Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Begrunnelse. De generelle kravene i § 4. Tildelingsevaluering.

Innklagede gjennomførte en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av totalentreprenør til prosjektet Håndverkets Hus. Klager anførte at innklagede ikke hadde anvendt det kvalitative tildelingskriteriet i tråd med konkurransegrunnlaget. Videre anførte klager at det ikke ble gitt en tilstrekkelig begrunnelse for valget av leverandør, når alle tilbudene ble vurdert som like gode under det kvalitative tildelingskriteriet. Klager anførte også at innklagede hadde brutt likebehandlingsprinsippet ved å gjennomføre et eksklusivt møte med valgte leverandør der prisavvik, kalkulasjon og leveranseomfang ble gjennomgått, uten at de øvrige tre tilbyderne fikk tilsvarende mulighet. Endelig anførte klager at innklagede hadde brutt protokollføringsplikten, ved å ikke protokollføre møtet med valgte leverandør. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt anskaffelsesregelverket ved evalueringen av tilbudene. Klagenemnda kom også til at innklagede hadde brutt forskriften § 10-5 ved å ikke protokollføre at det ble avholdt dialog med en leverandør, og forskriften § 10-1 ved å ikke gi en tilstrekkelig begrunnelse for valget av leverandør.

Klagenemndas avgjørelse 17. november 2026 i sak 2026/0821

Klager: Moventa AS

Innklaget: Museene i Akershus

Klagenemndas medlemmer: Christina Paludan Melson, Hanne S. Torkelsen og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

(1) Museene i Akershus (heretter *innklagede*) kunngjorde 29. november 2025 en åpen tilbudskonkurranse for anskaffelse av totalentreprenør for gjennomføringen av prosjektet Håndverkets Hus. Tilbudsfrist var 31. desember 2025.

(2) Av konkurransegrunnlaget punkt 1. «*Tilbudsinnbydelse*», fremgikk det blant annet følgende:

> «*Dialog gjennom forhandlinger kan likevel bli gjennomført dersom oppdragsgiver, etter at tilbudene er mottatt, vurderer det som hensiktsmessig. Utvelgelsen vil i så fall bli gjort etter en vurdering av tildelingskriteriene. Det presiseres at ingen tilbydere kan forvente dialog om sitt tilbud og derfor må levere sitt beste tilbud.*»

(3) Videre fulgte det av konkurransegrunnlaget punkt 4.3.10 «*Kriterium for valg av tilbud*» at det var to tildelingskriterier i konkurransen. Det første tildelingskriteriet var «*[h]vilken tilbyder som har best kompetanse, egnethet, erfaring og referanser for oppdraget*», som skulle vektes 35 prosent. Dette kriteriet skulle vurderes «*kvalitativt ut fra relevante referanseprosjekter og kompetanse*», og «*[b]este vurdering gis 10 poeng, øvrige forholdsmessig lavere*».

Postadresse: Postboks 511 Sentrum 5805 Bergen
Besøksadresse: Vestre Strømkaien 13 5008 Bergen
Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

(4) Det andre tildelingskriteriet var «*[h]vilken tilbyder som har det økonomisk mest fordelaktige tilbudet*», som skulle vektes 65 prosent. Dette kriteriet besto av to underkriterier. Underkriteriene var «*[t]ilbudspris (etter kostnadsreduserende tiltak)*» vektet 80 prosent, og «*[s]um av kostnadsreduksjoner*» vektet 20 prosent. Videre fremgikk det at poengene på priskriteriet skulle beregnes på følgende måte:

- *Laveste Tilbudspris = 10 poeng, øvrige forholdsmessig lavere.*
- *Laveste Sum av kostnadsreduksjoner = 10 poeng, øvrige forholdsmessig lavere.*
- *Samlet prispoeng = (Poeng Tilbudspris × 0,8) + (Poeng Sum av kostnadsreduksjoner × 0,2).*

(5) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede fire tilbud, herunder fra Moventa AS (heretter *klager*) og ØMF Asker Ringerike AS.

(6) Innklagede sendte melding til ØMF Asker Ringerike AS den 23. februar 2026, og inviterte til «*et dialogmøte for å få gjort nødvendige avklaringer*». Møtet ble avholdt 6. mars 2026 og ble referatført. Referatet viser at det ble stilt til sammen ti spørsmål omprosjektet, prosjektspesifikke utfordringer, kalkulasjon, prisstruktur, prisnivåer, erfaring, kompetanse og referanser.

(7) I brevet «*Avslag, Håndverkets hus*» av 27. mars 2026 fra innklagede til klager, ble klager informert om at kontrakt var tildelt ØMF Asker Ringerike AS (heretter *valgte leverandør*). Det fremgikk blant annet av brevet at:

«*Alle mottatte tilbud ble vurdert. Samtlige tilbud innfridde til fulle oppdragsgivers kvalifikasjonskrav samt krav om relevant erfaring og kompetanse. Følgelig ble totalpris førende for valg av leverandør gitt de økonomiske rammer som er stilt til rådighet for prosjektet.*

[…] ØMF Asker Ringerike AS leverte i tillegg det mest økonomisk fordelaktige tilbudet i henhold til tildelingskriteriene, og var også den eneste av de fire tilbudsgiverne som kunne levere Håndverkets Hus innenfor tilgjengelige budsjettramme.

(8) Den 28. mars 2026 anmodet klager om en skriftlig begrunnelse for tildelingsbeslutningen. Innklagede besvarte anmodningen 31. mars 2026, og vedla «*[e]valueringsskjema med poenggivning for samtlige leverandører*» og en «*[t]ildelingsprotokoll av 27. mars 2027*». Det fremkom blant annet følgende av innklagedes svar:

«*Samtlige fire tilbydere fikk topp uttelling på kvalitet/kompetanse. Dette innebefatter referanseprosjekter, bemanning og økonomi. Følgelig måtte ØMF ha fått en score som var 2 poeng lavere på kvalitets-/kompetansekriteriet for at de ikke skulle vunnet konkurransen. Dette fremgår av poengoversikten i vedlagt evalueringsskjema.*»

(9) Det vedlagte evalueringsskjemaet viste at alle fire tilbudene fikk maksimale ti poeng på det kvalitative tildelingskriteriet. Totalt fikk valgte leverandørs tilbud 9,86 poeng, og klagers tilbud kom på fjerdeplass med totalt 8,77 poeng.

(10) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 12. april 2026.

(11) Før klagen ble svart ut overfor klagenemnda, besvarte innklagede klagen direkte ovenfor klager. I dette brevet av 15. april 2026 skrev innklagede blant annet følgende:

«*[…] Moventa AS har fått uttelling for at selskapet har en bred prosjektportefolio med flere relevante prosjekter. Den tilbudte bemanningen har lang erfaring og relevant kompetanse. Tilsvarende vurderinger gjør seg gjeldende for ØMF Asker Ringerike AS. Tilbyderne ble ansett som like gode på dette punktet, og fikk derfor topp uttelling.*»

(12) Klagebehandling startet 24. april 2026, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforskriften*) § 13 siste punktum.

(13) Kontrakt med valgte leverandør ble inngått 24. april 2026.

(14) Nemndsmøte i saken ble avholdt 16. november 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

(15) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved evalueringen av tilbudene. Ordlyden «*beste vurdering gis 10 poeng, øvrige forholdsmessig lavere*» forutsetter en differensiering, og åpner ikke for at alle tilbudene gis maksimalscore under det kvalitative tildelingskriteriet. Videre ble det i praksis gjennomført en ren priskonkurranse, fordi alle tilbudene fikk maksimale ti poeng under det kvalitative tildelingskriteriet. Konkurransegrunnlaget åpnet heller ikke for at innklagede kunne legge vekt på budsjettrammen under priskriteriet.

(16) Innklagede har brutt likebehandlingsprinsippet ved å gjennomføre et eksklusivt møte med valgte leverandør der prisavvik, kalkulasjon og leveranseomfang ble gjennomgått, uten at de øvrige tre tilbyderne fikk tilsvarende mulighet. Innklagede har også brutt protokollføringsplikten, ved å ikke protokollføre møtet som ble avholdt.

(17) Innklagede har brutt prinsippet om etterprøvbarhet og kravene til begrunnelse. Meddelelsen om valget av leverandør inneholdt ikke noen forklaring på hvorfor tilbudene ble vurdert som like gode under det kvalitative tildelingskriteriet, og heller ikke poengscorer, rangering eller redegjørelse for det valgte tilbudets relative fordeler.

Innklagede har i det vesentlige anført:

(18) Det kvalitative tildelingskriteriet må forstås slik at poengene skulle reduseres tilsvarende reduksjonen i kvalitet. Det ville være i strid med likebehandlingsprinsippet å gi forskjellige poengscorer til like gode tilbud. Videre ble begge tildelingskriteriene i konkurransen benyttet fullt ut. Grunnet til at pris ble avgjørende, er at tilbudene var like gode på det kvalitative tildelingskriteriet. Priskriteriet ble anvendt i tråd med fremgangsmåten i konkurransegrunnlaget, og det ble ikke gitt noen trekk i evalueringen som følge av avvik fra budsjettrammen. At valgte leverandør var eneste som kunne levere innenfor tilgjengelig budsjettramme, ble påpekt som et faktum, og har ikke vært en del av evalueringen av tilbudene.

(19) Valgte leverandør ble som eneste leverandør invitert til dialog, fordi deres tilbud lå betydelig lavere i pris enn øvrig tilbud. Det var derfor hensiktsmessig å forsikre seg om at prosjektet var forstått, og redusere risikoen for avvik i tilbudet. Møtereferatet viser at dialogen gikk ut på å få bekreftet at tilbudet var i overenstemmelse med konkurransegrunnlaget, og at prisen omfattet alle oppgaver. Det erkjennes imidlertid at

møtereferatet skulle vært inkludert i anskaffelsesprotokollen. Denne feilen er imidlertid rettet, og har ikke hatt betydning for utfallet av konkurransen.

(20) Det fremgår av begrunnelsen at valgte leverandørs pris utgjorde de relative fordelene ved tilbudet sammenlignet med klagers tilbud. Prisforskjellen var betydelig, og det er dermed ikke nødvendig å beskrive øvrige forhold ved tilbudene. Klager har i alle tilfeller fått en tilstrekkelig begrunnelse i ettertid.

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 anskaffelse av totalentreprenør som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Det var fastsatt i konkurransegrunnlaget at anskaffelsen følger lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*), og forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter *forskriften*) del I og del II, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

(22) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved evalueringen av tilbudene.

(23) Klagenemnda skal ikke foreta en ny evaluering av tilbudene, men kan blant annet prøve om innklagede har forholdt seg til tildelingskriteriene slik de er angitt i konkurransegrunnlaget, jf. eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2026/0660, avsnitt 28. 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 2025/1748, avsnitt 23 med videre henvisinger.

(24) Hvilke rammer som er oppstilt for tildelingskriteriet, beror på en tolkning av konkurransegrunnlaget. Det avgjørende er hvordan det fremstår for rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører. Det må da tas utgangspunkt i en naturlig forståelse av ordlyden, men også andre momenter kan ha relevans i tolkningen, som for eksempel formålet med anskaffelsen, hva kontrakten går ut på, hvilke dokumentasjonskrav som er satt, samt sammenhengen i de ulike bestemmelsene i konkurransegrunnlaget, se for eksempel Høyesteretts avgjørelse i HR-2022 1964-A Flage Maskin, avsnitt 50-51.

(25) Det kvalitative tildelingskriteriet var «*[h]vilken tilbyder som har best kompetanse, egnethet, erfaring og referanser for oppdraget*». Poengene skulle fastsettes «*kvalitativt ut fra relevante referanseprosjekter og kompetanse*». Kriteriet er vidt formulert, og gir anvisning på en utpreget skjønnsmessig evaluering. Videre var det angitt at «*[b]este vurdering gis 10 poeng, øvrige forholdsmessig lavere*.»

(26) Ordlyden gir klare holdepunkter for att det er fastsatt en forholdsmessig evalueringsmodell. En slik modell innebærer normalt at det beste tilbudet gis full uttelling, mens de øvrige tilbudene gis poeng ut fra forskjellene sammenlignet med det beste tilbudet Modellen er ikke til hinder for at tilbud som oppfyller tildelingskriteriet like godt, gis samme poengscore. Ulik poengsetting av slike tilbud ville innebære ulovlig forskjellsbehandling i strid med likebehandlingsprinsippet i loven § 4.

(27) Spørsmålet som saken reiser, blir imidlertid om innklagede har dokumentert at eventuelle forskjeller mellom tilbudene ikke representerer merverdi som skulle ha gitt uttelling i evalueringen.

(28) Av brevet sendt til klager 27. mars 2026, fremgikk det at tilbudspris ble avgjørende for valget av leverandør, fordi samtlige «*tilbud innfridde til fulle oppdragsgivers […] krav om relevant erfaring og kompetanse*». Videre fremgikk det at «*[klagers] tilbud viste, på linje med de øvrige tilbud, en god forståelse av prosjektets omfang og ambisjoner*», se sakens bakgrunn avsnitt 7. I svaret av 31. mars 2026 på klagers anmodning om begrunnelse, opplyser innklagede at «*[s]amtlige fire tilbydere fikk topp uttelling på kvalitets-/kompetansekriteriet*». Det gis imidlertid ikke noen nærmere begrunnelse for hvorfor tilbudene ble vurdert som like gode, se sakens bakgrunn avsnitt 8. I klagesvaret av 15. april fremholder innklagede at klager fikk uttelling for å ha «*en bred prosjektportefolio med flere relevante prosjekter*», og at den «*tilbudte bemanningen har lang erfaring og relevant kompetanse*». Videre heter det at «*[t]ilsvarende vurderinger gjør seg gjeldende for ØMF Asker Ringerike AS*», og at leverandørene «*ble ansett som like gode på dette punktet*», se sakens bakgrunn avsnitt 11.

(29) Alle tilbudene fikk altså maksimale ti poeng under det kvalitative tildelingskriteriet, og tilbudsprisen ble derfor avgjørende for kontraktstildelingen. Begrunnelsene tilsier videre at innklagede har sammenlignet klagers og valgte leverandørs tilbud og vurdert dem som like gode under det kvalitative tildelingskriteriet. Sammenligningen som er foretatt, og den samlede begrunnelsen for øvrig, er imidlertid knapp og svært generell. Det er ikke gitt konkrete opplysninger om innholdet i tilbudene. Heller ikke i prosesskrivene til klagenemnda, har innklagede vist til konkrete forhold ved tilbudene som sannsynliggjør at det ikke var grunnlag for å differensiere dem.

(30) Klagenemnda kan derfor ikke se at innklagede har sannsynliggjort at evalueringen er gjennomført i samsvar med konkurransegrunnlaget. Klagers anførsel fører dermed frem.

(31) Klager har også anført at innklagede, i strid med konkurransegrunnlaget, skal ha vektlagt at valgte leverandørs tilbud var innenfor budsjettrammen for prosjektet under priskriteriet. Det ble påpekt i brevet sendt til klager 27. mars 2026 at valgte leverandørs tilbud var det eneste som kunne levere innenfor den tilgjengelige budsjettrammen. Klagenemnda kan likevel ikke se at dette er, eller kan være, et forhold som er vektlagt. Slik innklagede har forklart, fremstår det som en faktaopplysning at valgte leverandørs tilbud var det eneste som kunne levere innenfor den tilgjengelige budsjettrammen. Poengene som er gitt til tilbudene under evalueringen av pris, tilsier at innklagede har anvendt prismodellen som er angitt i konkurransegrunnlaget, se sakens bakgrunn avsnitt 4 og 9. Klagers anførsel fører ikke frem.

(32) Klagenemda tar så stilling til om innklagde har brutt prinsippet om likebehandling ved gjennomføring av dialog med valgte leverandør.

(33) Det følger av forskriften § 9-2 tredje ledd at oppdragsgiveren etter tilbudsfristen skal beslutte om det skal gjennomføres dialog med leverandørene. Forskriften § 9-3 første ledd fastsetter at dialogen kan gjelde alle sider ved tilbudene, og blant annet kan omfatte avklaringer og forhandlinger. Videre fastsetter forskriften § 9-3 andre ledd at oppdragsgiveren kan ha dialog med en eller flere leverandører, men at en eventuell utvelgelse må skje i samsvar med likebehandlingsprinsippet. Av forskriften § 9-3 tredje ledd, fremgår det at oppdragsgiveren skal opplyse i anskaffelsesdokumentene om det planlegges å ha dialog med leverandørene.

(34) I konkurransegrunnlaget var det fastsatt at ingen av leverandørene kunne forvente dialog om tilbudet, men at dialog likevel kunne bli gjennomført dersom innklagede anså det som hensiktsmessig, se sakens bakgrunn avsnitt 2.

(35) Innklagede har fremholdt for klagenemnda at valgte leverandør ble invitert til dialog fordi deres tilbud lå betydelig lavere i pris enn de andre tilbudene. Innklagede anså det derfor som hensiktsmessig å forsikre seg om at valgte leverandør hadde forstått prosjektet, og redusere risikoen for at tilbudet inneholdt avvik. Møtereferatet viser at dialogen gikk ut på å få bekreftet at tilbudet ikke inneholdt avvik, og at prisen omfattet alle postene. Møtet fremstår derfor å ha vært et avklaringsmøte for at innklagede skulle forsikre seg om at de ville få dekket sitt behov ved å godta valgte leverandørs tilbud. Slik saken er opplyst, fikk ikke valgte leverandør mulighet til å forbedre tilbudet sitt, kun å bekrefte eller avkrefte hva som var del av tilbudet, og hvordan oppdraget var forstått. Dette ligger innenfor dialogadgangen som forskriften § 9-3 første ledd åpner for. Klagers anførsel fører ikke frem.

(36) Det neste spørsmålet klagenemnda skal ta stilling til, er om innklagede har brutt protokollføringsplikten, ved å ikke protokollføre møtet med valgte leverandør.

(37) Det følger av forskriften § 10-5 første ledd at oppdragsgiveren skal føre protokoll for gjennomføringen av anskaffelsen. Protokollen «*skal*» inneholde navnet på leverandørene som oppdragsgiver velger å ha dialog med, og en kort begrunnelse for utvelgelsen, jf. forskriften § 10-5 andre ledd bokstav i. Protokollen «*skal*» også inneholde «*andre vesentlige forhold*», jf. forskriften § 10-5 andre ledd bokstav o. Ordlyden «*skal*» tilsier at oppdragsgiveren er forpliktet til å ta inn de nevnte opplysningene i protokollen.

(38) Innklagede har ikke protokollført møtet med valgte leverandør, og har derfor ikke overholdt denne plikten. Dette er også erkjent av innklagede. Klagers anførsel fører derfor frem.

(39) Klagenemnda skal så ta stilling til om innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved ikke å gi en tilstrekkelig begrunnelse.

(40) Forskriften § 10-1 andre ledd fastsetter at oppdragsgiveren skal gi en begrunnelse for valget av leverandør. Det er den første begrunnelsen som må oppfylle kravene i forskriften § 10-1 andre ledd, se for eksempel klagenemndas avgjørelse 2024/1756 med videre henvisninger. Forskriften § 10-1 andre ledd fastsetter at begrunnelsen skal inneholde navn på valgte leverandør og «*en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene*».

(41) 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, se eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2026/0375, avsnitt 24. Begrunnelsen skal være så presis og utfyllende at leverandørene kan bedømme 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 klagenemndas avgjørelse i sak 2024/1756, avsnitt 47 med videre henvisninger. Begrunnelseskravet kan likevel ikke strekkes så langt til at leverandørene skal settes i stand til å foreta en fullstendig overprøving av oppdragsgivers evaluering av tilbudene, jf. LG-2017-28938.

(42) Det er begrunnelsen for valget av leverandør i brevet av 27. mars 2026 som er gjenstand for vurdering, se sakens bakgrunn avsnitt 7. Begrunnelsen viser at valgte leverandør hadde det beste tilbudet på pris, og at dette ble avgjørende fordi tilbudene fikk lik uttelling på det kvalitative kriteriet. Begrunnelsen var imidlertid svært knapp og generell. Den forklarer ikke konkret hvorfor alle tilbudene ble vurdert som like gode på dette kriteriet. Dette er særlig viktig når tildelingskriteriet og evalueringen i stor grad bygger på skjønn. t Som påpekt ovenfor, sannsynliggjør ikke begrunnelsen heller ikke at evalueringen var i samsvar med konkurransegrunnlaget. Begrunnelsen setter dermed ikke leverandørene i stand til å vurdere om tilbudsevalueringen var saklig og forsvarlig.

(43) Det foreligger derfor brudd på forskriften § 10-1 andre ledd. Klagers anførsel fører frem.

(44) Klagenemnda har tidligere lagt til grunn at oppdragsgiveren kan rette en mangelfull begrunnelse ved å gi en ny begrunnelse, se for eksempel klagenemndas avgjørelse i sak 2024/1469, avsnitt 76 med videre henvisninger.

(45) De etterfølgende begrunnelsen et inntatt i sakens bakgrunn avsnitt 8 og 11, og fremstilt i avsnitt 26 over. Det fremgår som nevnt at innklagede har vurdert klagers og valgte leverandørs tilbud opp mot hverandre, og ansett disse som like gode under det kvalitative kriteriet. Sammenligningen som er gjengitt er imidlertid knapp og svært generell. Etter klagenemndas oppfatning, er begrunnelsen fortsatt utilstrekkelig. Når tildelingskriteriet legger opp til en såpass skjønnspreget evaluering som i dette tilfellet, må det forventes en mer konkret beskrivelse av hvorfor alle fire tilbudene var uadskillelige. Det vil ellers ikke være mulig å etterprøve om tilbudsevalueringen var saklig og forsvarlig. Klagenemnda har etter dette kommet til at bruddet på begrunnelsesplikten, ikke ble reparert ved de etterfølgende begrunnelsene.

(46) Bruddene klagenemnda har konstatert «*kan*» ha påvirket utfallet av konkurransen. Klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemndsforskriften § 13.

Konklusjon:

Museene i Akershus har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved evalueringen av tilbudene.

Museene i Akershus har brutt forskriften § 10-5 ved å ikke protokollføre at det ble avholdt dialog med en leverandør.

Museene i Akershus har brutt forskriften § 10-1 ved å ikke gi en tilstrekkelig begrunnelse for valget av leverandør.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hanne S. Torkelsen

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur