



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

**Saken gjelder:** Avvisning av tilbud. Tilbudsevaluering.

*Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for heldøgns bo- og omsorgstilbud for voksne og barn. Klager anførte at innklagede hadde plikt til å undersøke opplysninger i tilbudet til leverandøren rangert som nummer en, og at kontrollen ville avdekke at tilbudet inneholdt vesentlig avvik, herunder antasert mislighold, og at innklagede hadde lagt til grunn feil faktum i evalueringen. Det ble også anført at evalueringen var vilkårlig, sterkt urimelig og i strid med de grunnleggende prinsippene. Klagers anførsler førte ikke frem.*

### Klagenemndas avgjørelse 1. juni 2026 i sak 2026/0782

**Klager:** Human Care Bo AS

**Innklaget:** Stavanger kommune

#### Klagenemndas

**medlemmer:** Hallgrim Fagervold, Kjersti Holum Karlstrøm og Elisabeth Wiik

#### Bakgrunn:

(1) Stavanger kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde 2. desember 2025 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av parallelle rammeavtaler om heldøgns bo- og omsorgstilbud for barn og voksne. Det skulle inngås rammeavtale med to leverandører som hadde tilbud til både voksne brukere og til barn. Rammeavtalen skulle ha en varighet på to år, med opsjon på forlengelse på to pluss to pluss to år, totalt åtte år. Anskaffelsens verdi var estimert til 800 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 16. januar 2026.

(2) Om anskaffelsens formål var det blant annet angitt i konkurransegrunnlaget punkt 1:

*«Formålet med anskaffelsen er å sikre kvalitetsgodkjente tjenester for de brukere Stavanger kommune ikke kan dekke behovet for i egen regi. Brukerne skal ha et godt og tilrettelagt tjenestetilbud i trygge og kompetente omgivelser.*

*Tilbudet om heldøgnbemannet bolig og omsorgstilbud skal gjelde for personer over 18 år med tilretteleggingsbehov av ulik grad som for eksempel utviklingshemning, psykisk sykdom, fysiske funksjonsnedsettelse [sic], rusmiddelavhengighet, eller andre former for reduserte kognitive funksjoner. Bruker som får tilbud om på bo i Leverandørs bolig skal inngå leieavtaler med Leverandør.*

*Tilbud om barnebolig skal gjelde for barn i alderen 0-18 år som Stavanger kommune ikke har kapasitet til i egne barneboliger. Barn som tildeles barnebolig er barn med tilretteleggingsbehov av ulik grad som for eksempel utviklingshemning, psykisk sykdom, fysiske funksjonsnedsettelse, rusmiddelavhengighet, eller andre former for reduserte kognitive funksjoner.»*

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 [post@knse.no](mailto:post@knse.no)

- (3) Forventet oppstart av rammeavtalen var 1. mai 2026. Videre var følgende angitt om kontraktens omfang:

*«Per i dag benytter Oppdragsgiver tjenestene under avtalen om heldøgns bo- og omsorgstjenester og barnebolig for til sammen 21 brukere.*

*Dette er en situasjonsbeskrivelse per dags dato og opplysningen gis kun som informasjon for å angi omfanget av avtalen.*

*Antall brukere og boliger kan endres i avtaleperioden.»*

- (4) Tildeling av kontrakt ville skje basert på «Kvalitet», vektet 60 prosent, og «Pris», ventet 40 prosent. Kvalitetskriteriet var angitt slik:

*«Oppdragsgiver ønsker en leverandør som gir brukerne et godt og tilrettelagt tjenestetilbud i trygge og kompetente omgivelser. Som grunnlag for evaluering av tildelingskriteriet vil leverandørs besvarelse av "B"-kravene i kravspesifikasjonen bli vurdert.*

**Dokumentasjonskrav:** *Leverandør skal levere besvarelse på de angitte kravene fra kravspesifikasjon som ett vedlegg.»*

- (5) Om besvarelsen av kravspesifikasjonen var det også angitt at besvarelsen skulle *«følge samme struktur som oppbygningen av kravspesifikasjonen og vedlegges tilbudet samlet i ett dokument med tydelig henvisning til hvilket punkt som blir besvart.»*
- (6) I kravspesifikasjonens informasjonsfane fremgikk følgende om kravkategorier:

Kravkategori		Beskrivelse
A	"Skal" krav	Avvik fra "skal krav" kan føre til avvisning om avviket er vesentlig. Det beror på en konkret helhetsvurdering hvorvidt avviket/avvikene er vesentlig eller ikke.
B	"Bør" krav	Viktige krav som bør tilfredsstilles, og som skal evalueres. Avvik vil ikke føre til avvisning.

- (7) Videre var det presisert:

*«Alle "bør" kravene skal dokumenteres. Leverandøren skal beskrive hvordan han vil utføre oppdraget slik at kravspesifikasjonens krav blir oppfylt og at kvaliteten blir best mulig innenfor den økonomiske rammen som konkurransegrunnlaget beskriver. "Bør" krav blir gjenstand for evaluering av tildelingskriteriet "Kvalitet".»*

- (8) I kravspesifikasjonens punkt 4 var det stilt «Krav til lokaler, beliggenhet og kapasitet». Kravene 4.1 til 4.4 og 4.7 var:

4.1	<i>Heldøgns bo- og omsorgstjenester Leverandøren skal stille til rådighet egne boenheter til brukere, som inneholder oppholdsrom/kjøkken, soverom og bad. Boenheten skal være adskilt fra ansattes areal. Ved behov skal Leverandør stille til rådighet bolig som er universelt utformet.</i>	A	<i>ja/nei Leverandør skal i eget vedlegg beskrive hvordan kravet oppfylles</i>
-----	---	---	--

4.2	<i>Barnebolig</i> <i>Det kreves at hver bruker får en egen boenhet med soverom og bad/toalett, eventuelt kan inntil tre barn dele bad/toalett etter nærmere avtale med Oppdragsgiver. Bruker skal ha tilgang til fellesareal som inneholder kjøkken/oppholdsrom. Det skal være god plass til fysisk utfoldelse både innendørs og utendørs. Ved behov skal Leverandør stille til rådighet bolig som er universelt utformet.</i>	A	<i>ja/nei</i> <i>Leverandør skal i eget vedlegg beskrive hvordan kravet oppfylles</i>
4.3	<i>Leverandør skal stille atskilte bolig(er) tilveie for barn under 18 år (barnebolig) og bolig(er) benyttet til brukere over 18 år. Når bruker fyller 18 år kan det gis mulighet for at bruker fortsetter å bo i samme bolig (barneboligen) i en overgangsperiode, etter vedtak hjemlet som bolig med heldøgns bo og omsorgstjenester.</i>	A	<i>ja/nei</i>
4.4	<i>Leverandør skal stille til rådighet egnede boliger for minst tre brukere med bemanningsbase i samme bygning. Bygningen skal være funksjonell slik at brukere med ulikt behov kan bo i samme bygning.</i> <i>Leverandør vil bli vurdert ut fra tilnærming til løsning av kravet.</i>	B	<i>ja/nei</i> <i>Leverandør skal i eget vedlegg beskrive hvordan kravet oppfylles</i>
4.7	<i>Boligene skal ligge i Stavanger kommune, eller innenfor Nord-Jæren, ha gåavstand til et godt kollektivtransporttilbud både uke/helg, og ha servicetilbud i nærområdet. Oppdragsgiver skal godkjenne beliggenhet og om boligen tilfredsstiller krav til barnebolig og bolig for heldøgnsomsorgstjenester.</i>	A	<i>ja/nei</i>

- (9) Innklagede mottok flere spørsmål til konkurransen som ble svart ut før tilbudsfristen. Spørsmål 1 var hva leverandører uten tilgjengelige lokaler på tilbudstidspunktet skulle gjøre, som innklagede besvarte slik:

*«Oppdragsgiver bekrefter at dersom en leverandør ikke har lokaler som oppfyller krav i konkurransen på tilbudstidspunktet, skal det legges ved en lokalbasert plan som viser hvordan egnede boliger vil fremskaffes.»*

- (10) Spørsmål 2 var om leverandørene hadde anledning til å tilby gradvis opptrapping av tilbudet. Til dette svarte innklagede:

*«Leverandør skal kunne levere hele det avtalte tjenestetilbudet fra oppstart av kontrakten. Oppdragsgiver kan, dersom særlige forhold knyttet til enkeltbrukere gjør det nødvendig, vurdere midlertidige overgangsordninger i en avtalt periode. Det forutsetter at leverandør har en plan som viser hvordan full tjenesteleveranse vil oppnås. Eventuelle slike ordninger vil i så fall etableres og forvaltes av Oppdragsgiver, og innebærer ingen generell adgang til gradvis iverksettelse av tjenestetilbudet. Oppdragsgiver viser ellers til punkt 2 i dokumentet Konkurranseregler samt punkt 9.6 i kravspesifikasjon.»*

- (11) Spørsmål 4 og 18 gjaldt hvor mange barn som var omfattet av avtalen. Til dette svarte innklagede at det var to, men at antallet kunne øke i løpet av kontraktsperioden, og at antall brukere over 18 år var 19.
- (12) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede fem tilbud, herunder fra Human Care Bo (heretter *klager*) og Ecura Bo og Habilitering AS.
- (13) Den 16. februar 2026 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt Ecura Bo og Habilitering AS på første prioritet (heretter *Ecura*) og klager på andre prioritet. Ecura hadde fått 9,4 poeng på kvalitetskriteriet, som resulterte i et pristillegg på 8 670 232 kroner på tilbudssummen på 96 335 910 kroner, totalt 105 006 142 kroner. Klager hadde fått 8,8 poeng på kvalitetskriteriet, noe som resulterte i et pristillegg på 16 500 395 kroner på tilbudssummen på 91 668 859 kroner, totalt 108 169 254 kroner.
- (14) Begrunnelsen for poenggivningen under kvalitetskriteriet som var inntatt i tildelingsbrevet var:

*«Ecura Bo og Habilitering har levert konkurransen [sic] beste besvarelse på kvalitet. Leverandøren gir gjennomgående i sin besvarelse en tydelig, strukturert og faglig solid redegjørelse som gir oppdragsgiver høy grad av trygghet for at anskaffelsens formål er godt forstått. Besvarelsen inneholder flere elementer som går utover det som er etterspurt i konkurransegrunnlaget, og som tilfører merverdi til leveransen.*

*Human Care Bo har levert konkurransen nest beste besvarelse på kvalitet. Leverandøren gir en grundig og detaljert redegjørelse som gir oppdragsgiver høy grad av trygghet for at anskaffelsens formål er godt forstått. Besvarelsen inneholder flere elementer som går utover det som er etterspurt i konkurransegrunnlaget og som tilfører merverdi, men ikke like mange som i besvarelsen til Ecura Bo og Habilitering.*

*Videre trekkes det frem i begge besvarelsene:*

- *Faglig tilnærming og metoder ivaretar oppdragsgivers behov*
  - *Rutiner for planlegging, gjennomføring og korrigerende av oppdragsutførelsen herunder organisering av tjenestene er godt beskrevet med tilstrekkelig dybde, omfang og detaljer*
  - *Oppdragsgiver er trygg på at de boliger leverandør tilbyr vil møte våre behov herunder være egnet til at flere brukere kan trygt bo sammen*
  - *Det følger en detaljert redegjørelse for opplærings- og kompetansetiltak, herunder opplæringsplan med innhold, varighet og gjennomføringsform»*
- (15) Av en intern evalueringsmatrise fremgikk følgende om evalueringen av Ecuras oppfyllelse av krav 4.4:
- *Skriver utfyllende og konkret om at de tilpasser boliger individuelt*
  - *Viser til samarbeid med navngitte eksterne eiendomsaktører – viser til konkrete boliger, også trygt med ekspertise fra folk som vet hva de driver med*
  - *Vil imøtekomme våre krav, bekrefter at de har forstått oppdraget, individuelle tilpasninger (9 poeng)*

- (16) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 29. mars 2026. Klagebehandling startet samme dag, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (17) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (18) Klagenemnda ba innklagede i e-post 19. mai 2026 om en redegjørelse for hva som ble vektlagt knyttet til henvisningen i begrunnelsen til «*konkrete boliger*». Innklagede besvarte henvendelsen med en nærmere begrunnelse i e-post 21. mai 2026. Klager innga merknader til dette samme dato.
- (19) Nemndsmøte i saken ble avholdt 1. juni 2026.

### **Anførsler:**

#### ***Klager har i det vesentlige anført:***

- (20) Ecura har oppgitt fire konkrete boliger i sitt tilbud, som Ecura ikke disponerte på tilbudstidspunktet, og heller ikke kommer til å disponere innen 1. mai 2026, som er estimert kontraktsoppstart. Dette er fordi samtlige av disse fire boligene er leid ut til klager og er i aktiv drift.
- (21) Innklagede har brutt regelverket ved ikke å undersøke opplysningene Ecura har oppgitt om disse fire konkrete boligene. Slik undersøkelsesplikt forelå allerede på tilbudstidspunktet. Klager har fremlagt konkrete og verifiserbare opplysninger som viser at boligene allerede er gjenstand for eksisterende leieforhold med klager. Undersøkelsesplikten gjelder frem til kontrakt er inngått, og ikke bare på evalueringstidspunktet. Når korrekt faktum er lagt til grunn, må dette føre til at valgte leverandørs tilbud avvises, eller at det gis ny poengsum.
- (22) Selv om det ikke var påkrevd å ha boliger på tilbudstidspunktet, kommer det klart frem av anskaffelsesdokumentene at dette måtte være på plass til kontraktstidspunktet, gjennom en lokalbasert plan som viser hvordan egnede boliger vil fremskaffes. Det er ikke åpnet for en generell opptrappingsperiode. Boligkravene utgjør også sentrale kontraktsforpliktelser. Ingen av boligene vil være tilgjengelige for valgte leverandør til kontraktsoppstart 1. mai 2026. Det er heller ikke vist til andre boliger som kan oppfylle kravene i kravspesifikasjonen fra 1. mai 2026. Ecuras tilbud skulle derfor vært avvist på grunn av antasert mislighold fra kravene 4.1 til 4.3.
- (23) Alternativt må valgte leverandørs tilbud avvises fordi det inneholder vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene. Avviksvurderingen må baseres på tilbudets reelle innhold, og tilbudet kan ikke anses å oppfylle boligkravene uavhengig av dets formelle fremstilling. Kontraktsrettslige misligholdsbeføyelser avhjelper ikke avviket, da det ikke kan frembringes boliger leverandøren ikke har tilgang til. Valgte leverandørs tilbud avviker fra krav 4.1, 4.2 og 4.3. Avviket knytter seg til kjernen i kontraktsforpliktelsen, og berører samtlige brukergrupper. Avviket er derfor vesentlig.
- (24) Dersom Ecuras tilbud ikke avvises, er det under enhver omstendighet lagt til grunn feil faktum i evalueringen av evalueringskrav 4.4. Klager fikk her 9 poeng, og ut fra Ecuras totalsum, synes de å ha fått en score på 9 poeng eller mer på dette punkt. At de to tilbudene

er gitt lik score, fremstår uforståelig. Evalueringen er vilkårlig, grovt urimelig og i strid med de grunnleggende prinsippene i loven § 4.

- (25) Krav 4.4 tilsier at leverandøren skal stille til rådighet egnede boliger for minst tre brukere med bemanningsbase i samme bygning. Bygningen skal være funksjonell slik at brukere med ulikt behov kan bo i samme bygning. Innklagede må for det første vurdere det konkrete innholdet i den lokalbaserte planen, særlig de boligene som leverandøren har konkretiserer, og vurdere i hvilken grad disse oppfyller kommunens behov, for eksempel egnethet, funksjonalitet og mulighet for flere brukere å bo i samme bygg. For det andre må innklagede vurdere i hvilken grad planen er realistisk og gjennomførbar, som må vurderes innenfor de rammer som ellers er satt i konkurransegrunnlaget, herunder at tjenesteleveransen skal være på plass innen 1. mai 2026. Innklagede må derfor ha lagt til grunn at Ecuras konkretiserte boliger ville være tilgjengelig for dem ved kontraktsoppstart. Det er ikke spesifisert andre boliger i deres tilbud, og det finnes ingen annen måte å forklare hvordan Ecura har fått 9 poeng eller mer.
- (26) Alternativt har oppdragsgiver ansett de fire konkretiserte boligene som eksempler, men da er det ikke mulig å forstå hva innklagede egentlig har evaluert. Evalueringen fremstår da helt vilkårlig og i strid med likebehandlingsprinsippet.
- (27) Det er en rekke forhold som skiller klager og Ecuras tilbud. Ecuras tilbud inneholdt en lokalplan, intensjonsavtaler og samarbeidsavtaler med boligleverandører. Disse er likevel ikke rettslig bindende for senere avtaleinngåelse, og gir ingen sikkerhet for at Ecura faktisk vil kunne disponere egnede boliger til kontraktsoppstart. Klager har tilbudt boliger som faktisk disponeres til kontraktsoppstart, og som er godkjente for den aktuelle bruken, totalt 11 operative, egnede og godkjente boliger. Det er derfor vanskelig å se hvordan tilbudene er vurdert som like gode på dette punktet.

***Innklagede har i det vesentlige anført:***

- (28) Det bestrides at regelverket er brutt. Klagers fremstilling bygger på en uriktig forståelse av konkurransegrunnlaget, en feilaktig fremstilling av rettslige vurderingstema og på forutsetninger om faktum som ikke kan legges til grunn.
- (29) I den foreliggende saken forelå ingen klare, objektive holdepunkter for at tilbudet inneholdt uriktige opplysninger eller ikke kunne oppfylles. Valgte leverandørs tilbud inneholdt ingen forbehold eller opplysninger som indikerte at kontraktsforpliktelsene ikke ville kunne oppfylles. At klager i ettertid har fremlagt opplysninger og vurderinger om privatrettslige forhold mellom klager og ulike utleiere, er ikke i seg selv tilstrekkelig til å etablere en undersøkelsesplikt. Slike etterfølgende forhold kan heller ikke uten videre legges til grunn som korrekt faktum ved evalueringen.
- (30) Valgte leverandørs tilbud inneholdt en redegjørelse for hvordan boligbehovet skulle ivaretas. Konkurransegrunnlaget stilte ikke krav om at leverandøren måtte ha faktisk rådighet over identifiserte boliger på tilbudstidspunktet. Tvert imot ble det uttrykkelig åpnet for at leverandører som ikke hadde dette, kunne levere en lokalbasert plan som viste hvordan egnede boliger ville fremskaffes. Det var heller ikke stilt krav om at konkret identifiserte boliger måtte være endelig disponert allerede på tilbudstidspunktet. Det avgjørende var at leverandøren i tilbudet redegjorde for hvordan behovet skulle dekkes ved kontraktsoppstart. Avviksvurderingen må derfor knyttes til tilbudets innhold holdt opp mot anskaffelsesdokumentene, og ikke klagers etterfølgende innsigelser om mulig manglende faktisk oppfyllelse. Valgte leverandør leverte en slik lokalplan, og redegjorde

for hvordan boligbehovet skulle ivaretas i tråd med kravspesifikasjonen. Det foreligger derfor ikke antasipert mislighold ved valgte leverandørs tilbud. Av samme grunn foreligger heller ikke vesentlig avvik ved valgte leverandørs tilbud.

- (31) Klagers anførsel bygger i realiteten på at valgte leverandør ikke vil være i stand til å fremskaffe nødvendige boliger til kontraktstart. Dette er ikke i seg selv tilstrekkelig til å konstatere avvik ved tilbudet. Når det gjelder klagers innsigelser knyttet til enkelte navngitte boliger, bemerkes det at disse i hovedsak beror på privatrettslige og etterfølgende forhold mellom klager, utleier og eventuelle tredjeparter. Dette kan verken tas stilling til eller gis avgjørende vekt med mindre de klart og objektivt dokumenterer at tilbudet ikke kan oppfylles.
- (32) Krav 4.4 var et bør krav, der leverandørene skulle vurderes ut fra sin tilnærming til løsning av kravet. Det avgjørende var om det var beskrevet en egnet og realistisk løsning som viste forståelse for kommunens behov, herunder boligens funksjonalitet og muligheten for at flere brukere med ulike behov kan bo i samme bygg. Det er ikke lagt til grunn at valgte leverandør faktisk disponerte konkrete boliger på evalueringstidspunktet, eller at valgte leverandør skulle overta klagers eksisterende leieforhold. At de konkrete boligene uansett må godkjennes før de tas i bruk, understøtter at det ikke var de spesifikke adressene som var avgjørende. At klager ble vurdert som faglig solid, utelukker ikke at en annen leverandør etter en samlet skjønsmessig vurdering kunne gis noe høyere score. Dette ligger innenfor rammene av oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn. Evalueringen bygger derfor ikke på feil faktum, og er ikke vilkårlig eller urimelig.

#### **Klagenemndas vurdering:**

- (33) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder rammeavtale om heldøgns bo- og omsorgstilbud for voksne og barnebolig som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 800 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.

#### *Avvisning av tilbud*

- (34) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud.
- (35) Det følger av forskriften § 24-8 (1) bokstav b<sup>1</sup> at en oppdragsgiver «skal» avvise et tilbud som «inneholder vesentlige avvik fra kravspesifikasjonene».
- (36) Et avvik foreligger der oppdragsgiveren ikke kan kreve oppfyllelse i henhold til kontrakten og/eller kravspesifikasjonen dersom tilbudet aksepteres, se blant annet LB-2019-85112. Om et tilbud inneholder avvik, må dermed avgjøres ut fra en sammenligning av krav eller bestemmelser fastsatt i anskaffelsesdokumentene og det som er tilbudt, se LA-2024-140531.

---

<sup>1</sup> I den opprinnelige versjonen av klagenemndas avgjørelse, var § 11-13 (1) bokstav e angitt som feil hjemmel. Retting til § 24-8 (1) bokstav b ble gjort 2. juni 2026.

- (37) Det avgjørende for tolkingen 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. Også ved tolking av tilbudet, skal det legges til grunn en objektiv forståelse av ordlyden, se lagmannsrettens avgjørelse i LB-2017-61961.
- (38) Ved forventet manglende oppfyllelse, såkalt antesipert mislighold, vil det i utgangspunktet foreligge en avvisningsrett, se blant annet klagenemndas avgjørelse i sak 2023/236, avsnitt 69. Klagenemnda har likevel lagt til grunn at det unntaksvis også kan oppstå en avvisningsplikt i slike tilfeller, se klagenemndas avgjørelser i sak 2012/246, avsnitt 44-50, og 2021/119, avsnitt 34. Terskelen for å konstatere en slik plikt er imidlertid høy.
- (39) I kravspesifikasjonen var det stilt flere krav som rettet seg mot lokaler, beliggenhet og egnethet. Krav 4.1 til 4.4 og informasjon om hvordan kravspesifikasjonen skulle forstås, er gjengitt i sakens bakgrunn avsnitt 6 til 8. Krav 4.1 til 4.3 var merket med en A, som innebar at de var skal-krav, og at avvik fra disse kunne medføre avvisning, dersom de var vesentlige. Krav 4.4 var merket med en B, som innebar at det var et bør-krav, som ville være en del av evalueringen av kvalitetskriteriet.
- (40) For å dokumentere oppfyllelse, skulle leverandørene for kravene 4.1, 4.2 og 4.4 opplyse om kravet var oppfylt eller ikke med ja eller nei, samt levere en besvarelse hvor det var beskrevet hvordan kravet ville oppfylles. For krav 4.3 skulle det bare bekreftes om kravet var oppfylt eller ikke, med ja eller nei. Det var en del av denne besvarelsen at det var angitt fire konkrete boliger, som klager mener innklagede ikke kunne legge til grunn i ved vurderingen av tilbudene opp mot kravene i kravspesifikasjonen. Det er derfor kun krav 4.1 og 4.2 som er aktuelt å vurdere om det foreligger avvik fra, ved at det var disse to kravene som var skal-krav, og som skulle besvares i beskrivelsen.
- (41) Krav 4.1 hadde overskriften «*Heldøgns bo- og omsorgstjenester*» og gikk ut på at leverandøren skulle «*stille til rådighet egne boenheter til brukere*». Disse skulle inneholde oppholdsrom, kjøkken, soverom og bad, og skulle være adskilt fra ansattes areal. Ved behov skulle leverandøren «*stille til rådighet*» bolig som var universelt utformet.
- (42) Krav 4.2 hadde overskriften «*Barnebolig*», og gikk ut på at det for barneboligene skulle hver bruker få «*en egen boenhet med soverom og bad/toalett*». Etter nærmere avtale med innklagede, kunne inntil tre barn dele bad og toalett. Det var også stilt krav om at brukeren skulle ha «*tilgang til fellesareal som inneholder kjøkken/oppholdsrom*», og at det skulle være «*god plass til fysisk utfoldelse både innendørs og utendørs*». Også for barneboligene var det stilt krav om at leverandøren ved behov skulle «*stille til rådighet*» bolig som var universelt utformet.
- (43) Før tilbudsfristens utløp fikk innklagede flere spørsmål som ble svart ut til samtlige leverandører. Dette må da legges til grunn som en del av konkurransegrunnlaget, se for eksempel klagenemndas avgjørelse i sak 2022/169, avsnitt 32. Ett av spørsmålene gjaldt situasjonen hvor en leverandør ikke hadde lokaler på tilbudstidspunktet. Til dette bekreftet innklagede at dersom en leverandør ikke hadde lokaler som oppfylte kravene i konkurransen på tilbudstidspunktet, skulle det legges ved «*en lokalbasert plan som viser*

*hvordan egnede boliger vil fremskaffes*», se sakens bakgrunn avsnitt 9. På spørsmål om en leverandør gradvis kunne trappe opp tjenestetilbudet, svarte innklagede at leverandøren «skal kunne levere hele det avtalte tjenestetilbudet fra oppstart av kontrakten», se sakens bakgrunn avsnitt 10.

- (44) Klagenemnda kan ikke se at det for en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder fremstod som at kravspesifikasjonen inneholdt et krav om å tilby konkret angitte lokaler i tilbudet, som leverandørene var forpliktet til å levere som en del av tjenesten dersom de fikk tildelt kontrakt. Det er ingenting i kravspesifikasjonens ordlyd, eller i innklagedes svar på spørsmål, som tilsier dette. Gjennom innklagedes svar på spørsmål åpnes det også eksplisitt opp for å levere en lokalbasert plan.
- (45) Det må derfor også ha vært tydelig for en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder, at kravene kunne besvares, og oppfylles, uten å vise til konkrete lokaler. Det avgjørende, både dersom man hadde lokaler eller ikke på tilbudstidspunktet, var at leverandøren kunne stille lokaler til rådighet for innklagede ved kontraktsoppstart. Hvordan leverandøren beskrev at dette skulle gjøres, var det innklagede ville vurdere om sannsynliggjorde at kravene ville oppfylles på kontraktstidsoppstart.
- (46) Den versjonen av Ecuras besvarelse som er forelagt for klagenemnda, er delvis sladdet. Det kan imidlertid leses ut av besvarelsen at det er gitt en samlet beskrivelse av oppfyllelse av kravene 4.1, 4.2 og evalueringskravet 4.4. Det er blant annet angitt at Ecura samarbeider med både nasjonale og lokale boligleverandører for å finne egnede boliger. Hvilke boligleverandører Ecura samarbeider med i dette tilbudet, er sladdet. Det er likevel synlig at det er angitt fire konkrete boliger, med adresse, plassering og antall plasser i boligene. Videre er det oppgitt hvordan leverandøren gjennomfører områdesøk for valg av boliger. Hvilke vurderingskriterier som legges til grunn, er sladdet. I besvarelsen er også kravene til barnebolig beskrevet ved at det er angitt tekst som er omskrevet til at kravet vil oppfylles, for eksempel «*For barnebolig vil bruker få en egen boenhet [...]*». Utover dette er det i beskrivelsen vist til at Ecuras tilnærming til boliganskaffelser er basert på den enkelte brukes behov, ønsker og livskvalitet, at brukeren involveres aktivt i prosessen, og at boligen skal være et stabilt og sikkert hjem.
- (47) Når det ikke kan leses et krav om å tilby konkrete lokaler som leverandørene forplikter seg til i kravspesifikasjonen, kan det at Ecura har oppgitt enkelte konkrete boliger, ikke innebære et avvik. Det er heller ikke mulig å legge til grunn at kontrakten vil misligholdes som følge av at klager på nåværende tidspunkt ikke disponerer boliger. Klagers anførsel om at valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist, fører ikke frem.

### *Tilbudsevaluering*

- (48) Klagenemnda tar så stilling til om innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av valgte leverandørs tilbud.
- (49) 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 44. Rammene for evalueringen fastlegges gjennom tolkning av konkurransegrunnlaget, hvor det avgjørende er hvordan konkurransegrunnlaget som helhet fremstår for en rimelig opplyst og normalt påpasselig

leverandør, jf. HR-2025-1098-A, avsnitt 44-46. Også ved tolking av tilbudet, skal det legges til grunn en objektiv forståelse av ordlyden, se lagmannsrettens avgjørelse i LB-2017-61961.

- (50) Som nevnt skulle de innkomne tilbudene evalueres basert på oppfyllelse av de fem børkravene i kravspesifikasjonen. Ett av disse var krav 4.4, som gikk ut på at leverandøren skulle «*stille til rådighet egnede boliger for minst tre brukere med bemanningsbase i samme bygning*». Det var presisert at bygningen skulle være funksjonell, slik at brukere med ulikt behov kunne bo i samme bygning. Til sist var det angitt at leverandøren ville «*bli vurdert ut fra tilnærming til løsning av kravet*».
- (51) På dette punktet var det derfor klart for en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder at innklagede ville gi uttelling for hvor egnede boligene var, og at det var løsningen av kravet som ville evalueres. Innklagedes svar på spørsmål om hva leverandører som ikke hadde lokaler tilgjengelig skulle gjøre, er naturlig å lese slik det også gjaldt besvarelsen av dette kravet. Heller ikke dette kravet kan derfor tolkes slik at leverandørene skulle beskrive konkrete boliger som leverandørene forpliktet seg til å levere. Det vil likevel kunne være naturlig å vise til eller beskrive boliger i det minste som eksempler for å vise oppfyllelse av kravet.
- (52) I Ecuras besvarelse av krav 4.1, 4.2 og 4.4 er det blant annet angitt fire konkrete boliger, med adresse, plassering og antall plasser. Det er disse boligene som per i dag disponeres av klager, og ikke vil være tilgjengelig for Ecura fra kontraktsoppstart. Teksten i Ecuras besvarelse som er inntatt like før de konkrete adressene, er sladdet, med unntak av overskriften «*I dette tilbudet samarbeider vi med:*». Innklagede har imidlertid forklart at Ecuras tilbud ikke innebærer en forpliktelse til å tilby de fire konkret angitte boligene. Klagenemnda legger derfor til grunn at Ecuras tilbud ikke var forpliktende med tanke på de fire konkrete boligene.
- (53) Slik saken er opplyst for klagenemnda, er det klart at Ecura per i dag ikke disponerer de fire konkrete boligene som er angitt i deres tilbud. Spørsmålet er derfor om innklagede har gitt Ecura urettmessig uttelling ved å vektlegge at Ecura disponerte de fire konkrete boligene ved kontraktsoppstart, nærmere bestemt ved å legge feil faktum til grunn for evalueringen.
- (54) Begrunnelsen som ble gitt ved tildeling av kontrakten, var taus vedrørende hvordan de fire konkret angitte boligene var vektlagt i evalueringen av Ecuras tilbud. Av den interne evalueringsmatrisen innklagede utformet underveis i evalueringen, fremgikk det likevel at Ecura «*viser til konkrete boliger*».
- (55) Klagenemnda finner det derfor sannsynliggjort at innklagede har vektlagt den delen av Ecuras tilbud som knytter seg mot konkret angitte boliger. Sitatet er imidlertid svært kort og sier ikke noe om hvordan de konkret angitte boligene har blitt vektlagt, nærmere bestemt om innklagede har ansett dem som eksempler, eller om innklagede har lagt til grunn at Ecura faktisk ville levere de angitte boligene ved kontraktsoppstart.
- (56) Innklagede har imidlertid i hele prosessen opprettholdt sin forklaring vedrørende hvordan disse opplysningene har blitt vektlagt i evalueringen. Dette gjelder både i svar på klage etter tildeling, i prosesskriv til klagenemnda i anledning saken og i etterfølgende forklaring innhentet av sekretariatet i anledning saken. Innklagede har forklart at det som ble evaluert var om leverandørene hadde «*beskrevet en løsning som viste forståelse for*

*kommunens behov, herunder boligens egnethet, funksjonalitet og muligheten for at flere brukere med ulike behov kan bo i samme bygg». Det er også vist til krav 4.7 i kravspesifikasjonen, som angir at innklagede skal godkjenne beliggenhet og om boligen tilfredsstillende krav til barnebolig og bolig for heldøgnsomsorgstjenester før bruk. Slik klagenemnda forstår innklagede, viser dette kravet derfor at konkurransegrunnlaget ikke la opp til at leverandørene skulle tilby konkrete, forpliktende boliger, da alle boliger uansett måtte godkjennes av innklagede før oppstart av levering. Innklagede har i den forbindelse vist til at det ikke var de konkrete adressene som var avgjørende for evalueringen.*

- (57) Overfor klagenemnda har innklagede i sine prosesskriv forklart at det ikke ble lagt til grunn at Ecura faktisk disponerte konkrete boliger på evalueringstidspunktet, eller at Ecura skulle overta klagers eksisterende leieforhold. Som nevnt over har innklagede også forklart at Ecura ikke har tilbudt boliger under forutsetning av faktisk rådighet ved kontraktsoppstart, og innklagede har derfor heller ikke lagt til grunn en slik påstand i evalueringen. I sin etterfølgende forklaring innhentet av sekretariatet har innklagede forklart at de fire konkret angitte adressene ikke var avgjørende for den positive uttellingen på krav 4.4. Videre bemerket innklagede i forklaringen at flere tilbydere i konkurransen, og ikke bare klager og Ecura, presenterte de samme adressene i sine besvarelser av krav 4.4, noe innklagede anså som naturlig, da markedet for potensielle eiendommer egnet for det aktuelle oppdraget ikke er ubegrenset.
- (58) Klagenemnda finner det derfor sannsynliggjort at innklagede ikke har vektlagt at de konkrete angitte boligene ville disponeres av Ecura ved kontraktsoppstart i evalueringen av tilbudene. Dette utelukker likevel ikke at adressene, eksempelvis som eksempler, kan være med på å vise oppfyllelse av krav 4.4. Slik nemnda forstår det, er det slik innklagede har vektlagt dette i evalueringen. Klagenemnda har ingen rettslige innvendinger mot innklagedes evaluering på dette punkt.
- (59) Klagers anførsel om at innklagede har lagt til grunn feil faktum ved evaluering av tilbudet, fører etter dette ikke frem. Ettersom innklagede ikke har lagt opp til en evaluering av forpliktende konkrete boliger, var det heller ikke vilkårlig, usaklig eller i strid med de grunnleggende prinsippene ikke å gi Ecura trekk for å oppgi de fire konkrete boligene i sitt tilbud.
- (60) På bakgrunn av det resultatet klagenemnda har kommet til, kan klagenemnda heller ikke se at det foreligger brudd på undersøkelsesplikten i dette tilfellet.

### **Konklusjon:**

Stavanger kommune har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Kjersti Holum Karlstrøm

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*