



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Tildelingsevaluering. De grunnleggende kravene i § 4.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for utvikling av en ny nasjonal portal for digital sikkerhet. Klager anførte at evalueringen av tildelingskriteriet «Pris» ikke var gjort i tråd med regelverket, og at poenggivningen under tildelingskriteriet «Tilgjengelighet» ikke gjenspeilte relevante forskjeller mellom tilbudene. Klagenemnda kom til at tildelingskriteriet «Pris» ikke var vurdert i tråd med føringene i konkurransegrunnlaget, og at innklagede ikke i tilstrekkelig grad hadde dokumentert vurderingene som ble gjort under dette kriteriet. Klagers anførsel om feil i poenggivningen under tildelingskriteriet «Tilgjengelighet» førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 18. februar 2026 i sak 2025/1081

Klager: CoreTrek AS

Innklaget: Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

Klagenemndas medlemmer: Bjørn Berg, Alf Amund Gulsvik og Elisabeth Wiik¹

Bakgrunn:

- (1) Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) (heretter *innklagede*) kunngjorde den 14. mai 2025 en åpen anbudskonkurranse for utvikling av en ny nasjonal portal for digital sikkerhet. Anskaffelsens verdi var i konkurransegrunnlaget punkt 1.4 estimert til 2,2 millioner kroner ekskl. mva. Avtaleperioden var satt til ett år. Tilbudsfrist var 9. juni 2025.
- (2) Det fulgte av konkurransegrunnlaget punkt 5.1 «Tildelingskriterier» at tildelingen ville skje på bakgrunn av tildelingskriteriene «Kvalitet» (vektet 50 prosent), «Pris» (vektet 25 prosent) og «Tilgjengelighet» (vektet 25 prosent).
- (3) Vedrørende tildelingskriteriet «Pris» var det presisert at:
«Under dette kriteriet vurderes samlet kostnad på tilbudet, herunder både utviklings- og forvaltningskostnader, gitt at tilbudet dekker fullstendig kravene»
- (4) Under tildelingskriteriet «Kvalitet» var det presisert at vurderingen skulle skje på bakgrunn av tilbydernes besvarelse på kravspesifikasjonen, tidligere oppdrag, metodikk med gjennomføring og de tilbudte konsulentenes relevante erfaring.
- (5) Under tildelingskriteriet «Tilgjengelighet» var det beskrevet at vurderingen skulle skje på bakgrunn av oppstartsdato og leverandørens «mulighet til å prioritere oppdraget for rask gjennomføring».

¹ I den opprinnelige versjonen av klagenemndas avgjørelse var ikke nemndas medlemmer angitt. Rettelsen ble gjort 24. februar 2026.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (6) Av konkurransegrunnlaget punkt 1.2 «Beskrivelse av oppdragsgivers behov» fremgikk det at:

«NSM ser for seg en gradvis utvikling etter smidig metodikk, med ambisjon om å lansere en første versjon, en såkalt MVP (Minimum Viable Product) allerede til høsten 2025.»

- (7) Videre fulgte det av konkurransegrunnlagets punkt 1.3 «Kravspesifikasjon» at:

«Leverandørens utkast til plan med lansering av første versjon sommer/høst, samt forslag til kontinuerlig forbedringer gjennom 2025 skal vedlegges tilbud.»

- (8) Det stod beskrevet følgende om omfanget av avtalen under konkurransegrunnlaget punkt 1.4 «Omfang og tid»:

«Avtalen omfatter utvikling av portalen frem til første lansering, samt videreutvikling med prioritert funksjonalitet som bestemt sammen med NSM. Leverandøren må også kunne ta ansvaret med å forvalte løsningen i perioden fra lansering og ut avtaleperioden. Avtaleperioden er satt til ett år.

Kostnaden for første versjon ønsker vi at leverandøren estimerer, men årlig kostnad må ikke overstige mer 2.2 MNOK eks.mva. pr. år for videreutvikling og forvaltning. Drift av tjenesten gjøres av NSMs hostingleverandør og er ikke inkludert i denne avtalen.

Oppdraget løper kontinuerlig innen tidsrammen, men volum på kjøp i perioder vil følge felles avtalt plan. Leverandørens personell vil ikke kunne påregne å jobbe med utviklingsoppgaver i perioden 1.juli til 15.august eller i romjul.»

- (9) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede ni tilbud, herunder fra CoreTrek AS (heretter klager) og Bouvet Norge AS.

- (10) Den 20. juni 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Bouvet Norge AS (heretter valgte leverandør). Klager mottok følgende melding i konkurransegjennomføringsverktøyet:

«Hei

Takk for deres interesse i konkurransen "Nasjonal portal for digital sikkerhet»

NSM har nå valgt leverandør for dette oppdraget og vi vil meddele at dere dessverre ikke nådde opp i konkurransen.»

- (11) Samme dato ba klager om innsyn i valgte leverandørs tilbud og protokoll.

- (12) Klager fikk oversendt et «Tildelingsgrunnlag» hvor det var opplyst at klager og valgte leverandør hadde fått følgende poeng under tildelingskriteriene i konkurransen:

Tilbyder	Kvalitet	Tilgjengelighet	Pris	Total score
Bouvet	9,6	10	9	9,55

CoreTrek	7,2	10	10	8,6
----------	-----	----	----	-----

- (13) I melding 30. juni 2025 ga innklagede følgende informasjon vedrørende prisvurderingen:

«I vurderingen av tilbudene var det viktig for NSM å se på pris i sammenheng med prosjektplanens innhold og kvalitet. Pris er et sentralt tildelingskriterium, men må vurderes i lys av hvordan leverandøren planlegger å gjennomføre prosjektet innenfor de gitte rammene.

For å sikre best mulig verdi for NSM over tid, er det derfor avgjørende å vurdere pris og prosjektplan som gjensidige avhengige faktorer. En helhetlig vurdering bidrar til å identifisere det tilbudet som samlet sett gir den mest fordelaktige løsningen for NSM.»

- (14) Den 1. juli 2025 klaget klager på tildelingsbeslutningen. Innklagede besvarte klagen 7. juli, og tok ikke klagen til følge. I klagesvaret presiserte innklagede følgende vedrørende evalueringen av priskriteriet:

«Tilbyderne startet alle med toppscore og fikk deretter fratrukk med ett poeng for områder de var under andre tilbydere. Coretrek fikk ingen fratrukk i poeng. Bouvet fikk ett poeng trukket for å ikke inkludere lisenskost.»

- (15) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 29. juli 2025.

- (16) Kontrakt med valgte leverandør ble inngått den 26. august 2025.

- (17) Nemndsmøte i saken ble avholdt 16. februar 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (18) Innklagedes vurdering av tildelingskriteriet «Pris» er i strid med regelverket. Innklagede har ikke angitt modell for prisevalueringen, og tildelingskriteriet «Pris» er utelukkende vurdert skjønnsmessig. Det er under tildelingskriteriet henvist til at det skal evalueres på «samlet kostnad på tilbudet, herunder både utviklings- og forvaltningskostnader». Klager har inngitt et svært kostnadseffektivt tilbud med mulighet for å kjøre på innklagedes allerede eksisterende løsning, basert på en fastprismodell. Dette virker det ikke som at innklagede har verdsatt. Innklagede blander sammen tildelingskriteriene «Pris» og «Kvalitet» på en måte som bryter med forskriften § 18-1 (5). Klager tilbød fastpris på hele MVP-leveransen og en timepris for videreutvikling av løsningen. Valgte leverandør opererte med estimer. Likevel fikk begge tilnærmet lik poengsum, selv om tilbudene har vesensforskjellig risikoprofil og prisstruktur.
- (19) Prisevalueringen er ikke etterprøvbart. Innklagede har ikke dokumentert noen konkret evaluering utover at de har «benyttet skjønn». Innklagedes bruk av skjønn på et kriterium med 25 prosent vekt krever langt høyere grad av dokumentasjon enn fremvist.
- (20) At samtlige leverandører fikk toppscore på tilgjengelighet og kapasitet uten å dokumentere tilsvarende fremdrift, er vanskelig å forstå. Klager er eksisterende leverandør av en operativ løsning for innklagede som den nye portalen kan bygges på, og

har skissert 9 ukers leveringstid for MVP. Dette har klager ikke fått uttelling for under kriteriet «*Tilgjengelighet*».

- (21) Innklagedes prosess har vært preget av hastearbeid og manglende forutsigbarhet.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (22) Evalueringsmodellen som er brukt for poenggivning under priskriteriet gir en saklig og forsvarlig vurdering av tilbudene i denne anskaffelsen. Modellen premierer relevante forskjeller.
- (23) Anskaffelsen har særtrekk som innebærer at det ikke er hensiktsmessig å foreta en ren matematisk beregning av leverandørenes priser for å sammenligne tilbudene. Når prisevalueringen ikke kan baseres på en matematisk sammenligning av tilbudene, får den naturligvis et større innslag av skjønn. Det er både i teori og praksis åpnet for at også prisevalueringen kan ha innslag av skjønn i enkelte tilfeller.
- (24) Det innklagede har evaluert leverandørene på, er hvilken kostnadsprofil- og risiko som ligger i leverandørenes kostnadsstruktur. Det vil si at innklagede har gitt leverandører poengtrekk dersom pristilbudet inneholder elementer som innebærer usikkerhet ved om, og hvor langt, leverandøren vil kunne etablere og videreutvikle portalen innenfor kostnadsrammen på 2,2 millioner kroner.
- (25) Til illustrasjon fikk klager full uttelling på priskriteriet. Klager har tilbudt en fastpris for etablering av en første versjon av portalen. Fastprisen gir innklagede tilstrekkelig sikkerhet knyttet til kostnadsbildet for deler av leveransen, og dette har klager fått uttelling for evalueringen. Samtidig dekker ikke klagers fastpris hele leveransen. Til sammenligning har valgte leverandør fått 9 poeng på priskriteriet. De har fått trekk som følge av at lisenskostnader ikke inngår i prisbilaget. Dette skaper en viss, men mindre, usikkerhet. Leverandøren som har fått lavest score på priskriteriet i konkurransen har fått 4 poeng. Grunnen til at denne leverandøren har fått vesentlig poengtrekk, er at leverandøren utelukkende har oppgitt sine timepriser, uten å gi estimat for etablering eller videreutvikling.
- (26) Innklagedes evaluering av tildelingskriteriet «*Tilgjengelighet*» er i tråd med regelverket. Klager og valgte leverandør er vurdert som like gode på dette tildelingskriteriet. Klager har i sitt tilbud beskrevet at de kan starte med prosjektet omgående og har levert en prosjektplan som skisserer at MVP kan leveres i løpet av 9 uker, og har fått toppscore på dette kriteriet. Valgte leverandør har beskrevet oppstartsdato 18. august 2025 og levert prosjektplan som skisserer at MVP kan leveres i slutten av oktober 2025. Ut fra scope og innhold i valgte leverandørs MVP, har innklagede også vurdert at dette er godt innenfor ønsket leveransetid. Valgte leverandør har derfor også fått toppscore. Forskjellene i tilbudene ikke gir noen reell merverdi som fortjener ulike poeng.

Klagenemndas vurdering:

- (27) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder utvikling av en ny nasjonal portal for digital sikkerhet som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 2,2 millioner kroner ekskl. mva. I tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*) følger anskaffelsen

forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter *forskriften*) del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

Evalueringen av tildelingskriteriet «Pris»

- (28) Det første spørsmålet klagenemnda skal ta stilling til, er om evalueringen av tildelingskriteriet «Pris» er gjennomført i tråd med regelverket.
- (29) Klagenemnda skal ikke foreta en ny evaluering av tilbudene. Det som kan prøves er om innklagede har forholdt seg til tildelingskriteriene slik de er angitt i konkurransegrunnlaget, om tilbudenes innhold er korrekt fastlagt, og om evalueringen er vilkårlig sterkt urimelig eller i strid med de grunnleggende prinsippene i loven § 4, se Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2007 s. 1783 avsnitt 42-44.
- (30) Hvilke rammer som er oppstilt for evalueringen, beror på en tolkning av konkurransegrunnlaget. Utgangspunktet for tolkningen er hvordan er rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør vil forstå grunnlaget, se eksempelvis HR-2019-830-A, avsnitt 36 og EU-domstolens avgjørelse i sak C-42/13 *Carteria dell'Adda*, avsnitt 44. Ved fastleggingen av innholdet i konkurransegrunnlaget, følger det av rettspraksis at det må gjøres en objektiv fortolkning, men at ordlyden også må leses i lys av blant annet de formål som skal ivaretas, konteksten, systembetragtninger og andre reelle hensyn, se LB-2020-84478 med videre henvisning til Rt-2012-1729, avsnitt 66 og 67.
- (31) Det følger av konkurransegrunnlaget punkt 5.1 at det under tildelingskriteriet «Pris» skal *«vurderes samlet kostnad på tilbudet, herunder både utviklings- og forvaltningskostnader, gitt at tilbudet dekker fullstendig kravene»*. Det er videre opplyst at leverandørene selv skal estimere kostnadene, men at de ikke må overstige 2,2 millioner kroner for videreutvikling og forvaltning.
- (32) Etter klagenemndas vurdering gir formuleringen av tildelingskriteriet «Pris» anvisning på en evaluering på bakgrunn av en samlet kostnad på leveransen, altså totalpris på tilbudet, så lenge tilbudet var vurdert å dekke alle kostnader. Kriteriet gir med andre ord anvisning på en objektiv vurdering av tilbydernes priser, og det er etter nemndas vurdering ikke holdepunkter for at det skal foretas en skjønnsmessig vurdering av kostnadspris eller risiko. Nemnda forstår videre formuleringen *«gitt at tilbudet dekker fullstendig kravene»* som at eventuelle avvik ville bli prissatt i tilbudsevalueringen. Slik kriteriet er formulert, fremstår det etter nemndas vurdering ikke som uklart, og det er dermed ikke grunnlag for å si at kriteriet er for skjønnsmessig, og i strid med forskriften § 18-1 (5), slik klager har anført.
- (33) Innklagede har opplyst at de har evaluert tilbudene på bakgrunn av tilbudenes kostnadsprofil og -risiko, basert på objektive holdepunkter i tilbudene, og at det ble gitt poeng ut fra en helhetsvurdering av kostnadene. Dette innebar at innklagede ga poengtrekk under kriteriet dersom pristilbudet inneholdt elementer som innebar usikkerhet ved i hvilken grad leverandøren ville kunne etablere og videreutvikle portalen innenfor kostnadsrammen på 2,2 millioner kroner. Klager ble gitt full score i vurderingen som følge av at de tilbød en fastpris, mens valgte leverandør ble gitt et lite trekk som følge av at lisenskostnader ikke inngikk i prisbilaget, og dette etter innklagedes vurdering skapte en liten usikkerhet.

- (34) En slik evaluering, hvor det etter en subjektiv vurdering er gitt poeng ut fra en helhetsvurdering av tilbudenes kostnad og risikoprofil, samsvarer ikke med priskriteriet slik det er formulert i konkurransegrunnlaget. Slik saken fremstår for klagenemnda, har innklagede sett på anskaffelsen som et fastprisprosjekt, og vurdert kostnadsprofil og risiko som ledd i dette, og ikke evaluert tilbudene på bakgrunn av deres tilbudte totalpris. Dersom anskaffelsen gikk ut på at leverandøren ville få 2,2 millioner ekskl. mva., og innklagede skulle evaluere på hvem det var størst sannsynlighet for at ville levere best innenfor dette, måtte anskaffelsen vært lagt opp på en annen måte og med andre tildelingskriterier.
- (35) Klagenemnda er etter dette kommet til at innklagede ikke har evaluert tildelingskriteriet «Pris» i tråd med føringene i konkurransegrunnlaget.

Etterprøvnbarhet

- (36) Klager har videre anført at prisevalueringen ikke er etterprøvnbar som følge av at innklagede ikke har dokumentert evalueringen.
- (37) Prinsippet om etterprøvnbarhet er et utslag av det EU-rettslige prinsippet om gjennomsiktighet. Det følger også av anskaffelsesforskriften § 7-1 at oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Omfanget av dokumentasjonsplikten må sees i lys av kravene til forholdsmessighet i anskaffelsesloven § 4. Oppdragsgiver har dermed et visst innkjøpsfaglig skjønn avhengig av anskaffelsens verdi og omfang, og beslutningens betydning for anskaffelsesprosessen.
- (38) Anskaffelsen i denne saken var gjennomført etter del III, og spørsmålet gjelder begrunnelse av tildelingsevalueringen, som er av helt sentral betydning i anskaffelsesprosessen. Det må derfor stilles forholdsvis strenge krav til dokumentasjon.
- (39) I forbindelse med tildelingen fikk tilbyderne en kort meddelelse om resultatet i konkurransen, uten videre begrunnelse for valget av leverandør. Det fremstår som klart for klagenemnda at dette ikke tilfredsstiller kravene til samtidig begrunnelse etter forskriften § 25-1 (1).
- (40) I etterkant av tildelingen ble klager oversendt et tildelingsgrunnlag som viste poengscore for hvert av tildelingskriteriene i konkurransen, samt ga en kortfattet redegjørelse for vurderingen av valgte leverandørs tilbud og klagers tilbud. Vedrørende tildelingskriteriet «Pris» var det kun oppgitt poengscore, og opplyst om at klager ikke var trukket for noe relatert til pris. Heller ikke i etterfølgende kommunikasjon med klager i forbindelse med klageprosessen, ble det vist noen dokumentasjon for vurderingen som var gjort under tildelingskriteriet.
- (41) Innklagede har dermed ikke fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon på vurderingene som ble gjort under tildelingskriteriet «Pris», i strid med prinsippet om etterprøvnbarhet og dokumentasjonsplikten i anskaffelsesforskriften § 7-1.

Evalueringen av tildelingskriteriet «Tilgjengelighet»

- (42) Klagenemnda vil så ta stilling til klagers anførsel om at evalueringen av tildelingskriteriet «Tilgjengelighet» er gjort i strid med regelverket. Nemnda forstår klager slik at det

anføres at leverandørene ikke har fått en poengmessig uttelling som gjenspeiler relevante forskjeller mellom tilbudene.

- (43) Selve poenggivningen er i kjernen av oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn. Klagenemnda kan bare prøve om innklagedes skjønn, i tilknytning til evalueringen av hvor mange poeng det enkelte tilbud skal gis under de ulike kriteriene, er forsvarlig, basert på feil faktum, eller i strid med kravene i lovens § 4. Klagenemnda har uttalt at bruken av karakterskala må harmonere med relevante forskjeller i tilbudene, jf. blant annet sak 2023/729 avsnitt 54 med videre henvisninger.
- (44) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at tildelingskriteriet «*Tilgjengelighet*» skulle vektet 25 prosent i den totale evalueringen. Kriteriet skulle vurderes på bakgrunn av «*Dato for når leverandøren kan starte*» og «*Leverandørens mulighet til å prioritere oppdraget for rask gjennomføring*». Av tildelingsmeldingen fremkom det at alle tilbyderne «*er tilgjengelige i den perioden arbeidet skal utføres i*», og at samtlige tilbydere var gitt 10 poeng i vurderingen av tildelingskriteriet «*Tilgjengelighet*».
- (45) Klager hadde i sitt tilbud gitt uttrykk for at de kunne starte omgående og at MVP kunne leveres innen 9 uker. Det fulgte imidlertid av konkurransegrunnlaget punkt 1.4 at leverandørene ikke kunne «*påregne å jobbe med utviklingsoppgaver i perioden 1. juli til 15. august*». Da kontrakt ble tildelt 20. juni og signert tidlig juli, er det opplyst at tidligst mulige oppstart av prosjektet i praksis ville være den 15. august. Med skissert leveringstid på 9 uker ville dermed klager tidligst kunne levere MVP den 17. oktober. Til sammenligning hadde valgte leverandør i sitt tilbud opplyst at de kunne levere første lansering innen slutten av oktober. Slik klagenemnda forstår saken, var det da i ytterste konsekvens en to ukers forskjell i leveringstid på MVP mellom klager og valgte leverandør.
- (46) Innklagede har opplyst at det ved evalueringen av dette tildelingskriteriet har vært viktig at leverandøren kunne levere en MVP allerede høsten 2025, at begge tilbudene var innenfor ønsket leveransetid og at forskjellen mellom tilbudene ikke ga noen reell merverdi som fortjener ulike poeng. Selv om forskjellen mellom tilbudene er forholdsvis stor dersom man kun sammenligner tilbudene på total leveringstid (22,22 %), forstår klagenemnda tildelingskriteriet slik at leveringstiden for MVP er ett av flere relevante momenter i en større totalvurdering, som også omfatter leverandørens mulighet til å prioritere oppdraget i tillegg tilgjengelighet i forbindelse med videreutvikling. Eksempelvis har innklagede i tildelingen også fremhevet at valgte leverandørs fremdriftsplan viser hvilke ressurser som er planlagt brukt. At det var en forskjell i første lansering av løsningen på to uker, fremstår i dette helhetsbildet ikke som så stor at nemnda finner det godtgjort at denne forskjellen skulle ha resultert i en poengmessig forskjell under dette kriteriet.
- (47) Slik saken er opplyst, har ikke klagenemnda tilstrekkelige holdepunkter for å si at det er forskjeller mellom tilbudene under tildelingskriteriet «*Tilgjengelighet*» som ikke i tilstrekkelig grad kommer til uttrykk i poenggivningen. Anførselen kan derfor ikke føre frem.
- (48) Bruddet klagenemnda har konstatert vedrørende evalueringen av tildelingskriteriet «*Pris*», kan ha hatt innvirkning på resultatet i konkurransen. Klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemndsforordningen § 13.

Konklusjon:

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å ikke evaluere tilbudene i tråd med føringene i konkurransegrunnlaget, og ved å ikke sikre tilstrekkelig dokumentasjon av prisevalueringen.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Bjørn Berg

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur