



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud.

Innklagede gjennomførte en konkurranse med forhandling for anskaffelse av totalentreprise med samspill for nytt helse- og omsorgssenter. Klager anførte at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist fra konkurransen som følge av vesentlig avvik i tilbudet. Klagers anførsel førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 8. september 2026 i sak 2026/1332

Klager: Veidekke Entreprenør AS

Innklaget: Osterøy kommune

Klagenemndas

medlemmer: Bjørn Berg, Sverre Nyhus og Hanne S. Torkelsen¹

Bakgrunn:

- (1) Osterøy kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 21. oktober 2025 en konkurranse med forhandling for anskaffelse av totalentreprise med samspill for nytt helse- og omsorgssenter. Fristen for å levere prekvalifiseringsdokumenter var 20. november 2025, og tilbudsfristen var 30. april 2026.
- (2) I konkurransegrunnlaget punkt 1.3 «*Orientering om prosjektet*», fremgikk det at:

«- Byggetrinn 1 har et netto areal på 8.809 kvm og trinn 2 har et netto areal på 2.095 kvm

- Antall boenheter i ny del byggetrinn 1 er 88 og byggetrinn 2 er 44. Eksisterendebygg har 64+16. De siste 16 rives og bygget blir del av nybygget. Tre grupper i eksisterende sykehjem får redusert antall rom, slik at eksisterende sykehjem får totalt 59 boenheter. Det gir total 147 boenheter når første byggetrinn ferdigstilles.

Eksisterende sykehjem, Osterøytunet og Hauge omsorgsbustader, skal bygges ut med prosjektet Omsorg +. Utvidelsen har sin bakgrunn i den store økning i befolkningsgrunnlaget for de over 80 år fram mot 2050. Prosjektet skal omfatte boenheter innen demens, somatikk, rehabilitering, psykogeriatr med både kort- og langtidsopphold.

Prosjektet vil bli bygget i to byggetrinn, hvor byggetrinn 1 omfatter nybygg, ombygging og rehabilitering av deler av eksisterende sykehjem og byggetrinn 2 omfatter en utvidelse som vil bli bygget senere, foreløpig antatt i 2040-2045.

¹ Det ble ved en feil angitt at Hallgrim Fagervold var ett av klagenemndas medlemmer i saken. Dette skulle vært Hanne S. Torkelsen. Feilen ble rettet 14. september 2026.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

Løsningsforslag for byggetrinn 1 skal inkludere et nytt bygg, rivning og ombygging av fløy 5, ombygging av plan 1 i eksisterende bygg del av fløy 1 og ombygging av plan kjeller avgrenset mellom akse 1.10 til akse 1.17 og akse 1.A og akse 1.B med en mulig ombygging/ endring av funksjon.

I tillegg skal det gis opsjonspriser og enhetspriser på ombygging og rehabilitering av samtlige beboer bad, 59 stk, overgangssoner mellom fløy 2,3, og 4 i plan 2 samt framlegg av kjøling til eksisterende ventilasjonsanlegg fra eksisterende varmesentral/ geobrønner og etablering av boss/ tøysug fra skyllerom i eksisterende grupper tilknyttet nytt boss og tøysug anlegg. Enhetspriser gjelder malerarbeider og gulvleggerarbeider.

Entreprenørene som inviteres til deltakelse i konkurransen skal som del av sitt tilbud levere et løsningsforslag på skisseprosjekt-nivå. Det vil være nødvendig å se en god integrering både med eksisterende sykehjem og den fremtidige utvidelsen som omtales som trinn 2.

«[...] Det samlede prosjektet, eksisterende sykehjem, utbygging trinn 1 og utbygging trinn 2 vil bestå av 191 boenheter. Trinn 1 og trinn 2 vil samlet ha et arealbehov på anslagsvis 15.200 kvm BTA, eksisterende sykehjem kommer i tillegg med anslagsvis 7.500 kvm, hvor fløy 5 er del av dette arealet. Trinn 1 er estimert til 12.330 kvm BTA. Prosjektet må tilfredsstille alle krav fra Husbanken i forhold til sykehjem og omsorgsboliger med heldøgns pleie, da kommunen skal søke Husbanken om investeringstilskudd for prosjektet.»

- (3) I konkurransegrunnlaget punkt 1.3.1 «Prosess» fremgikk følgende:

«[...] Fase 1 – Utvikling av omforent forprosjekt og pris.

Som innledning til fase 1 skal det settes av tid til å gjøre eventuelle avklaringer på skisseprosjekt. I denne fasen vil byggherre gi innspill til skisseprosjektet tilbyder har levert. Eventuelle mindre justeringer, presiseringer og avklaringer er tenkt løst i denne fasen. I denne fasen skal vinnende leverandørs skisseprosjekt for byggetrinn 1 og eksisterende bygg videreutvikles til et endelig omforent skisseprosjekt slik at rammene for forprosjektet er tydelige.

[...] Fase 1 vil omfatte samspillsfase med oppdragsgivers brukere, prosjektorganisasjon og eventuelle andre deltakere som oppdragsgiver ønsker å inkludere. I denne fasen skal vinnende leverandørs skisseprosjekt for byggetrinn 1 videreutvikles til et endelig omforent forprosjekt. Det leverte materialet for byggetrinn 2 skal kun utvikles der det har betydning for byggetrinn 1.»

- (4) Tildelingskriteriene i konkurransen var angitt i konkurransegrunnlaget punkt 8.1:

<i>TILDELINGSKRITERIUM</i>	<i>DOKUMENTASJON</i>	<i>VEKT %</i>
<i>Pris</i>	<i>Oppgitt tilbudssum i tilbudsbevis</i>	<i>40 %</i>
<i>Løsningsforslag</i>	<i>Innlevert skisseprosjekt</i>	<i>50 %</i>
<i>Prosjektgruppens gjennomføringsevne</i>	<i>Gjennomført gruppeintervju</i>	<i>10 %</i>

- (5) I konkurransegrunnlaget punkt 8.2 var følgende angitt om evalueringen:

«[...] For tildelingskriteriet «Pris» vil Oppdragsgiver benytter en evalueringsmodell der laveste pristilbud får 10 poeng basert på en skala fra 0 -10, og hvor pristilbud som er 60 % høyere enn laveste pristilbud gis 0 poeng. Poeng mellom laveste pris og maksimalpris beregnes lineært.

På de øvrige tildelingskriteriene, hvor evalueringen gjennomføres på bakgrunn av en skjønnsmessig og innkjøpsfaglig vurdering, vil oppdragsgiver benytte en skala fra 0-10. Beste tilbyder på tildelingskriteriet samlet vil få oppjustert sin karakter til 10 poeng. Øvrige leverandører vil bli justert forholdsmessig etter dette. For tildelingskriterier hvor det benyttes underkriterium vil det pr underkriterium bli benyttet en skala fra 0 - 10. Beste tilbyder pr underkriterium justeres opp til 10 poeng og øvrige leverandører justeres forholdsmessig etter dette.»

- (6) Videre fulgte det av konkurransegrunnlaget punkt 8.2.2 at tildelingskriteriet «Løsningsforslag» var inndelt i fire underkriterier. Det første underkriteriet var «Arkitektoniske kvaliteter ved byggetrinn 1» vektet 40 prosent, det andre var «Oppfyllelse av beskrivelse for det enkelte rom eller funksjon som er en del av byggetrinn 1» vektet 30 prosent, det tredje var «endringsdyktighet byggetrinn 1» vektet 15 prosent og det fjerde var «Arkitektoniske kvaliteter ved byggetrinn 1 og 2» vektet 15 prosent.
- (7) I Rom- og funksjonsbeskrivelsen, som utgjorde vedlegg 01 til konkurransegrunnlaget, fremgikk det av punkt 2.0 «Lover og forskrifter» at bygget skulle «prosjekteres og utføres iht. gjeldende norsk regelverk.» Videre fulgte det av punkt 8 «Tilfluktsrom» at «[t]ilfluktsrommet skal være en del av fastprisen», etterfulgt av følgende krav:
- *Rommet skal være sikkert for beskyttelse av mennesker ved nødsituasjoner. Det skal tåle trykkbølger, brann og gassangrep i henhold til krav i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.*
 - *I denne entreprisen skal det bygges nytt privat tilfluktsrom for å betjene både ny- og eksisterende bygningsmasse i institusjonen. Det forventes ny forskrift for tilfluktsrom ved årskiftet 2025/2026, og denne skal legges til grunn for utforming/areal og tekniske/bygningsmessige løsninger.*
 - *Tilfluktsrommet kan være i tilfylt underetasje, men plassert i fjell kan også være en god løsning som kan vurderes.*
 - *Det er viktig at punkt 4.2.1 i forskrift ivaretas så godt som mulig – at tilfluktsrommet har en god og sentral beliggenhet i forhold til total bygningsmasse på institusjonen, med lett adkomst både for bruk i krig og fred.*
 - *Tilbyder skal selv dimensjonere arealbehov ut fra forskrift/veileder. For beregning av nødvendig areal, kan det legges til grunn totalt 193 beboerrom og 100 ansatte til enhver tid. Det er også 10 legekontor med 4 pasienter per time – ventesone for lege har 4 plasser. Det legges på 10% ekstra antall personer for å ha noe fleksibilitet i neste fase. Tilbyder skal legge ved arealberegningen sin i tilbudet.*
- (8) I teknisk beskrivelse, som utgjorde vedlegg 03 til konkurransegrunnlaget, fremgikk det av punkt 1-1 «Generell utførelse» at:

«[...] Bygget skal prosjekteres og utføres iht. gjeldende norsk regelverk, og viser ellers til kapittel 2 i «Rom- og funksjonsbehov». Teknisk beskrivelse skal ikke oppfattes som en komplett detaljert beskrivelse. Totalentreprenør er selv ansvarlig for å innhente all

relevant og nødvendige tilleggsopplysninger for å kunne gi tilbud på en komplett leveranse.

Funksjons- og ytelseskravene (lyd-, brannkrav mv.) er overordnede krav og skal tilfredsstilles selv om det stilles spesifikke krav til konstruksjonene/bygningselementene. Tilbudet skal omfatte alle bygningsdeler med alle tilhørende detaljer selv om disse ikke er beskrevet. [...]»

- (9) I teknisk beskrivelse punkt 1-10 «Tilfluktsrom» ble det gjentatt de samme kravene som fremgikk av punkt 8 om tilfluktsrom i Rom- og funksjonsbeskrivelsen, se sakens bakgrunn avsnitt 7 over.
- (10) Det ble stilt spørsmål i konkurransen om tilfluktsrommet skulle benyttes til noe i fredstid, og eventuelt til hva. Innklagede svarte at det var åpent for leverandørene til å komme med forslag til bruk, og at arealet ikke var spesifisert «fordi vi ikke har fått en ny forskrift etter at Stortinget bestemte at alle offentlige bygg skulle ha tilfluktsrom». Videre at innklagede i eget planleggingsforslag hadde «benyttet forskriften av 1995».
- (11) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede fire tilbud, herunder fra Veidekke AS (heretter klager) og Skanska AS, LAB AS og Hent AS.
- (12) I Skanska AS' tilbud fremgikk følgende om dimensjonering og utregning av areal for tilfluktsrom:

«Vi har brukt forskriften fra 1995 for utregningen, og lagt til grunn ekstra areal for en andel sengeliggende pasienter iht forskrift (alders- og rekonvalesenshjem tilsier 20% sengeliggende pasienter). Det er forventet ny forskrift i 2026, men denne er ennå ikke utgitt. I forskriften fra 1995 står det bl. a om dimensjonering at;

For overslagsberegninger kan antas at det totale bruksareal for et tilfluktsrom (inkl. plass for utstyr mv) utgjør ca. 0,9m pr. person i rommet. (jmf. dog regler om helseinstitusjoner).

Under er oppsummert utdrag fra forskriften som gjelder dimensjoneringsgrunnlag / egne regler for helseinstitusjoner:

Dimensjonering for sykehjem legget til grunn at 80% av beboerne skal ha ekstra plass da en del kan være sengeliggende. Der skal det legges til grunn 3 m² per sengeliggende pasient. For aldershjem og rekonvalesenshjem skal det legges til grunn at 20% av beboerne er sengeliggende. Vi har i vår utregning for arealbehov for tilfluktsrommet tatt utgangspunkt i dimensjoneringen for alders- og rekonvalesenshjem. Personer med kognitiv svikt kan være i god fysisk tilstand, og vi har lagt til grunn at 20% av beboerne er sengeliggende.»

- (13) Innklagede avholdt forhandlingsmøte med Skanska AS 22. mai 2026. Det fremgikk følgende av møtereferatets punkt 1.7 «Tilfluktsrom»:

«Tilbyder oppgir at det har med alt som er nødvendig for å få etablert et tilfluktsrom. Økte tykkelse, buffersonvegger og tak, ventilasjon og dører. Kommunen vurderer å trekke ut tilfluktsrommet, det bes om opsjonspris på å trekke ut krav til tilfluktsrom.»

- (14) I revidert tilbud fra Skanska, fremgår blant annet følgende:

«Skanska bekrefter referatets tekst. Til informasjon inkluderer opsjonen i hovedsak ekstra veggarmoring, diverse innstøpningsgoods for tekniske føringer, sluse med sentral og dører, nødstrømsaggregat, krigsventilasjon med ABC-filter og diverse gasstette ventiler, fredstidventilasjon samt diverse utstyr for 340 personer som vanntanker, tørrklosetter, sykesenger mm. Opsjonspris kr. 4 700 000 eks. mva. Opsjonspris er til informasjon også oppgitt i kuttliste, vedlegg 4.»

- (15) Den 19. juni 2026 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Skanska AS (heretter *valgte leverandør*). Klager ble rangert som nummer to i konkurransen.
- (16) Valgte leverandør tilbudte en pris på 669 098 079 kroner, og klager tilbudte en pris 699 063 800 kroner. Samlet sett fikk valgte leverandørs tilbud 9,67 poeng, mens klagers tilbud fikk 9,60 poeng.
- (17) I tildelingsbeslutningen som ble meddelt klager, ble det gitt følgende tilbakemelding på løsningsforslaget:

*«Løsningsforslaget «**Klyngetunet**» bygger på et sterkt og gjennomarbeidet arkitektonisk hovedgrep og fremstår som et av konkurransens mest helhetlige forslag. Prosjektet kjennetegnes av småskala bygningsvolumer, gode overganger mellom bygg og uteområder samt en tydelig sammenheng mellom eksisterende og nye bygningsdeler. Dette gir anlegget et hjemlig preg og bidrar til gode opplevelseskvaliteter for beboere, ansatte og besøkende.*

Gjennom forhandlingsfasen er prosjektet videreutviklet og styrket. Særlig gjelder dette kvaliteten på uteoppholdsarealene. Solforholdene i sansehagene for demensavdelingene er noe forbedret, og det er etablert nye balkonger for de somatiske bogruppene som gir tilgang til frisk luft og variasjon i utsyns- og solforhold. Oppdragsgiver vurderer at disse endringene har bidratt til en kvalitetsheving av prosjektet uten at de grunnleggende kvalitetene i konseptet er svekket. Organiseringen av bogruppene for personer med demens vurderes som gjennomtenkt og funksjonell.

Forslaget dokumenterer på en god måte muligheter for underinndeling av bogruppene, samtidig som det opprettholder god kontakt mellom beboerarealer og fellesfunksjoner. Dette understøtter både orienterbarhet, trygghet og fleksibilitet i driften. Verandaer og uteplasser er fordelt på flere oppholdssoner og gir gode muligheter for differensiert bruk, selv om enkelte utearealer bør kvalitetssikres nærmere i den videre prosjekteringen. Vinner av konkurransen, Skanska Norge AS leverte et noe bedre forslag enn Veidekke innenfor oppfyllelse av beskrivelsen for det enkelte rom eller funksjon som er en del av byggetrinn 1. Hagene i Skanska Norge AS sitt tilbud oppleves som mer hensiktsmessige og både utvendige og innvendige vandreruter er bedre utformet.

Forslaget viser videre god endringsdyktighet, både gjennom fleksible planløsninger og robuste bygningsmessige prinsipper. Særlig for byggetrinn 1 er det dokumentert gode muligheter for tilpasning og videreutvikling over tid. Også samspillet mellom byggetrinn 1 og 2 er godt løst, med en tydelig videreføring av konseptet og en helhetlig landskapstilpasning.

For øvrige underkriterier var ikke forskjellene store, men Veidekke AS har levert et noe sterkere løsningsforslag, og sammenlignet med utkastet til vinneren Skanska Norge AS fremstår løsningen som en noe mer nyansert i volumoppbygging, med sterkere visuell og

funksjonell kobling til omgivelsene. Dette gir et noe mer balansert og robust prosjekt i den samlede arkitektoniske helheten, inkludert videreføring i byggetrinn 2.»

- (18) Klager påklaget tildelingsbeslutningen 1. juli 2026. Klagen ble ikke tatt til følge av innklagede.
- (19) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 9. juli 2026. Klagebehandling startet 10. juli 2026, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (20) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (21) Innklagede har forklart for klagenemnda at leverandørene tilbød følgende arealberegninger og prising på opsjon for å ta ut tilfluktsrom ut av kontrakten:

<i>Tilbydar</i>	<i>Areal m2 henta frå tilbod</i>	<i>Opsjon fråtrekk eks mva</i>
<i>Veidekke</i>	<i>715</i>	<i>Kr 14.370.000,-</i>
<i>Skanska</i>	<i>460</i>	<i>Kr 4.700.000,-</i>
<i>LAB</i>	<i>500</i>	<i>Kr 6.900.000,-</i>
<i>HENT</i>	<i>891</i>	<i>Kr 6.500.00,-</i>

- (22) Nemndsmøte i saken ble avholdt 7. september 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (23) Innklagede har brutt forskriften § 24-8 første ledd bokstav b ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud fra konkurransen. Valgte leverandørs tilbud inneholder avvik ved at tilfluktsrommet ikke er dimensjonert og utformet i samsvar med kravene for sykehjem, men etter de lempeligere arealkravene for rekonvalesenthjem og aldershjem. Det var dermed ikke inkludert et forskriftsmessig tilfluktsrom i fastprisen. Det er ikke dokumentert at valgte leverandør i forhandlingsmøtet bekreftet at tilbudet omfatter alt som er nødvendig for å oppfylle konkurransegrunnlagets krav til tilfluktsrom. En slik bekreftelse er uansett uten betydning all den tid valgte leverandør har lagt feilaktige forutsetninger til grunn for hva som er nødvendig.
- (24) Det aktuelle avviket er vesentlig. Kravet som avviket knytter seg til, er obligatorisk, det springer ut av forskrift og skal ivareta tungtveiende hensyn. Videre har avviket gitt besparelser knyttet til det reduserte arealet og de konstruksjonsmessige følgekravene som gjelder for bruksareal på over 500 m², herunder krav til ytterligere sluser, nødutganger, overliggende dekker av armert betong og økte krav til tekniske anlegg. Utvidelse av tilfluktsrommet krever også konstruktive og planmessige endringer med vesentlige tekniske, konstruktive og kostnadsmessige konsekvenser for den samlede løsningen som er tilbudt. Avviket må prissettes tilsvarende differansen opp mot den høyeste opsjonsprisen for tilfluktsrom i konkurransen, eller ved å trekke ut opsjonsprisene fra tilbudsprisene. I begge tilfeller ville klager vunnet konkurransen. Dernest inngår tilfluktsrommet på flere punkter i evalueringen under «*Løsningsforslag*», men har også mer tungtveiende betydning i evalueringen med hensyn til arealdisponeringen og utformingen av øvrige arealer.

- (25) Avviket kan ikke rettes i samspillsfasen. Valgte leverandør har allerede ved tilbudsevalueringen fått en konkurransefordel. Dersom innklagede i samspillsfasen krever at valgte leverandør oppfyller kravene for sykehjem, ville dette innebære en betydelig prisøkning som ikke er reflektert i tilbudssummen, og som innklagede ikke kunne kreve oppfyllelse av basert på det aksepterte tilbudet. Det vil også medføre endringer i valgte leverandørs tilbudte løsningsforslag som ligger til grunn for evalueringen under kvalitet. Konkurransegrunnlaget åpner ikke for en løsning med to mindre tilfluktsrom.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (26) Kravene til tilfluktsrom er funksjonskrav innenfor fastprisen, og ikke en spesifisert mengde eller et eget priselement. Valgte leverandør tok ikke forbehold mot kravene. I forhandlingsmøtet bekreftet valgte leverandør eksplisitt at tilbudet omfatter alt som er nødvendig for å få etablert tilfluktsrommet, og dette ble også stadfestet i det reviderte tilbudet etter forhandlingene. Valgte leverandør har dermed tilbudt en fastpris som inkluderer forskriftsmessig tilfluktsrom. Det innebærer at dersom tilbudt tilfluktsrom ikke skulle være forskriftsmessig, må dette justeres for valgte leverandørs regning og risiko ved utførelsesfasen.
- (27) Det var ikke fastsatt hvilke krav som ville gjelde for tilfluktsrommet ved tilbudsfristen og evalueringen. Innklagede tok utgangspunkt i 1995-forskriften, men alle parter måtte være forberedt på andre krav dersom det ble vedtatt ny forskrift. I lys av denne usikkerheten ble det ikke lagt opp til noen fasit vedrørende hvor stort areal det var nødvendig for leverandørene å beregne. Leverandørenes arealberegning var derfor kun illustrasjoner som dannet grunnlag for forhandlinger, og som skulle vise gjennomførbarhet og fleksibilitet/endringsmuligheter. Tilbudet inneholder derfor ingen avvik fra kravene til tilfluktsrom.
- (28) Under enhver omstendighet er et eventuelt avvik ikke «vesentlig». Det anførte avviket gjelder et krav til størrelse som ikke var endelig på tilbudstidspunktet, og det er tale om et skisseprosjekt som skal utvikles i løpet av samspillsperioden. Det er ikke grunnlag for at et større areal på over 500 m² vil kreve gjennomgripende omprosjektering med store konsekvenser for valgte leverandørs skisseløsning. Et eventuelt økt arealbehov lar seg håndtere innenfor rammene av videre prosjektering og valgte leverandørs tilbud. Valgte leverandørs tilbudte løsning er fleksibel, og åpner for at et større tilfluktsromareal kan tilpasses, bygges ut og løses på flere alternative måter, uten at det medfører behov for større omprosjektering av valgte leverandørs løsning, og/eller flytting av tekniske rom.
- (29) Videre utgjør tilfluktsrommet en svært liten del av anskaffelsen, og innklagede vurderer å ikke bygge tilfluktsrom, noe leverandørene har vært kjent med. Innklagde har heller ikke bedt om egen tilbudspris på tilfluktsrom eller utformet nærmere spesifikasjoner, og tilfluktsrom var heller ikke et moment i evalueringen av løsningsforslag. Ettersom valgte leverandør er bundet til å levere forskriftsmessig tilfluktsrom innenfor den tilbudte prisen, er det klart at avviket ikke er vesentlig. Legges det til grunn at valgte leverandørs arealberegning var feil og bindende for innklagende, kan et slikt avvik uansett prissettes på forsvarlig og presist vis. Denne prisen vil være forholdsvis minimal, og er ikke egnet til å endre rangeringen mellom leverandørene. Det som vil være mest rimelig og forutberegnelig, vil være å ta utgangspunkt i kvadratmeterprisen som valgte leverandør selv har tilbudt. Også dersom det tas utgangspunkt i LABs tilbudte kvadratmeterpris, som

var det nest dyreste, ligger merkostnaden klart under de 7,5 millioner kronene som må til for å endre rangeringen mellom leverandørene.

Klagenemndas vurdering:

- (30) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder totalentreprise med samspill for nytt helse- og omsorgssenter som er en bygge- og anleggsanskaffelse. Konkurransen er etter det opplyste gjennomført etter 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 III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (31) Klagenemnda skal ta stilling til om valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist fra konkurransen.
- (32) Forskriften § 24-8 første ledd bokstav b fastlegger at oppdragsgiveren «*skal*» avvise tilbud som inneholder «*avvik*» fra anskaffelsesdokumentene som er «*vesentlige*».
- (33) Klagenemnda vurderer først om valgte leverandørs tilbud inneholder «*avvik*» fra anskaffelsesdokumentene.
- (34) Et «*avvik*» foreligger der leverandørens tilbud på et eller flere punkter skiller seg fra det som fremgår av anskaffelsesdokumentene. Konsekvensen av et «*avvik*» er at oppdragsgiver, ved å akseptere tilbudet, ikke kan kreve oppfyllelse i henhold til anskaffelsesdokumentene, jf. NOU 2024: 9 side 192, LB-2019-85112 og klagenemndas avgjørelse i stornemndsak 2025/1014, avsnitt 32. Hvorvidt et tilbud inneholder avvik, beror på en tolkning av tilbudet i lys av anskaffelsesdokumentene. Utgangspunktet for tolkningen av anskaffelsesdokumentene er hvordan det fremstår for rimelig opplyste og normalt påpasselige leverandører, se HR-2025-1098-A (Consto), avsnitt 46 og EU-domstolens avgjørelse i sak C-42/13 (Cartiera dell'Adda).
- (35) Spørsmålet er om valgte leverandørs tilbud inneholder «*avvik*» fordi tilfluktsrommet ble basert på arealkravene for rekonvalesenthjem og aldershjem, og ikke arealkravene for sykehjem.
- (36) Kravene som omtales i det følgende, var inntatt med samme ordlyd i både rom- og funksjonsbeskrivelsen og den tekniske beskrivelsen, se sakens bakgrunn avsnitt 7 og 9. Det står først at det «*forventes ny forskrift for tilfluktsrom ved årsskiftet 2025/2026, og denne skal legges til grunn for utforming/areal og tekniske/bygningsmessige løsninger.*» Deretter fremgår det at leverandørene selv skulle dimensjonere arealbehovet ut fra «*forskrift/veileder*» og inkludere arealberegningen i tilbudet.
- (37) Forskriften som var forventet, er ikke vedtatt. Denne ble sendt på høring 19. juni 2026 med høringsfrist 15. oktober 2026, og i høringsnotatets «*Forslag til ny forskrift om tilfluktssteder*» er det ikke relevante bestemmelser om dimensjonering av areal.² Det er dermed naturlig å se bort ifra punktet om at den nye forskriften skulle legges til grunn. Dette understøttes også av at det i både rom- og funksjonsbeskrivelsen, og den tekniske beskrivelsen, var presisert at bygget skulle «*prosjekteres og utføres iht. gjeldende norsk regelverk.*» Videre er det mest nærliggende å forstå formuleringen «*forskrift/veileder*»

² [Høringsnotat med forslag til ny forskrift om tilfluktssteder.](#)

som en henvisning til någjeldende forskrift 15. mars 1995 nr. 254 om tilfluktsrom (heretter *forskrift om tilfluktsrom av 1995*), og den tilhørende veilederen.

- (38) Klagenemnda legger etter dette til grunn at en aktsom leverandør måtte forstå at tilfluktsrommet skulle dimensjoneres ut ifra gjeldende forskrift om tilfluktsrom av 1995 og den tilhørende veilederen. Det bemerkes at både klager og valgte leverandør har lagt til grunn denne forskriften. Slik kravene er formulert, kan ikke innklagedes anførsel om at det bare er stilt funksjonskrav til tilfluktsrommene føre frem. Selv om det har vært opp til leverandørene å beregne areal, skulle det tas utgangspunkt i forskriften.
- (39) Det følger av veilederen punkt 2.2.14 «*Spesielle regler for helseinstitusjoner*» at antall pasienter skal beregnes ut ifra antall godkjente sengeplasser på institusjonen i fredstid. På sykehjem skal 80 prosent regnes som sengeliggende pasienter og 20 prosent skal regnes som andre pasienter. På rekonvalesent- og aldershjem m.v. er forholdet motsatt slik at 20 prosent skal anses som sengeliggende, mens 80 prosent skal anses som andre pasienter. Videre følger det av punkt 2.2.17 at det skal regnes et areal på 3,0 m² per sengeliggende pasient, 0,9 m² per annen pasient og 0,6 m² per besøkende og ansatt. Det fulgte av konkurransegrunnlaget at leverandørene ved beregningen skulle legge til grunn «*totalt 193 beboerrom og 100 ansatte*», «*10 legekontor med 4 pasienter per time*», at «*ventesone for lege har 4 plasser*» samt legge på «*10% ekstra antall personer for å ha noe fleksibilitet i neste fase*».
- (40) Det er ikke tvilsomt at en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør må ha forstått at deler av prosjektet gjelder sykehjem. Dette fremgår eksplisitt av konkurransegrunnlaget, se sakens bakgrunn avsnitt 2. I hvilken grad prosjektet gjelder sykehjem, er imidlertid mer uklart. Det er opplyst om at sykehjemmet vil utgjøre 59 av de samlede 191 boenhetene i prosjektet, og at leverandørene skal ta utgangspunkt i totalt 193 beboerrom. Dette kan tilsi at omtrent 30 prosent av beboerne må regnes som pasienter på sykehjem.
- (41) Valgte leverandør beregnet et areal på 460 m², noe som var den laveste beregningen av leverandørene som innga tilbud i konkurransen, jf. sakens bakgrunn avsnitt 21. Det følger av valgte leverandørs tilbudsdokumenter at utregningen har «*tatt utgangspunkt i dimensjoneringen for alders- og rekonvalesenshjem*», og at det ble «*lagt til grunn at 20% av beboerne er sengeliggende*». Valgte leverandør viste i den forbindelse til at «*[p]ersoner med kognitiv svikt kan være i god fysisk tilstand*», se sakens bakgrunn avsnitt 12.
- (42) Arealberegningene for tilfluktsrommet i valgte leverandørs tilbud er altså basert på kravene for rekonvalesent- og aldershjem, der kun 20 prosent av pasientene skal anses som sengeliggende. Det er dermed ikke hensyntatt at omtrent 30 prosent av beboerne må anses som pasienter på sykehjem. For denne delen skulle det vært lagt til grunn at 80 prosent av pasientene er sengeliggende, og ikke 20 prosent. Ettersom det skal regnes 2,1 m² mer per sengeliggende pasient enn for andre pasienter, må valgte leverandør ha beregnet et for lite areal i tilbudet.
- (43) Videre kan ikke klagenemnda se at referatet fra forhandlingsmøtet og valgte leverandørs reviderte tilbud kan tas til inntekt for at den tilbudte prisen omfatter et tilfluktsrom som oppfyller arealkravene i forskriften. Slik det fremstår for nemnda, var verken innklagede eller valgte leverandør i forhandlingsrunden klar over at tilbudet inneholdt avvik fra de aktuelle kravene, se sakens bakgrunn avsnitt 13 og 14.

- (44) Klagenemnda har etter dette kommet til at valgte leverandørs tilbud inneholder «avvik», ved at det er beregnet et for lite areal til tilfluktsrommet.
- (45) Klagenemnda går så over til å vurdere om avviket som er konstatert i valgte leverandørs tilbud er «vesentlig».
- (46) Ordlyden «vesentlig» gir anvisning på en viss terskel. Om denne terskelen er nådd, beror på en konkret objektiv vurdering av betydningen av avviket, jf. HR-2025-1098-A (Consto), avsnitt 42. Sentrale momenter i vesentlighetsvurderingen er «[k]arakteren av kravet det avvikes fra, hvor stort avviket er, viktigheten av bestemmelsene det avvikes fra, kravets betydning for oppdragsgiver, om avviket er egnet til å forrykke konkurransen mellom leverandørene, om avviket er egnet til å forrykke risikoen i kontraktsforholdet, og i hvilken grad avviket kan prissettes», jf. Consto, avsnitt 42, med henvisning til NOU 2024: 9 Ny lov om offentlige anskaffelser, Andre delutredning side 194. Videre er det sentralt om avviket er til hinder for en objektiv sammenligning av tilbudene, jf. Consto, avsnitt 80, med henvisning til rettspraksis fra EU domstolen.
- (47) Avvik fra absolutte krav skal som den klare hovedregel anses som «vesentlige», og automatisk føre til avvisning av tilbudet uten noen nærmere vurdering av avvikets betydning, jf. klagenemndas avgjørelse i stornemndsak 2025/1014, avsnitt 46-49. Vurderingstemaet for om et krav er absolutt, er om en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør, basert på en konkret og objektiv tolkning av anskaffelsesdokumentene, vil forstå det aktuelle kravet som absolutt, jf. Consto, avsnitt 56.
- (48) Kravene som gjelder for tilfluktsrom, er ikke omtalt i konkurransegrunnlaget som «obligatoriske krav» «absolutte krav», «minstekrav», «minimumskrav» eller på annen måte fremhevet som særlig viktige. For en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør må det derfor ha vært nærliggende å forstå anskaffelsesdokumentene slik at avvik knyttet til tilfluktsrom, ikke nødvendigvis ville medføre automatisk avvisning av tilbudet.
- (49) Spørsmålet blir da om avviket er «vesentlig[]» ut fra en objektiv vurdering av avvikets betydning.
- (50) I en konkurranse der det skal gjennomføres en samspillfase, kan planlagt videreutvikling av det beste tilbudet ha betydning for vurderingen av om et avvik er «vesentlig». Oppdragsgiveren må imidlertid ha et forsvarlig grunnlag for å kunne sammenligne tilbudene og utpeke det beste tilbudet, se klagenemndas avgjørelse i sak 2025/1753, avsnitt 52. Hvis avviket kan håndteres i samspillfasen, vil det kunne tilsi at avviket ikke er «vesentlig», se klagenemndas avgjørelse i sak 2022/282 avsnitt 33 med videre henvisninger til sakene 2020/489 avsnitt 50-51, 2019/41 avsnitt 32-34 og 2019/277 avsnitt 21-22. En forutsetning for at et avvik skal kunne rettes i samspillfasen, er imidlertid at avviket ikke har gitt leverandøren en fordel i evalueringen som er egnet til å forrykke konkurranse mellom leverandørene.
- (51) Dersom avviket kan prissettes og den aktuelle prisen ikke påvirker rangeringen av tilbudene, tilsier dette at avviket ikke har gitt en fordel som er egnet til å forrykke konkurransen, se NOU 2024: 9 s. 194. Avvik må prissettes på en saklig og forsvarlig måte, ut fra en vurdering av hvilke merkostnader avviket maksimalt kan påføre

oppdragsgiveren, jf. NOU 2024: 9 s. 194-195, NOU 2014:4 punkt 25.4.11 og eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2025/1837, avsnitt 79.

- (52) Innklagede har med bistand fra Norconsult forklart hvordan avviket i valgte leverandørs tilbud kan prissettes. Det vises til at arealet kan økes fra 460 m² til 715 m² ved å ta i bruk en del av parkeringskjelleren, og at dette med utgangspunkt i valgte leverandørs tilbudte kvadratmeterpriser vil gi en merkostnad på om lag 2 600 000 kroner. Innklagede forklarer videre at av det totale arealet på 715 m², vil 330 m² mangle overdekning med armert betongdekker, men at dette kan løses ved bruk av mantel. Merkostnaden for dette er beregnet med utgangspunkt i markedspriser fra Norsk Prisbok, og det er utarbeidet et overslag som omfatter alle identifiserbare tilleggsposter. Ifølge innklagede vil mantelløsningen gi en merkostnad på om lag kr 2 650 per m², og dermed utgjøre om lag 875 000 kroner for 330 m². I tillegg kommer kostnader til kjøreport etter tilfluktsromstandard. Den samlede tilleggskostnaden beregnes da grovt til 1 500 000 kroner. Samlet sett vil et økt areal på 255 m² med valgte leverandørs tilbudte kvadratmeterpris, mantelløsningen og kjøreport gi en merkostnad på om lag 4 100 000 kroner. Videre viser innklagede til at LAB AS tilbød den nest dyreste kvadratmeterprisen, og at deres løsning innebærer bruk av mantel og kjøreport etter tilfluktsromstandard. Dersom LAB AS' tilbudte kvadratmeterpris legges til grunn, vil merkostnaden for tilleggsarealet være på om lag 5 100 000 kroner. Også med dette utgangspunktet ligger merkostnaden klart under 7 500 000 kroner, som må til for å endre rangeringen mellom leverandørene.
- (53) Slik klagenemnda forstår innklagede, vil prisberegningene av løsningen med mantel og kjøreport der kvadratmeterprisen til LAB AS legges til grunn, utgjøre de maksimale merkostnadene som avviket kan medføre. Klagenemnda har ingen rettslige innvendinger mot innklagedes fremgangsmåte ved prissettingen av avviket, og legger til grunn at avviket er prissatt på saklig og forsvarlig måte. Beregningene viser at avviket ikke har påvirket valgte leverandørs tilbud i en slik grad at det er egnet til å forrykke konkurransen.
- (54) Videre er det ikke holdepunkter i begrunnelsen som ble meddelt klager, eller i andre bevis fremlagt for klagenemnda, for at tilfluktsrommet ble vektlagt i evalueringen av tilbudene under tildelingskriteriet «*Løsningsforslag*». Det understrekes at det ikke nødvendigvis kan settes likhetstegn ved at oppdragsgiveren faktisk har vektlagt et bestemt forhold, bare fordi dette forholdet ligger innenfor tildelingskriteriets rammer.
- (55) Innklagede har beskrevet flere løsninger for hvordan tilfluktsrommets areal kan økes i samspillsfasen, uten at det vil kreve gjennomgripende omprosjektering av valgte leverandørs skisseløsning eller endringer i den arkitektoniske fremstillingen. Ett eksempel er løsningen med mantel og kjøreport omtalt i avsnitt 52 over. Innklagede har også vist til at det kan bygges to separate tilfluktsrom innenfor arealet i kjeller, der hvert rom ivaretar kravene som gjelder for tilfluktsrom inntil 500 m². Som nevnt skulle tilfluktsrommet utformes etter forskrift om tilfluktsrom av 1995, og denne åpner for å dele tilfluktsrommet opp i flere mindre enheter, jf. veilederen punkt 4.5.3. Nemnda finner det derfor ikke sannsynliggjort at valgte leverandørs tilbud som følge av avviket har fått noen konkurransefordel under tildelingskriteriet «*Løsningsforslag*».
- (56) Klagenemnda finner på denne bakgrunn avviket som er konstaterte i valgte leverandørs tilbud ikke er «*vesentlig*». Innklagede var dermed ikke forpliktet til å avvise valgte leverandørs tilbud fra konkurransen.

Konklusjon:

Osterøy kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Bjørn Berg

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur