



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud. De generelle kravene i § 4.

Innklagede kunngjorde en konkurranse til anskaffelse av brannrådgiver. Klagers tilbud ble avvist fra konkurransen på bakgrunn av avvik fra et krav om «master innen brannfag». Klager anførte at kravet var oppfylt og at innklagede dermed hadde brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud. Subsidiært anførte klager at utdanningskravet var strengere enn nødvendig, at det ikke stod i forhold til anskaffelsens formål og at det dermed var ulovlig. Klagers anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 20. mai 2026 i sak 2025/1703

Klager: HRP AS

Innklaget: Nordre Follo kommune

Klagenemndas

medlemmer: Bjørn Berg, Hanne S. Torkelsen og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Nordre Follo kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 1. juli 2022 en dynamisk innkjøpsordning for å dekke behovet for konsulent- og rådgivningstjenester innen «Bygg og eiendom», «By og samfunn», «Fornybar energi», «Geologi», «Samferdsel», «Vann og avløp», «Miljø» og «Geodata». Den dynamiske innkjøpsordningen skulle vare fra 15. august 2022 til 10. august 2027 og hadde en estimert verdi på cirka 60 millioner kroner ekskl. mva. per år.
- (2) Innklagede gjennomførte den 10. september 2025 en konkurranse under den dynamiske innkjøpsordningen for å anskaffe konsulent- og rådgivningstjenester «Brannrådgiver formålsbygg». Anskaffelsens verdi var estimert til 245.000 kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 13. oktober 2025.
- (3) Av tilbudsinnbydelsen fremgikk det at innklagede trenger «en dyktig brannrådgiver til å gjøre en brannteknisk vurdering av flere formålsbygg. Den aktuelle kandidaten må ha minimum 10 års erfaring og det er fordel om kandidaten er kjent med kommunale formålsbygg som barnehager, skoler mm. Det skal lages brannteknisk tilstandsanalyse og legges fram forslag til utbedringstiltak på eksisterende bygg. Kandidaten skal jobbe tett med kommunes egen brannrådgiver, og andre fagpersoner [...]».
- (4) Det var stilt følgende «Minimumskrav til relevant høyskoleutdanning og arbeidserfaring»:
«Kandidatene må ha minimum 5 års relevant høyskoleutdanning. Kandidatene må ha minimum 10 års relevant arbeidserfaring fra tilsvarende oppdrag».
- (5) Videre, under overskriften «Eventuelt andre minimumskrav», fremgikk følgende om krav stilt til den tilbudte ressursen:

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

«Tilbydere som ikke oppfyller minimumskrav til utdanning og arbeidserfaring eller øvrige minimumskrav, vil ikke bli med i den videre evalueringen.

Den ressursen som tilbys til oppdraget skal være den samme som gjennomfører befaringen og utarbeider rapporten.

- Vedkommende skal ha fullført mastergrad innen brannfag.
- Det er ikke tilstrekkelig at virksomheten har en annen person med mastergrad som kun kvalitetssikrer eller godkjenner rapporten. Kompetansekravet gjelder den personen som faktisk utfører befaringen og skriver rapporten.
- Tilbud hvor den foreslåtte ressursen kun har bachelorgrad eller mangler relevant utdanning vil ikke bli vurdert som oppfylld av kravene.»

- (6) Som tildelingskriterium skulle «Pris/kostnad» vektet med 50 prosent og «Kompetanse og erfaring» vektet med 50 prosent.
- (7) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede åtte tilbud, herunder fra HRP AS (heretter klager) og Ignist AS.
- (8) Av klagers tilbud fremgikk følgende om utdannelsen til den tilbudte ressursen:

| | |
|---|---|
| Formell relevant utdanning innenfor: | Master i teknologi – Integrert bygningsteknologi (UiT Narvik, 2004 2006) – Fordypning i byggforvaltning og byggteknisk dokumentasjon, inkl. brann, VVS, elektro og bæresystemer. Bachelor – Allmenn bygg (UiT Narvik, 2001–2004) – Fordypning i byggteknisk prosjektering, teknologi- og bygningshistorie og brannteknisk dokumentasjon. |
|---|---|

- (9) Klagers tilbud ble avvist fra konkurransen den 20. oktober 2025. Kontrakt ble tildelt Ignist AS (heretter valgte leverandør) samme dag.
- (10) Begrunnelsen for avvisningen var følgende:

«I tilbudsinnbydelsen har vi presisert at minstekrav til formell utdanning er minimum 5 år relevant høyskoleutdanning. Det er også presisert at minimumskrav er at den ressursen som tilbys til oppdraget skal ha fullført mastergrad innen brannfag.

Det ble tydelig kommunisert at tilbydere som ikke oppfyller minimumskrav til utdanning og arbeidserfaring eller øvrige minimumskrav, ikke ville bli med i den videre evalueringen.

På bakgrunn av dette har vi plikt til å avvise deres tilbud».

- (11) Også fire andre tilbud ble avvist fra konkurransen. Begrunnelsen for avvisningen av tilbudene til disse leverandørene var også at minstekravet til mastergrad ikke var oppfylt.
- (12) Samme dag som avvisningsbrevet ble sendt, ble avvisningen påklaget av klager. Innklagede svarte på klagen samme dag og klagen ble ikke tatt til følge. I klagesvaret fremholdt innklagede at «Ifølge våre undersøkelser er der kun Høgskolen Stort/Haugesund (HSH) som tilbyr en fullverdig mastergrad spesifikt i brannfag, mens de andre tilbyr relaterte masterprogrammer med brannfarlige elementer. Det var 3 av

totalt åtte leverandører som tilbød rett kompetanse og disse er med videre i evalueringen».

- (13) Den 22. oktober 2025 sendte klager en ny, utfyllende klage. Den utfyllende klagen ble besvart av innklagede den 29. oktober 2025, og ble ikke tatt til følge.
- (14) Kontrakt med valgte leverandør ble inngått 23. oktober 2025.
- (15) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 19. november 2025. Klagebehandling startet samme dag, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (16) Nemndsmøte i saken ble avholdt 4. mai 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (17) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved å urettmessig avvise klager. Klagers tilbud oppfyller kravet til formell utdanning og innklagedes avvisning av klagers tilbud var dermed urettmessig. Mastergraden «*mastergrad innen brannfag*» eksisterer ikke. En tolkning av minimumskravet som innebærer at det kreves en konkret mastergrad innen brannfag fra Høgskolen på Vestlandet (HVL) er altfor snever. Dersom innklagede mente å stille krav om at tilbudt ressurs måtte ha den konkrete utdannelsen ved HVL, måtte innklagede ha uttrykt seg klarere. Denne uklarhet må, i tråd med uklarhetsregelen, gå utover innklagede. Informasjonen om dette konkrete utdanningsprogrammet ble først gitt som informasjon i etterkant av avvisningen.
- (18) Ordlyden «*mastergrad i brannfag*» er generelt utformet. Den kan knytte seg til en rekke mastergrader, så lenge det er en mastergrad i nettopp brannfag. Den kan eksempelvis innebære utdanning med fag innen blant annet brannteknikk, brannprosjektering, brannsikkerhet eller masterprogrammer med brannfaglige elementer. Formålet med å kreve at tilbudt ressurs har «*master innen brannfag*» er at personen må inneha kompetansen til å utføre arbeidsoppgavene i oppdraget som anskaffes. Flere mastergrader med dokumentert fordypning i brannsikkerhet gir tilsvarende kompetanse som den innklagede etterspør. Eksempelvis viser prosjekter fra UiT Narvik avansert brannodynamikk, risikoanalyse og brannprosjektering på nivå med læringsutbytte fra HVL.
- (19) Dersom klagenemnda skulle komme til at innklagedes tolkning av kravet er korrekt, anføres det at kravet om «*master innen brannfag*» ikke er i henhold til regelverket. Når innklagede mener at de har stilt et krav til en konkret masterutdanning som kun én utdanningsinstitusjon i Norge kan levere på, som kun har vært i gang siden 2017 og som for øvrig per i dag ikke tar opp nye studenter, mener klager at dette ikke er lovlig. Det er heller ikke sannsynliggjort at ikke andre mastergrader i brannfag kvalifiserer til rollen som brannrådgiver. Kravet er usaklig konkurransebegrensende, noe også resultatet i konkurransen viser i det innklagede skriver at det kun er tre av åtte leverandører som oppfyller kravet. Innklagede har ikke begrunnet konkurransebegrensningen på en saklig og objektiv måte. Kravet er strengere enn nødvendig, og det står ikke i forhold til anskaffelsens formål.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (20) Innklagede har ikke brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud. Innklagede hadde behov for en ressurs med fordypning i brannfag for å komplettere vår egen brannrådgiver. Vi hadde behov for kompetanse utover det innklagede besitter selv og vurderer derfor at en master i et fag innebærer en fordypning i det aktuelle faget. Kravet er satt utfra en konkret vurdering av behovet. Det er et viktig oppdrag og innklagede er ansvarlig for at rett kompetanse er på plass. Vi søker alltid den beste kompetansen til den laveste prisen i markedet for å kunne forvalte skattepengene på best mulig måte.
- (21) Ordlyden «*master innen brannfag*» tilsier at må være snakk om flere brannfag og det må kreves mer enn noen få studiepoeng i en master fra teknisk utdanning. Det er jo slik at et fagområde i en master ikke automatisk kvalifiserer til betegnelsen master i samme fag. For eksempel at en master i offentlig administrasjon og styring som inneholder cirka 20 studiepoeng i juridiske fag, ikke kvalifiserer som master innen juridiske fag. Vår vurdering er at det er en vesensforskjell på fagområdene i de ulike masterprogrammene. HVL har branntema i alle fag og er svært spesialisert på brannfaglige problemstillinger. Med bakgrunn i dette mener vi fortsatt at dette er et vesentlig avvik fra minimumskravet.

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 brannrådgiver som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsen er gjennomført under en dynamisk innkjøpsordning, og har en estimert verdi på 245.000 kroner ekskl. mva. Den dynamiske innkjøpsordningen har en årlig estimert verdi på 60 millioner kroner ekskl. mva., og ble opprettet etter gjennomføring av en begrenset anbudskonkurranse etter forskriften del III.
- (23) Klagenemnda har i sak 2021/2187 uttalt at spørsmål om avvisning og omgjøring av kontrakter tildelt ved minikonkurranser under rammeavtaler, skal følge de samme reglene som selve rammeavtalen. Tilsvarende må det for de aktuelle kontraktene under den dynamiske innkjøpsordningen, legges til grunn at reglene i del III gjelder så langt de passer. I tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*) følger anskaffelsen dermed forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter *forskriften*) del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (24) Klagenemnda tar først stilling til hvorvidt innklagede har brutt regelverket ved å avvise klagers tilbud.
- (25) Etter forskriften § 24-8 (1) bokstav b følger det at oppdragsgiveren «*skal*» avvise et tilbud som inneholder «*vesentlig avvik fra anskaffelsesdokumentene*».
- (26) 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 Høyesterett sin 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 anskaffelsesforskriften § 23-3 andre ledd har leverandøren risikoen for uklarheter i tilbudet

- (27) Klagenemnda tar først stilling til om klagers tilbud inneholdt avvik fra utdanningskravet.
- (28) Det følger av konkurransegrunnlaget at den tilbudte ressursen skal ha «*fullført mastergrad innen brannfag*». Ordlyden av kravet tilsier at det er påkrevet at den tilbudte ressursen har en fullført mastergrad, og at denne mastergraden inneholder brannfag. Når det i ordlyden utelukkende er brannfag som uttrykkelig etterspørres, er det nærliggende å tolke kravet slik at hovedvekten av fagene i masterprogrammet omhandler brannfag. Det kan likevel ikke utelukkes at mastergraden inneholder enkelte deler eller fag som også omhandler andre fagområder.
- (29) Innklagede har vurdert at det kun er ett konkret masterprogram, «*Master i Brannsikkerhet*» ved HVL, som tilbyr en fullverdig mastergrad utelukkende i brannfag, og som dermed oppfyller kravet. Klagenemnda er ikke enig i dette. Dersom det var krav om at den tilbudte ressursen hadde fullført akkurat dette masterprogrammet, hadde det vært nærliggende å presisere nettopp dette.
- (30) Klagers tilbudte ressurs har master i teknologi- integrert bygningsteknologi fra UiT. I beskrivelsen av det nærmere innholdet i faget i klagers tilbud, er det angitt at masterprogrammet gir «*fordypning i byggforvaltning og byggeteknisk dokumentasjon, inkl. brann, VVS, elektro og bæresystemer*», se sakens bakgrunn avsnitt 8. Beskrivelsen er knapp og gir ikke innsikt i hva undervisningen i brannfag omfatter, og hvor inngående undervisningen i dette temaet er. Selv om det av tilbudet kan utledes at masterprogrammet omhandler brannfarlige elementer, så er tilsynelatende brann bare en av flere fagområder som er dekket. Klager har heller ikke annet sted i tilbudet beskrevet masterprogrammet nærmere og på den måten sannsynliggjort at brannfag utgjør en sentral del av graden til den tilbudte ressursen. Klagenemnda er etter dette kommet til at klagers tilbud inneholdt et avvik fra kravspesifikasjonen ettersom klager ikke innga tilbud om brannrådgiver med masterutdanning innen brannfag.
- (31) Det neste spørsmålet klagenemnda skal ta stilling til er om kravet til brannrådgiver med masterutdanning innen brannfag er et absolutt krav der avvik automatisk skal føre til avvisning.
- (32) Avvik fra «*absolutte krav*», «*minstekrav*», «*minimumskrav*» eller lignende, har som den klare hovedregel blitt ansett som «*vesentlig*», og automatisk ledet til avvisning av tilbudet uten noen nærmere vurdering av avvikets betydning, jf. LB-2017-94201 og klagenemndas avgjørelse i sak 2024/424 avsnitt 44. I sak C-561/12 (Nordecon) avsnitt 37 uttalte EU-domstolen at oppdragsgiver er «*bound to see to it that those requirements of the contract that it has made mandatory are complied with*». Videre fremholdt EU-domstolen at oppdragsgiver ikke kunne føre forhandlinger med leverandører om tilbud som ikke oppfyller «*mandatory requirements laid down in the technical specifications of the contract*», jf. avsnitt 39. I forarbeidene til anskaffelsesforskriften ble det foreslått at avvik fra absolutte krav alltid skulle anses som vesentlige, uten hensyn til kravets objektive betydning i forhold til den konkrete anskaffelsen, se NOU 2014: 4 *Enklere regler – bedre anskaffelser*, side 230. Klagenemndas flertall i stornemnd har også lagt til grunn at avvik fra absolutte krav, som den klare hovedregel, må anses som et «*vesentlig avvik*», jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2025/1014 avsnitt 49.

- (33) Det fremgikk av tilbudsinnbydelsen, under overskriften «*Eventuelt andre minstekrav*» at «*Tilbydere som ikke oppfyller minimumskrav til utdanning og arbeidserfaring eller øvrige minimumskrav, vil ikke bli med i den videre evalueringen*». Det fremgikk også at «*Tilbud hvor den foreslåtte ressursen kun har bachelorgrad eller mangler relevant utdanning vil ikke bli vurdert som oppfylld av kravene*». Dette må for en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder fremstå som at kravet om mastergrad i brannfag var et absolutt krav, og at manglende oppfyllelse av dette kravet ville medføre at tilbudet ble avvist. Når klagers tilbud inneholdt et avvik fra dette kravet, var avviket derfor vesentlig.
- (34) Innklagede hadde på denne bakgrunn plikt til å avvise klagers tilbud, jf. forskriften § 24-8 (1) bokstav b. Klagers anførsel om at avvisningen var urettmessig fører ikke frem.
- (35) Klagenemnda tar videre stilling til hvorvidt kravet om «*master innen brannfag*» er ulovlig utformet.
- (36) Oppdragsgiver skal i kravspesifikasjonen angi kravene som stilles til egenskapene til ytelsen som skal anskaffes, jf. forskriften § 15-1 første ledd. Kravspesifikasjonen skal blant annet likebehandle leverandørene, være klart utformet og ikke skape ubegrunnede hindringer for konkurranse, jf. EU-domstolens sak C-368/10 *Max Havelaar* premiss 62, og direktiv 2014/24/EU artikkel 42 nr. 2. Videre må kravene, for å være lovlige, ha «*tilknytning til leveransen og stå i forhold til anskaffelsens formål og verdi*», jf. forskriften § 15-1 annet ledd. I dette ligger det at det ikke skal settes krav til ytelsen som er strengere enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med anskaffelsen. Strengere krav enn nødvendig vil kunne føre til mindre konkurranse i strid med formålet om effektive anskaffelser i anskaffelsesloven § 1 og prinsippet om konkurranse i loven § 4.
- (37) Som klagenemnda har konstatert i det foregående, må kravet for en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør forstås slik at det var stilt krav om mastergrad med hovedvekt på brannfag, se avsnitt 30 over. Kravet kan dermed oppfylles ved andre masterutdannelse enn master i brannsikkerhet ved HVL. I den aktuelle anskaffelsen var det en særskilt brannrådgiver med masterutdanning innen brannfag, som var etterspurt. Denne rollen fordrer fordypning og inngående kunnskap om dette konkrete fagområdet. Dette tilsier at et konkret krav om master innen brannfag var nødvendig for å oppnå formålet med anskaffelsen, nærmere bestemt gjennomføring av branntekniske vurderinger av formålsbygg. Kravet kan som nevnt ikke tolkes som et krav om å ha fullført et konkret masterprogram på HVL, slik innklagede har anført. Muligheten for å ta nettopp dette særskilte masterprogrammet i brannsikkerhet er likevel egnet til å illustrere at dette er et fagområde med mulighet for fordypning.
- (38) Klagenemnda kan etter dette ikke se at kravet er utformet i strid med prinsippet om forholdsmessighet og konkurranse i loven § 4. Slik kravet er utformet, har det også klar tilknytning til leveransen. Klagers anførsel fører ikke frem.

Konklusjon:

Nordre Follo kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å avvise klagers tilbud fra konkurransen.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Elisabeth Wiik

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur