



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for kjøp av ny løsning for veiplanlegging. Klager ble først tildelt kontrakt, men tildelingen ble senere omgjort slik at en annen leverandør fikk tildelt kontrakt. Klager anførte at innklagede ikke hadde mulighet til å omgjøre den opprinnelige tildelingen, og at det forelå vesentlige avvik ved valgte leverandørs tilbudte løsning. Ingen av klagers anførsler førte frem.

Klagenemndas avgjørelse 17. juli 2026 i sak 2026/1056

Klager: Sweco Asset Management Technologies AS

Innklaget: Fredrikstad kommune

Klagenemndas

medlemmer: Tarjei Bekkedal, Hallgrim Fagervold og Hanne S. Torkelsen

Bakgrunn:

- (1) Fredrikstad kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 5. november 2025 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av en ny løsning for veiplanlegging i kommunen. Anskaffelsens verdi var estimert til 3,5 millioner kroner ekskl. mva. beregnet over en periode på 48 måneder. Tilbudsfrist var 5. desember 2025.

- (2) Om anskaffelsens formål i konkurransegrunnlagets punkt 1.3.1 var det forklart:

«Veinettet i Fredrikstad kommune har stort behov for omfattende vedlikeholdsarbeid. Et økende vedlikeholdsetterslep vil kreve store investeringer i framtiden. Mangelfullt vedlikehold vil føre til ytterligere økning i vedlikeholdsetterslepet.

Fredrikstad kommune trenger derfor gode forvaltningsverktøy slik at man kan drive en god, effektiv og rasjonell forvaltning med gode prioriteringer som skal bunne ut i en økonomisk gevinst.

Løsningen ønskes levert som en SaaS-løsning.»

- (3) I konkurransegrunnlagets punkt 5.1 om evalueringsmetode, var det opplyst om kravformulering at:

*«Alle krav i kravspesifikasjonen er formulert med "skal" som standard, og graderinger (som for eksempel skal, bør, kan) benyttes **ikke** i kravformuleringer. Det er kolonnen Viktighet som angir hvordan Oppdragsgiver vektlegger kravet.»*

- (4) Videre var det angitt tre mulige verdier for kravene, herunder «HØY», «MIDDELS» og «LAV». Verdien «HØY» var beskrevet slik:

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

«HØY - kravet er av kritisk betydning for Oppdragsgiver og må oppfylles. Dette er minimumskrav. Avvik fra HØYE krav kan medføre rett og plikt til å avvise tilbudet fra konkurransen.»

- (5) Det var angitt samme forklaring til verdien «HØY» i kravspesifikasjonen, bare at ordet «viktig» var benyttet i stedet for «kritisk».
- (6) Av kravspesifikasjonen fremgikk det at det funksjonelle kravet FK-9 skulle dokumenteres med beskrivelser i tekst, og var kategorisert med verdien «HØY» under kolonnen «Viktighet». Kravet var:

«Løsningen skal gi en beregning på nedbrytning, samt beregnet skadegrad (her også visuell befaring) som gir oss det riktige tidspunktet for utskiftning av objekter (slitelag, sluk/ sandfangkummer og kantstein, før det går ut over overbygningen).»
- (7) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede tre tilbud, herunder fra Sweco Asset Management Technologies AS (heretter *klager*), Safe Control FDV AS og Quantum Software AS.
- (8) Den 3. februar 2026 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt klager, og at Safe Control FDV AS hadde fått sitt tilbud avvist på grunn av avvik fra krav FK-9, som innklagede vurderte som vesentlig.
- (9) Safe Control FDV AS klaget på tildelingen den 15. februar 2026, og hevdet blant annet at innklagede hadde gjort en feil vurdering av tilbudets oppfyllelse når det gjaldt funksjonskrav FK-9. Innklagede gjennomførte en ny vurdering av tilbudet, og tok klagen til følge.
- (10) Leverandørene ble deretter informert 14. april 2026 om at den opprinnelige tildelingen var omgjort, og at Safe Control FDV AS (heretter *valgte leverandør*) var vinner av konkurransen.
- (11) Klager klaget på omgjøringen av tildelingen den 21. april 2026. Innklagede tok ikke klagen til følge.
- (12) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 18. mai 2026. Klagebehandling startet samme dag, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (13) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (14) Nemndsmøte i saken ble avholdt 17. juli 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (15) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved å omgjøre tildelingsbeslutningen. Den opprinnelige avvisningen av valgte leverandør var riktig ettersom de ikke oppfyller det funksjonelle kravet FK-9 i kravspesifikasjonen. FK-9 er et absolutt krav og er angitt med

viktighet «HØY». Innklagede har et innkjøpsfaglig skjønn som ikke kan endres etter tildelingen, med mindre det er gjort en ulovlig skjønnsutøvelse ved at den er basert på feil faktum eller i strid med anskaffelsesregelverket.

- (16) Når det gjelder beregningsmodell, gir ikke valgte leverandørs tilbudte løsning det riktige tidspunktet for utskiftning av objekter ettersom levetidsvurderingen er basert på hvor mange år en asfalttype forventes å vare og hvor mange år av denne levetiden som har gått. Dette utgjør ikke en konkret beregning på nedbrytning og når det etter en kost-/nytteberegning er «*riktig tidspunkt*» å foreta seg noe med objektet. En generell levetidsvurdering, slik valgte leverandør har gitt, er ikke tilstrekkelig ettersom det ikke foretas databaserte beregninger ut ifra de registrerte dataene i løsningen. Valgte leverandør synes å ha tatt ut det vesentlige av faktorer som må tas i betraktning slik at vurderingen er basert på få faktorer og i prinsippet ikke kan anses for å være en «*beregning*» foretatt av et IT-system.
- (17) Funksjonskravet FK-9 stiller også krav til visuell befaring. En visuell befaring kan ikke skje ved kamerakjøring av personer uten spesiell kunnskap om temaet som skal befares, og vurderes av fagpersoner i ettertid. Vurdering av veiobjekters tilstand krever fysisk tilstedeværelse for å få med detaljer og fysiske mål som man er avhengig av for å gjøre forsvarlige vurderinger av blant annet skader og slitasje på vei. «*Befaring*» peker på at man må «*gå eller reise gjennom (et sted) for å undersøke eller inspisere*». At befaringen skal være «*visuell*» forsterker ordet befaring ved at man må undersøke ved å fysisk se og inspisere objektene. Det ligger i sakens natur at det må være noen med fagkunnskap som befarer. Det er ikke presisert i kravet at det ikke er krav om fysisk tilstedeværelse. Klagers erfaring er at bruk av foto, KI og andre virkemidler er tilnærmet ubrukelig. En befaring av et foto er utilstrekkelig for formålet ettersom en vurdering av en veistreknings fremtidige nedbrytning må være basert på inspeksjon og vurderinger av små sprekker og skader som ikke er synlige på bilder tatt av den type kamera og på den avstand eller vinkel som valgte leverandør har tilbudt. Oppløsningen på bildene er alt for dårlig til dette.
- (18) Det foreligger dermed vesentlige avvik ved valgte leverandørs tilbud, og det var ikke grunnlag for å omgjøre den opprinnelige tildelingen av kontrakten til klager.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (19) Innklagede har ikke brutt anskaffelsesregelverket. Omgjøringen av tildelingen til klager innebar ikke at valgte leverandør fikk forbedret eller endret sitt tilbud. Det ble derimot gjort en ny vurdering av om opplysningene i det opprinnelige tilbudet oppfylte krav FK-9, som følge av at avvisningen la vekt på forhold som ikke kunne utledes av ordlyden i kravet. At tilbudet først ble vurdert annerledes, er ikke nok til å konstatere en avvisningsplikt dersom den første vurderingen var gjort på bakgrunn av en for snever forståelse av kravet. Den nye vurderingen gjaldt ikke en fri endring av innkjøpsfaglig skjønn, men var gjort for å rette opp en uriktig avvisning.
- (20) Det foreligger ikke et krav om bestemt beregningsmodell. FK-9 spesifiserer ikke beregningsmetode, algoritme, detaljeringsnivå, tall på parameter, bruk av dynamisk nedbrytingsmodeller, krav om kost-/nytteoptimalisering eller krav om bestemt faglig modell. Det vil være i strid med prinsippene om forutsigbarhet og likebehandling å avvise tilbudet til valgte leverandør når løsningen ikke inneholder samme type beregningsmetode eller metodikk som den løsningen klager har tilbudt. Det fremgår av valgte leverandørs tilbud at løsningen beregner nedbrytning og skadegrad basert på

registrert tilstand, forventet levetid, og alder på objektet. Tilbudet viser videre at løsningen bruker data for å avgi beslutningsstøtte. Valgte leverandørs løsning er likevel vurdert som svakere enn løsningen til klager på dette punktet, noe som viser at det er gjort et skille mellom spørsmålet om minstekravet var oppfylt og hvilken kvalitativ merverdi klagers løsning gav.

- (21) Klagers forståelse av «visuell befaring» har ikke støtte i konkurransegrunnlaget. FK-9 sier at skadegraden også skal kunne vurderes gjennom visuell befaring, men sier ikke at observasjonen må skje ved fysisk tilstedeværelse eller at den må utføres av bestemt type personell, at foto, video eller annen bildedokumentasjon ikke kan benyttes, eller at leverandøren må bruke en bestemt metode for innsamling av visuelt datagrunnlag. Dersom det var ment å stille et særskilt krav om fysisk befaring utført av veitekniker eller annet bestemt fagpersonell, måtte dette vært oppgitt i konkurransegrunnlaget. Et slikt krav ville hatt betydning for både leveranseopplegg, ressursbruk, pris og evaluering, og kan ikke tolkes inn etter at tilbudsfristen er gått ut. Ordbokdefinisjonen som klager viser til, har kun akademisk interesse og er ikke særlig relevant her. Flere visuelle inspeksjoner blir i dag gjennomført ved hjelp av video og lignende verktøy. Det er en faglig vurdering i ulike tilfeller for om det er nødvendig med fysisk tilstedeværende visuell befaring. Det sentrale er at FK-9 gjelder funksjonelle krav til løsningen, og ikke til leverandøren eller til etableringsfasen. Valgte leverandørs tilbud dokumenterer at systemet støtter registrering av tilstand, både manuelt, gjennom visuell befaring og gjennom import av eksterne tilstandsdata.

Klagenemndas vurdering:

- (22) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av en ny løsning for veiplanlegging i kommunen som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 3,5 millioner kroner ekskl. mva. beregnet over en periode på 48 måneder. 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.

Avvisning av tilbud

- (23) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å foreta en ulovlig omgjøring av tildelingsbeslutningen.
- (24) Det følger av forskriften § 25-1 (4) at dersom oppdragsgiver finner at beslutning om valg av leverandør «er i strid med forskriften», kan beslutningen «omgjøres frem til kontrakten er inngått». Ved vurderingen om en beslutning om valg av leverandør kan omgjøres, er det avgjørende om tildelingsbeslutningen er lovlig eller ikke. Der beslutningen er i strid med forskriften, herunder dersom en leverandør er feilaktig avvist fra konkurransen og skulle vært tildelt kontrakt eller på annen måte ville påvirket resultatet i konkurransen, vil en omgjøring av beslutningen være lovlig.
- (25) Spørsmålet for klagenemnda er dermed om innklagede brøt anskaffelsesregelverket ved å avvise valgte leverandørs tilbud fra konkurransen.
- (26) Etter forskriften § 24-8 (1) bokstav b følger det at oppdragsgiveren «skal» avvise et tilbud som inneholder «vesentlig avvik fra anskaffelsesdokumentene».

- (27) Et avvik foreligger der et tilbud skiller seg fra det som fremgår av anskaffelsesdokumentene, slik at oppdragsgiver ikke kan kreve oppfyllelse i henhold til disse dersom tilbudet aksepteres. Hvorvidt et tilbud inneholder avvik, beror på en tolkning av tilbudet i lys av anskaffelsesdokumentene. Det avgjørende for tolkningen av anskaffelsesdokumentene er hvordan det fremstår for rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører, se for eksempel Høyesteretts avgjørelse i HR-2025-1098-A, avsnitt 46. Både ordlyd, det formål ordlyden skal ivareta, samt andre reelle hensyn er av relevans, og det vil kunne være nødvendig å se samtlige kontraktsdokumenter i sammenheng, se avsnitt 44 og 45, med videre henvisning til Rt. 2012 s. 1729 *Mika*, avsnitt 58 og 67. Også ved tolking av tilbudet, skal det legges til grunn en objektiv forståelse av ordlyden, se lagmannsrettens avgjørelse i LB-2017-61961. Etter forskriften § 23-3 andre ledd har leverandøren risikoen for uklarheter i tilbudet.
- (28) Klagenemnda tar først stilling til om det foreligger et avvik ved valgte leverandørs tilbud.
- (29) Krav FK-9 innebar at leverandørene skulle tilby en løsning som skulle gi «*beregning på nedbrytning, samt beregnet skadegrad (her også visuell befaring)*» som ville gi innklagede «*det riktige tidspunktet for utskiftning av objekter (slitelag, sluk/sandfangkummer og kantstein, før det går ut over overbygningen)*». Kravet var angitt som kravtype «*Funksjonelle krav*», og skulle dokumenteres ved «*Beskrivelser i tekst*». Det var ikke definert ytterligere i kravet hvordan løsningen skulle oppfylle kravet, og det var derfor mulig å tilby ulike løsninger, så lenge kravet var ivaretatt.
- (30) «*Beregning*» tyder på at det skal gjøres anslag eller utregninger. Disse skal relateres til nedbrytning og skadegrad på veiene. Formålet med beregningene, er å gi innklagede et tidspunkt for utskiftning. Når det ikke er nærmere definert hva som skal inkluderes i en slik beregning, må en normalt påpasselig tilbyder forstå kravet slik at man står fritt i å velge beregningsmetode, så lenge beregningen gir det riktige tidspunktet for utskiftning av objekter og ellers oppfyller kravet. Dette må leverandørene dokumentere gjennom sitt tilbud.
- (31) Det samme må være tilfellet for «*visuell befaring*». «*Befaring*» tyder på at det skal gjøres en undersøkelse eller inspeksjon. «*Visuell*» indikerer at noe skal kunne oppfattes ved hjelp av øynene. Dermed må det være mulig å se den beregnede skadegraden. Om skadegraden oppfattes gjennom et bilde eller video, eller ved bruk av andre digitale verktøy, er ikke nødvendigvis avgjørende så lenge skadegraden er synlig. Hvordan undersøkelsen gjennomføres kan avhenge av flere faktorer. Ut ifra kravet, er det naturlig å forstå det slik at befaring kan skje på flere måter enn bare ved fysisk tilstedeværelse. Det foreligger dermed ikke holdepunkter for å si at kravet kun krevde fysisk tilstedeværelse av personell for at kravet skulle være oppfylt.
- (32) Hva som utgjør «*det riktige tidspunktet*» for utskiftning av objektet, må ses i lys av formålet med anskaffelsen. Bakgrunnen for anskaffelsen er at innklagede har behov for et godt forvaltningsverktøy for å «*drive en god, effektiv og rasjonell forvaltning av de kommunale veiene*». Målet er at systemet skal gi «*gode prioriteringer som skal bunne ut i en økonomisk gevinst*». Det er videre presisert at veinettet i kommunen i dag har behov for omfattende vedlikeholdsarbeid, at vedlikeholdsetterslep vil kreve store investeringer i fremtiden, og at mangelfullt vedlikehold vil føre til ytterligere økning i vedlikeholdsetterslepet. Det riktige tidspunktet må derfor anses å være en tidsperiode hvor vedlikeholdsarbeid vil være aktuelt, frem til slitasje eller skade er så stor at mer

omfattende arbeider må gjøres enn dersom løpende vedlikehold hadde blitt gjort. Dette var også presisert ved at det var angitt «*før det går utover overbygningen*».

- (33) Klagenemnda har ikke mottatt valgte leverandørs tilbud, men løsningen er redegjort for av innklagede. Innklagede har forklart at valgte leverandørs løsning beregner nedbryting og skadegrad basert på registrert tilstand, forventet levetid og alder på objektet. Løsningen benytter også data for å gi avgjørelsesstøtte. Klager viser til at valgte leverandørs levetidsvurdering basert på hvor mange år en asfalttype forventes å vare, samt hvor mange år av denne levetiden som er gått, ikke gir et riktig tidspunkt for utskiftning av objekter. Klagenemnda finner det likevel klart, slik saken er opplyst, at valgte leverandørs løsning gjør utregninger og anslag om nedbrytning og skadegrad.
- (34) Videre er det uomtvistet at valgte leverandør har levert en løsning hvor aktuell veistrekning blant annet blir filmet med kamera. Innklagede opplyser at valgte leverandørs tilbudte løsning registrerer veier gjennom fotografering og analyse av tilstand, og at visuelle observasjoner brukes som grunnlag ved vurdering av tilstand og skadegrad. Løsningen gjennomfører derfor en visuell befarings. Slik klagenemnda forstår det, har løsningen dermed også funksjonalitet for å avdekke om et objekt avviker fra forventet tilstand, slik at den identifiserer det riktige tidspunktet for utskiftning. Klagenemnda kan etter dette ikke se at det foreligger et avvik ved valgte leverandørs tilbudte løsning. Nemnda bemerker at dersom det var ønskelig med en løsning som la opp til at personell fysisk skulle befare veien, måtte dette ha vært presisert.
- (35) Valgte leverandørs tilbud inneholder ingen avvik fra kravspesifikasjonen. Avvisningen av valgte leverandørs tilbud var dermed i strid med forskriften § 24-8 (1) bokstav b.
- (36) Innklagedes beslutning om tildeling av kontrakt var basert på at det kun var ett tilbud igjen i konkurransen. Når også valgte leverandørs tilbud skal vurderes, og de to tilbudene rangeres, er det valgte leverandørs tilbud som tildeles kontrakt. Den opprinnelige tildelingen står seg derfor ikke når innklagedes feil rettes. Tildelingen var derfor i strid med forskriften, og innklagede hadde mulighet til å omgjøre tildelingen, jf. § 25-1 (4).
- (37) Klagers anførsel fører ikke frem.

Konklusjon:

Fredrikstad kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Tarjei Bekkedal

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur