



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avvisning av tilbud. Evaluerings- eller prismodell. Begrunnelse. De generelle kravene i § 4. Forhandlingsforbud. Tildelingsevaluering.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for kjøp av polikliniske radiologiske undersøkelser, teleradiologiske granskninger og vaktordning. Klager anførte at innklagede hadde brutt de grunnleggende prinsippene ved å ikke angi en evalueringsmetode, samt ved evalueringen av tilbudene. Subsidiært anførte klager at innklagede ikke hadde anledning til å gjennomføre forhandlinger, og at forhandlingene var konkurransevidende. Klager anførte endelig at innklagede hadde brutt begrunnelsesplikten og reglene om karensperiode. Ingen av klagers anførsler førte frem.

Klagenemndas avgjørelse 21. oktober 2025 i sak 2025/1053

Klager: Evidia Norge AS

Innklaget: Helse Nord RHF

Klagenemndas

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

Bakgrunn:

- (1) Helse Nord RHF (heretter *innklagede*) kunngjorde 30. januar 2025 en åpen anbudskonkurranse for kjøp av polikliniske radiologiske undersøkelser, teleradiologiske granskninger og vaktordning. Anskaffelsens samlede verdi var estimert til 331 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 6. mars 2025.
- (2) Anskaffelsen var ifølge kunngjøringen inndelt i to delkontrakter – «*Polikliniske radiologiske undersøkelser*» og «*Teleradiologiske granskninger og opsjon – teleradiologisk vaktberedskap og tolkning*». Det var også presisert at det var mulig å inngi deltilbud for lokasjonene Bodø og Tromsø for polikliniske radiologiske undersøkelser, slik at det potensielt kunne tildeles kontrakt til to forskjellige leverandører i de to byene.
- (3) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at tildeling av kontrakt ville skje «*på grunnlag av det beste forholdet mellom pris og kvalitet innenfor hver deltjeneste*». For priskriteriet skulle tilbyderne fylle ut det vedlagte prisskjemaet. Kvalitetskriteriet skulle evalueres «*på grunnlag av hvor godt tilbudet oppfyller kravspesifikasjonen, med særlig vekt på utførende personells kvalifikasjoner, bredde i tilbudte undersøkelser/granskninger og svartider.*»
- (4) Kravspesifikasjonen inneholdt en rekke krav til tjenestene. Blant annet var det oppstilt ni punkter som skulle ivaretas gjennom opsjon på vaktberedskap, herunder hvilke rutiner som gjaldt dersom bildene eller undersøkelsene var ufullstendige eller ikke var av diagnostisk kvalitet, og hvordan denne typen avvik ble kommunisert til avsender av undersøkelsene.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (5) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede tre tilbud, herunder fra Evidia Norge AS (heretter *klager*) og Unilabs Norge AS. Det ble avholdt forhandlinger med Evidia Norge AS og Unilabs Norge AS henholdsvis den 2. april 2025 og 31. mars 2025. Frist for å sende inn reviderte tilbud var 23. april 2025.

- (6) I referatet fra forhandlingene med klager fremgikk følgende:

«Evidias tilbud fremstår som faglig godt, men ikke helt på høyden med konkurrerende tilbud (tre del-tilbud). Besvarelsen er relativt generell, noe som har medført behov for flere oppfølgingsspørsmål fra oppdragsgiver.»

- (7) Konkurransen for delkontrakten om «*Polikliniske radiologiske undersøkelser*» ble avlyst 2. mai 2025, fordi prisevaleringsmodellen var uegnet til å identifisere det beste forholdet mellom pris og kvalitet. Innklagede kunngjorde en ny konkurranse for kjøp av polikliniske radiologiske undersøkelser 7. mai 2025. Tilbudsfrist var 21. mai 2025 klokken 12.00.

- (8) Det var angitt at tildeling ville skje på grunnlag av det beste forholdet mellom pris og kvalitet, og at kvalitetskriteriet ville bli vurdert «*på grunnlag av hvor godt tilbudet oppfyller kravspesifikasjonen, med særlig vekt på tilbudte tjenester, utførende personells kvalifikasjoner, tilbudt utstyr, svartider, lokaler og plassering ift. offentlig kommunikasjon.*»

- (9) Det fremgikk følgende om forhandlinger:

*«Helse Nord RHF vil i utgangspunktet **ikke** gjennomføre forhandlinger og ber tilbyderne inngi sitt beste tilbud innen fristen. Oppdragsgiver forbeholder seg likevel rett til, om nødvendig, å forhandle. Eventuelle forhandlingene kan skje på Teams-møter eller gjennom Merccell.»*

- (10) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede to tilbud i konkurransen om kjøp av polikliniske radiologiske undersøkelser, herunder fra klager og Unilabs Norge AS. Innklagede inviterte klager og Unilabs Norge AS til forhandlinger. Fristen for å sende revidert tilbud var 13. juni 2025.

- (11) Klager fikk følgende tilbagemelding på sitt tilbud i invitasjon til forhandlinger:

*«**Evidia***

Tilbudet angir at samsvar med nasjonale og regionale retningslinjer og protokoller oppnås gjennom samarbeidsmøter. Evidia bes utdype dette, herunder hvem som tar initiativ til møtene, hyppighet og nærmere innhold ect.

Foreløpig evaluering av tilbudene

Evidias tilbud er kvalitativt godt, men fremstår mindre overbevisende enn konkurrentens når det gjelder forståelsen for oppdragsgivers helhetlige behov. Evidia tilbyr imidlertid kortere svartider.

Evidias tilbud er prismessig konkurransedyktig både i Tromsø og i Bodø, mest konkurransedyktig i Tromsø.»

- (12) Unilabs Norge AS fikk følgende tilbagemelding på sitt tilbud i invitasjon til forhandlinger:

«Unilabs

Unilabs' tilbud beskriver å ville forbedre lokalene i Bodø til å kunne øke med 1 MR-maskin, dersom behovet tilsier det. Kan Unilabs konkretisere hvordan dette er planlagt gjennomført, samt tidsramme for å installere en eventuell ytterligere MR-maskin?

Foreløpig evaluering av tilbudene

Unilabs tilbud vurderes kvalitativt som det mest konkurransedyktige. Tilbudet fremstår som overbevisende med hensyn til vurdering av berettigelse, rutiner for å avvise henvisninger, og bevissthet rundt å hindre dobbeltarbeid etc.

Prismessig er tilbudet mindre konkurransedyktig enn konkurrerende tilbud i Bodø og Tromsø, minst konkurransedyktig i Tromsø.»

- (13) Den 20. juni 2025 ble leverandørene informert om at innklagede hadde til hensikt å inngå avtale med Unilabs Norge AS om kjøp av teleradiologiske granskninger med opsjon på teleradiologisk vaktberedskap med virkning fra 1. januar 2026. Samme dag ble leverandørene informert om at innklagede hadde til hensikt å inngå avtale med Unilabs Norge AS (heretter *valgte leverandør*) for kjøp av polikliniske radiologiske undersøkelser med virkning fra 1. januar 2026.
- (14) Det var gitt følgende begrunnelse for valg av leverandør for konkurransen om kjøp av teleradiologiske granskninger med opsjon på vaktberedskap:

«Generelt vurderes de tre tilbyderne å tilby relevante teleradiologiske tjenester for å møte oppdragsgivers behov. Samtlige tilbydere tilbyr granskninger av ønskede modaliteter inkludert bilder til «second opinion» og opsjonen vaktberedskap. Ett av tilbudene redegjør imidlertid i begrenset grad for hvordan teleradiologiske tjenester og vaktberedskap skal gjennomføres og vurderes derfor kvalitativt svakere enn de to øvrige tilbudene. Sistnevnte tilbud tilbyr pris i midtre sjikt for teleradiologiske undersøkelser, mens vaktordning er priset vesentlig høyere enn konkurrentens tilbud.

Kvalitetskriteriet – teleradiologiske granskninger og opsjon på vaktberedskap

To av tilbudene, fra henholdsvis Unilabs og Teleconsult, skiller seg særlig positivt ut. Begge er ISO sertifiserte (ISO 9001 og ISO 14 001). Teleconsult er også ISO 27001 sertifisert, på linje med TMC, som er Unilabs's underleverandør for teleradiologisk vaktberedskap. Unilabs har like fullt etablert rutiner og tekniske tiltak for å systematisk ivareta informasjonssikkerhet, herunder risikovurderinger og interne revisjoner.

Begge tilbudene stiller erfarne radiologer til disposisjon for oppdragsgiver, der flere har særskilt kompetanse innen ulike anatomiske områder. Begge tilbudene redegjør for velfungerende systemer og rutiner for å overvåke og fordele arbeidsmengde etter kapasitet og kompetanseprofil, eksempelvis innen muskel- og skjelett (MSK), abdomen, nevrologi og thorax. I tillegg fremheves gode systemer for kompetanseutvikling og kvalitetsvurderinger av eget personell.

Begge tilbudene viser god forståelse for teleradiologiens egenart, der flere eksterne virksomheter (i Helse Nord i praksis 11 røntgenavdelinger) i varierende grad har harmoniserte protokoller og eksempelvis ulike demonstrasjonsrutiner. Teleradiologisk aktivitet krever kommunikasjon med flere ulike aktører, radiologene må forholde seg til ulike protokoller og i større grad ha hyppigere kontakt med kliniker på sykehus for kliniske vurderinger og avklaringer, noe begge tilbudene er bevisste på.

Begge tilbudene redegjør for velegnede systemer for raskt å identifisere mangelfulle undersøkelser god internkommunikasjon og effektiv oppfølging.

Begge tilbudene redegjør for hva som må reguleres mot det enkelte foretaket før et vaksamarbeid etableres. I tillegg har begge egne arbeidsflyt for hjerneslag og større traumer, samt kommunikasjonsløsninger og funksjonalitet for direkte å hente inn bilder til sammenligning.

Unilabs tilbud skiller seg positivt ut ved å ha etablerte interne rutiner og praksis for å kompensere for at radiologiske retningslinjer og anbefalinger ikke er samlet ett sted, og tilbudet er tydelig når det gjelder hvilke spesialundersøkelser som bør tolkes i sykehus, blant annet begrunnet i demonstrasjoner/tverrfaglige diskusjoner med kliniker, samt manglende tilgang til sykehusjournal.

Når det gjelder svartidene for teleradiologi, er disse tilnærmet like hos Unilabs og Teleconsults. Teleconsult har imidlertid ingen forsinkelse knyttet til oversendelse av tidligere undersøkelser. I vaktordningen vurderes svartidene som likeverdige.

Samlet vurderes Unilabs's tilbud som kvalitativt noe sterkere enn Teleconsults. Dette skyldes særlig tydelig og begrunnet forståelse av hensiktsmessig arbeidsdeling mellom privat aktør og sykehus, samt gode interne rutiner og praksis for å systematisere retningslinjer og anbefalinger. Dette bidrar til mer ensartet praksis og økt kvalitet i tjenesten som leveres.

Priskriteriet

Oppdragsgiver informerte i referatene fra forhandlingsmøtene at teleradiologiske granskninger ville tillegges større vekt enn vaktberedskap.

Teleconsult tilbyr litt lavere pris enn Unilabs for teleradiologiske granskninger, men ikke den laveste blant tilbyderne. For opsjon vaktberedskap er Teleconsults pris høyere enn Unilab's. Begge leverandører tilbyr imidlertid vaktberedskap til en pris som er om lag en tredjedel av prisen fra den tredje tilbyder, og dermed vesentlig lavere.

I tråd med oppdragsgivers føringer skal vaktberedskap vektlegges mindre enn teleradiologiske tjenester. Den moderate prisforskjellen mellom Unilabs og Teleconsult på teleradiologiske granskninger oppveies ikke av forskjellene i kostnader knyttet til vaktberedskap når kostnadene ses i sammenheng med den kvalitative merverdien i Unilabs tilbud, som er at Unilabs tilbud i større grad demonstrerer innsikt i radiologisk praksis i spesialisthelsetjenesten, herunder tilnærming til implementering av ekstern teleradiologi og vakttjeneste.

I den samlede vurderingen finner derfor oppdragsgiver at Unilabs tilbud har best forhold mellom pris og kvalitet.»

- (15) Innklagede ga følgende begrunnelse for valg av leverandør i konkurransen for kjøp av polikliniske radiologiske undersøkelser:

«Generelt vurderes begge tilbyderne å tilby relevante radiologiske undersøkelser med en bredde som dekker undersøkelser som hensiktsmessig gjennomføres fra frittstående institutt.

Kvalitetskriteriet

Tilbudte tjenester

Begge tilbudene er ISO sertifiserte (ISO 9001 og ISO 14011). Evidia er også sertifisert i henhold til ISO 27001. Unilabs har etablerte rutiner og tekniske tiltak for å systematisk ivareta informasjonssikkerhet, herunder risikovurderinger og interne revisjoner.

Begge tilbudene tilbyr alle vanlige undersøkelser, inkludert mammografi dersom oppdragsgiver ønsker dette. Begge tilbyr også granskninger av radiologer med spesifikk kompetanse innen ulike anatomiske områder, og redegjør for hvilke undersøkelser som ikke kan utføres.

Begge tilbudene redegjør for velegnede systemer for raskt å identifisere mangelfulle undersøkelser, sikre god internkommunikasjon og effektiv oppfølging, herunder for akutte tilstander som blir oppdaget. Begge tilrettelegger for supplerende undersøkelser ved behov og for å redusere pasientens reiser.

Unilabs tilbud skiller seg positivt ut ved å ha etablerte interne rutiner og praksis for å kompensere for at radiologiske retningslinjer og anbefalinger ikke er samlet ett sted. Positivt er også at tilbudet fremstår mest gjennomtenkt, særlig i vurderingen av hvilke spesialundersøkelser som bør tolkes i sykehus, blant annet begrunnet i demonstrasjoner/tverrfaglige diskusjoner med kliniker, samt manglende tilgang til sykehusjournal. Unilabs tilbud er mest tydelig med tanke på å forhindre overforbruk og dobbeltarbeid og har dokumenter å ha iverksatt flere konkrete tiltak som støtter opp om bevisstheten rundt vurderingen av berettigelse og dobbeltarbeid. Unilabs tilbud fremstår også som det mest overbevisende og reflekterte i forhold til overforbruk sett hen til at ikke alle undersøkelser per i dag omfattes av nasjonale anbefalinger.

Utførende personell

Begge tilbudene stiller erfarne radiologer til disposisjon for oppdragsgiver, der flere har særskilt kompetanse innen ulike anatomiske områder. Begge tilbyderne har ytterligere radiologer ved andre institutt og har etablert tiltak for å fordele undersøkelser og tolkninger til personell med riktig kompetanse. Oppdragsgiver finner ikke merkbare ulikheter i tilbudt personell (kompetanse og erfaring både mht. generell radiologi og spesifikk radiologi). Evidia tilbyr noe høyere andel tilstedeværende radiolog og radiograf. Begge tilbyderne tilbyr imidlertid også granskning på distanse. I forhold til å gjennomføre undersøkelser, betjene maskinpark og kvalitetssikring vurderes derfor tilbudene som likeverdige.

Tilbudene har begge adekvate rutiner for å kvalitetssikre eget personell og tjenestene de yter, systemer for kompetanseheving og læring på tvers av organisasjonen. Unilabs tilbud utmerker seg positivt gjennom mer konkret angivelse av hele prosessen og sine forpliktelser i dette øyemed og gir dermed større innsikt i hvordan kompetanseutvikling og kvalitetssikring foregår og satt i et etablert system.

Lokaler

Begge tilbudene er lokalisert i universelt utformede lokaler i sentrum av henholdsvis Tromsø og Bodø, med nærhet til offentlig transport og tilgjengelig parkering.

Tilbudt utstyr – Bodø

Både Unilabs og Evidia tilbyr to MR-maskiner i Bodø. Evidia tilbyr én ny MR-maskin mens den andre er en oppgradert MR-maskin med magnet fra 2002. Unilabs tilbudte MR-maskin er én fra 2018, den andre er ny eller maksimalt fire år, og samlet sett en nyere maskinpark.

Tilbudt utstyr – Tromsø

Begge tilbyr to nyere eller nye MR-maskiner, samt øvrig oppdatert utstyr. Tilbudene vurderes som likeverdige med hensyn til utstyrsstandard.

Svartider

Evidia tilbyr noe kortere svartider enn Unilabs. Vesentlig er imidlertid at begge har etablerte rutiner for øyeblikkelig aksjon dersom funn ved en undersøkelse krever umiddelbar handling.

Priskriteriet

Unilabs tilbyr lavest pris i Bodø. Evidia tilbyr marginalt bedre pris i Tromsø.

Samlet vurdering

Unilabs tilbud har kvalitative merverdier som beskrevet over, som oppdragsgiver vurderer både relevant og vesentlig for å oppfylle kravene til tjenestene. Merverdien er den samme enten det gjelder Bodø eller Tromsø.

Den dokumenterte merverdien i Unilabs' tilbud vurderes i sum å veie tyngre enn summen av Eivdias noe bedre svartider og marginale prisforskjell i Tromsø.

Eivdias bedre svartider oppveier ikke for merkvaliteten i Unilabs tilbud i Bodø, som dessuten har noe lavere pris.

Oppdragsgiver konkluderer derfor at Unilabs tilbud har det beste forholdet mellom kvalitet og pris, både i Bodø og Tromsø.»

- (16) Klager klaget på tildelingen av begge delkontrakter 25. juni 2025. Klagen ble ikke tatt til følge i brev av 2. juli 2025.
- (17) Innklagede inngikk kontrakt med valgte leverandør for kjøp av teleradiologiske granskninger med opsjon på teleradiologisk vaktberedskap og tolkning 11. juli 2025. Innklagede har bekreftet at de avventer med kontraktsinngåelse for kjøp av polikliniske radiologiske undersøkelser til klagenemnda har behandlet saken. Saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (18) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 11. juli 2025. Klagebehandling startet samme dag, jf. klagenemndsforordningen § 13.
- (19) Nemndsmøte i saken ble avholdt 29. september 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (20) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved å ikke benytte seg av en evalueringsmetode, herunder å ikke vekte tildelingskriteriene eller å gi poeng i

evalueringen av tilbudene. Det er ikke tilstrekkelig å foreta en helhetlig vurdering av tilbudene for å oppfylle kravene til en saklig og forsvarlig vurdering i tråd med de grunnleggende prinsippene.

Konkurranse for kjøp av teleradiologiske granskninger med opsjon på vaktberedskap

- (21) Innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av tilbudene for konkurransen om kjøp av teleradiologiske granskninger med opsjon på vaktberedskap. Ut ifra begrunnelsen har ikke klagers tilbud blitt evaluert på lik linje med de øvrige tilbudene. Innklagede har uansett gått utenfor rammen av tildelingskriteriene ved å legge vekt på leverandørenes beskrivelse av vaktberedskap, ettersom det ikke fremgikk av konkurransegrunnlaget eller kravspesifikasjonen at leverandørene skulle beskrive ordningen for vaktberedskap.
- (22) Subsidiært anføres det at innklagede har brutt regelverket ved gjennomføringen av forhandlingene. Under forhandlingene ba innklagede klager om å utdype prosessen av hvordan ufullstendige bilder ble mottatt og hvordan ufullstendige bilder håndteres på en mest mulig effektiv måte. I begrunnelsen ble det likevel påpekt at klager i begrenset grad redegjorde for hvordan teleradiologiske tjenester og vaktberedskap skulle bli gjennomført. Begrunnelsen henger derfor ikke sammen med tilbakemeldingen klager fikk i forhandlingene. Klager har dermed fått en dårligere tilbakemelding enn valgte leverandør, noe som er et brudd på likebehandlingsprinsippet. Innklagede burde også bedt om en nærmere beskrivelse av vaktberedskap, ettersom dette var sentralt for evalueringen av tilbudene. Innklagede har dermed brutt veiledningsplikten.
- (23) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved å gi en mangelfull begrunnelse for konkurransen for kjøp av teleradiologiske granskninger med opsjon på vaktberedskap. I begrunnelsen er det bare vist til valgte leverandørs og Teleconsult AS's tilbud. Klager settes dermed ikke i stand til å forstå hvordan klager har blitt evaluert og hvorfor valgte leverandørs tilbud ble vurdert som best.
- (24) Innklagede har inngått kontrakt om kjøp av teleradiologiske undersøkelser med opsjon på vaktberedskap i strid med reglene om karenperiode. Innklagede forlenget karenperioden og bekreftet at de ville avvente med å inngå kontrakt til klagesaken var behandlet av klagenemnda. Innklagede inngikk likevel kontrakt med valgte leverandør i konkurransen om kjøp av teleradiologiske undersøkelser med opsjon på vaktberedskap.

Konkurranse for kjøp av polikliniske radiologiske undersøkelser

- (25) Innklagede har brutt regelverket ved å ikke avvise valgte leverandørs tilbud fra konkurransen. Valgte leverandørs tilbud inneholder avvik fra anskaffelsesdokumentene, ettersom det ikke er tilbudt radiologer med tilholdssted i Tromsø eller Bodø som har kompetanse innenfor mammografi og barneradiologi. Det er uansett ikke tilstrekkelig å tilby én radiolog med kompetanse på barneradiologi for å dekke innklagedes behov.
- (26) Innklagede hadde ikke anledning til å gjennomføre forhandlinger i konkurransen om kjøp av polikliniske radiologiske undersøkelser. Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at det ikke skulle gjennomføres forhandlinger med mindre det var «nødvendig». Det oppstilles derfor en viss terskel med tanke på hvilke tilfeller innklagede har mulighet til å gjennomføre forhandlinger.

- (27) Innklagede har brutt regelverket ved gjennomføringen av forhandlingene. Valgte leverandør fikk konkrete tilbakemeldinger på hvordan de lå an i konkurransen sammenlignet med klager. Valgte leverandør fikk dermed en konkret oppfordring til å forbedre sitt tilbud. Dette ga valgte leverandør en konkurransefordel. Forhandlingene var dermed konkurransevridende.
- (28) Innklagedes evaluering av tilbudene for konkurransen for kjøp av polikliniske radiologiske undersøkelser er i strid med regelverket. For det første har innklagede på en rekke punkter unnlatt å vekte enkelte forhold, eller vektet enkelte forhold i for stor grad. For det andre, er ikke kravene i kravspesifikasjonen vektlagt i evalueringen. Innklagede hadde ikke anledning til å legge så stor vekt på kompetanseutvikling og kvalitetssikring, slik tildelingskriteriene var utformet. Innklagede la heller ikke vekt på alt tilbudt utstyr i evalueringen av tilbudene, selv om det fremgikk av kravspesifikasjonen at dette skulle vektlegges. Klager burde dessuten fått større uttelling for å ha tilbudt en totaloppgradert MR-maskin og dermed en nyere maskinpark enn valgte leverandør. Evalueringen er derfor i strid med prinsippet om forutberegnelighet og etterprøvbarehet.
- (29) Innklagedes begrunnelse for valg av leverandør, tilfredsstiller ikke forskriftens krav til begrunnelse. Den gitte begrunnelsen gir ikke tilstrekkelig innsyn i vurderingene som er gjort og synliggjør ikke hvorfor valgte leverandørs tilbud ble vurdert som best. Det er dermed ikke mulig for leverandørene å forstå hvilke forhold som har blitt vektlagt og hva som har vært avgjørende i evalueringen av tilbudene. Dette er i strid med prinsippet om etterprøvbarehet.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (30) Evalueringsmetoden som er fastsatt i konkurransegrunnlaget er lovlig. Det var oppgitt i konkurransegrunnlaget at tildeling av kontrakt ville skje på bakgrunn av det beste forholdet mellom pris og kvalitet. Det er ikke krav til prioritering eller vekting av tildelingskriteriene etter forskriften del IV. Forskriften del IV oppstiller heller ingen plikt til å fastsette en matematisk evalueringsmetode.

Konkurranse for kjøp av teleradiologiske granskninger med opsjon på vaktberedskap

- (31) Det foreligger ikke feil ved evalueringen av tilbudene. Kravspesifikasjonen inneholdt flere krav til hvordan teleradiologiske tjenester og vaktberedskap skulle gjennomføres. Konkurransegrunnlaget la dermed opp til en beskrivelse av vaktberedskap. Innklagede har foretatt en helhetlig vurdering av tilbudene, hvor pris og kvalitet er blitt vurdert opp mot hverandre basert på momentene i konkurransegrunnlaget.
- (32) Gjennomføringen av forhandlingene er i tråd med regelverket. Oppdragsgiver har ikke plikt til å kommentere alle sider ved tilbudet som kan forbedres. Klager kan ikke høres med at innklagede har brutt veiledningsplikten, da det ut ifra konkurransegrunnlaget er klart at leverandørene måtte besvare kravspesifikasjonen. Det ble uansett ikke lagt vesentlig eller avgjørende vekt på vaktberedskap.
- (33) Begrunnelsen som er gitt, oppfyller kravene til begrunnelse i forskriften. Det stilles ikke krav om individuell begrunnelse. I begrunnelsen er det vist til at klagers tilbud er vurdert som kvalitativt svakere enn de to øvrige tilbudene. Det ble også påpekt at klager tilbød en høyere pris enn de øvrige leverandørene. Innklagede har derfor gitt en begrunnelse for både kvalitet og pris. Det sentrale er om begrunnelsen setter leverandøren i stand til

å forstå hvilke forhold som har gjort at oppdragsgiver har vurdert valgte leverandørs tilbud som best, sett opp mot tildelingskriteriene.

- (34) Det er ikke inngått kontrakt i strid med reglene om karenperiode. Innklagede informerte klager om at de bare ville avvente med å inngå kontrakt for konkurransen om kjøp av polikliniske radiologiske undersøkelser.

Konkurranse for kjøp av polikliniske radiologiske undersøkelser

- (35) Det foreligger ikke vesentlige avvik ved valgte leverandørs tilbud. Valgte leverandør har tilbudt mammografi og barneradiologi uten forbehold. Valgte leverandør tilbyr også alle de etterspurte tjenestene i Tromsø og Bodø. Kravene i kravspesifikasjonen kan uansett ikke anses som absolutte minstekrav som fører til avvisningsplikt.
- (36) Konkurranses grunnlaget åpner for å gjennomføre forhandlinger dersom oppdragsgiver finner det nødvendig. Det er vanlig å be leverandørene om å levere sitt beste tilbud. Formuleringen «*nødvendig*» stenger uansett ikke for å gjennomføre forhandlinger. Det er opp til oppdragsgiver å vurdere når det er nødvendig å foreta forhandlinger.
- (37) Forhandlingene er ikke konkurransevidende. Klager fikk en overordnet tilbakemelding om at de kvalitativt var ranget som dårligere enn sin konkurrent og at klager prismessig var mest konkurransedyktig i Tromsø og Bodø. Klager fikk også konkrete tilbakemeldinger på ulike forhold, hvor innklagede påpekte at det var behov for utdypning eller forbedring. Klagers tilbakemelding var derfor tilstrekkelig konkret.
- (38) Det foreligger ikke feil ved evalueringen av tilbudene. Evalueringen av tilbudene er gjennomført i tråd med tildelingskriteriene. Innklagede har lagt vekt på alle relevante forhold, og forholdt seg til kravene i kravspesifikasjonen i tillegg til tildelingskriteriene. Det er feil at kompetanseutvikling og kvalitetssikring er gitt betydelig vekt i evalueringen av tilbudene. Dette er trukket frem i begrunnelsen som er punkt hvor tilbudene skilte seg fra hverandre. Innklagede la vekt på alt tilbudt ved evalueringen, selv om dette ikke kommer eksplisitt frem av begrunnelsen. Det er også saklig å legge vekt på maskinparkens alder, herunder MR-maskinens alder. En MR-maskin har flere komponenter, hvor muligheten for å oppgradere alle komponentene varierer. Valgte leverandør tilbød dessuten samlet sett en nyere maskinpark. Evalueringen er dermed i tråd med de grunnleggende prinsippene.
- (39) Begrunnelsen som er gitt, oppfyller kravene til begrunnelse i forskriften. Det stilles ikke krav om individuell begrunnelse. Begrunnelsen nevner vurderingene som lå til grunn for valg av leverandør, ved at det er foretatt en gjennomgang av alle punktene under kvalitetskriteriet og vist til hvilke forhold som er blitt vektlagt. Det samme gjelder priskriteriet. Til slutt var det også foretatt en samlet vurdering, hvor de ble veid mot hverandre.

Klagenemndas vurdering:

- (40) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder kjøp av polikliniske radiologiske undersøkelser og teleradiologiske granskinger med opsjon på teleradiologisk vaktberedskap og tolkning, som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til kroner 331 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 IV, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

- (41) Klagenemnda tar først stilling til klagers anførsel som gjelder begge delkontraktene. Slik klagenemnda forstår klager, anfører klager at innklagede har brutt regelverket ved å ikke benytte seg av en evalueringsmetode, herunder å ikke gi poeng i evalueringen av tilbudene. Klager har også anført at en helhetlig vurdering av tilbudene ikke er tilstrekkelig for å oppfylle kravene til en saklig og forsvarlig vurdering i tråd med de grunnleggende prinsippene.
- (42) Det følger av forskriften § 30-1 (1) at «*[o]ppdragsgiver skal fastsette hvordan konkurransen skal gjennomføres i anskaffelsesdokumentene*». Videre følger det av bestemmelsens andre ledd at konkurransen skal gjennomføres «*på en måte som innebærer at leverandørene behandles likt og gis mulighet til å bli kjent med de forholdene oppdragsgiveren vil vektlegge ved valg [...] av tilbud*».
- (43) Forskriften del IV gir begrensede føringer for hvordan konkurransen skal gjennomføres. I slike tilfeller har klagenemnda tidligere lagt til grunn at det også er begrensende muligheter til å utlede detaljerte prosedyrekrav av de grunnleggende prinsippene, se klagenemndas avgjørelse i sak 2018/161, avsnitt 28. Oppdragsgiver er gitt en stor grad av fleksibilitet, for å sikre at de særlige behovene til blant annet kvalitet blir ivaretatt, da på bekostning av hensynet til leverandørenes forutberegnelighet, se NOU 2014:4 kapittel 27, Prop. 51 L (2015-2016) kapittel 8.1, jf. kapittel 2.2.2 og Innst. 358 L (2015-2016) kapittel 2.2.5.
- (44) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at tildeling av kontrakt ville skje på bakgrunn av «*det beste forholdet mellom pris og kvalitet*». Kvalitetskriteriet ville bli vurdert på grunnlag av hvor godt tilbudet oppfylte kravspesifikasjonen, og det var for begge delkontraktene fremhevet hvilke områder som særlig ville vektlegges i denne vurderingen. For kontrakten om teleradiologiske granskninger med opsjon på vaktberedskap var dette utførende personells kvalifikasjoner, bredde i tilbudte undersøkelser/granskninger og svartider. For kontrakten om polikliniske radiologiske undersøkelser, var dette tilbudte tjenester, utførende personells kvalifikasjoner, tilbudt utstyr, svartider, lokaler og plassering i forhold til offentlig kommunikasjon. Priskriteriet ville bli evaluert i henhold til «*Vedlegg 3 Prisskjema*», hvor leverandørene skulle inngi priser på de tilbudte tjenestene. Slik tildelingskriteriene er utformet, la det derfor opp til en skjønnsmessig helhetsvurdering hvor pris og kvalitet ville bli veid opp mot hverandre, uten at innklagede på forhånd hadde fastsatt hvilken konkret uttelling hvert av disse forholdene ville få.
- (45) Den ovenfor beskrevne fremgangsmåten for valg av leverandør som innklagede hadde inntatt i konkurransedokumentene, er etter klagenemndas syn en evalueringsmetode for valg av leverandør som er i tråd med forskriftens § 30-1 (1).
- (46) Når det gjelder klagers anførsel om at innklagede har brutt regelverket ved å ikke gi poeng i evalueringen av tilbudene, viser klagenemnda til tidligere praksis der nemnda har lagt til grunn at oppdragsgiver ikke har plikt til å benytte seg av tildelingskriterier, eller vekte eventuelle tildelingskriterier, ved gjennomføringen av anskaffelser etter forskriften del IV, se klagenemndas avgjørelse i sak 2023/1006, avsnitt 44 og klagenemndas avgjørelse i sak 2024/1619, avsnitt 36.

- (47) Konkurranses grunnlaget ga leverandørene lik informasjon om hvilke forhold som ville bli vektlagt ved valg av leverandør. Videre har innklagede informert klager om hvordan evalueringen er gjennomført og om at de innkomne tilbudene er vurdert opp mot vurderingstemaene angitt i tildelingskriteriene. Innklagede har også redegjort for hvordan de forskjellige styrkene og svakhetene ved tilbudene har blitt vektet mot hverandre. Klagenemnda kan etter dette ikke se at innklagedes metode for evaluering var i strid med de grunnleggende prinsippene.
- (48) Klagers anførsler fører etter dette ikke frem.

Konkurranse om kjøp av teleradiologiske granskninger med opsjon på vaktberedskap

Ulovlig tilbudsevaluering

- (49) Klagenemnda går så over til å vurdere anførslene som gjelder delkontrakten om teleradiologiske granskninger med opsjon på vaktberedskap.
- (50) Det første klagenemnda tar stilling til, er om innklagedes evaluering av tilbudene er i strid med regelverket.
- (51) 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 42-44. Dette gjelder særlig ved anskaffelser etter del IV, se klagenemndas avgjørelse i sak 2023/1006, avsnitt 51.
- (52) Hvilke rammer som er oppstilt, beror på en tolkning av konkurransegrunnlaget. Evalueringen er en sammensatt vurdering, hvor enkelte egenskaper vil kunne trekke opp og andre ned. Oppdragsgiver har ingen plikt til å gi en detaljert beskrivelse av hvilke forhold som har blitt vurdert under hvert enkelt tildelingskriterium. Det avgjørende er om oppdragsgiver holder seg innenfor de angitte vurderingstemaene. Dette innebærer at oppdragsgiver også kan vektlegge forhold som ikke er uttrykkelig nevnt i konkurransegrunnlaget, men som omfattes av en naturlig forståelse av det aktuelle kriteriet, jf. underrettens avgjørelse i sak T-477/15 avsnitt 131 og klagenemndas avgjørelse i sak 2016/54, avsnitt 26.
- (53) Tildelingskriteriet «Kvalitet» skulle vurderes på grunnlag av hvor godt tilbudet oppfylte kravspesifikasjonen. Ved vurderingen skulle det særlig legges vekt på tilbudte tjenester, utførende personells kvalifikasjoner, tilbudt utstyr, svartider, lokaler og plassering i forhold til offentlig kommunikasjon. Tildelingskriteriet legger dermed opp til en skjønnsmessig vurdering av hvor godt tilbudene oppfyller kravene i kravspesifikasjonen, med særlig vekt på enkelte momenter.
- (54) Det fremgikk av begrunnelsen at klagers tilbud ble vurdert som kvalitativt svakere enn de to øvrige tilbudene. Slik saken er opplyst for klagenemnda, har innklagede vurdert de kvalitative sidene ved klagers tilbud og ikke funnet klagers tilbud like godt som de øvrige tilbudene. Det er ikke et krav om individuell begrunnelse til alle leverandørene. Klagers anførsel fører ikke frem på dette punkt.
- (55) Klagenemnda tar videre stilling til om innklagede hadde anledning til å legge vekt på leverandørenes beskrivelse av vaktberedskap ved evalueringen av tilbudene.

- (56) Kravspesifikasjonen punkt 5 oppstilte ni punkter som vaktberedskapen skulle ivareta, og leverandørene var bedt om å beskrive flere av disse. At vaktberedskap som opsjon var en del av kontrakten om teleradiologiske granskninger, fremgikk tydelig av både konkurransegrunnlaget og kravspesifikasjonen. Klagenemnda kan ikke se at innklagede har gått utenfor de rettslige rammene for evalueringen på dette punktet.
- (57) Klagenemnda er etter dette kommet til at evalueringen av tilbudene ikke er i strid med regelverket.

Brudd på regelverket ved gjennomføringen av forhandlinger

- (58) Klagenemnda tar så stilling til om innklagede ved forhandlingene, har handlet i strid med regelverket. Klager har blant annet vist til at innklagede har brutt veiledningsplikten ved å gi valgte leverandør en mer konkret og detaljert tilbakemelding enn klager, i tillegg til å ikke gi en tilstrekkelig tilbakemelding på mangler ved klagers tilbud. Slik klagenemnda forstår klager, mener klager at innklagede burde gitt tilbakemelding om at klagers tilbud ikke inneholdt en tilstrekkelig redegjørelse for opsjon på vaktberedskap.
- (59) Det følger av forskriften § 30-1 (2) at konkurransen skal gjennomføres *«på en måte som innebærer at leverandørene behandles likt»*. Bestemmelsen er et utslag av at konkurranser etter forskriftens del IV må gjennomføres i samsvar med de grunnleggende prinsippene i loven § 4, herunder prinsippet om likebehandling og konkurranse.
- (60) I referatet fra forhandlingsmøtet ble det blant annet vist til at klagers besvarelser *«er relativt generell, noe som har medført behov for flere oppfølgingsspørsmål fra oppdragsgiver»*. Innklagede påpekte derfor flere punkter som burde forbedres i revidert tilbud, herunder en beskrivelse av prosessen når ufullstendige bilder mottas og hvordan ufullstendige bilder håndteres på en mest mulig effektiv måte. Klagenemnda mener den skriftlige tilbakemeldingen klager fikk var konkret og påpekte relevante forhold, da den viser til detaljerte punkter som kan forbedres i revidert tilbud.
- (61) Valgte leverandør fikk tilbakemelding om at tilbudet var *«velstrukturert og godt presentert»*. I tillegg ble det vist til oppdragsgiver *«vurderer det som positivt at det installeres to MR-kabiner, dog er én maskin færre enn i konkurrerende tilbud»* og at valgte leverandørs svartider på undersøkelser var *«noe lengre enn konkurrentens»*. I motsetning til klager, ble valgte leverandør bare bedt om å prise refusjonskategoriene MR 6, RG 4, RG 5 og UL 5. Begge leverandørene har dermed fått påpekt konkrete og detaljerte forhold ved deres tilbud. Etter klagenemndas syn har ikke valgte leverandør fått en mer konkret tilbakemelding enn klager. Nemnda bemerker også at når tilbudene er ulike, er det naturlig at det vil være forskjeller i tilbakemeldingene som gis. Valgte leverandør har ikke fått en mer konkret og detaljert tilbakemelding enn klager.
- (62) Klagenemnda tar så stiling til om innklagede har brutt veiledningsplikten ved å ikke informere klager om at redegjørelsen for vaktberedskap ville bli vektlagt i evalueringen.
- (63) Kravene i kravspesifikasjonen som gjaldt vaktberedskap, utgjorde noen av en rekke krav som skulle inngå i en sammensatt og helhetlig vurdering. Vaktberedskapen var ikke fremhevet i tildelingskriteriet som ett av punktene som særlig ville vektlegges. Det var derfor ikke lagt opp til at forholdet var av avgjørende betydning. I referatet fra

forhandlingene fremgår det at klager fikk tilbakemelding om at deres tilbud fremstod som faglig godt, men *«ikke helt på høyden med konkurrerende tilbud»*. Det ble videre vist til at besvarelsen *«er relativt generell, noe som har medført behov for flere oppfølgingsspørsmål»*. Basert på den generelle tilbakemeldingen kunne klager dermed gå gjennom sitt reviderte tilbud, og konkretisere og utdype sin besvarelse for å få bedre uttelling, inkludert beskrivelsen av vaktberedskap. I tillegg fikk klager en særlig oppfordring til å besvare punktet om håndtering av ufullstendige bilder. Klagenemnda kan ikke se at innklagede har brutt veiledningsplikten.

- (64) Klagenemnda finner etter dette ikke holdepunkter for at forhandlingene er gjennomført i strid med kravene som stilles til likebehandling. Klagers anførsel fører ikke frem.

Mangelfull begrunnelse

- (65) Klagenemnda tar så stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å gi en mangelfull begrunnelse for tildeling av delkontrakten om teleradiologiske granskninger med opsjon på vaktberedskap.
- (66) Det følger av forskriften § 30-8 (1) at oppdragsgiver skal gi en begrunnelse for valget av leverandør. Begrunnelsen skal inneholde *«en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene»*, jf. andre ledd. Dette innebærer at begrunnelsen må inneholde en konkret vurdering som gjør leverandørene i stand til, på objektivt grunnlag, å forstå hvilke forhold det er som har gjort at oppdragsgiver har bedømt valgte leverandørs tilbud som best ut fra de fastsatte tildelingskriteriene, se eksempelvis klagenemndas sak 2013/21, premiss 77.
- (67) Kravene til begrunnelsen avhenger av forholdene i den enkelte sak. Som utgangspunkt stilles det strengere krav til begrunnelsen jo mer skjønnsmessig et tildelingskriterium er utformet. Etter omstendighetene kan en kortfattet begrunnelse være tilstrekkelig til å sette leverandørene i stand til å forstå hva som gjør at valgte leverandør ble vurdert som best ut fra de fastsatte tildelingskriteriene, se eksempelvis klagenemndas sak 2015/63, premiss 24 flg. Det må fremgå tydelig av begrunnelsen på hvilke punkter det vinnende tilbudet var bedre enn de øvrige tilbudene, uten at dette må beskrives i forhold til hver enkelt leverandør, se NOU 2010:2, side 159.
- (68) I tildelingsbrevet er det innledningsvis angitt at klagers tilbud ikke er kvalitativt like godt som de to øvrige tilbudene. Begrunnelsen fokuserer så på områder hvor de to tilbudene er vurdert som like gode. Videre trekkes det frem forhold hvor valgte leverandørs tilbud er vurdert som best. For priskriteriet er det angitt med ord hvordan tilbudene er rangert i forhold til hverandre. Avslutningsvis er det inntatt en samlet vurdering som viser hvordan innklagede har veid de forskjellige forholdene mot hverandre. Innklagede har dermed opplyst om hvilken evalueringsmetode som er benyttet, og hvordan forskjellene i tilbudene er veid opp mot hverandre.
- (69) Klager har videre anført at innklagede var forpliktet til å oppgi tilbudenes priser i begrunnelsen, og at mangel på dette utgjør et brudd på begrunnelsesplikten. Til støtte for dette har klager vist til klagenemndas avgjørelse 2006/118, og at den må tolkes som at prinsippet om etterprøvbarehet er brutt dersom pris ikke angis. Klagenemnda er ikke enig i at det kan utledes en slik generell plikt. I den nevnte saken var pris det avgjørende momentet for tildeling av kontrakt. Det er da avgjørende for leverandørene å få vite prisene for å kunne avgjøre om tildeling er skjedd i henhold til regelverket. I denne

saken var det flere kvalitetsmessige forskjeller blant tilbudene, også de to tilbudene som ble rangert som best på kvalitet. Innklagede har i begrunnelsen redegjort for hvor store prisforskjellene var, ved at det er angitt «*laveste*» og «*høyeste*», «*en pris som er om lag en tredjedel*» og «*moderat prisforskjell*». Videre er det konkret vist til de kvalitetsmessige forskjellene på de tre tilbudene, og hvordan innklagede har avvleid disse styrkene og svakhetene ved tilbudene opp mot prisforskjellene.

- (70) Slik klagenemnda ser det, inneholder tildelingsbrevet en begrunnelse som setter klager i posisjon til å forstå hvorfor valgte leverandørs tilbud ble valgt.
- (71) Klager har også vist til at det foreligger en motstrid i begrunnelsen, hvor det innledningsvis fremgår at klagers pris var «*i midtre sjikt*» for teleradiologiske granskninger med opsjon på vaktberedskap, og avslutningsvis at valgte leverandør og Teleconsult AS tilbyr «*litt lavere pris enn Unilabs [...] men ikke den laveste*», noe som tilsier at klager, som den tredje og siste leverandøren, var leverandøren med lavest pris. Klagenemnda er enig i at dette kan fremstå som en motstrid i begrunnelsen. Innklagede har imidlertid forklart at klager hadde lavest pris på teleradiologiske granskninger, og tilbudet ble vurdert deretter. Videre var klagers pris på vaktberedskaper vesentlig høyere enn de to øvrige tilbudene. Når disse forholdene sees i sammenheng, finner klagenemnda at de motstridende opplysningene i begrunnelsen ikke har hatt avgjørende betydning for vurderingen av tilbudene. Det er derfor ikke nødvendig med en nærmere behandling av dette punktet.

Karensperiode

- (72) Klager har anført at innklagede har inngått kontrakt om teleradiologiske granskninger med opsjon på vaktberedskap i strid med reglene om karensperiode fordi klager mener at innklagede har forlenget karensperioden for kontrakten om teleradiologisk granskning med opsjon på vaktberedskap, og deretter inngått kontrakt i karensperioden.
- (73) Klagers anførsel bygger på en e-post hvor innklagede har angitt at de «*bekrefter å avvente kontraktssignering av avtalen om radiologiske undersøkelser til KOFA-avgjørelse foreligger*». Det fremgår tydelig av ordlyden i eposten at innklagede kun har forpliktet seg til å avvente kontraktsinngåelse for delkontrakten om polikliniske radiologiske undersøkelser og ikke teleradiologisk granskning med opsjon på vaktberedskap. Klagers anførsel fører ikke frem.

Konkurranse om polikliniske radiologiske undersøkelser

Avvisning av tilbud

- (74) Klagenemnda går så over til å behandle klagers anførsler som gjelder delkontrakten om polikliniske radiologiske undersøkelser.
- (75) Klagenemnda tar først stilling til om innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandørs tilbud fra konkurransen.
- (76) Anskaffelsesforskriften del IV inneholder ikke regler om avvisning. Det følger imidlertid av forskriften § 30-1 (2) «*at oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen på en måte som innebærer at leverandørene behandles likt*». Dette følger også av loven § 4. Prinsippet om likebehandling innebærer en plikt til å avvise tilbud med vesentlig avvik, se blant annet klagenemndas avgjørelse i sak 2022/1081, avsnitt 18.

- (77) Klager gjør gjeldende at valgte leverandørs tilbud inneholder avvik fra anskaffelsesdokumentene fordi det ikke er tilbudt radiologer med tilholdssted i Tromsø eller Bodø som har kompetanse innenfor mammografi og barneradiologi, og at det ikke er tilstrekkelig å tilby kun én radiolog med kompetanse på barneradiologi for å dekke innklagedes behov.
- (78) Klagenemnda viser til at kravspesifikasjonen ikke inneholdt krav om at radiologene måtte ha tilholdssted i Tromsø eller Bodø. Til forskjell fra en radiograf, som tar selve bildet, er ikke en radiolog, som undersøker bildet, avhengig av å være på samme sted som pasienten. Det var heller ikke angitt minstekrav om antall radiologer som måtte tilbys med kompetanse innen barneradiologi.
- (79) Klagers anførsel fører etter dette ikke frem.

Brudd på regelverket ved gjennomføringen av forhandlingene

- (80) Klagenemnda tar så stilling til om innklagede hadde anledning til å gjennomføre forhandlinger i konkurransen om kjøp av polikliniske radiologiske undersøkelser.
- (81) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at innklagede «*vil i utgangspunktet ikke gjennomføre forhandlinger og ber tilbyderne inngi sitt beste tilbud innen fristen*». Innklagede forbeholdt seg imidlertid retten til, «*om nødvendig*», å gjennomføre forhandlinger.
- (82) Partene er enig i at konkurransegrunnlaget åpner for å gjennomføre forhandlinger dersom det er «*nødvendig*». Klager mener imidlertid at formuleringen «*nødvendig*» oppstiller en viss terskel for når forhandlinger kan gjennomføres.
- (83) Slik konkurransegrunnlaget er utformet, legger innklagede opp til at det ikke skal gjennomføres forhandlinger med mindre det er «*nødvendig*». Det er dermed opp til oppdragsgiver å bestemme om det er nødvendig å gjennomføre forhandlinger. Leverandørene hadde fått et tydelig signal om at dersom innklagede fant det nødvendig, ville det bli gjennomført forhandlinger. Klagers anførsel fører ikke frem.

Brudd på regelverket ved gjennomføringen av forhandlinger

- (84) Klagenemnda skal så ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved gjennomføringen av forhandlingene knyttet til delkontrakten om polikliniske radiologiske undersøkelser.
- (85) Det følger av forskriften § 30-1 (2) at konkurransen skal gjennomføres «*på en måte som innebærer at leverandørene behandles likt*». Bestemmelsen er et utslag av at konkurranser etter forskriftens del IV må gjennomføres i samsvar med de grunnleggende prinsippene i loven § 4, herunder prinsippet om likebehandling og konkurranse.
- (86) Spørsmålet er om forhandlingene var i strid med prinsippet om likebehandling, som følge av at leverandørene fikk ulike muligheter til å forbedre sine tilbud.
- (87) I klagers invitasjon til forhandlingene, fikk klager tilbakemelding om at tilbudet var kvalitativt godt, men at det fremstod som mindre overbevisende enn konkurrentens tilbud når det gjaldt forståelsen av oppdragsgivers helhetlige behov. Valgte leverandør

fikk tilbakemelding om at deres tilbud ble vurdert kvalitativt som det mest konkurransedyktige. Både klager og valgte leverandør fikk dermed en generell tilbakemelding på sitt tilbud, og hvordan de lå an i forhold til konkurrenten. Når det gjelder de konkrete tilbakemeldingene, fikk klager beskjed om å utdype samsvar mellom nasjonale og regionale retningslinjer og protokoller, mens valgte leverandør ble bedt om å beskrive hvordan de planla å skaffe en ny MR-maskin i Bodø.

- (88) Slik saken er opplyst for klagenemnda, har begge leverandørene fått tilbakemeldinger av generell og spesiell karakter. Begge leverandørene fikk beskjed om hvilke deler av tilbudet som måtte forbedres, selv om disse tilbakemeldingene var ulike for de to leverandørene. Når tilbudene er ulike, er det naturlig at det vil være forskjellige tilbakemeldinger som gis. Nemnda kan derfor ikke se at leverandørene har blitt behandlet ulikt i forhandlingsrunden.
- (89) Det neste spørsmålet klagenemnda skal ta stilling til, er om veiledningen innklagede ga leverandørene var konkurransevridende.
- (90) Klager har vist til at tilbakemeldingen de fikk ikke var relevant for evalueringen. Innklagede har forklart ovenfor klagenemnda at det var nødvendig å få mer informasjon om samsvaret mellom nasjonale og regionale retningslinjer, ettersom dette var en sentral del av kontraktsgjennomføringen og rutinene for å utveksle informasjon. Klager har dermed fått tilbakemeldinger om vesentlige forhold ved tilbudet. Klagers anførsel på dette punkt fører ikke frem.
- (91) Klagenemnda har etter dette kommet til at både klager og valgte leverandør fikk like muligheter til å forbedre sine tilbud. Klagenemnda kan etter dette heller ikke se at veiledningen var konkurransevridende. Klagers anførsler fører ikke frem.

Ulovlig tilbudsevaluering

- (92) Det neste spørsmålet klagenemnda skal ta stilling til, er om innklagedes evaluering av tilbudene for delkontrakten om polikliniske radiologiske undersøkelser er i strid med regelverket.
- (93) 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 42-44. Dette gjelder særlig ved anskaffelser etter del IV.
- (94) Hvilke rammer som er oppstilt, beror på en tolkning av konkurransegrunnlaget. Evalueringen er en sammensatt vurdering, hvor enkelte egenskaper vil kunne trekke opp og andre ned. Oppdragsgiver har ingen plikt til å gi en detaljert beskrivelse av hvilke forhold som har blitt vurdert under hvert enkelt tildelingskriterium. Det avgjørende er om oppdragsgiver holder seg innenfor de angitte vurderingstemaene. Dette innebærer at oppdragsgiver også kan vektlegge forhold som ikke er uttrykkelig nevnt i konkurransegrunnlaget, men som omfattes av en naturlig forståelse av det aktuelle kriteriet, jf. underrettens avgjørelse i sak T-477/15 avsnitt 131 og klagenemndas avgjørelse i sak 2016/54, avsnitt 26.

- (95) Tildelingskriteriet «Kvalitet» skulle vurderes på grunnlag av «*hvor godt tilbudet oppfyller kravspesifikasjonen, med særlig vekt på utførende personells kvalifikasjoner, bredde i tilbudte undersøkelser/granskninger og svartider, tilbudt utstyr, lokaler og plassering ift. offentlig kommunikasjon*». Evalueringen ville derfor skje basert på en bred og skjønnsmessig vurdering, hvor de ovennevnte forholdene og kravene i kravspesifikasjonen dannet rammene for evalueringen.
- (96) En rekke av klagers innvendinger til tilbudsevalueringen, gjelder innklagedes konkrete vurdering av tilbudene opp mot tildelingskriteriet, og hvilken konkret uttelling tilbudene har fått på de forskjellige punktene. Dette er forhold som ligger innenfor oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn, som klagenemnda ikke kan overprøve. Slik saken er opplyst, kan ikke klagenemnda se at det foreligger konkrete holdepunkter for at skjønnnet er vilkårlig, sterkt urimelig eller i strid med de grunnleggende prinsippene. Klagenemnda går derfor ikke nærmere inn på disse forholdene. Klagenemnda behandler likevel klagers øvrige anførsler om brudd ved evalueringen av tilbudene.
- (97) Innklagede har forklart at formuleringen som gjelder mammografi i begrunnelsen er inntatt for å vise hvordan tilbudene var like, og ikke er vektlagt i evalueringen. Dette støttes av at opplysningen fremgår i en setning som starter med at begge tilbud tilbyr «*alle vanlige undersøkelser*». Klagenemnda legger derfor dette til grunn. Videre var «*Akkreditering eller ISO-sertifisering*» angitt under «*Generelle krav*» i kravspesifikasjonen. Leverandørene kunne ha flere, og forskjellige sertifiseringer, noe som også er påpekt for klagers del. Det var derfor innenfor rammen av tildelingskriteriet å vektlegge ISO-sertifisering dersom innklagede ønsket dette. Klagers anførsler fører ikke frem.
- (98) For evalueringen av tilbudt utstyr har innklagede bekreftet at alt av tilbudt utstyr er evaluert, og at det som er trukket frem i begrunnelsen var der det ble skilt mellom tilbudene. Klager synes også å mene at det er gjort en feil i evalueringen fordi det i begrunnelsen for utstyr i Bodø er angitt alder på MR-maskinen med årstall, og dette ikke er gjort for Tromsø, hvor det er angitt at maskinene er «*nyere eller nye*». Det avgjørende er imidlertid om dette reflekterer hva som er angitt i tilbudene.
- (99) Under «*Tilbudt utstyr – Bodø*» ble det påpekt at begge leverandørene tilbød to MR-maskiner, men at valgte leverandør samlet sett tilbød en nyere maskinpark. Klager synes å mene at klager burde vært gitt mer uttelling på dette punkt, fordi de har tilbudt en ny MR maskin, og en totaloppgradert maskin med magnet fra 2002, mot valgte leverandørs ene maskin fra 2018, samt en som er enten ny eller fire år gammel. Til dette har innklagede forklart at en MR-maskin har flere komponenter, og muligheten for å oppgradere alle komponentene varierer. Klagenemnda har ingen rettslige innvendinger til innklagedes evaluering på dette punkt. Etter nemndas syn, er det saklig å legge vekt på utstyrets alder.
- (100) Når det gjelder «*Tilbudt utstyr – Tromsø*» ble det vist til at begge leverandørene tilbød nyere eller nye MR-maskiner, i tillegg til øvrig oppdatert utstyr. Til dette har klager innvendt at valgte leverandørs maskiner er fra 2020, og at dette ikke kan anses som nyere, og at klager har tilbudt en helt ny maskinpark for Tromsø, uten at dette synes å være vektlagt. Hvilken uttelling alder på utstyret vil ha for kvaliteten på tilbudet, er innklagede nærmest å vurdere, og dette ligger derfor innenfor innklagedes innkjøpsfaglige skjønn. Klagenemnda kan ikke se at det foreligger holdepunkter for at innklagede har gått utenfor de rettslige rammene for evalueringen på dette punkt.

- (101) Til klagers anførsel om at valgte leverandør ikke kan ha den nye MR-maskinen klar til avtalens ikrafttredelse, bemerker klagenemnda at valgte leverandør har forpliktet seg til å ha utstyret klart til avtalens virkningstidspunkt. Klager har ikke fremsatt holdepunkter for at dette ikke er tilfellet. Klagers anførsel fører dermed ikke frem på dette punkt.
- (102) Klagenemnda er etter dette kommet til at innklagedes evaluering ikke er i strid med regelverket.

Begrunnelsesplikten

- (103) Klagenemnda skal til slutt ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å gi en mangelfull begrunnelse for konkurransen om polikliniske radiologiske undersøkelser.
- (104) Det følger av forskriften § 30-8 (1) at oppdragsgiver skal gi en begrunnelse for valget av leverandør. Begrunnelsen skal inneholde *«en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene»*, jf. andre ledd. Dette innebærer at begrunnelsen må inneholde en konkret vurdering som gjør leverandørene i stand til, på objektivt grunnlag, å forstå hvilke forhold det er som har gjort at oppdragsgiver har bedømt valgte leverandørs tilbud som best ut fra de fastsatte tildelingskriteriene, se eksempelvis klagenemndas sak 2013/21, premiss 77.
- (105) Kravene til begrunnelsen avhenger av forholdene i den enkelte sak. Som utgangspunkt stilles det strengere krav til begrunnelsen jo mer skjønnsmessig et tildelingskriterium er utformet. Etter omstendighetene kan en kortfattet begrunnelse være tilstrekkelig til å sette leverandørene i stand til å forstå hva som gjør at valgte leverandør ble vurdert som best ut fra de fastsatte tildelingskriteriene, se eksempelvis klagenemndas sak 2015/63, premiss 24 flg. Det må fremgå tydelig av begrunnelsen på hvilke punkter det vinnende tilbudet var bedre enn de øvrige tilbudene, uten at dette må beskrives i forhold til hver enkelt leverandør, se NOU 2010:2, side 159.
- (106) Begrunnelsen er gjengitt i sin helhet i avsnitt 15. Det fremkommer tydelig av begrunnelsen hvilke forhold innklagede har vurdert som like gode, og hvilke forhold innklagede har vurdert valgte leverandørs tilbud å være bedre på. Det er angitt konkrete forhold på hvert av de angitte vurderingstemaene. Det er også tydelig angitt hvordan tilbudene har plassert seg i forhold til hverandre i pris, da det er angitt at valgte leverandør tilbyr lavest pris i Bodø, og at klager tilbyr *«marginalt bedre»* pris i Tromsø. Dette tilsier at konkurransen på pris ikke har vært like tett i Bodø som i Tromsø. Avslutningsvis har innklagede også for denne kontrakten satt opp en samlet vurdering som viser hvordan innklagede har avveid de forskjellige styrkene og svakhetene ved tilbudene opp mot hverandre, og hvilket resultat dette har gitt. Klager har derfor vært i stand til å forstå hvilke forhold ved valgte leverandørs tilbud som har vært avgjørende for tildeling av kontrakt. Klagers anførsel fører ikke frem.

Konklusjon:

Helse Nord RHF har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Elisabeth Wiik

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur