



**Klagenemnda  
for offentlige anskaffelser**

Vedlegg	1	av:	1
Sak:	2003/6 - 10		

**Klagenemndas avgjørelse 19. februar 2003 i sak 2003/6**

*Saken gjelder anskaffelse av trygghetsalarmtjenester i Asker og Bærum. Både klager og Asker og Bærum brannvesen leverte inn tilbud. Det var stilt opp tre kriterier for valg av tilbud: kvalitet, pris og erfaring. Selv om klager etter klagenemndas vurdering skåret noe høyere på kvalitet og erfaring, kunne ikke dette medføre at det var usaklig, urimelig eller vilkårlig av innklagede å legge avgjørende vekt på at tilbudet fra Asker og Bærum brannvesen var % lavere i pris. Det var ikke plikt for innklagede til å legge vekt på hvordan tilbudene ville påvirke kommunens samlede økonomi. Det var heller ikke i strid med likebehandlingsprinsippet at Asker og Bærum brannvesen i sitt tilbud forutsatte bruk av annen ledig kapasitet.*

Klager: Lev Vel Helse AS  
Pilestredet 33 A  
0306 Oslo

Innklaget: Bærum kommune  
Pb. 149  
1300 Sandvika

Klagenemndas medlemmer: Inger Roll-Matthiesen, Siri Teigum, Bjørg Ven

**Saken gjelder:**

Plikt til å avvise tilbud eller til å legge vekt på at en leverandør mottar offentlig støtte. Forståelsen av kriteriet "pris". Oppdragsgivers skjønn ved valg av tilbud.

**Bakgrunn:**

*Trygghetsalarmtjenesten:*

Trygghetsalarmtjenesten er en ikke-lovpålagt tjeneste som Bærum kommune (heretter kalt "innklagede") tilbyr syke og eldre i kommunen. Tjenesten er døgkontinuerlig og ytes i brukerens hjem. Den omfatter ca. 1400 personer. Hver bruker får tildelt en trygghetsalarm som via telefonnettet går til en alarmsentral. Brukeren får da toveiskommunikasjon med leverandør av trygghetsalarmtjenesten og kan gi uttrykk for sine behov. Leverandøren av trygghetsalarmtjenesten vil som følge av dette eventuelt måtte tilkalle brannvesen, ambulanse, hjemmesykepleien eller rykke ut med eget personell.

*Om kunngjøring og konkurransegrunnlag:*

Innklagede kunngjorde anskaffelsen av trygghetsalarmtjenesten som en åpen anbudskonkurranse i Norsk Lysingsblads elektroniske database (DOFFIN) med frist for innlevering av tilbud 25. juni 2002. Asker og Bærum brannvesen (som også tidligere har vært leverandør av tjenesten til Bærum kommune) og klager leverte inn tilbud.

**Postadresse**  
Postboks 8014 Dep.  
0030 Oslo

**Besøksadresse**  
Einar Gerhardsens plass 1 (R4)  
0030 Oslo

Tlf.: 22 33 70 10  
Faks: 22 33 70 12

E-post: [post@kofa.no](mailto:post@kofa.no)  
Nettside: [www.kofa.no](http://www.kofa.no)

I konkurransegrunnlaget ble det stilt krav om at tjenesten skal være bemannet døgnkontinuerlig og at det skal være en ”faglig ansvarlig for trygghetsalarmtjenesten. Faglig ansvarlig skal ha kunnskaper om medisinsk nødhjelp og være autorisert helsepersonell, jf. lov om helsepersonell”. I fotnote til ”medisinsk nødhjelp” ble det opplyst at leverandøren skal ha ”kunnskaper om det samlede behandlingsapparat i Norge som yter nødhjelp (legevakt, AMK, luftambulansse, andre nødetater m.v.) og kunne vurdere om enheter som yter nødhjelp skal rekvireres/kontaktes)”.

Det ble videre stilt krav om at alt personell i alarmmottaket kan betjene alarmmottaket og at de skal ha kunnskaper om medisinsk nødhjelp, samt kjenne trygghetsalarmtjenesten i Bærum kommune. Alt personell i utrykning skal videre ha gjennomført dokumentert opplæring i grunnleggende førstehjelp/nødhjelp.

Dersom det er behov for å låse seg inn i brukers bolig, er det krav om at minst to av driftsoperatørens personell er tilstede. Både personell og kjøretøy skal være uniformert. Kravet til uniformert kjøretøy ble i møte før tilbudsfristen modifisert.

Av konkurransegrunnlaget fremgikk det at tildelingskriteriene var kvalitet, pris og erfaring (ikke i prioritert rekkefølge). ”Kvalitet” ble definert med underkriteriene: implementering av verdigrunnlag, kvalitetssystem, bemanningsplan og helhetsinntrykk ut fra troverdighet gjennom innsendt materiale, referanser og befaring. Kriteriet ”erfaring” skulle vurderes i forhold til erfaring fra drift av tilsvarende tjeneste, med utgangspunkt i referanser og annet relevant innsendt materiale.

#### *Klagers organisasjon og tilbud:*

Klagers virksomhet ble etablert i januar 2002. Organisasjonen er eiet 50 % av Falken AS og 50 % av Gjensidige NOR Forsikring. Alle ansatte hos klager har tidligere vært ansatt i Falken AS, divisjon helse. Klager la i sitt tilbud til grunn en betaling fra kommunen på kr. [redacted] pr. utplassert alarm pr. måned og kr. [redacted] for hver utført utrykning. Klager opplyste videre i tilbudet at de har 17 års erfaring og leverer tilsvarende tjeneste til 109 kommuner. Videre vil det til enhver tid være minimum to offentlig godkjente sykepleiere på vakt i klagers alarmmottak.

#### *Asker og Bærum brannvesens organisasjon og tilbud:*

Asker og Bærum brannvesen ble etablert som en interkommunal virksomhet etter kommuneloven § 27 den 1. januar 1999. Den 1. januar 2003 ble virksomheten omgjort til et interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper. Brannvesenet mottar 1/3 av sitt driftstilskudd fra Asker kommune. Resten kommer fra Bærum kommune. Brannvesenet har 118 ansatte, og 12,9 årsverk er i organisasjonskartet avsatt til alarmtjenester.

I sitt tilbud la Asker og Bærum brannvesen til grunn kr. [redacted] - pr. utplassert alarm pr. måned og kr. [redacted] pr. utført utrykning. Det ble opplyst at de som utfører tjenesten har ”meget god kompetanse innen førstehjelp” og at flere har fagbrev innen ambulanssefaget. Brannvesenet har levert trygghetsalarmtjenesten til Bærum kommune siden 1985. Alarmsentralen er bemannet med personer som har særskilt opplæring og utdanning for ”mottak og viderealarmering av redningsoppdrag til våre beredskapsenheter samt andre nødetater”. Alarmsentralen har direkte linje til alarmsentralen for politiet og ambulanssetjenesten. Det ble opplyst at Asker og Bærum brannvesen er bemannet med 20 personer til enhver tid, døgnet rundt.

#### *Valg av tilbud:*

I brev til klager 3. september 2002 ble det opplyst at innklagede anså tilbudet fra Asker og Bærum brannvesen for å være det økonomisk mest fordelaktige ut fra de oppgitte kriteriene for tildeling av kontrakt. Klager påklaget avgjørelsen, og i brev 18. september 2002 ga

innklagede ytterligere begrunnelse for valget. I uttalelsen ble det opplyst at det var lagt vekt på pris, kvalitet og erfaring. Videre ble det opplyst at klagers tilbud og Asker og Bærum brannvesens tilbud ble ansett for å være omtrent likeverdige når det gjaldt kvalitet og erfaring. Det avgjørende var da at Asker og Bærum brannvesens tilbud var ■% lavere i pris.

Kontrakt ble undertegnet av innklagede og Aker og Bærum brannvesen 18. oktober 2002.

### **Partenes anførsler:**

#### *Klagers anførsler:*

Brevet til klagenemnda er meget kortfattet, men klagenemnda har forstått det slik at det er anførsler i brev fra klager til innklagede og til Konkurransetilsynet, vedlagt klagen, som ønskes påberopt. Dette er presisert i brev fra klagenemnda til innklagede datert 17 januar 2003 som er også er sendt klager. I korrespondansen klager har oversendt, er det anført at klager har mer erfaring og kompetanse i bransjen enn brannvesenet og at dette skulle vært vektlagt i betydelig større grad.

Klager viser også til at brannvesenet legger opp til å benytte øvrig personell hos brannvakten ved parallelluttrykninger, og anfører at dette innebærer at tilbudet delvis er finansiert med midler innklagede yter til brannvesenet gjennom de alminnelige bevilgninger (krysssubsidiering). Det anføres at dette er i strid med likebehandlingsprinsippet.

Klager anfører videre at klager gjennom sitt helsefaglige mottak bidrar til å redusere antall utrykninger for hjemmesykepleien i kommunen. Dette medfører klare besparelser for kommunen i form av redusert ressursbruk på annet kommunalt personell. Dette skulle vært tatt med i prissammenligningen.

#### *Innklagedes anførsler:*

Innklagede anfører at kvalitet og erfaring har vært vurdert, men at klagers tilbud og Asker og Bærum brannvesens tilbud på dette punkt ble funnet å være likeverdige. Pris må da bli utslagsgivende.

Når det gjelder krysssubsidiering, viser innklagede til at brannvesenet er en juridisk person atskilt fra kommunen, og at brannvesenet selv alene har ansvar for organisering, kapasitetsutnyttelse og drift. Innklagede viser videre til at brannvesenet har bekreftet at tilbudet bygger på separat og regnskapsmessig forsvarlig vurdering av tjenesten der alle reelle kostnader knyttet til tjenesten er vurdert og tatt med. Denne delen av virksomheten skal også være skilt ut organisasjonsmessig fra brannvesenets øvrige virksomhet.

Innklagede finner ikke klagers anførsel om at innklagede vil nyte godt av besparelser på grunn av redusert ressursbruk på annet kommunalt personell dokumentert. Det er ikke et krav at driftsoperatør skal utføre pleieoppgaver. Blant annet utgjør oppfølging av brukernes fall 65 % av oppdragene. Brukere av trygghetsalarm er ikke alltid tildelt hjemmesykepleie. Uansett vil ikke de påståtte besparelsene innklagede vil nyte godt av med hensyn til behovet for å yte slike tjenester kompensere de økte utgiftene på ■%.

### **Klagenemndas vurdering:**

#### *Klageinteresse og klagenemndas kompetanse:*

Klager har deltatt i den aktuelle konkurransen og har saklig klageinteresse. Klagen er rettidig, jf. forskrift om klagenemnda for offentlige anskaffelser § 6.

#### *Likebehandlingsprinsippet og mulig krysssubsidiering*

Oppdragsgiver har plikt til å likebehandle leverandørene, jf. lov om offentlige anskaffelser § 5 og forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 (2). Klagenemnda kan ikke se at det innebærer en tilsidesettelse av prinsippet om likebehandling at oppdragsgiver gir virksomheter som mottar

driftsstøtte fra oppdragsgiver og/eller andre offentlige organer adgang til å delta i en konkurranse om offentlige anskaffelser. Dette gjelder selv om virksomheten som følge av støtten eventuelt kan tilby priser som er vesentlig lavere enn de priser som andre konkurrenter kan tilby. Klagenemnda viser her til EF-domstolens avgjørelse i sak C-94/99 (ARGE), hvor dette er fastslått.

Riktignok kan det i henhold til EF-domstolens avgjørelse i samme sak under særlige omstendigheter oppstå rett eller plikt for oppdragsgiver til å avvise en leverandør som mottar tilskudd eller støtte som ikke er i overensstemmelse med EØS-avtalen. Dette kan for eksempel være aktuelt dersom en eventuell forpliktelse til å betale tilbake ulovlig mottatt støtte kan bringe leverandøren økonomi i fare slik at det kan antas at denne ikke oppfyller kravene som er satt i konkurransegrunnlaget til leverandørens finansielle og økonomiske stilling. I denne saken har imidlertid klagenemnda ingen holdepunkter for at det foreligger slike særlige omstendigheter.

Når driftsstøtte til leverandøren ikke kan medføre en plikt til å *avvise* leverandøren, kan det etter klagenemndas oppfatning heller ikke kreves at oppdragsgiver skal *legge vekt* på dette ved valg av tilbud. At innklagede har sett bort fra at Asker og Bærum brannvesen eventuelt forutsetter bruk av kapasiteten ved branntjenesten ved parallelle utrykninger, er derfor ikke i strid med lov eller forskrift om offentlige anskaffelser.

#### *Evaluerings av tilbudene*

Regelverket for offentlige anskaffelser forutsetter at oppdragsgiver skal velge tilbudet med laveste pris eller det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, jf. forskriften § 17-1 (1). Dersom oppdragsgiver skal velge det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, skal oppdragsgivers vurdering baseres på kriterier angitt i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget, jf. forskriften § 17-2 (2).

Klagenemnda kan bare prøve om en oppdragsgiver under en anskaffelsesprosedyre har brutt lov om offentlige anskaffelser med forskrifter, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 1. Klagenemndas kompetanse er etter dette begrenset til å prøve om oppdragsgivers vurdering av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige er basert på en korrekt saksbehandling og et korrekt faktum, samt om oppdragsgivers vurdering er usaklig, urimelig eller vilkårlig. Det har vært reist spørsmål om det må kreves *kvalifisert* urimelighet. Dette er forutsatt i avgjørelse fra Borgarting lagmannsrett 18.10.2002. I juridisk teori, jf. Lasse Simonsen, Prekontraktuelt ansvar 1997 s. 679 er det derimot lagt til grunn at det ikke er et krav om kvalifisert urimelighet. Klagenemnda finner ikke grunn til å ta stilling til dette i den foreliggende sak, idet dette uansett ikke får betydning for resultatet.

Innklagede har i kunngjøringen og i konkurransegrunnlaget oppgitt "pris" som et av tre tildelingskriterium. Det er ikke gitt noen indikasjoner på at det i vurderingen av pris skal foretas en bredere vurdering av hvordan det enkelte tilbud vil påvirke kommunens samlede økonomi. Slik kriteriet er presentert i kunngjøringen og i konkurransegrunnlaget kan derfor ikke klagenemnda se at innklagede hadde plikt eller rett til å trekke inn potensielle innsparelser i kommunens utgifter til hjemmepleie eller eventuelle økte bevilgninger til brannvesenet i vurderingen. Etter klagenemndas oppfatning har derfor ikke innklagede i dette spørsmålet lagt uriktig faktum til grunn for sin vurdering.

Utgangspunktet for klagenemndas vurdering vil derfor være at tilbudt pris fra brannvesenet var ■ % lavere enn tilbudt pris fra klager. Spørsmålet er om klager skåret så mye høyere på de to øvrige tildelingskriteriene (erfaring og kvalitet) at det ville være urimelig, usaklig eller vilkårlig av oppdragsgiver å velge tilbudet med laveste pris.

Etter klagenemndas oppfatning har klager mer erfaring enn Asker og Bærum brannvesen, sett på bakgrunn av det mye større omfang klagers virksomhet har. Klagenemnda finner også at det er relevant å legge vekt på at klager vil benytte sykepleiere ved

alarmsentralen, jf. kriteriet "kvalitet" og underkriteriet "bemanning". Klagenemnda kan imidlertid ikke se at klager skårer så mye høyere på kriteriene erfaring og kvalitet at det fremstår usaklig, urimelig eller vilkårlig å legge avgjørende vekt på en prisdifferanse på ■ %.

Klagenemnda kan ikke se at skjønnet er basert på feil faktum eller at valg av tilbudet for øvrig er i strid med lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

**Konklusjon:**

Klagenemnda finner etter det anførte at Bærum kommune ikke har brutt lov eller forskrift om offentlige anskaffelser ved anskaffelse av trygghetsalarmtjenester.



For klagenemnda,

Inger Roll-Matthiesen

19/2-03