø eller energi, og de nærmere angitte forholdene i dokumentasjonskravet.
- (59) Bak «*Miljø*» var det angitt at tilbyder skulle dokumentere «*en miljøprofil hvor det svares ut om oppgaveforståelse og miljøutfordringer*». Byggeavfallsminimering, massehåndtering og eventuell ombruk av eksisterende bygningselementer var konkret trukket frem. Det var ikke oppgitt at listen var uttømmende, slik at også andre forhold kunne være relevant å vektlegge i evalueringen dersom tilbyderne opplyste om dette. Både tildelingskriteriets benevnelse, og temaet «*Miljø*» presiserte likevel at forholdene måtte knytte seg til nettopp miljø.
- (60) Bak «*Energi*» var det angitt at leverandøren skulle beregne «*netto energibehov per kvadratmeter oppvarmet bruttoareal og energibehov per bruker*». Beregningen skulle gjelde for 8 samtidige brukere. Det var videre spesifisert hvordan beregningen skulle gjennomføres, og øvrig om beregningsregler. Beregningen skulle underbygges med verifiserbar dokumentasjon i tabellform, og at den skulle kunne oppdateres gjennom prosjektering og utvikling av bygget. Til sist var det presisert at uten «*en slik beregning vil tilbudet få null i skår*».
- (61) De to punktene var ikke vektet, og fremstod derfor heller som elementer som ville inngå i en skjønnsmessig vurdering, hvor innklagede kunne vurdere at noen forhold ville trekke opp, og andre ned.
- (62) Slik klagenemnda forstår klagers anførsel, retter den seg mot den siste gjennomførte evalueringen av miljøkriteriet. I denne evalueringen fikk klager 9,25 poeng og valgte leverandør 8,67 poeng på miljøkriteriet. I meddelelsen hvor innklagede informerte klager om dette resultatet, var det inntatt et utklipp av en tabell, hvor det fremgikk at innklagede hadde satt opp seks punkter for evaluering av miljøkriteriet, hvor alle seks var gitt like stor vekt. Disse punktene var «*Oppgaveforståelse*», «*Miljøutfordringer*», «*Byggeavfallshåndtering*», «*Massehåndtering*», «*Evt. Ombruk av eksisterende bygningselementer*», og «*Energi: energibehov pr. m2 oppv br. areal*». For hver av disse punktene var tilbudene gitt en poengsum mellom 0 og 100.

- (63) Slik saken er opplyst, er det først etter klage på opprinnelig tildeling, og etter gjennomført ny evaluering, at innklagede har opplyst om den interne vektingen av momentene nevnt over. Klager har ikke anført at denne vektingen ble fastsatt etter tilbudsåpning, og klagenemnda går derfor ikke nærmere inn på dette. Klagenemnda bemerker for øvrig at alle de ovennevnte momentene var angitt i tildelingskriteriet, og at det dermed var innenfor innklagedes skjønn å avgjøre hvilke av disse forholdene som skulle gi større eller mindre uttelling i evalueringen.
- (64) På punktet «Oppgaveforståelse» opplyste innklagede at valgte leverandør var eneste tilbyder som hadde beskrevet «samarbeid med husbanken og redegjort for kravene husbanken har i slike prosjekt», og det derfor var gitt poengtrekk til de øvrige tilbudene. Overfor klagenemnda har innklagede knyttet dette opp mot kriteriet «Oppgaveforståelse». Dette var imidlertid ikke et eget kriterium, men et punkt under tildelingskriteriet «Miljø», og også angitt bak formuleringen «Miljø:» i dokumentasjonskravet. Slik konkurransegrunnlaget var utformet, var det for en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør dermed naturlig å forvente at det var uttelling for oppgaveforståelse knyttet til miljø i prosjektet som ville gi uttelling, og ikke oppgaveforståelse generelt. Kravene stilt av Husbanken gjelder en rekke områder, og slik saken er opplyst kan heller ikke klagenemnda se at valgte leverandør har knyttet sin besvarelse av disse spesifikt opp mot miljø i anskaffelsen. Innklagede har derfor på dette punkt gitt valgte leverandør uttelling i strid med føringene i tildelingskriteriet. Dette utgjør et brudd på prinsippet om forutberegnelighet.
- (65) Når det gjelder innklagedes konkrete evaluering av byggeavfallsminimering, massehåndtering eller ombruk, har ikke klagenemnda grunnlag for å uttale seg om innklagede har gått utenfor de rettslige rammene for evalueringen på dette punktet. Det er kun fremlagt en stort sett sladdet versjon av valgte leverandørs beskrivelse. Det er gitt innsyn i overskriftene i dokumentet, som riktignok angir flere momenter som vil være relevant i evalueringen, men ikke i selve besvarelsen under disse overskriftene. Innklagede har også forklart at valgte leverandør har skilt seg positivt ut ved å trekke frem produksjon av elementer innendørs i fabrikk, som sikrer bedre kontroll på avfall og reduksjon av miljøbelastning på byggeplass, og at det er gitt trekk for dårligere beskrivelse av ombruk av eksisterende bygningselementer. Valgte leverandørs besvarelse fremstår riktignok som knapp. Klagenemnda bemerker likevel at det er selve tildelingskriteriet som skal svares ut, og ikke dokumentasjonskravet, slik at også elementer øvrige steder i tilbudet vil kunne trekkes inn i evalueringen, og at det er innholdet i besvarelsen, og ikke lengden på den som vil være avgjørende.
- (66) Når det gjelder klagers anførsel om at forskjell i opplyst energiberegning i tilbudt løsning ikke er hensyntatt i tilstrekkelig grad, har innklagede opplyst at valgte leverandør er gitt trekk for å ikke tilby en like god løsning som klager på dette punktet. Det var ikke skilt mellom «miljø» og «energi» under tildelingskriteriet «Miljø», og på generelt grunnlag fremstår byggets energibehov under bruk som en viktig miljøfaktor på linje med miljøaspektet under byggeprosessen. På denne bakgrunn er det forståelig at klager reagerer på at energikriteriet bare gis 16,6 % uttelling under miljøkriteriet. Det var imidlertid ikke angitt i tildelingskriteriet at miljø og energi skulle vektas likt, eller at evalueringen av energikriteriet skulle medføre like stort trekk som prosentforskjellen mellom de oppgitte verdiene. Det er da innklagede som er nærmest å vurdere hvilken konkret uttelling dette skal gi. Klagenemnda kan derfor ikke se at innklagede har gått utenfor de rettslige rammene for evalueringen på dette punkt.

- (67) I denne saken avventer innklagede kontraktsinngåelse i påvente av klagenemndas avgjørelse. Innklagede har både en rett og en plikt til å rette opp i de feil som klagenemnda har konstatert over, jf. forskriften § 10-1 (3).

Begrunnelse

- (68) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved ikke å gi en tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør.
- (69) Det følger av forskriften § 10-1 (1) at oppdragsgiveren «skal skriftlig og samtidig gi berørte leverandører en meddelelse om valget av leverandør før kontrakten inngås». Det at begrunnelsen skal gis «samtidig» innebærer at det er den første begrunnelsen som er gitt, som skal vurderes, se klagenemndas avgjørelse i sak 2024/578, avsnitt 65 med videre henvisninger.
- (70) I forskriften § 10-1 (2) er det angitt at begrunnelsen skal inneholde «en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene». Begrunnelsen må inneholde en konkret vurdering som setter leverandørene i stand til på objektivt grunnlag å forstå hvilke forhold som har gjort at valgte leverandørs tilbud er vurdert som best ut fra de fastsatte tildelingskriteriene, se klagenemndas avgjørelse i sak 2024/1756, avsnitt 47. 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.
- (71) Begrunnelsen som var inntatt i innklagedes tildelingsprotokoll som ble meddelt leverandørene 10. november 2025, er inntatt i sin helhet i sakens bakgrunn avsnitt 15. I denne evalueringen fikk klager, valgte leverandør og Volt Entreprenør AS full uttelling på kriteriene «Miljø» og «Kompetanse og kvalifikasjoner». Det var altså tilbudsprisen som dermed ble avgjørende for rangeringen av tilbudene. I begrunnelsen var det inntatt en oppsummering av hva de forskjellige leverandørene hadde levert i sine tilbud knyttet til kvalitetskriteriene. For de to øvrige leverandørene som fikk trekk på miljø- og kompetansekriteriet, var dette presisert, og angitt hvorfor. Leverandørene fikk derfor enkelte opplysninger om hvordan innklagede hadde vurdert tilbudene opp mot tildelingskriteriene.
- (72) Det fremgikk imidlertid ikke konkrete opplysninger om hvorfor de tre leverandørene ble vurdert som like gode. Det var bare opplyst i begrunnelsen hva som var svart ut i tilbudet, og at det var levert CVer. For klagers del var det også bemerket at spesifisert løsning på vindu var priset som opsjon, og lagt til i tilbudssummen. Når tildelingskriteriene i denne saken legger opp til en såpass skjønnspreget vurdering, hvor tre tilbud blir vurdert som like gode, gjør ikke denne begrunnelsen tilbyderne i stand til å vurdere om evalueringen var saklig og forsvarlig.
- (73) Innklagede har brutt § 10-1 (1) ved ikke å gi en tilstrekkelig begrunnelse for tildeling. Klagers anførsel fører frem.

- (74) Til klagers anførsler knyttet til manglende innsyn, bemerkes det at Klagenemnda for offentlige anskaffelser ikke er riktig klageinstans for avslag på innsynsbegjæringer, se til sammenligning klagenemndas avgjørelse i sak 2024/183, avsnitt 61.
- (75) Bruddene klagenemnda har konstatert ved evalueringen av tilbudene, kan ha virket inn på utfallet av konkurransen. Klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Konklusjon:

Balsfjord kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å gå utenfor de rettslige rammene for evalueringen av tilbudene.

Balsfjord kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved ikke å gi en tilstrekkelig begrunnelse for tildeling av kontrakt.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Bjørn Berg

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur