



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Innklagede har gjennomført en åpen anbudskonkurranse om kjøp av rekvisita innen renhold/papir/plast. Ved at innklagede etter tilbudsfristens utløp henvendte seg til klager for å få supplert klagers tilbud, brøt innklagede forhandlingsforbudet i anbudskonkurranser. Dette var imidlertid til gunst for klager, og da en lignende henvendelse ikke ble gjort til den valgte leverandøren, kan bruddet ikke ha hatt betydning for tildelingen av kontrakt. Klagenemnda fant for øvrig at anskaffelsesprosessen hadde vært i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser.

Klagenemndas avgjørelse 29. september 2004 i sak 2004/180

Klager: Norengros AS

Innklaget: Helse Sør RHF

Klagenemndas medlemmer: Jens Bugge, Inger Marie Dons Jensen, Inger Roll-Matthiesen

Saken gjelder: Evaluering av tildelingskriterier. Forhandlingsforbudet. Begrunnelse.

Bakgrunn:

Postadresse
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Olav Kyrresgate 8
5014 Bergen

Tlf.: 55 59 75 00
Faks: 55 59 75 99

E-post:
postmottak@kofa.no
Nettside: www.kofa.no

- (1) På vegne av Helse Sør RHF kunngjorde Sykehuset Buskerud HF 22. januar 2004 en åpen anbudskonkurranse for kjøp av rekvisita innen renhold/plast/papir. De to er i det følgende benevnt innklagede.
- (2) Det er tale om en rammeavtale med to års varighet, med opsjon på to års forlengelse. Anslått verdi er kr 25 millioner pr. år. Det kunne inngis tilbud på hele eller deler av forespørselen.
- (3) I henhold til konkurransegrunnlaget skulle kontrakt tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbudet vurdert etter følgende kriterier, i uprioritert rekkefølge:

☐

Pris og totalkostnader

Betingelser øvrig produktutvalg

Økonomisk fundament/soliditet

Kvalitetssikring/sertifisering

Produktkvalitet/produktegenskaper og anvendelsesområde

Produktutvalg, bredde og dybde

Leveringstid

Opplæring og brukerinformasjon

Service

Egne erfaringer med produktene

I hvilken grad anbudet samsvarer med anbudsinnbydelsen

Eksisterende utstyrspark ved helseforetaket ☐

- (4) Videre het det:

☐ Det vil bli inngått avtale med den/de leverandører som får sine tilbud antatt. Helse Sør forbeholder seg retten til å inngå det nødvendige antall avtaler som gir den mest økonomisk fordelaktige løsningen. ☐

(5) I alt 11 leverandører innga tilbud, blant dem Norengros AS (heretter kalt klager).

(6) Den 30. april 2004 ble klager kontaktet pr. e-post av innklagede. Innklagede skrev:

□ Som sagt på telefon i dag, ønsker brukergruppen å få pris på deres varenr. 4932 □ Risikoavfallssekk gul 1001 70my. Denne sekken er på rull!?? I deres tilbud er det satt opp risikoavfallspose 60x90 □ varenr. 4630. Finnes det tilsvarende pose i 60x60? Er posen på rull, med eller uten hylse? I tillegg ønskes å få priset SCA håndtørkepapir og toalettpapir □ alle varianter. □

(7) Når det gjaldt vurderingen av tilbudene, tok denne utgangspunkt i ulike krav til de aktuelle varene, utformet av en brukergruppe bestående av åtte personer fra henholdsvis Ringerike sykehus, Radiumhospitalet, Rikshospitalet, Sykehuset i Vestfold og Sykehuset Buskerud.

(8) Etter å ha gjennomgått tilbudene satt brukergruppen igjen med to aktuelle hovedleverandører, klager og S-gruppen. De to tilbudene ble sammenlignet i en oppsummering av 24. mai 2004. Skjematisk ble evalueringen fremstilt på følgende måte:

	<i>S-Gruppen</i>	<i>Norengros</i>
<i>Leveringstid</i>	<i>1-2 dager</i>	<i>1-2 dager. Ved hasteordre, kun noen timer fra lokalt lager</i>
<i>Leveringsbetingelse</i>	<i>Fraktfri levering Fri lev.mnd + 30 dager</i>	<i>Fraktfri levering Fri lev.mnd + 30 dager</i>
<i>Betalingsbetingelse</i>	<i>97%</i>	<i>98% (mål for A-varer)</i>
<i>Servicegrad</i>	<i>Ja, gratis</i>	<i>Ja, gratis</i>
<i>Opplæring/kurs</i>		<i>Ja, personer fra lokale lagre/kontor tilgjengelig</i>
<i>Fast kontaktperson</i>	Ja, 6 personer tilgjengelig	

Betjener andel av region

Dekker hele regionen fra 1 Dekker hele regionen fra tot.
 lager i Oslo/Vinterbro (+ har 5 lokale lagre
 samarbeidspartner i Agder)

Rabattmatrise

Kjøp for:	Rabatt i kr	Kjøp for:	Rabatt i kr
1-2 mill 0,2%	2.000-4.000	1-2 mill 0%	
2-3 mill 0,4%	8.000-12.000	2-3 mill 0%	
3-4 mill 0,6%	18.000-24.000	3-4 mill 0%	
4-6 mill 1%	40.000-60.000	4-6 mill 0%	
6-10 mill 1,5%	90.000-150.000	6-10 mill 0%	
10 mill -> 2%	200.000 ->	10-20 mill 1%	100.000-200.000
		over 20 mill 2%	400.000 ->

+ rabatt fra Lilleborg

Kjøp for:	(9)	(10)	Rabatt i kr
4-6 mill	(11)	(12)	40.000
			-
			60.000
6-10 mill	(13)	(14)	180.000
			0-
			300.000
			0
10 mill ->	(15)	(16)	500.000
			0 ->

Bytte dos.anl./dispensere

Gratis

Gratis

- (17) I tilknytning til skjemaet hadde innklagede sammenlignet og redegjort grundig for de to aktuelle leverandørenes priser innenfor de ulike produktkategoriene.
- (18) I brev av 4. juni 2004 ble leverandørene meddelt at det ville bli inngått kontrakter med S-gruppen, Puls og Arcus, med S-gruppen som hovedleverandør. Innklagede begrunnet valget slik:

☐ I henhold til konkurransegrunnlaget er det økonomisk mest fordelaktige anbud valgt. Mange av tildelingskriteriene var besvart svært likt, slik at det avgjørende kriteriet for valg av leverandør ble pris.☐

- (19) I e-post av 11. juni 2004 ba klager om en nærmere begrunnelse etter forskrift om offentlige anskaffelser § 3-8 (4). Det ble spurt særskilt etter redegjørelse for prissammenligningen.
- (20) I innklagedes svar av 15. juni ble valget nærmere begrunnet slik:

☐ I konkurransegrunnlaget stod det oppført hvilke tildelingskriterier vi ville legge til grunn for vårt valg, bl.a. pris, kvalitet, service, opplæring, leveringsbetingelser.

Ved en gjennomgang av tilbudene viste det seg at de merkantile kriteriene var stort sett like for alle leverandørene. Alle opererte med 1-2 dagers leveringstid, fraktfri levering, fri leveringsmåned + 30 dagers betalingsbetingelse. Videre hadde leverandørene opplegg for opplæring/kurs, sykehusene ville få en egen kontaktperson. Så de kriteriene vi kunne bruke for å skille de ulike tilbudene var da pris og kvalitet.

Kvaliteten er spesielt viktig på papir-delen av anbudet. Her hadde hygienesykepleierne gode innspill, og vi ble enige om at vi skulle ha et papir som var godt nok, men ikke nødvendigvis det beste. Ut fra de ulike papir-typene vi fikk tilbud på, ble SCA Tork valgt, og da Tork Xpress plus. Det er snakk om små prisdifferanser pr. ark eller pakke i favør S-Gruppen ASA, men når vi trekker inn volum utgjør det en forskjell for f.eks. Sykehuset Buskerud og Sykehuset i Vestfold på ca. kr. 50.000 pr. år.

For plast-delen av anbudet vurderte vi også kvaliteten på de ulike avfallsposene. Her ble det konkludert med at HD-kvalitet på hvite avfallsposer skulle være god nok kvalitet. Også på dette området var det kun små prisdifferanser, men i favør S-Gruppen. (På LD-kvalitet var Norengros rimeligst på poser 60x90, ellers lå også her S-Gruppen best an) På gule og sorte avfallsposer/sekker var det delt mellom Norengros og S-Gruppen hvem som lå best an prismessig. Men når vi tok i betraktning forbruket, var S-Gruppen hakket bedre totalt sett.

Når det gjelder renholdsproduktene, valgte brukergruppen å gå for Lilleborg-produkter. Også på dette området lå S-Gruppen de få kronene bedre an prismessig.

I tillegg ba vi om at leverandørene fylte ut en rabattmatrise, som ville gi sykehusene ekstra rabatt/ "bonus" ved et visst kjøpsnivå. Norengros ga oss 1% rabatt ved 10 mill. og 2% ved 20 mill, ellers ingenting.

Her har S-Gruppen gitt oss rabatt allerede ved 1 mill. I tillegg har S-Gruppen levert en egen rabattmatrise for Lilleborg-produkter.

Alle disse elementene gjør at vi (sykehusene) ved å velge S-Gruppen vil komme best ut økonomisk. □

- (21) Klager sendte et brev datert 16. juni 2004, der det ble bedt om svar på en rekke konkrete spørsmål i forbindelse med anskaffelsen. Klagers henvendelse ble besvart i brev av 23. juni 2004. Innklagede skrev:

□ I en slik anbudsrunde er det mange elementer som det må tas hensyn til. For å oppnå bedre priser ønsker Helse Sør RHF å redusere antall leverandører. Derfor foregår det en prosess for å standardisere produkter/produktgrupper innen regionen. Det er samtidig et mål at vi skal få produkter som tilfredsstiller krav både til miljø, HMS og brukervennlighet, samt at produktene oppfyller krav til funksjon (f.eks. at rengjøringsmidlene vasker helt rent).

(□)

I regnearket som fulgte med som vedlegg til konkurransegrunnlaget, ba vi om priser på produkter innen renhold, papir og plast. Vi benyttet generisk artikkelregister (GAR) som et hjelpemiddel for å liste opp de ulike produktene/-gruppene uten å angi merkenavn e.l. I tilbudene som kom inn, fikk vi priser på produkter fra flere ulike produsenter innen hvert produktområde. Enkelte leverandører hadde også oppgitt flere alternativer innen hvert produktområde. Utgangspunktet for evalueringen har vært produktenes kvalitative egenskaper, og alle produkter/produsenter har vært gjenstand for evaluering.

Etter brukergruppens første møte, og første gjennomgang av tilbudene, dukket det imidlertid opp spørsmål vedr. tilbudet fra NorEngros som brukergruppen ønsket å få avklart.

Det var en risikoavfallssekk som enkelte av sykehusene bruker i dag som det ikke var gitt pris på. Brukergruppen ønsket å få vite om dette produktet var gått ut av sortimentet, eller om det var mulig å få en pris også på dette. Dette gjelder kun ett produkt av den totale mengde varer NorEngros ga pris på, og ville ikke hatt avgjørende betydning for vårt endelige valg. Videre var det et produkt (risikoavfallspose 60x9a) som var priset i tilbudet. Brukergruppen ønsket å få vite om tilsvarende produkt også var tilgjengelig i andre størrelser (f.eks. 60x60).

I forskriftens § 9-1, punkt 2a gis det adgang for oppdragsgiver å innhente nærmere opplysninger i den hensikt å få avklart deler av tilbud.

I dette første møtet, ble også produktgruppen papir evaluert. Som skrevet i e-post 15/6-04, ble SCA's Tork valgt. I informasjonen som vi fikk tilsendt fra SCA, ble vi henvist til å vurdere prisene inngitt av grossistene. Det sto listet opp hvilke grossister SCA samarbeider med, bl.a. NorEngros. Da vi i tilbudet fra NorEngros fikk priser på kun noen av SCA's produkter, ba vi om å få tilsendt priser på flere varianter.

I brev av 15/6-04 bes det om redegjørelse for denne henvendelsen til NorEngros. Vår hensikt var å få hentet inn nødvendige ekstra opplysninger for å kunne utføre en rettferdig sammenligning av tilbudene.

(□)

Det stilles også spørsmål til vårt valg av Lilleborg-produkter innen renhold, da det i konkurransegrunnlaget er bedt om priser på generiske produkter.

Etter brukergruppens mening, er det absolutt en fordel å benytte seg av serieprodukter innen de ulike delene av renhold. Dette er basert på en faglig vurdering av kvalitetskriteriet. Eksempelvis vil det innenfor gulypleie gi best resultat dersom grunner, polish fjerner, toppstrøk og vedlikeholdsprodukter er av samme serie. Også innenfor områdene desinfeksjon/dekontaminering, maskinoppvask og tøyvask vil serieprodukter gi det beste resultatet. Derfor har det innenfor hvert renholdsområde vært brukergruppens ønske å kunne bruke serieprodukter.

Innenfor renhold vil, i tillegg til produktenes kvaliteter og egenskaper, også vannkvalitet spille inn. Av erfaring vet vi at det er forskjeller i f.eks. vannets hardhet for de ulike sykehusene.

Det har tidligere vært utført utprøvinger av ulike produkter på sykehusene, og etter disse har vi erfart hvilke produkter som ikke er godt nok egnet. I e-post sendt 15/6-04 kunne vi ha vært noe mer presise enn bare å si at vi har valgt Lilleborg-produkter innen renhold. Vi har også valgt dekontaminatorvæske fra Puls og Ecolab i tillegg til produkter fra Lilleborg, da med begrunnelse i vannkvalitetens innvirkning på resultatet av rengjøringen.

Når det gjelder desinfeksjon, har brukergruppen i tillegg til Antibac, også valgt produktene Virkon og Perasafe fra Puls. Disse midlene har til sammen det nødvendige, brede virkespekteret sykehusene har behov for.

Vi har også sett på serieprodukter fra andre produsenter blant tilbudene vi fikk. Vi har foretatt en særlig sammenligning av prisene på produktene NorEngros ga i sitt tilbud. Der det er gitt inn priser på samme produkt fra både NorEngros og S-Gruppen, ligger S-Gruppen lavest i pris. I tillegg til en generell rabatt har S-Gruppen i sitt tilbud lagt inn en egen rabattmatrise som gjelder Lilleborg-produktene. Dette har også vært med på å påvirke vårt valg.

Et av tildelingskriteriene som sto oppført i konkurransegrunnlaget var også "eksisterende utstyrspark ved helseforetakene". Selv om sykehusene bruker et bestemt type rengjøringsmiddel med tilhørende doseringsanlegg i dag, er det ikke gitt at vi av den grunn skal fortsette med dette middelet. (Faktisk er det en del av sykehusene som må skifte doseringsanlegg som resultat av brukergruppens valg av produkter.) Dette kriteriet er derfor ikke tillagt stor vekt.

NorEngros ber også om en redegjørelse for hvordan kvalitetssammenligningen har blitt gjennomført. Dette er dels gjort ved at vi har mottatt vareprøver, og dels gjort ved å benytte erfaringer fra tidligere utprøvinger av produktene. Vi har også sett på produktenes sammensetning. Produktene som er valgt er miljømessig, materialmessig og i forhold til mennesker (HMS-aspekter), relativt skånsomme.

Produktene, uavhengig av produsent og merke, er fra før godt kjent blant brukerne.

Men, som det tidligere er påpekt i vår telefonsamtale 18/6-04, kan vi ikke velge ett produkt foran et annet dersom de funksjonsmessig er like gode, selv om sykehusene bruker kun det ene i dag. Dette er hensyntatt av brukergruppen.

For evalueringen av papir, har vi også vurdert papirets sugeevne, grad av mykhet samt grad av partikkelslipp.

Generelt kan vi si at brukergruppen har vært opptatt av å velge "gode nok" produkter, uten å være avhengig av å ha "de beste". □

- (22) Etter nok en henvendelse fra klager, utdypet innklagede begrunnelsen ytterligere i e-post av 28. juni 2004, der det blant annet het:

□ *SCA ga oss ikke priser direkte, men henviste til priser angitt av deres hovedforhandlere. Imidlertid skriver SCA at de kan tilby en årsbonus på 5%, uavhengig av grossistvalg. Når brukergruppen fant at papir fra produsenten Katrin*

ikke var kvalitetsmessig godt nok, sto valget mellom papir fra SCA og Kimberly-Clark. Prisene for papir fra SCA lå i utgangspunktet under prisene for papir fra Kimberly-Clark, uavhengig av grossist. Men når den ekstra bonusen du viser til kom i tillegg, var dette avgjørende. Grunnen til at dette ikke ble nevnt i vårt brev av 23/6, var at vi der svarte på spørsmålene du stilte i brev av 16/6. Og her var ikke papir nevnt overhodet.

Prisene vi fikk fra Norengros på papir fra SCA, var høyere enn prisene på tilsvarende produkt fra S-Gruppen. Selv om bonusordningen fra SCA ville slått likt ut uavhengig av leverandør, utgjorde forskjellen i tilbudspris i favør S-Gruppen at denne leverandøren ble valgt framfor Norengros. Tilsvarende gjelder også rengjøringsprodukter. Som vi skrev i brev av 23/6-04, ble det foretatt en særlig sammenligning av prisene på produkter som Norengros ga i sitt tilbud. Der det er gitt inn priser på samme produkt både fra Norengros og S-Gruppen, ligger Norengros høyest i pris. Dette, i tillegg til en særskilt rabattmatrise for Lilleborg-produkter som S-Gruppen har gitt i sitt tilbud, gjør at vi ved å velge S-Gruppen kommer totaløkonomisk best ut. □

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (23) Innklagede har brutt regelverket for offentlige anskaffelser.
- (24) Innklagede ba om priser på spesifikke produkter etter at tilbudsfristen var gått ut. Dette innebærer et brudd på forhandlingsforbudet i anbudskonkurranser.
- (25) I konkurransegrunnlaget hadde innklagede forbeholdt seg retten til å inngå flere avtaler og skulle derfor sammenligne tilbudene varelignje for varelignje og ikke sett tilbudene under ett. Dermed har ikke innklagede valgt det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.
- (26) Innklagede har vektlagt årsbonus fra underleverandøren SCA. Dette strider mot kravet til prinsippene om gjennomsiktighet, forutberegnelighet og etterprøvnbarhet.
- (27) I evalueringen har innklagede benyttet seg av kriteriet □ *egne erfaringer med produktene* □. Formuleringen av kriteriet er i strid med kravene til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet.

- (28) Videre har ikke innklagede evaluert alle varene i henhold til tildelingskriteriene. Først har innklagede bestemt seg for hvilke produsenter/merkevarer som ønskes, deretter er de øvrige tildelingskriteriene anvendt for bare disse produktene. I tillegg har innklagede vektlagt □serieprodukter□. Dette var ikke angitt i tildelingskriteriene, og det var derfor ikke tillatt å vektlegge at produktene kom fra samme produsent.
- (29) Innklagede har dessuten lagt uventet stor vekt på kriteriet kvalitet. Først plukket innklagede ut de produktene som var ønsket, deretter evaluerte man de leverandørene som kunne levere disse produktene. Vektleggingen av kvalitet var dermed i strid med kravet til forutberegnelighet.
- (30) Klager kan uansett ikke se at alle tildelingskriteriene er blitt vurdert.
- (31) Endelig har innklagede brutt kravene til gjennomsiktighet og etterprøvbarehet ved ikke å gi klager innsyn i interne evalueringer og de valgte leverandørenes tilbud.

Innklagedes anførsler:

- (32) Innklagede bestrider å ha brutt regelverket for offentlige anskaffelser.
- (33) Innklagede har ikke endret konkurransegrunnlaget etter tilbudsfristens utløp. Forespørselen i e-post av 30. mars 2004 gjaldt to forhold: For det første ønsket innklagede mer detaljerte opplysninger vedrørende avfallsemballasjen klager hadde tilbudt, for det annet spørres det om pris på SCA tørke- og toalettpapir, varer som inngikk i konkurransegrunnlaget. Klager hadde tilbudt varer både fra SCA og Katrin, og innklagede ønsket å få oppgitt prisene på SCA-produktene.
- (34) Kriteriet □*egne erfaringer med produktene*□ ble strøket i e-post av 3. mars 2004 og ble følgelig ikke vektlagt under evalueringen.
- (35) Årsbonus fra SCA gjaldt både klagers og S-gruppens tilbud og har ikke hatt betydning for evalueringen av disse to tilbudene. Uavhengig av bonus var S-gruppens tilbud det mest prisgunstige.

- (36) Evalueringen av tilbudene ble foretatt på bakgrunn av alle tildelingskriteriene. Selv om innklagede hadde valgt rimeligere produkter som Norengros hadde tilbudt, ville S-gruppen vært rimeligere også på disse produktene. S-gruppen ville blitt valgt uansett hvilke produkter innklagede hadde bestemt seg for.

Klagenemndas vurdering:

- (37) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Den aktuelle anskaffelsesprosedyre er underlagt reglene i forskrift om offentlige anskaffelser del II.
- (38) Klagenemnda behandler først spørsmålet om innklagede hadde adgang til å vektlegge tilbudt bonus fra SCA.
- (39) SCA er underleverandør til både klager og S-gruppen. Overfor innklagede tilbød SCA en fast årlig årsbonus som prosentsats, uavhengig av hvilken av de nevnte grossistene som ble valgt. Den innebar således ikke noe brudd på likebehandlingen av de to leverandørene. Klagenemnda kjenner ikke til om leverandørene var kjent med den tilbudte bonus. På bakgrunn av at bonusen var fast, er dette uansett underordnet. Klagenemnda kan derfor ikke se at det foreligger brudd på kravet til gjennomsiktighet
- (40) Klagenemnda behandler så spørsmål knyttet til tildelingskriteriene.
- (41) Etter forskrift om offentlige anskaffelser § 5-4 (1) har oppdragsgiver innen tilbudsfristens utløp rett til å foreta rettelser, suppleringer og endringer av konkurransegrunnlaget som ikke er vesentlige. Etter klagenemndas mening er det ikke en vesentlig endring å stryke tildelingskriteriet *□egne erfaringer med produktene□* som selvstendig tildelingskriterium, da dette kriteriet neppe er egnet til å påvirke leverandørenes utforming av tilbudet.
- (42) Dersom oppdragsgiver skal foreta endringer av konkurransegrunnlaget, må melding om endringen komme frem til alle leverandørene som har mottatt dette. Forskriften stiller imidlertid ikke krav om at innklagede har plikt til å kontrollere at meldingen er kommet frem. Klagenemnda registrerer at partene er uenige om klager ble meddelt at konkurransegrunnlaget ble endret eller ikke. Dette er et bevissspørsmål som

klagenemnda på grunn av skriftlig saksbehandling ikke har forutsetninger for å ta stilling til.

- (43) Det følger av forskriftens § 10-2 (2) at dersom tildelingen av kontrakten skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, skal evalueringen skje på grunnlag av kriterier oppgitt i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Tilbudene skal vurderes i henhold til alle de oppgitte kriteriene. Tildelingskriteriene må være tilknyttet kontraktens gjenstand, jf. EF-domstolens sak C-523/99 (Concordia Bus Finland) premiss 59, og egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, jf. blant annet EF-domstolens dom i sak C-31/87 (Beentjes) premiss 19. Videre stilles det krav til klarhet ved utformingen av kriteriet, jf kravet til forutberegnelighet i lovens § 5. Kravet til etterprøvbarehet i lovens § 5 tilsier at oppdragsgiver må kunne påvise konkret hvordan tildelingskriteriene er evaluert, jf klagenemndas avgjørelse i sak 2003/178.
- (44) Klager har ikke spesifisert hvilke kriterier som ikke skal ha vært evaluert, og klagenemnda finner ikke grunn til å gjennomgå alle tildelingskriteriene, da innklagede uansett synes å ha foretatt en forsvarlig evaluering av tilbudene i forhold til de oppstilte tildelingskriteriene.
- (45) Klagenemnda ser så på klagers anførsel om at innklagede bestemte seg for hvilken kvalitet som var ønsket uten å ta i betraktning de andre tildelingskriteriene, hvilket skal ha ført til at det ikke ble foretatt en helhetlig vurdering av alle kriteriene.
- (46) Klagenemnda oppfatter evalueringen slik at innklagede etter å ha sett tilbudene, bestemte seg for hvilket kvalitetsnivå som var ønsket, etter en vurdering av kvalitet opp mot pris. Når innklagede skriver at «vi ble enige om at vi skulle ha et papir som var godt nok, men ikke nødvendigvis det beste», tyder det på at kvalitet ble vurdert relativt til pris.
- (47) Dersom innklagede på forhånd hadde bestemt seg for en ønsket minstestandard, ville det følge av kravet til forutberegnelighet og gjennomsiktighet at denne skulle oppgis. Klagenemnda kan imidlertid ikke se at dette var tilfellet. At innklagede, på bakgrunn av brukergruppens ønskede funksjonskrav, først vurderte tilbudenes produktkvalitet, for så å vurdere hvilken leverandør som tilbyr de beste betingelsene for denne kvaliteten, innebærer intet brudd på plikten til å forta en helhetlig vurdering av alle tildelingskriteriene. Det synes heller ikke å være sannsynliggjort at kriteriene kvalitet og pris er vektet uventet høyt. De er riktignok vurdert særskilt, men dette skyldes at tilbudene ble vurdert som tilnærmelsesvis like i forhold til de øvrige fastsatte tildelingskriteriene.

- (48) Uavhengig av om kriteriet *egne erfaringer med produktene* ble strøket, hevder klager at innklagede faktisk la vekt på egne erfaringer ved evalueringen av kriteriet produktkvalitet.
- (49) I brev til klager av 23. juni 2003 forklarer innklagede at evalueringen av kvalitet er skjedd på bakgrunn av mottatte vareprøver og sykehusenes erfaringer med produktene fra tidligere, og klagenemnda legger dette til grunn.
- (50) Etter klagenemndas syn kan en vektlegging av egne erfaringer ved vurderingen av varekvalitet bryte med likebehandlingskravet dersom oppdragsgiver vektlegger positiv erfaring med ett produkt, uten å ha eller skaffe seg tilsvarende kunnskap om den andre leverandørens produkt. Når innklagedes brukergruppe satt med erfaringer om produktkvalitet fra alle de tilbudte produktene, bryter det ikke med likebehandlingskravet å trekke erfaringene inn i evalueringen.
- (51) Vurderingen av kvalitet hører inn under oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn, som bare i begrenset grad kan overprøves rettslig. Det relevante spørsmålet er hvilken kvalitet innklagede med rimelighet vurderer som best. At det i denne vurderingen blant annet bygges på tidligere erfaringer, blir verken mindre forutberegnelig, gjennomsiiktig eller etterprøvbart enn om vurderingen bare foretas ut fra innklagedes utprøving av produktseksempler som blir sendt inn sammen med tilbudet. Klagenemnda kommer derfor til at det verken var et utenforliggende hensyn eller i strid med kravene til forutberegnelighet, gjennomsiiktighet og etterprøvbarhet i lovens § 5 at innklagede hensyntok tidligere erfaringer ved vurderingen av kriteriet produktkvalitet.
- (52) Når det gjelder vurderingen av serieprodukter, har innklagede forklart at det er fordelaktig for kvaliteten om for eksempel vaskemidler som skal brukes sammen, kommer fra samme produsent. Etter klagenemndas mening faller dette naturlig inn under kriteriet produktkvalitet. Så lenge alle produktene er blitt evaluert, har klagenemnda ingenting å utsette på at det ble vurdert som fordelaktig om varer innen én produktgruppe kom fra samme produsent.
- (53) Innklagede hadde i konkurransegrunnlaget forbeholdt seg retten til å inngå kontrakt med én eller flere leverandører. Det avgjørende må være hva som totalt sett er den økonomisk mest fordelaktige løsningen for innklagede. I evalueringsdokumentene er klagers og S-gruppens priser blitt sammenlignet varelinje mot varelinje. Når klagers og S-gruppens tilbud scoret tilnærmelsesvis likt på alle kriterier utenom pris, og

prisforskjellen mellom de to på de fleste varegruppene var liten, men jevnt over i favør av S-gruppen, har klagenemnda ingen kommentar til at innklagede har vurdert det som fordelaktig å kontrahere med én hovedleverandør. Det vises i denne forbindelse til at produktutvalg er ett av tildelingskriteriene. Til dette kommer at S-gruppens rabattordning, i likhet med klagers, gir bedre uttelling dersom innklagede vil holde seg til én leverandør.

- (54) Klagenemnda behandler så anførselen om brudd på forhandlingsforbudet.
- (55) Etter forskrift om offentlige anskaffelser § 9-1 (1) er det ikke tillatt å endre eller å forsøke å endre tilbudene etter at tilbudsfristen er utløpt. Visse avklaringer er imidlertid tillatt, jf andre ledd. Når klager i e-posten av 30. april 2004 ble bedt om å tilby og prise produkter som ikke var med i tilbudet, innebar dette et forsøk fra innklagedes side på å få klager til å supplere dette. Ved denne forespørselen brøt dermed innklagede forbudet mot forhandlinger i § 9-1 (1). Det vises i denne forbindelse til klagenemndas avgjørelse i sak 2004/10 premiss 26.
- (56) Ettersom S-gruppen ikke ble spurt om å foreta slike endringer, var det imidlertid bare klager som fikk mulighet til å forbedre tilbudet. Klagenemnda kan derfor ikke se at denne feilen kan ha hatt betydning for tildelingen av kontrakt.
- (57) Endelig behandler klagenemnda anførselen om at det strider med kravene til etterprøvbarhet og gjennomsiktighet at klager ikke har fått innsyn i den interne evalueringen og leverandørenes tilbud.
- (58) Forskriftens § 3-2 (1) gir offentlighetsloven anvendelse for innsyn i anskaffelsesprotokollen og leverandørenes tilbud. I medhold av andre ledd kan imidlertid innsynet begrenses etter forskrift av 14. februar 1986 nr. 351. Denne forskriftens pkt. V nr. 12 gir forvaltningen adgang til å unnta anskaffelsesprotokoll og tilbud. Klager har derfor ikke noe krav på å få innsyn i sakens dokumenter i medhold av offentlighetsloven. Det følger imidlertid av offentlighetsloven § 2 (3) at innklagede etter begjæring om innsyn plikter å vurdere meroffentlighet. Klagenemnda oppfatter imidlertid ikke klagers spørsmål om begrunnelse i e-post av 11. juni og brev av 16. juni 2004 som en begjæring om innsyn etter offentlighetsloven. For øvrig synes klager å ha fått innsyn i alle relevante dokumenter i prosessen for klagenemnda, så langt disse ikke inneholder forretningshemmeligheter.

- (59) Klagenemnda finner også at innklagedes begrunnelse innebærer en tilfredsstillende redegjørelse for hva innklagede har vektlagt, og hvordan de to tilbudene ble vurdert i forhold til hverandre. Innklagede har dermed overholdt kravet til begrunnelse og etterprøvnbarhet.

Konklusjon:

Helse Sør RHF har brutt forhandlingsforbudet i forskrift om offentlige anskaffelser § 9-1 (1) ved at klager etter tilbudsfristens utløp ble kontaktet for å supplere tilbudet. Dette har imidlertid ikke hatt betydning for tildelingen.

For øvrig har Helse Sør ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For klagenemnda,
29. september 2004

Inger