



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud. Krav til ytelsen/teknisk spesifikasjon.

Innklagede gjennomførte en konkurranse med forhandling for anskaffelse av testtjenester til sertifiseringsordning for offentlige anskaffelser. Klager anførte at innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud fra konkurransen som følge av at det inneholdt et vesentlig avvik fra kravspesifikasjonen. Klagers anførsel førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 18. november 2025 i sak 2025/1000

Klager: Norsk Test AS

Innklaget: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring

Klagenemndas

medlemmer: Hallgrim Fagervold, Hanne S. Torkelsen og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (heretter *innklagede*) kunngjorde 18. februar 2025 en konkurranse med forhandling for anskaffelse av testtjenester til sertifiseringsordning for offentlige anskaffelser. Kontraktens varighet var fire år, med en opsjon til å forlenge avtalen i ytterligere to år, med ett år av gangen. Anskaffelsens samlede anslåtte verdi var 4 400 000 kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 21. mars 2025.
- (2) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at formålet med anskaffelsen var å
«inngå avtale om levering av testtjenester som bidrar til å sikre at:
 - *kandidater som består sertifiseringstestene, har gjort dette selvstendig uten hjelp fra andre og at testresultatene er korrekte.*
 - *sertifiseringstestene måler det de har til hensikt å måle (er valide) og måler det samme hver gang (er reliable).*
 - *bestillings- og betalingsløsningen, kartleggingstestene og de videoovervåkede testene er brukervennlige.»*
- (3) Det fulgte av kravspesifikasjonen at det innledningsvis for enkelte deler av kravspesifikasjonen var beskrevet hva som var innklagedes behov. Behovet var ifølge kravspesifikasjonen *«ment som en fortolkningsramme for kravene og tildelingskriteriene som er angitt»*. Spesifikasjonene var inndelt i to kategorier, krav og evalueringskriterier. Krav merket med dokumentasjonskravet «J/N» skulle besvares ved å skrive «J» dersom leverandøren innfridde kravet, og «N» dersom leverandøren ikke innfridde kravet. Det fremgikk også av kravspesifikasjonen at ikke ethvert avvik fra krav automatisk ville medføre avvisning, men ville vurderes konkret, og at dersom *«ett eller flere avvik enkeltvis eller samlet anses som vesentlige, vil det medføre avvisning»*.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (4) Følgende var angitt som oppdragsgivers behov for kravene og evalueringskriteriene i kravspesifikasjonen punkt «3.4 Sertifiseringstester»:

«[Innklagede] har behov for at alle som ønsker å dokumentere sin kompetanse i henhold til fagplanene skal kunne gjøre dette ved gjennomføring av digitale sertifiseringstester og at testene gjennomføres på en måte som sikrer at kandidatene ikke jukser.»

- (5) I kravspesifikasjonen punkt 3.4 fremgikk blant annet følgende krav og evalueringskriterium:

ID nr.	Krav	Dokumentasjon
K.18	<i>Leverandøren skal overvåke den enkelte kandidaten digitalt under gjennomføring av digitale individuelle og gruppevise sertifiseringstester.</i>	<i>J/N</i>
	Evalueringskriterier	Dokumentasjon
E. 4	<i>Metode for overvåkning som sikrer kontroll av kandidatens identitet og at kandidatene besvarer testen selvstendig uten hjelp fra andre (annet enn eventuell nødvendig bistand til personer med funksjonsnedsettelse).</i>	<i>Leverandørens beskrivelse i bilag 2</i>

- (6) For kravene og evalueringskriteriene under punkt «3.7.5 Førstelinjetjeneste» var oppdragsgivers behov at «alle kandidater, virksomheter og kursleverandører har veiledning og bistand tilpasset situasjonen de til enhver tid er i». Under punkt 3.7.5 fremgikk blant annet følgende evalueringskriterium:

	Evalueringskriterier	Dokumentasjon
E.9	<i>Brukervennlig veiledning for kandidatene i forbindelse med gjennomføring av sertifiseringstest (før, under og etter test). I evaluering vil det bli lagt vekt på blant hvordan direkte bistand blir gjennomført, samt brukervennlig veiledningen som er tilgjengelig for alle. Med brukervennlig menes for eksempel klart språk, design, intuitiv hva veiledningen gjelder og logisk navigasjon.</i>	<i>Leverandørens beskrivelse i bilag 2, samt video som viser navigering til veiledningen som er tilgjengelig for alle.</i>

- (7) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede to tilbud, fra Norsk Test AS (heretter *klager*) og Enovate AS.
- (8) I Enovate AS sitt tilbud var krav K.18 besvart med «J» og evalueringskriterium E.4 var besvart med følgende beskrivelse:

«[...] Kandidaten må logge inn via **ID-porten**, som gir sikker og verifisert identitet ved hjelp av nasjonale e-ID-løsninger. Dette sikrer at kun autoriserte personer får adgang til å startel [sic] testen.

Videre vil vi i tillegg gjennomføre **identitetskontroll** ved at kandidaten ved teststart holder opp sitt pass eller ID-kort foran kameraet for kontroll av oss.

Under hele seansen vil vi benytte **kameraovervåkning, lydopptak og skjermdeling** for å sikre at kandidaten besvarer testen selvstendig. Kameraovervåkingen vil fange opp avvik som ureglementerte bevegelser eller tilstedeværelse av andre personer i rommet. Skjermovervåkingen sikrer at kandidaten ikke bruker ulovlige hjelpemidler eller veksler mellom programmer som kan gi urettmessig støtte. [...]

- Det blir gjort opptak av skjermen, kameraet og lyden under prøven. [...]
- Prøvene vil overvåkes av en proctor fra oss som har fått passende opplæring. [...]
- I forbindelse med identifiseringen av kandidaten, vil de i henhold til rutinene som kan utformes i samråd med dere, bli bedt om å også filme rundt i rommet med maskinen sin, og slik at vi kan se at de ikke har gjemt unna ting som de ikke skal ha tilgang til under prøven. [...]»

- (9) Av Enovate AS sin besvarelse av evalueringskriterium E.9 fremgikk blant annet følgende:

«**Under prøven**

- [...] **Oppfølging av avvik:** Ved tegn til tekniske eller atferdsmessige avvik under testen, vil proctor kontakte kandidaten direkte via meldingssystemet eller samtale og veilede videre. [...]
- **Forsøk på fusk:** Om proctor mener at kandidaten har gjort forsøk på fusk vil proctor avbryte prøven, og være tilgjengelig for videre for videre veiledning rundt klageprosess, mm.»

- (10) Den 15. mai 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Enovate AS (heretter *valgte leverandør*).
- (11) Klager klagde på tildelingsbeslutningen 29. mai 2025. Innklagede avviste klagen 4. juni 2025.
- (12) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 27. juni 2025. Klagebehandling startet 10. juli 2025, jf. klagenemndsforskriften § 13.
- (13) Kontrakt med valgte leverandør ble inngått 31. mai 2025.
- (14) Nemndsmøte i saken ble avholdt 17. november 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (15) Valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist på grunn av manglende oppfyllelse av krav i kravspesifikasjonen. Krav K.18 om at leverandøren skal overvåke den enkelte kandidaten digitalt under gjennomføring av sertifiseringstester er ikke oppfylt. Kravet må tolkes i lys av formålet med anskaffelsen, som er å sikre at kandidatene som tar testene ikke jukser. Valgte leverandørs tilbudte løsning har ikke funksjonalitet som kan sikre at testkandidatene gjennomfører testene uten å jukse. Løsningen deres innebærer bruk av ett kamera for å overvåke kandidaten under gjennomføringen av testen, og en proctor (eksamensvakt) som påser at kandidaten filmer rommet og seg selv før testen begynner for å avdekke eventuelle ulovlige hjelpemidler. Eksamensvaktens kontroll i forkant av testen oppfyller ikke kravet om at overvåkningen skal skje «*under gjennomføring*» av testen. I mangel av andre løsninger for å kontrollere kandidatens omgivelser, oppfyller ikke bruk av ett kamera kravet om overvåkning, da kandidaten enkelt kan jukse ved for eksempel å holde opp en mobiltelefon eller notater utenfor kameraets rekkevidde. Tilbudet inneholdt derfor et avvik.
- (16) Avviket fra kravspesifikasjonen var vesentlig, og medfører dermed avvisningsplikt. I anskaffelsesdokumentene er det gjennomgående fremhevet som sentralt, og som en del av anskaffelsens hovedformål, at den tilbudte løsningen skal sikre at kandidater som gjennomfører testene gjør det uten mulighet for juks. Løsninger som utgjør et avvik fra formålet, må derfor anses vesentlig. Dessuten ville det å akseptere et avvik som dette, innebære at konkurransen forrykkes fordi det er mye rimeligere å tilby en løsning som ikke er like sikker.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (17) Valgte leverandør oppfylte alle kravene i kravspesifikasjonen og det var derfor riktig ikke å avvise tilbudet fra konkurransen. Krav K.18 om overvåkning er oppfylt ved at valgte leverandør har tilbudt en løsning med overvåkning via webkamera, lydopptak og skjermdeling. Disse tre kanalene overvåkes kontinuerlig av en eksamensvakt under gjennomføringen av sertifiseringstesten. I tillegg vil eksamensvakten påse at kandidaten filmer rommet og seg selv før oppstart av testen, for å avdekke eventuelle ulovlige hjelpemidler. Kravets ordlyd stiller ikke høye krav til hvordan overvåkningen skjer. Det er fullt mulig å overvåke noen ved bruk av ett kamera, og kravet kan ikke tolkes slik at det kreves to kameraer. Valgte leverandørs tilbud oppfylte kravet og det forelå derfor ikke et avvik.
- (18) Subsidiært forutsatt at klagenemnda kommer til at det forelå et avvik, var ikke avviket vesentlig. Valgte leverandørs tilbud oppfylder det grunnleggende behovet i det omtvistede kravet, nemlig overvåkning under testgjennomføringen. Ettersom valgte leverandørs tilbudte løsning dekker det behovet som kravet gjelder, er avviket under ingen omstendighet vesentlig. Det forelå dermed ingen avvisningsplikt.

Klagenemndas vurdering:

- (19) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder testtjenester til sertifiseringsordning for offentlige anskaffelser som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 4 400 000 ekskl. mva. I tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *anskaffelsesloven*)

følger anskaffelsen forskrift 12. august 2016 nr. 976 om konsesjonskontrakter (heretter *konsesjonskontraktforskriften*) del I, jf. konsesjonskontraktforskriften § 5-1.

- (20) Konsesjonskontraktforskriften del I inneholder ingen særskilte regler om avvisning av tilbud. Der oppdragsgiver har fastsatt egne regler for konkurransen, følger det imidlertid av prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet i anskaffelsesloven § 4, at oppdragsgiver må overholde disse reglene. Det fremgikk av kravspesifikasjonen at tilbud med ett eller flere avvik som enkeltvis eller samlet ble ansett som vesentlige, ville avvises. For anskaffelser som følger del I vil også kravet til likebehandling innebære en plikt til å avvise tilbud med vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene, se klagenemndas avgjørelse i sak 2025/899, avsnitt 36 og 2024/1006, avsnitt 49. Hvorvidt valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist, beror dermed på om tilbudet inneholdt et vesentlig avvik.
- (21) I utgangspunktet vil avvik foreligge der oppdragsgiver, ved å akseptere tilbudet, ikke kan kreve oppfyllelse i henhold til anskaffelsesdokumentene, jf. blant annet LB-2019-85112. Hvorvidt et tilbud inneholder avvik, må bero på en objektiv og konkret tolkning av konkurransegrunnlaget sammenholdt med tilbudet. Utgangspunktet 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. Det må da tas utgangspunkt i en naturlig forståelse av ordlyden i kravet, 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 HR-2022-1964-A (Flage Maskin), avsnitt 51. Også ved tolkning av tilbudet, skal det legges til grunn en objektiv forståelse av ordlyden, se lagmannsrettens avgjørelse i LB-2017-61961.
- (22) Det aktuelle kravet hadde formuleringen «*Leverandøren skal overvåke den enkelte kandidaten digitalt under gjennomføring av digitale individuelle og gruppevisе sertifiseringstester*».
- (23) Etter naturlig språkbruk innebærer det å «*overvåke*» noen, å følge med på, kontrollere eller ettergå det vedkommende gjør. Ordlyden gir imidlertid ingen anvisning på hvilken måte overvåkingen skal skje på, utover at overvåkingen her skal være digital fordi testene skal gjennomføres uten eksamensvakt eller lignende fysisk til stede med kandidaten. Formålet med anskaffelsen var å «*sikre*» at kandidater som har bestått sertifiseringstestene, har gjort dette «*selvstendig uten hjelp fra andre*» og at «*testresultatene er korrekte*». Videre var det presisert i kravspesifikasjonen at oppdragsgiver hadde behov for at sertifiseringstestene ble gjennomført på en måte som «*sikrer at kandidatene ikke jukser*».
- (24) Kravet kan imidlertid ikke forstås slik at enhver mulighet for juks må elimineres. At kravets ordlyd må tolkes i lys av formålet, innebærer ikke at formålet utgjør et krav i seg selv. Det innebærer imidlertid at overvåkingen må være av en slik karakter at den er egnet til å avdekke eller hindre juks gjennom den digitale overvåkingen.
- (25) Videre vil en innledende kontroll av omgivelsene testen skal foregå i, i forkant av testen måtte anses for å skje «*under gjennomføring*» av testen, så lenge kontrollen er en forutsetning for at testen kan begynne.

- (26) Valgte leverandørs tilbud inneholdt ingen forbehold, og krav K.18 var besvart med «J» som bekreftet at kravet var innfridd. Siden kravet kun skulle besvares med «J/N», fremgår relevante opplysninger om hvordan valgte leverandør ville overvåke kandidatene under gjennomføring av digitale sertifiseringstester, andre steder i tilbudet. I besvarelsen av evalueringskriteriet E.4 fremgår det at valgte leverandør har tilbudt en løsning hvor kandidaten overvåkes via webkamera, lydopptak og skjermdeling. Disse tre kanalene observeres av en eksamensvakt (proctor) under gjennomføringen av sertifiseringstesten, i tillegg til at det gjøres opptak av både lyd og bilde. Videre fremgikk det av tilbudet at det skal gjennomføres en identitetskontroll som sikrer at kun autoriserte kandidater får tilgang til å starte testen. I forbindelse med identitetskontrollen vil eksamensvakten også påse at kandidaten filmer seg selv og rommet for å avdekke eventuelle ulovlige hjelpemidler.
- (27) At en eksamensvakt observerer og gjør opptak av kandidaten via et webkamera som er rettet mot kandidaten, lydopptak og skjermdeling, omfattes klart av kravets ordlyd «*overvåke den enkelte kandidaten digitalt*». Selv om en løsning med to kameraer, plassert for eksempel foran og bak kandidaten, ville gi ytterligere sikkerhet for at kandidaten ikke jukset, har valgte leverandørs løsning flere mekaniser for å fange opp juks. Valgte leverandørs løsning gjør det mulig å avdekke for eksempel bruk av øreplugg, at kandidaten holder en mobiltelefon eller notatark utenfor webkameraets rekkevidde, eller at andre personer kommer inn i rommet. Dette kan avdekkes ved at eksamensvakten hører eller ser at det er bevegelser i rommet, eller ser på øyebevegelsene til kandidaten at vedkommende ser ut til å lese andre steder enn på skjermen hvor testen gjennomføres. Deling og opptak av skjerm gjør det mulig å avdekke om kandidaten benytter digitale hjelpemidler som ikke er tillatt, og bruk av øreplugg vil kunne avdekkes under kontrollen som gjøres i forkant av sertifiseringstesten. Det fremgikk av tilbudet at eksamensvakten vil avbryte testen dersom kandidaten forsøker å jukse.
- (28) Klagenemnda har etter dette kommet til at valgte leverandørs tilbudte løsning klart oppfyller krav K.18, og at tilbudet ikke inneholdt et avvik fra kravspesifikasjonen. Klagers anførsel fører ikke frem.

Konklusjon:

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hallgrim Fagervold

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur