

**Klagenemnda  
for offentlige anskaffelser**

**Klagenemndas avgjørelse 26.6.2003 i sak 2003/97**

Klager: Open Human Digital AS

Innklaget: Sykehuset i Vestfold HF

Klagenemndas medlemmer: Jens Bugge, Morten Goller, Siri Teigum.

**Saken gjelder:**

Bruk av teknisk spesifikasjoner. Forsvarlig saksbehandling. Begrunnelse for valg av tilbud.

**Bakgrunn:**

Sykehuset i Vestfold HF (heretter kalt "innklagede") kunngjorde 18.2.2003 en konkurranse med forhandling for anskaffelse av videokonferanseutstyr i DOFFIN-databasen. I konkurransegrunnlaget som ble utlevert til potensielle leverandører ble det opplyst at det mest fordelaktige tilbud ville bli valg ut fra følgende kriterier (i uprioritert rekkefølge): pris og leveransekostnader, leveringstid, leveringssikkerhet, erfaringer/referanser, funksjonsmessige egenskaper, teknisk bistand/montasje, miljøforhold (støy, utslipp m.v.), sikkerhet i driftsprosessen, driftskostnader, service og responstid, servicevennlighet, opplæringsprogram, dokumentasjon, design og ergonomi. Det ble videre angitt: "NB utstyret skal kunne kommunisere med utstyret hos de øvrige foretakene i helseregion Helse SØR RHF (se kravspesifikasjon)".

Den vedlagte kravspesifikasjonen stilte dels tekniske og dels funksjonelle systemkrav. Kravene var angitt i til sammen 73 punkter, dels angitt som obligatorisk krav (benevnt som "skal-krav") og dels som ønsket funksjonalitet (benevnt som "bør - krav"). Det ble opplyst at 16 nærmere angitte sykehus allerede benyttet Tandberg 6000 som videokonferanseutstyr, og utstyret måtte derfor kommunisere problemfritt "med ett eller flere av disse systemer".

Innklagede utarbeidet et tilleggsdokument til konkurransegrunnlaget hvor konkrete spørsmål fra leverandørene ble besvart. Et av spørsmålene kom fra klager. Klager bemerket at kravspesifikasjonen så ut til å beskrive Tandbergs videokonferansesystemer, og spurte om innklagede allerede hadde bestemt seg for å anskaffe utstyr fra Tandberg. Det ble bedt opplyst hvor mange "skal-krav" som kunne fravikes før tilbudet ble uaktuelt for innklagede. Som svar på dette ble det i oppdragsgivers tilleggsdokument opplyst at "Dette er en avveining de som vurderer anbudssvarene må ta stilling til når disse er innlevert og åpnet".

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  
Nettside: www.kofa.no

Videre reiste klager spørsmål om det er "vurdert hvilke av elementene som står her som er viktige for bruken". Innklagede uttalte til dette at: "SiV har gjort en vurdering av hva som er viktig for bruken av utstyret. Noe av dette gjenspeiles i kravspesifikasjonen".

En av de påmeldte innbyderne påpekte: "Når det gjelder MCU og gateway løsning har vi også moderne løsninger som har en helt unik funksjonalitet og som nå er i 7 generasjon (mot generasjon 1 på Tandberg plattform) for IP. Dette er løsninger som bla gjør det mulig å benytte USB kamera til enklere konferanser med (.....) og også invitasjonssystem fra bla A Microsoft Outlook og Windows messenger. (...) Spørsmålet blir da er man i det hele tatt interessert i andre systemer?" Innklagede uttalte videre at "Ja, Sykehuset i Vestfold HF er interessert i alle systemer som gir oss den funksjonalitet vi etterspør".

Åtte leverandører, herunder Open Human Digital AS (heretter kalt "klager") leverte inn tilbud. Fem av leverandørene basert tilbudene på enhetspriser, de øvrige tre innga totalpriser. Av de sistnevnte leverte Eterra AS det dyreste tilbudet med kr. 1.207.642,20,-. Klager baserte sitt tilbud på to alternative løsninger fra Sony, First Virtual, Radivision, VCON, Polycom og Aethra, angitt med enhetspriser. Klager ba gjentatte ganger om å få demonstrere sine løsninger for innklagede. Henvendelsene ble dels ikke besvart, dels avslått.

Oppdragsgiver nedsatte en intern arbeidsgruppe for å evaluere i hvilken grad tilbudene oppfylte de tekniske og funksjonelle systemkravene. Det ble som grunnlag for vurderingen utarbeidet en matrise basert på poenggivning. Fire av tilbudene, som alle baserte seg på Tandberg utstyr, fikk 57 poeng. De fire andre tilbudene var basert på andre merker, og fikk mellom 32,5 og 47,5 poeng.

Innklagede har utarbeidet et notat kalt "Konklusjon Videokonferanse", hvor det blant annet fremkommer at:

*"Tandberg kommer best ut med hensyn til funksjonalitet. SiV's konklusjon er at Tandberg bør velges for å oppfylle kravene i SiV's kravspesifikasjon. Her er noen underargumenter som bygger opp rundt dette:*

- 1) Hovedvekten av sykehus i Helseregion Sør (HRS) kjører Tandberg systemer. Med tanke på 100 % kompatibilitet og samordning i helseregionen er dette et viktig utvalgs-kriterie for SiV. Dette vil lette oppkobling og konfigurasjon/drift av systemene.*
- 2) For å sikre muligheter for god medisinsk kvalitet velges et system hvor leverandør har erfaring med tilsvarende leveranser til øvrige sykehus i HRS som siv vil ha et nært samarbeide med.*
- 3) Medisinsk fagpersonell har gitt anbefalinger med hensyn til bildekvalitet og valg av leverandør. Det medisinske fagpersonell har i tillegg lagt stor vekt på brukervennlighet og referanser fra tilsvarende fagmiljøer.*

...

*4 leverandører har levert tilbud på Tandberg utstyr disse kommer da likt ut med hensyn til kravspesifikasjonen. For øvrig kan vi ikke se å ha mottatt svar på kravspesifikasjonen fra 2 av leverandørene. Leverandørene som har levert tilbud på Tandberg er:*

- MultiMedia AudioVisual*
- AVnor*
- Bravida*

- Eterra

Av disse leverandører er det kun 2 som i følge Tandberg er Tandberg partnere, dette er Bravida og Eterra. SiV velger derfor bort MultiMedia AudioVisual og AVnor på grunnlag av dette. SiV ser ut i fra tilbudene til leverandørene som er Tandberg partnere at disse har et langt bedre service og oppfølgingsapparat tilgjengelig innen fagområdet videokonferanse.

Av de 2 gjenstående leverandører har Bravida best pris, men med grunnlag i referanser og andre tungtveiende årsaker vil SiV velge Eterra som leverandør av Videokonferanseutstyr fra Tandberg:

- 1) Supportapparat
  - a) Fjerndrifts
  - b) Satsning på videokonferanse
- 2) Bravidas eksponering i pressen den siste tiden. Med vekt på Bravidas økonomiske situasjon og nedbemanning.
- 3) Referanser i forbindelse med levering av Tandberg utstyr til Fjordkraft AS..."

Innklagede har, til tross for gjentatte anmodninger om det fra klager, ikke ønsket å få klagers utstyr demonstrert. Innklagede har overfor klagenemnda opplyst at heller ingen av de andre leverandørene har fått anledning til å demonstrere sitt utstyr. Det er derfor noe uklart hva det medisinske personalets anbefalinger med hensyn til bildekvalitet er basert på.

I e-post 2.5.2003 ble deltakerne i konkurransen meddelt at "Etter nøye vurdering og med basis i det for SiV økonomisk mest fordelaktige tilbud er det besluttet å tildele Eterra AS leveransen".

#### **Partenes anførsler:**

##### *Klagers anførsler:*

Konkurransesgrunnet er i strid med regelverket for offentlige anskaffelser ved at det er tilpasset Tandbergs videokonferanseløsninger, og flere av punktene i spesifikasjonen som følge av dette ikke er relevante ved valg av videokonferanseutstyr. Det ville vært mulig å lage en generell spesifikasjon som er relevant for markedsstandard videokonferanseløsninger (ITU, H323 og H320 m.v). På direkte forespørsel ga innklagede uttrykk for at oppdragsgiver ønsket tilbud på konkurrerende systemer og at Tandberg-spesifikasjonene ikke var absolutte. Dette er årsaken til at klager valgte å bruke tid og ressurser på å utarbeide tilbud.

Leverandørene er ikke likebehandlet. Klager fikk ikke anledning til å demonstrere sine løsninger. Innklagede har fra før kjennskap til Tandbergs videokonferanseutstyr, men har ikke sett klagers produkter i bruk. Dette gir Tandbergs utstyr en urimelig fordel. Innklagede skulle forsøkt å kompensere dette ved å la klager demonstrere sitt utstyr. Innklagedes saksbehandling har gjennom dette også vært uforsvarlig. Videokonferanseutstyr lar seg ikke i tilstrekkelig grad beskrive ved bilder og ord. Det er uforsvarlig å avstå fra å få tilbudt utstyr demonstrert, idet grunnlaget for beslutningen om valg av tilbud dermed blir mangelfullt.

Innklagede har ikke i meddelelse om valg av tilbud kunnet gi tilfredsstillende begrunnelse for valg av tilbud. Det er ikke opplyst hvordan tilbudene skåret på de ulike tildelingskriteriene, og heller ikke noe om prisforskjellen mellom klagers tilbud og det valgte tilbudet. Dette medfører at det ikke lar seg etterprøve om oppdragsgiver har valg det (økonomisk) mest fordelaktige tilbud.

*Innklagede har anført:*

Valg av tilbud er basert på det økonomisk mest fordelaktige ut fra kriteriene i konkurransegrunnlaget. Klager ble rangert som nummer seks i konkurransen om å oppfylle kravspesifikasjonene.

Det ble laget et tilleggsdokument med presisering på spørsmål fra leverandørene forut for tilbudsfristen. Dette ble sendt til alle leverandørene samtidig. Leverandørene er således likebehandlet.

Å be om demonstrasjon av de tilbudte løsninger var en mulighet for innklagede, ikke obligatorisk. Innklagede fant det ikke aktuelt å be om demonstrasjon fra klager.

Påstanden om brudd på kravet til forsvarlig saksbehandling faller på sin egen urimelighet.

Innklagede er godt kjent med regelverket for offentlige anskaffelser og besitter omfattende kompetanse og erfaringer relatert til IKT-utstyr. Videokonferanseutstyr er i så måte langt fra ukjent, noe som konkurransegrunnlaget og kravspesifikasjonen vitner om. Det har derfor ikke vært nødvendig å benytte ekstern hjelp eller konsultasjon ved vurderinger og valg.

I tilsvaret påpeker innklagede at klager kontaktet SiV etter å ha mottatt anbudsdokumentene, informerte om at firmaets utstyr ikke møtte kravspesifikasjonene, men spurte om SiV allikevel var interessert i å vurdere et tilbud fra firmaet. Dette ble bekreftet og innklagedes tilbud ble tatt med i vurderingen, men nådde ikke opp.

I brev til klagenemnda (e-post av 19 juni 2003) påpeker innklagede imidlertid " Det er (utelukket) at SiV kan anskaffe utstyr som ikke dekker "skal"-kravene i vår kravsspesifikasjon, som er en forutsetning for anskaffelsen. (...) Anbudet ble utlyst som konkurranse med forhandling med behov i tilsvarende eller kompatibelt utstyr. Av de 8 leverte anbud var halvparten akseptable og aktuelle for forhandling".

Det går frem av innklagedes interne notat av 4 april 2003, som var vedlagt denne e-posten, at 4 av 8 leverandører hadde tilbudt Tandbergbaserte løsninger. Klagenemnda legger således til grunn at det bare var denne gruppen innklagede anså akseptable og aktuelle for forhandling.

Innklagede opplyser i e-post av 19 juni 2003 at kravspesifikasjonen i hovedsak ble benyttet for å velge ut hvilke leverandører som kunne levere det teknisk riktige utstyret for SiV. I tillegg ble enkelte av de andre utvalgsriteriene benyttet videre i prosessen for å skille ut hvilken leverandør SiV ønsket å inngå forhandlinger med. Dette gjaldt for eksempel erfaringer/referanser, sikkerhet i driftsprosessen, driftskostnader, service og responstid og opplæringsprogram. Disse kriteriene ble benyttet ved første og andre gangs gjennomgang av anbudsbesvarelsene for å skille leverandørene. Det var planlagt å benytte disse, og de øvrige kriteriene i kravspesifikasjonen, ved start av forhandlingene.

#### **Klagenemndas vurdering:**

Klager har deltatt i konkurransen og har således saklig klageinteresse, jf. forskrift 15.11.2002 om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen følger etter sin verdi reglene i forskrift 15.6.2001 om offentlige anskaffelser del III, jf. forskriftens §§ 2-2 og 2-3.

Alle tilbudene som baserte seg på Tandberg-produkter oppfylte alle kravene i innklagedes kravspesifikasjon. Ingen av de andre tilbudene basert på andre merker klarte dette. Dette gjør det i utgangspunktet i seg selv vanskelig å utelukke at den tekniske spesifikasjonen i realiteten "omtaler varer av et bestemt fabrikk", jf. forskrift fastsatt ved kgl. res. 15.6.2001 § 12-2. Innklagedes redegjørelser overfor klagenemnda kan til dels trekke i samme retning. En slik spesifisering kan benyttes "når kontraktsgjenstanden berettiger det". Klager har gjort gjeldende at markedsstandard videokonferanseløsninger som dekker det som skisseres i punkt 4 (øyensynlig behovsangivelsen i kravspesifikasjonen) ville vært tilstrekkelig i dette tilfellet. Innklagede har imidlertid ikke anført for klagenemnda at det var berettiget å kreve at utstyret var av merket Tandberg i dette tilfellet iht § 12-2, eller at det i realiteten var et slikt krav som var fremsatt.

Det avgjørende for vurderingen av denne saken må således bli at innklagede i konkurransegrunnlaget og i svar på konkrete spørsmål ga signaler til leverandørene om at det *ikke* var et krav at merket måtte være Tandberg. Innklagedes uttalelser var videre egnet til å så tvil om "skal-kravene" nødvendigvis var absolutte krav.

I kravspesifikasjonen går det frem at de sykehus SiV skal kommunisere med, i hovedsak har systemer basert på Tandberg 6000, og at systemet for Sykehuset i Vestfold HF må kunne kommunisere "vanlig" med ett eller flere av disse systemer. Evalueringsskjemaet gir foranledning til spørsmål om kravet til "problemfri" kommunikasjon med Tandberg 6000 systemene opprinnelig var - eller senere ble - ytterligere kvalifisert uten at dette var blitt gjort tilstrekkelig klart for tilbyderne innledningsvis. Det opplyses i skjemaet: "Hovedvekten av sykehus i Helseregion Sør (HRS) kjører Tandberg systemer. Med tanke på 100% kompatibilitet og samordning i helseregionen er dette et viktig utvalgsriterie for SiV". Det fremgår for øvrig også av skjemaet at "(f)or å sikre muligheter for god medisinsk kvalitet velges et system hvor leverandør har erfaring med tilsvarende leveranser til øvrige sykehus i HRS som siv vil ha et nært samarbeide med". Det er således vært ansett viktig at leverandøren har levert utstyr til Helseregion Sør tidligere. Heller ikke dette ble uttrykkelig opplyst i tilbudsforespørselen. På bakgrunn av det faktum som er presentert for nemnda, er det vanskelig å utelukke at klager kan ha rett i at en leverandør for å være aktuell for oppdragsgiver måtte ha levert utstyr fra Tandberg tidligere og tilby dette nå.

Det fremgår av evalueringen at det er lagt vekt på anbefalinger fra medisinsk fagpersonell med hensyn til bildekvalitet. Selv om bildekvalitet etter sin natur må være et poeng i forbindelse med videokonferanseutstyr, finner klagenemnda grunn til bemerke at dette ikke uttrykkelig var oppgitt som et evalueringskriterium i "utvalgsriteriene" eller kravspesifikasjonen i tilbudsforespørselen. Det er ikke opplyst hvilket utstyr fagpersonellet har vurdert. Dersom bildekvaliteten var viktig, og dette kan anses å være dekket av noen av de mer generelle kriteriene i tilbudsforespørselen, finner imidlertid klagenemnda det utilfredsstillende at de ulike aktuelle leverandørene ikke fikk anledning til å vise frem sine produkter i bruk. I mangel av klare holdepunkter for at de aktuelle leverandørenes alternative produkter var inkompatible med de Tandberg løsninger de skulle kommunisere "problemfritt" med, skulle en demonstrasjon være et poeng også i forhold til dette kriteriet. De opplysninger som er fremlagt for nemnda, gir ikke nemnda tilstrekkelige holdepunkter for å fastslå at det var dokumentert at "problemfri" kommunikasjon basert på annet enn Tandberg løsninger var utelukket, uansett om også oppdragsgivers IKT-avdeling "har vært involvert" i anskaffelsesprosessen og "besitter omfattende kompetanse og erfaring relatert til IKT-utstyr"..

En forsvarlig saksbehandling ville etter klagenemndas oppfatning i dette tilfellet tilsi at en testing av bildekvalitet og kommunikasjon for de ulike aktuelle systemene fant sted før leverandør ble valgt.

Det er vanskelig for klagenemnda å se at innklagede kan ha foretatt en reell vurdering av kvalitet og kompatibilitet i dette tilfellet, så lenge klager ikke har fått anledning til å vise frem sitt utstyr. Dokumentasjonen for klagenemnda tillater ikke klagenemnda å ta endelig stilling til om de oppstilte krav har vært lovlige, og eventuelt om klagers utstyr tilfredsstiller disse.

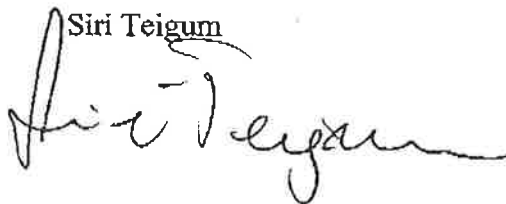
Klagenemnda kan etter dette ikke se at innklagedes saksbehandling har vært forsvarlig, og kommer følgelig til at kravet til likebehandling av leverandørene er brutt.

**Konklusjon:**

Sykehuset i Vestfold har brutt kravet til likebehandling av leverandørene ved gjennomføring av anskaffelse av videokonferanseutstyr.

Klagenemnda ber Sykehuset i Vestfold opplyse innen 4. august 2003 hva som vil bli gjort for å rette opp i de feil som er begått.

For klagenemnda,

Siri Teigum  


Oslo 26.6.2003