



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avlysning/totalforkastelse.

Innklagede gjennomførte en konkurranse for anskaffelse av løsning for digital hjemmeoppfølging av pasienter for Nordlandssykehuset HF med samarbeidende kommuner. På bakgrunn av innklagedes muntlige dialog med en av leverandørene ble konkurransen avlyst. Klager har anført at avlysningen er i strid med anskaffelsesregelverket. Klagenemnda kom frem til at innklagede hadde brutt prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet, og at det forelå saklig grunn til avlysning. Klagers anførsel førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 23. mai 2025 i sak 2025/0489

Klager: Tellu AS

Innklaget: Sykehusinnkjøp HF

Klagenemndas

medlemmer: Hallgrim Fagervold, Hanne S. Torkelsen og Elisabeth Wiik

Bakgrunn:

- (1) Sykehusinnkjøp HF (heretter *innklagede*) kunngjorde 5. november 2024 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av tjenesteavtale for løsning for digital hjemmeoppfølging av pasienter for Nordlandssykehuset HF med samarbeidende kommuner. Finnmarkssykehuset HF, Universitetssykehuset Nord-Norge og Helgelandssykehuset HF med tilhørende kommuner hadde opsjon på å tiltre avtalen. Tilbudsfrist var 5. desember 2024.
- (2) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 1.2 at formålet med anskaffelsen var «å etablere en skalerbar løsning for digital hjemmeoppfølging (DHO) av pasienter som følger pasienten uavhengig av hvor pasienten er i sitt forløp, og hvem som har ansvaret for oppfølgingen. Dette innebærer en lisensmodell som følger bruker/pasient. Løsningen skal integreres på tvers av primær- og spesialisthelsetjenesten med hovedmål om et pasientforløp hvor aktørene rundt pasienten er koordinert og samsnakket. Alle aktører rundt pasienten skal jobbe i samme løsning og ha tilgang til pasientens data.»
- (3) Kontrakt skulle tildeles det tilbudet som hadde det beste forholdet mellom «Pris», vektet 30 prosent, og «Kvalitet», vektet 70 prosent. Om evaluering av priskriteriet var det angitt:

«Minstekrav som er opplistet i Bilag 1 Kravspesifikasjon skal være inkludert i prisen. Det skal ikke tilkomme utgifter til kunden ut over det som er spesifisert i prisskjema. Alle priser skal inngis i NOK.

Det henvises til Bilag 2 Prisskjema for nærmere veiledning og opplysninger knyttet til vekting.»

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (4) I prisskjemaet skulle leverandørene fylle inn tilbudt pris per enhet for en rekke linjer. Linjene var samlet i fire forskjellige grupper, en for faste kostander, en for timepriser, en for lisenskostnader og en for utstyr. Hvordan prisene skulle beregnes fremgikk av hver enkelt linje, som også inneholdt antatt mengde og enhet. Når leverandørene fylte inn tilbudt pris per enhet på linjen, ble dette ganget med antatt enhet og summert i en totalsum for gruppen. For de faste kostnadene fremgikk det at for pris for etablering, installasjon og idriftsettelse av komplett skybasert løsning var enhet og mengde en stk. For årlig drift, vedlikehold og supportavtale var oppgitt enhet og mengde tre år. For digital opplæring av superbrukere var det 14 stk. Totalsummene for linjene ble deretter summert i kolonnen «*Grunnlag for evaluering*». For både timepriser på prosjektleder og teknisk konsulent, og pris for blodtrykksmåler, vekt, temperaturmåler, pulsoksymeter og blodsuktermåling, skulle det gis pris for en stk. Timeprisene ble så ganget med 100 og summert, og utstyrsprisene ble ganget med 50 og summert, begge i kolonnen «*Grunnlag for evaluering*». For gruppen «*Variabel kostnad med og uten sensor*» skulle leverandørene prise månedlig lisens med og uten sensor etter ulike trinn og pasientgrupper. Totalsum for denne blokken var snittpris av de månedlige lisensprisene med og uten sensor, multiplisert med 280 brukere/pasienter. Disse to totalsummene fremgikk av kolonnen «*Grunnlag for evaluering*».
- (5) Fristen for å stille spørsmål til konkurransegrunnlaget ble satt til 29. november 2024. Innen spørsmålsfristen ble det den 22. november 2024 stilt følgende spørsmål:

«Spørsmål vedr. prisskjema:

1. *Hvordan beregner dere evalueringsprisen?*
2. *Hvor skal evt. tilleggssortement inn i prisskjema?»*

- (6) Innklagedes besvarte spørsmålet 2. desember 2024:

«2) Evalueringsprisen beregnes av alle hovedlinjer. «Under variabel kostnad med og uten sensor» vil tilbudt pris m/sensor vurdert opp mot hverandre, mens u/sensor vurderes mot hverandre.

1) Viser til fanen «veiledning» i Bilag 2 Prisskjema; herunder Tilleggssortement: Tilbyder kan legge til flere rader for tilleggssortement. Pass på at formateringen blir riktig (tips: formateringen vil bli hentet fra raden over).

- (7) Etter spørsmålsfristen sendte Dignio AS spørsmål datert 3. desember 2024:

«Under siste gjennomgang før levering har vi avdekket det vi tror kan være en feil i prisskjemaet for anbudet.

I kolonne J i skjemaet beskrives grunnlaget for evalueringen. For delen «variabel kostnad med og uten sensor» beregnes evalueringssummen på månedlig basis. Dette gir denne kostnadsposten svært liten vekt i forhold til faste kostnader, som vurderes på årlig basis. Slik skjemaet er utformet nå, vil en leverandør kunne sette en svært høy lisenskostnad uten at dette påvirker den samlede evalueringen i særlig grad.

Vi ønsker derfor en avklaring rundt hvordan evalueringsgrunnlaget skal tolkes. Er det korrekt at faste kostnader vektlegges betydelig høyere enn månedlige lisenskostnader? Eller kan det være en feil i skjemaet?»

- (8) Innklagede besvarte ikke spørsmålet skriftlig, og ble kontaktet av Dignio AS per telefon samme dag vedrørende det innsendte spørsmålet.
- (9) Før tilbudsfristens utløp 5. desember 2024 mottok innklagede tre tilbud, herunder fra Tellu AS (heretter *klager*) og Dignio AS (heretter *Dignio*).
- (10) Tildelingsbrev ble sendt 12. desember 2024 der kontrakt ble tildelt klager. Begrunnelsen for tildelingen var blant annet:

«På tildelingskriteriet pris er beregningene i tabellen under basert på beregningsmetoden oppgitt i Bilag 2 Prisskjema. Oppdragsgiver har i tillegg gjort livsyklusberegninger basert på kontraktens varighet som gir minimale utslag og fremstiller det samme resultatet.

Matrisen under er et utklipp av evalueringstabellen og oppsummerer resultatet på evaluering av pris og kvalitet.»

Vektete score	Dignio	Tellu
Totalkostnad	2,0	3,0
Kvalitet	5,8	6,1
Total score	7,80	9,14
Rangering	2	1

- (11) Samme dag begjærte Dignio innsyn i dokumentasjon og etterspurte blant annet en detaljert beskrivelse av hvordan prisskjemaene hadde blitt vurdert opp mot hverandre.
- (12) Innklagede besvarte henvendelsen fra Dignio 13. desember 2024:

«Oppdragsgiver ble gjort oppmerksom på en mulig skjevhet i Bilag 2 «Prisskjema» der evalueringssummen for «variabel kostnad med og uten sensor» beregnes på månedlig basis, mens evalueringssummen for faste kostnader vurderes på årlig basis. Det ble påpekt at dette gir denne kostnadsposten svært liten vekt i forhold til faste kostnader, og en Tilbyder vil kunne sette en svært høy lisenskostnad uten at dette påvirker den samlede evalueringen i særlig grad.

Innspillet ble hensyntatt av Oppdragsgiver under evalueringen. Oppdragsgiver har derfor simulert to øvrige beregninger, henholdsvis livsyklusberegninger basert på kontraktens varighet og månedlig kostnad.

Hver av simuleringene viser minimale utslag og fremstiller det samme resultatet som resultatet benyttet i evaluering av tildelingskriteriet pris. Enhetspriser har blitt anonymisert, her fremkommer kun rangering. Totalsum og score fremkommer av tabellene».

- (13) Også innholdet i telefonsamtalen mellom innklagede og Dignio den 3. desember 2024 vedrørende spørsmålet om prisskjemaet inntatt i avsnitt 7 over, ble også gjengitt i innklagedes brev datert 22. februar 2025:

«I samtalen viste Dignio til at de hadde oppdaget det de trodde var en feil i prisskjema og at det åpnet for strategisk prising. De ba derfor om en avklaring om hvordan

prisskjema skulle forstås og hvordan priser for lisenskostnader på månedlig basis ville bli tatt hensyn til under evaluering av tildelingskriteriet pris når andre priser ble evaluert på grunnlag av 3 år.

Prosjektleder svarte at det under evaluering ville bli gjort en vurdering av kostnadene for avtaleperioden. Det er ikke ført referat fra denne samtalen.»

- (14) Dignio AS leverte ytterligere innsigelser den 23. januar, 28. januar og supplerende klagegrunner 31. januar 2025.
- (15) I klagen fra Dignio datert 31. januar 2025 var det for sent innsendte spørsmålet til prisskjemaet, inntatt i avsnitt 7 over, omtalt: *«Henvendelsen ble ikke skriftlig besvart. I en hyggelig telefonsamtale ble det avklart (i hvert fall oppfattet Dignio det slik) at evalueringsprisen for lisenser også skulle beregnes ut fra kontraktens treårige varighet.»*
- (16) Etter den siste klagen ble konkurransen avlyst og meddelt leverandørene den 7. februar 2025:

«Etter utløpet av fristen til å stille spørsmål i anbudskonkurransen, besvarte oppdragsgiver en henvendelse på telefon fra en av tilbyderne i konkurransen. Samtalen berørte tolkningen av og metoden for evaluering for tildelingskriteriet pris. Samtalen utgjør et brudd på krav om bruk av elektronisk kommunikasjon i anskaffelsesforskriften § 22-1. Det er videre oppdragsgivers vurdering at samtals innhold medfører brudd på kravene til likebehandling og forutberegnelighet i anskaffelsesloven § 4. Oppdragsgiver mener også at feilen kan ha virket inn på utfallet i konkurransen.»
- (17) Klager klaget på avlysningen 17. februar 2024. Innklagede avviste klagen 3. mars 2025.
- (18) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser av klager den 17. mars 2025. Klagebehandling startet 24. mars 2025, jf. klagenemndsforordningen § 13.
- (19) Nemndsmøte i saken ble avholdt 19. mai 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (20) Det foreligger verken plikt eller rett til å avlyse konkurransen. Innklagede har derfor brutt regelverket ved å avlyse konkurransen uten saklig grunn. Etter tildeling av kontrakt er det en høy terskel for å avlyse konkurransen. Dersom avlysningen begrunnes med feil begått i forbindelse med gjennomføringen, er det vanskelig å se at det vil foreligge saklig grunn i tilfeller hvor det ikke foreligger avlysningsplikt. Selv om innklagede burde ha avvist samtalen, så er dette ikke en feil som kan ha hatt betydning for resultatet, da Dignio ikke hadde grunnlag for å bygge på de opplysningene som ble angitt i telefonsamtalen så lenge dette ikke ble fulgt opp med et endret prisskjema. Den reelle feilen i konkurransen ligger i at Dignio valgte å hensynta informasjon gitt i en telefonsamtale, som ingen andre leverandører fikk kunnskap om. Dette er Dignios egen risiko.
- (21) Dersom innklagede har risikoen for feilen, anføres det at den uansett ikke har hatt betydning for utfallet av konkurransen. Innklagede foretok alternative simuleringer der det ble beregnet livsløpskostnader og månedlige kostnader. Klager ville ha kommet best ut i alle simuleringer. Det er ingen holdepunkter for at klager ville ha gitt en dyrere

lisenskostnad dersom klager hadde lagt til grunn at det ville bli evaluert på større mengder av de variable kostnadene. Innklagedes egne beregninger viser at selv om evalueringen hadde blitt foretatt ut fra et treårs perspektiv, ville det ikke ha påvirket resultatet av konkurransen.

- (22) Det kommer til å skje et nytt og mer alvorlig brudd på kravet til likebehandling om konkurransen avlyses og gjennomføres på nytt. Dignio har fått innsyn i klagers priser. Dette vil Dignio kunne benytte til sin fordel i senere konkurranse. Dette sett særlig hen til at innklagede har valgt å gi informasjon om summene av hvert priskapittel. Dignios interesse i en avlysning er lite beskyttelsesverdig i foreliggende situasjon hvor det ikke er påvist at samtalen mellom Dignio og innklagede har fått betydning for utfallet av konkurransen.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (23) Innklagede har brutt hensynet til likebehandling. Leverandørene som deltok i konkurransen, har fått ulik informasjon knyttet til forhold som kan påvirke forståelsen av anskaffelsesdokumentene. Det foreligger derfor feil i konkurransegjennomføringen som kan ha virket inn på utfallet. Telefonsamtalen som ble gjennomført med Dignio var et brudd på § 22-1, samt de grunnleggende prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet.
- (24) Informasjonen som ble gitt, har hatt en nærliggende faktisk mulighet å ha hatt påvirket leverandørenes tilbudsutforming. Dignio sine innsigelser mot tildelingen ovenfor innklagede viser at telefonsamtalen har hatt betydning for Dignio sin tolkning av prisskjemaet, og hvordan de innrettet sitt tilbud. Det ble ikke ført referat fra samtalen, og opplysningene ble ikke videreformidlet de øvrige leverandørene. Feilen knyttet til forståelsen av prisskjemaet kan ikke rettes på annen måte enn ved avlysning. Leverandørene har ikke inngitt tilbud basert på samme forståelse, og tilbudene er derfor ikke sammenlignbare. Uklarheten i prisskjemaet er skapt av innklagede. Det var derfor en saklig grunn til avlysning.

Klagenemndas vurdering:

- (25) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av løsning for digital hjemmeoppfølging som er tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens estimerte verdi ble ikke angitt. Etter det opplyste ble konkurransen 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.
- (26) Klagenemnda skal ta stilling til om avlysningen av konkurransen var lovlig.
- (27) Det fremgår av anskaffelsesforskriften § 25-4 (1) at en oppdragsgiver kan avlyse en konkurranse med øyeblikkelig virkning dersom det foreligger en «*saklig grunn*». Hvorvidt kravet om saklig grunn er oppfylt, beror på en konkret helhetsvurdering av omstendighetene rundt avlysningen. Det skal blant annet legges vekt på hvilket tidspunkt avlysningen skjer, hvilke omstendigheter som ligger til grunn for avlysning og hva oppdragsgiver ønsket å oppnå, jf. HR-2019-1801-A (*Fosen-Linjen*), avsnitt 84 flg. Det vil være tilstrekkelig at avlysningen hviler på en «*fullt ut forsvarlig vurdering fra utbyderens side*», se Høyesterett i Rt. 2001 s. 473 (*Concord II*) på s. 482.

- (28) Vurderingen av om det foreligger «saklig grunn» for å avlyse konkurransen må ta utgangspunkt i situasjonen slik den fremstod på tidspunktet for avlysningen. En helhetsvurdering innebærer at det er rom for å ta i betraktning både subjektive og objektive omstendigheter. Utgangspunktet er likevel at det kan foreligge saklig grunn også der en oppdragsgiver kan bebreides for å ha havnet i den aktuelle situasjonen, se eksempelvis HR-2019-1801-A avsnitt 85.
- (29) I denne saken har innklagede avlyst konkurransen med den begrunnelse at det foreligger en feil ved konkurransegjennomføringen. Ifølge innklagede medfører denne feilen et brudd på forskriften § 22-1 (1), i tillegg til de grunnleggende prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet.
- (30) Klager og innklagede synes å være enige om at telefonsamtalen med Dignio utgjør et brudd på § 22-1. Klagenemnda går derfor ikke nærmere inn på dette. Spørsmålet i det videre er om innklagede, gjennom opplysningene gitt i samtalen, har brutt de grunnleggende prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet.
- (31) Det følger av anskaffelsesloven § 4 at konkurransen skal gjennomføres i samsvar med de grunnleggende prinsippene, herunder prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet. Prinsippet om likebehandling og forutberegnelighet innebærer at alle leverandører skal gis like muligheter til å konkurrere om kontrakten, herunder skal tildelingskriteriene og deres innhold være klart og tydelig angitt på forhånd i konkurransegrunnlaget, og skal ikke endres underveis i prosessen uten at interesserte leverandører får tilgang på samme informasjon. Leverandørene skal kunne forutse hvordan konkurransen vil foregå, og hvilke kriterier som legges til grunn for tildeling av kontrakt.
- (32) Etter det opplyste hadde innklagede en telefonsamtale med Dignio to dager før tilbudsfristen. Det ble ikke ført referat fra samtalen, og heller ikke sendt ut oppdatert prisskjema eller på annen måte meddelt opplysninger til de øvrige leverandørene etter telefonsamtalen. Klager fikk ikke informasjon om samtalen eller samtaleinnhold før etter tilbudene var levert og kontrakt var tildelt. Telefonsamtalen gjaldt tolkningen av prisskjemaet og beregning av lisenskostnader, se sakens bakgrunn avsnitt 7 og 8.
- (33) For lisenser med og uten sensor skulle prisene evalueres etter snittpris av månedlig lisens multiplisert med 280 brukere. Dette fremgikk av prisskjemaet, og opplysningen var derfor lik for alle leverandører. I spørsmål og svar fra 2. desember 2024 fikk leverandørene på lik linje opplysning om hvordan innklagede skulle beregne evalueringsprisen i tråd med konkurransegrunnlaget. Her presiserte innklagede at evalueringsprisen ville bli beregnet av alle hovedlinjene, og at tilbudt pris med sensor ville vurderes opp mot hverandre, og tilbudt pris uten sensor ville vurderes opp mot hverandre. Bakgrunnen for at Dignio dagen etter, den 3. desember 2024, stilte ytterligere et spørsmål om evalueringen, var at de mente at det forelå en svakhet ved prisskjemaet ved at lisenskostnader potensielt kunne prises svært høyt uten at dette ville få betydning for evalueringssummen.
- (34) Slik saken er opplyst, legger nemnda til grunn at Dignio fikk muntlig svar om at det under evalueringen ville bli gjort en vurdering av lisenskostnadene for den samlede avtaleperioden. Dignio fikk dermed en forståelse av at både de faste kostnadene og lisenskostnadene skulle beregnes på grunnlag av avtaleperiodens varighet på 3 år. Dette bekreftes av at det i Dignios klage på tildeling er uttalt at Dignio forsto innholdet i samtalen slik at «evalueringsprisen for lisenser også skulle beregnes ut fra kontraktens

treårige varighet», mens det fra innklagedes side er opplyst at det i samtalen ble uttalt at «det under evalueringen ville bli gjort en vurdering av kostnadene for avtaleperioden».

- (35) Ved evalueringen ble det tatt utgangspunkt i lisenskostnader for en måned, selv om innklagede hadde formidlet til Dignio at de ville legge til grunn 36 måneder (avtaleperiodens varighet). Dette innebærer etter nemndas syn et brudd på prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet. En leverandør må kunne innrette seg i god tro til muntlige opplysninger, som er erkjent gitt, selv om de ikke ble formalisert skriftlig i samsvar med anskaffelsesregelverket. At informasjonen ikke ble formalisert er en feil som oppdragsgiver må bære risikoen for. At informasjonen gitt Dignio ikke ble formalisert og kommunisert innebærer også et brudd på prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet i relasjon til de øvrige leverandørene, både deltagende og potensielle, som ikke fikk tilgang til den samme informasjonen.
- (36) Spørsmålet videre er om denne feilen medfører at det forelå «saklig grunn» for å avlyse konkurransen, slik situasjonen fremstod på tidspunktet for avlysningen.
- (37) Feilen forelå som nevnt først like før tilbudsfristen og tildeling. Likevel ble ikke konkurransen avlyst før etter tildeling, etter en rekke klager fra Dignio, som blant annet gjaldt forståelsen av prisskjemaet og telefonsamtalen. Avlysningsretten foreligger imidlertid helt frem til kontraktinngåelse, se blant annet klagenemndas avgjørelse i 2024/1936, avsnitt 35. Klagenemnda finner det klart at feilen har gitt leverandørene en forskjellig oppfatning av hvordan priskriteriet skulle evalueres, og har dermed hatt betydning for hvordan leverandørene utformet sine tilbud. Det kan ikke utelukkes at lik forståelse av prisskjemaet hos leverandørene ville medført et annet resultat.
- (38) Klager har påstått at avlysning av konkurransen vil medføre et mer alvorlig brudd på likebehandlingsprinsippet fordi tilbudsprisene til leverandørene er kjent ved gjennomføringen av ny konkurranse. Klagenemnda bemerker at selv om resultatet av konkurransen var kjent for tilbyderne, innebar ikke det at enhetsprisene ble gjort kjent. Leverandørene fikk også kun opplysninger om de var rangert som nummer en eller to i de enkelte prisgruppene, men ingen opplysninger om hvordan forholdet mellom prisene var.
- (39) Klagenemnda er på denne bakgrunn kommet til at det forelå saklig grunn for å avlyse konkurransen, jf. forskriften § 25-4. Klagers anførsel har ikke ført frem.

Konklusjon:

Sykehusinnkjøp har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å avlyse konkurransen.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hallgrim Fagervold

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur