



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av leverandør.

Innklagede gjennomførte en begrenset tilbudskonkurranse for totalrenovering av et kommunalt bygg. Klager anførte at valgte leverandør ikke oppfylte kvalifikasjonskrav om økonomisk og finansiell kapasitet, og erfaring og kompetanse, og at innklagede dermed hadde plikt til å avvise valgte leverandør fra konkurransen. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør. Nærmere bestemt hadde innklagede gått utenfor rammene for kvalifikasjonskravet om tilstrekkelig erfaring fra entrepriser av tilsvarende størrelse og kompleksitet ved vurderingen av klagers kvalifikasjoner. Klagers øvrige anførsel ble ikke behandlet.

Klagenemndas avgjørelse 10. august 2026 i sak 2026/1229

Klager: Bygg-Tema AS

Innklaget: Senja kommune

Klagenemndas

medlemmer: Christina Paludan Melson, Wenche Sædal og Hanne Torkelsen

Bakgrunn:

(1) Senja kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 10. mars 2026 en begrenset tilbudskonkurranse for anskaffelse av totalentreprise for totalrenovering av kommunalt bygg. Anskaffelsens anslåtte verdi er i anskaffelsesprotokollen opplyst å være 10 millioner kroner ekskl. mva. Frist for å sende anmodning om kvalifisering var 23. mars 2026.

(2) I kvalifikasjonsgrunnlaget var oppdraget beskrevet slik innledningsvis:

«Senja kommune skal renovere og tilpasse eksisterende bygningsmasse i toetasjes bolig på mellom 500 og 600 m². Boligmassen er hovedsakelig i trevirke med en underetasje i betong/leca.

Bygningen som skal renoveres er et kommunalt bygg fra 1970-tallet og har hatt forskjellige funksjoner gjennom årene, blant annet bofelleskap og avlastningshjem. Bygningen kan betegnes som en bolig eller med boligstandard og har beliggenhet på Finnsnes i Senja kommune. Det vil ikke være ansatte eller drift i bygningen mens arbeidet pågår.

Det vil være behov for renovering av yttertak, fasadekledning, vinduer og betydelig renovering innvendig med mer. Tømrer, elektriker, VVS er blant fagene som vil bli berørt. [...]

Oppdragsgiver planlegger oppstart på arbeidene i mai 2026. Sluttfristen for arbeidene er satt til 01.10.2026. [...]»

(3) Kvalifikasjonskravet om økonomisk og finansiell kapasitet var:

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

<i>Krav</i>	<i>Dokumentasjonskrav</i>
<i>Leverandøren skal ha tilstrekkelig økonomisk kapasitet til å gjennomføre oppdraget/kontrakten.</i> <i>Med tilstrekkelig økonomisk kapasitet menes det at leverandøren minimum må oppnå en vurdering som «Kredittverdig», det vil si at leverandøren må være i risikoklasse A i AAA-systemet (tilsvarer 5 på Experians skala) eller høyere.</i>	<i>Kredittvurdering ikke eldre enn 1 år forut for tilbudsfrist, og som baserer seg på siste kjente regnskapstall. Kredittvurderingen skal være utført av kredittopplysningsvirksomhet.</i>

- (4) Videre var det blant annet stilt følgende kvalifikasjonskrav om leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner:

<i>Krav</i>	<i>Dokumentasjonskrav</i>
<i>Leverandøren skal ha erfaring og kompetanse med entrepriser av tilsvarende størrelse og kompleksitet.</i>	<i>Liste med maks fem relevante entrepriseprosjekter ferdigstilt i løpet av de siste fem årene, som gir en kort beskrivelse av prosjektene og deres størrelse.</i> <i>Om nødvendig kan leverandøren fremlegge dokumentasjon fra underleverandører slik at de i fellesskap oppfyller kravet.</i> <i>Referanser skal oppgis i Vedlegg 1 Tabell referanseprosjekter</i>

- (5) Om kontraktsvilkår var det angitt:

«Som generelle kontraktsbestemmelser gjelder Norsk Standard 8407:2011 «Alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser» med enkelte presiseringer, endringer og tillegg som vil fremgår [sic] av konkurransegrunnlaget. Se vedlegg 2 Kontraktsformular.»

- (6) I kravspesifikasjonen gjaldt punkt 12 «*Prosjektering*». Her var det blant annet angitt:

«All nødvendig prosjektering (alle fag) utføres av totalentreprenøren.

TE har det hele og fulle ansvaret for all prosjektering utover det som leveres som tilbudsgrunnlag. TE har også ansvar for at bygget oppfyller alle aktuelle offentlige krav, og har koordineringsansvar for alle prosjekterende involvert i prosjektet. Alle kostnader med dette skal være innkalkulert i totalentreprisen».

- (7) Videre var det i kravspesifikasjonen angitt en rekke ytelses- og funksjonskrav til leveransen.
- (8) Innklagede mottok fem søknader om kvalifisering før fristens utløp, og vurderte fire av disse som kvalifiserte, herunder Bygg-Tema AS (heretter *klager*) og Byggnord Entreprenør AS.
- (9) Byggnord Entreprenør AS leverte en kredittvurdering gjennomført av Creditsafe AS. Kredittvurderingen viste at «*International score*» var «*B*», at «*Credit limit*» var «*KNOK*»

250», og «*Description*» var «*Lav risiko*». Skalaen som var benyttet i kredittvurderingen var fra «*A*» som innebar «*Very Low Risk*» til «*D*» som var «*Very High Risk*», eventuelt «*E*» som var «*Not Scored*».

- (10) I Vedlegg 1 Tabell referanseprosjekter som Byggnord Entreprenør AS leverte i sitt tilbud, var det angitt tre referanseprosjekter. De tre prosjektene gjaldt renoveringsprosjekter av henholdsvis borettslag, enebolig fra 1921 og tomannsbolig fra 1948, med verdier på henholdsvis 1,75 millioner, 1,2 millioner og 1,75 millioner pluss endringsarbeider. Samtlige referanseprosjekter var etter NS 8406.
- (11) I beskrivelsen av det første prosjektet var det angitt at det gjaldt utskifting av 160 ytterdører med innvendig foring og listverk, utskifting av vindu med foring og listverk, og fjerning av gulvbelegg for ny overflatebehandling. For det andre prosjektet var det angitt at det var gjennomføring rivning av eksisterende overflater, utbedring av tak, vegger og bjelkelag, oppbygning av nye innvendige vegger og gulv, avdeling av rom med lettvegger, etterisolering av vegger og gulv, nytt gulv, fjerning av ildsted, utbedring av utvendig tak, forsterking og avstiving av takkonstruksjon og etterisolering av tak/etasjeskille mot kaldt loft. For det siste prosjektet var det angitt at det gjaldt renovering av bolig med etterisolering og nytt tak, nærmere bestemt rivning av eksisterende fasade og tak, etterisolering, lekting, ny fasade med stående kledning, nye vinduer, nytt utvendig inngangsparti, terrasse med trapp og rekkverk, nytt platetak, og pipehatt og beslag mv. De to siste prosjektene var det angitt «*TEK 17*» på.
- (12) Innklagede sendte ut konkurransegrunnlag og kravspesifikasjon til de fire kvalifiserte leverandørene. Innen tilbudsfristen 11. mai 2026, mottok innklagede to tilbud, fra klager og Byggnord Entreprenør AS.
- (13) Den 8. juni 2026 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Byggnord Entreprenør AS (heretter *valgte leverandør*).
- (14) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 24. juni 2026. Klagebehandling startet samme dag, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (15) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (16) Nemndsmøte i saken ble avholdt 10. august 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (17) Innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør. Klagers tilbud er da det eneste gjestående, og klager skulle vært tildelt kontrakten.
- (18) Valgte leverandør oppfyller ikke kvalifikasjonskravet til økonomisk og finansiell kapasitet. Entrepriser av denne størrelsen innebærer behov for god likviditet for å unngå behov for forskudd fra oppdragsgiver, som igjen vil innebære at entreprenøren må stille sikkerhet for forskuddet. Valgte leverandør har 1-4 ansatte og en kredittgrense vurdert til 250 000 kroner. Dette står i motsetning til det leverandøren opplyser om i sitt tilbud, som

er at de har 8-9 ansatte. Det er også et vesentlig forhold at valgte leverandør har fått kredittvurdering B. Etter systemet som er angitt i konkurransegrunnlaget, innebærer dette at selskapet ligger i kategorien kreditt mot sikkerhet, kan vise positiv inntjening, lav negativ soliditet, og/eller anmerkninger av betydning. Det er derfor ikke gitt at valgte leverandør vil kunne stille den sikkerhet som kreves for entreprisen. I en så stor entreprise som dette vil det regelmessig oppstå reklamasjoner og tilbakeholdssituasjoner, som kan velte valgte leverandørs evne til å utføre prosjektet kontraktmessig. Dette innebærer en stor økonomisk risiko for innklagede som burde vært tillagt vekt i vurderingen.

- (19) Valgte leverandør oppfyller heller ikke kvalifikasjonskravet om tekniske og faglige kvalifikasjoner. Innklagedes vurdering av leverandørens referanseprosjekter er helt klart feil, både av størrelse, kompleksitet og kompetansekrav. Denne anskaffelsen gjelder totalentreprise, hvor leverandøren skal være ansvarlig for både prosjektering og utførelse, i tillegg til ansvar for det samme overfor underleverandører dersom dette brukes. Kontraktsverdien er på omtrent 8 millioner kroner, og omfatter både bygningsmessige og tekniske fag. Rehabiliteringsprosjekt stiller særlige krav til byggeteknisk og administrativ kompetanse og kapasitet. Valgte leverandør har kun erfaring med mindre, forenklede utførelsesentrepriser som ikke omfatter verken prosjektering eller ansvar for underentreprenør. Kontraktsverdiene er også vesentlig lavere, og det er ikke vist erfaring med rehabiliteringsprosjekter. Referanseprosjektene kan derfor ikke sies å være arbeider som i art og innhold er sammenlignbare med arbeidene som skal utføres i prosjektet.
- (20) Det kreves erstatning for kostnaden med advokatbistand i klageprosessen.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (21) Det bestrides at regelverket er brutt. Valgte leverandør oppfyller samtlige kvalifikasjonskrav, og skulle ikke vært avvist.
- (22) Kravet til økonomisk og finansiell kapasitet var at leverandøren skulle være «kredittverdig». Det var henvist til AAA-ratingsystemet og Experians skala som eksempler på hvor terskelen ligger for oppfyllelse. Kravet kunne imidlertid dokumenteres oppfylt ved andre kredittvurderinger enn de eksemplene som var angitt, forutsatt at det ga et forsvarlig grunnlag for vurdering av om leverandøren var kredittverdig. Valgte leverandør har fremlagt en kredittvurdering som benytter en annen skala. Beskrivelsen klager gjengir fra ratingsystemet, er ikke korrekt for den skalaen som er benyttet for kredittvurderingen valgte leverandør har levert. Oppfyllelse av kravet er vurdert basert på opplysningene i kredittvurderingen, og det er ikke sett hen til opplysninger om antall ansatte øvrige steder i tilbudet. Det ble gjort en konkret vurdering av levert kredittvurdering, og om leverandørene basert på dette oppfylte minimumskravet om kredittverdighet, uavhengig av ratingsystem.
- (23) Kravet om erfaring og kompetanse med entrepriser av tilsvarende størrelse og kompleksitet gir anvisning på en relativ og skjønnsmessig vurdering, hvor det avgjørende er om leverandørens erfaring samlet sett er egnet til å sannsynliggjøre tilstrekkelig gjennomføringsevne. Det kreves ikke at referanseprosjektene er identiske med den utlyste kontrakten. I det andre kvalifikasjonskravet om tekniske og faglige kvalifikasjoner, var det stilt krav om kapasitet, og at dette skulle være minimum gjennomsnittlig arbeidsstyrke på tre arbeidere. Dette gir en klar indikasjon på hvilket nivå av kapasitet oppdragsgiver har ment å kreve, og dermed også hvilken terskel som ligger i kravet til tilsvarende størrelse og kompleksitet. Det var ikke hensikten å begrense konkurransen til store aktører

med omfattende organisasjon eller erfaring fra store og komplekse totalentrepriser. Kravet kan klart heller ikke tolkes som å gjelde konkret erfaring fra totalentrepriser etter NS 8407, eller å stille krav om dokumentert kompetanse innen spesifikke tekniske fag.

- (24) Vurderingen av om noe er tilsvarende, beror i stor grad på oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn som i begrenset grad kan overprøves, og det sentrale er om det foreligger tilstrekkelig overføringsverdi. I vurderingen ble det lagt vekt på at arbeidenes art i det vesentlige sammenfaller med arbeidene som skal utføres under den aktuelle kontrakten. Utgangspunktet for vurderingen var at det var tale om rehabilitering av et bygg med boligstandard, og at verken omfang eller kompleksitet tilsier at valgte leverandør ikke har dokumentert tilstrekkelig relevant erfaring gjennom oppgitte referanseoppdrag. Valgte leverandør har ikke oppgitt at de støtter seg på underleverandører for å oppfylle kravet, og opplysninger om underleverandører er derfor heller ikke relevant for vurderingen av om kravet er oppfylt.
- (25) Partene skal dekke sine egne omkostninger i forbindelse med klagebehandlingen.

Klagenemndas vurdering:

- (26) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder totalentreprise for totalrenovering av kommunalt bygg og er kunngjort som en bygge- og anleggsanskaffelse. Anskaffelsens anslåtte verdi var i anskaffelsesprotokollen angitt å være kroner 10 millioner 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 II, jf. forskriften § 5-1.
- (27) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør.
- (28) Det følger av forskriften § 9-5 (1) bokstav a at oppdragsgiver «*skal*» avvise en leverandør som «*ikke oppfyller kvalifikasjonskravene*».
- (29) For å avgjøre om en leverandør oppfyller et kvalifikasjonskrav eller ikke, må kvalifikasjonskravets innhold fastlegges gjennom tolkning. Utgangspunktet for tolkningen er hvordan en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør vil forstå kravet. Det må da tas utgangspunkt i en naturlig forståelse av ordlyden i kvalifikasjonskravet. Det kan videre være nødvendig tolke og utfylle det generelle kvalifikasjonskravet med andre objektive momenter om hva kontrakten går ut på, og ordlyden i dokumentasjonskravet. Det kan ikke legges til grunn en snevrere eller videre forståelse av kravene enn hva konkurransegrunnlaget samlet sett gir grunnlag for, og det kan ikke innfortolkes krav som ikke fremgår av konkurransegrunnlaget, se Høyesteretts uttalelse i HR-2022-1964-A *Flage Maskin*, avsnitt 48-51. Også ved tolking av tilbudet, skal det legges til grunn en objektiv forståelse av ordlyden, se lagmannsrettens avgjørelse i LB-2017-61961.
- (30) I *Flage Maskin*, avsnitt 54, uttalte Høyesterett også at oppdragsgiver har et handlingsrom ved vurderingen av om kvalifikasjonskrav med skjønnsmessig utforming er oppfylt – for eksempel krav om tilstrekkelig erfaring fra arbeider av relevant art og vanskelighetsgrad. Denne skjønnsutøvelsen kan bare i begrenset grad overprøves rettslig, jf. blant annet LH-2016-48643. Det som kan prøves, er om innklagedes vurdering er foretatt innenfor de

rammer kvalifikasjonskravet angir, og ellers er i samsvar med de grunnleggende prinsippene, se også *Flage Maskin*, avsnitt 54.

- (31) Klagenemnda tar først stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å legge til grunn at valgte leverandør oppfylte kvalifikasjonskravet om erfaring og kompetanse.
- (32) Kvalifikasjonskravet og dets dokumentasjonskrav er gjengitt i sin helhet i sakens bakgrunn avsnitt 4. Kravet var at leverandøren skulle ha «*erfaring og kompetanse med entrepriser av tilsvarende størrelse og kompleksitet*». Dette legger opp til en skjønnsmessig vurdering av om leverandøren oppfyller kravet, og innklagede har dermed et visst handlingsrom. At erfaringen skulle være «*tilsvarende*», innebærer likevel en høyere terskel for oppfyllelse enn dersom for eksempel «*relevant*» eller «*tilstrekkelig*» var brukt, se klagenemndas avgjørelse i 2024/1470, avsnitt 25. Leverandøren må etter ordlyden kun dokumentere erfaring og kompetanse knyttet til «*størrelse og kompleksitet*, ikke andre forhold ved entreprisen.
- (33) Kontraktsverdi og gjennomføringsperiodens lengde kan si noe om kontraktens «*størrelse*», mens entrepriseform og antall fagområder kan gi informasjon om prosjektets «*kompleksitet*». Type prosjekt og omfanget av arbeidene kan være relevant for begge kriteriene.
- (34) Etter dokumentasjonskravet kunne leverandørene levere maks fem relevante entrepriseprojekter. Ordlyden utelukker ikke at leverandørene kunne levere færre projekter, og likevel anses kvalifisert dersom disse prosjektene viste tilstrekkelig erfaring og kompetanse.
- (35) Kontrakten var i konkurransegrunnlaget angitt å følge NS 8407, som er kontraktstandard for totalentrepriser. Det var videre angitt at kontrakten omfattet totalrenovering av det aktuelle bygget, og det skulle blant annet renoveres yttertak, fasadekledning og vinduer, i tillegg til betydelig renovering innvendig. Det var angitt at både tømrer, elektriker og VVS var blant berørte fag. I kravspesifikasjonen var det også spesifikt angitt at totalentreprenøren var ansvarlig for projektering, se sakens bakgrunn avsnitt 6. I dokumentet som inneholdt de spesielle kontraktbestemmelsene, og justeringene fra NS 8407, var det heller ikke foretatt endringer som medførte at leverandøren ikke skulle ha totalansvar for både projektering og utførelse.
- (36) Valgte leverandør har i sitt tilbud angitt tre referanseprosjekter, som er nærmere beskrevet i sakens bakgrunn avsnitt 10 og 11. Klagenemnda er enig i at flere av de aktuelle arbeidsoppgavene som er utført i samtlige projekter er tilsvarende som oppgaver som skal utføres under denne kontrakten, herunder utskiftning av vinduer og dører, rivning av eksisterende overflater og oppbygning av nye innvendinger vegger og gulv. To av prosjektene gjaldt henholdsvis enebolig og tomannsbolig. Disse boligtypene kan sies å være tilsvarende som boligtypen denne anskaffelsen gjelder, som er angitt å være en toetasjes bolig.
- (37) Likevel er de angitte referanseprosjektene en god del mindre i kontraktsverdi enn den estimerte verdien av kontrakten i denne konkurransen, som var 10 millioner kroner. De tre prosjektene har en kontraktsverdi på henholdsvis 1,75, 1,2 og 1,75 millioner kroner, altså mellom en tiendedel og en femtedel av oppgitt estimert verdi. Videre er kontraktlengden på referanseprosjektene i snitt nærmere halvparten av lengden på kontrakten anskaffelsen gjelder. Estimert kontraktsperiode for denne kontrakten er på

seks måneder, mens de oppgitte referanseprosjektene har hatt varighet på 2,5, 3 og 3,5 måneder. Til sist er samtlige av de tre referanseprosjektene angitt å være prosjekter etter NS 8406 som gjelder for utførelsesentreprise. I denne entrepriseformen har entreprenøren ansvar for utførelsen av bygge- og anleggsarbeidet, mens byggherren har ansvar for prosjektering. Kontrakten denne anskaffelsen gjelder, følger NS 8407 som gjelder totalentreprise. I denne entrepriseformen har entreprenøren ansvar for både utførelsen og prosjekteringen av bygge- og anleggsarbeidet.

- (38) Referanseprosjektene valgte leverandør har oppgitt er dermed av et betydelig mindre omfang enn kontrakten konkurransen gjelder, og gjelder en entrepriseform som inneholder en del færre oppgaver og ansvar for entreprenøren. De kan derfor ikke sies å dokumentere erfaring og kompetanse med entrepriser av «tilsvarende» størrelse og kompleksitet. Innklagede har dermed gått utenfor rammene av kvalifikasjonskravet ved å vurdere valgte leverandør som kvalifisert.
- (39) Klagers anførsel har ført frem. Innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør fra konkurransen.
- (40) På bakgrunn av dette resultatet finner ikke klagenemnda grunn til å ta stilling til om valgte leverandør oppfylte kvalifikasjonskravet om økonomisk og finansiell kapasitet.
- (41) Bruddet klagenemnda har konstatert «kan» ha virket inn på resultatet i konkurransen. Klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemndsforordningen § 13.
- (42) Til klagers anførsel om erstatning for kostander i forbindelse med saksforberedelsen, viser klagenemnda til klagenemndsforordningen § 13 som angir at partene bærer egne omkostninger i anledning klagebehandlingen. Klagenemnda finner ellers ikke grunnlag for å uttale seg om vilkårene for erstatning er oppfylt.

Konklusjon:

Senja kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved ikke å avvise valgte leverandør.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Wenche Sædal

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur