



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en konkurranse med forhandling for levering av røntgentjenester. Klagenemnda fant at leverandørenes priser var sammenlignbare, at tildelingskriteriene var evaluert tilstrekkelig, og at leverandørene var likebehandlet under forhandlingene.

Klagenemndas avgjørelse 15. august 2005 i sak 2005/173

Klager: Capio Diagnostikk AS

Innklaget: Helse Vest RHF

Klagenemndas medlemmer: Morten Goller, Inger Marie Dons Jensen, Kai Krüger

Saken gjelder: Pris. Evaluering av tilbud. Likebehandling under forhandlinger

Bakgrunn:

- (1) Helse Vest RHF (heretter kalt innklagede) kunngjorde 18. februar 2005 en konkurranse med forhandling for levering av røntgentjenester, nærmere bestemt røntgen-radiografi, ultralydmammografi, computertomografi (CT) og magnetisk resonans (MR). Tilbud kunne gis på hele eller deler av forespørselen. Kontrakten var en rammeavtale med varighet fra 1. september 2005 til 31. august 2007.
- (2) Kontraktens omfang var i konkurransegrunnlaget angitt i antall regninger for hvert område (kalt modalitet), bygget på et anslått volum for 2004. Det het videre:
- (3) *"Det understrekes at tallene er usikre, og at de kun er ment som en veiledning med hensyn til det volum som vil bli kjøpt fra private leverandører. Vi gjør for øvrig oppmerksom på at avtalevolumet for 2005 må justeres i forhold til ikrafttredelsesdato for avtalen."*
- (4) Kontrakten tildeles leverandøren med det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, basert på følgende kriterier og forklaringer:
 - *Pris*
 - *Kapasitet og leveringssikkerhet*
 - *volum*
 - *ventetid fra henvisning til undersøkelse*
 - *utstyr (alder og mengde)*
 - *serviceavtaler, oppetid mv*

- *Tilgjengelighet for kunder og rekvirenter*
 - *beliggenhet*
 - *åpningstid*
- *Kvalitet og service*
Leverandøren skal beskrive hvordan tjenestene skal organiseres og gjennomføres

Tildelingskriteriene er listet i uprioritert rekkefølge”

- (5) Bakgrunnen for konkurransen var en omlegging av betaling for visse typer helsetjenester fra godtgjørelse både etter standardiserte satser fra Rikstrygdeverket og betaling fra de regionale helseforetakene i henhold til rammeavtaler, til betaling utelukkende fra de regionale helseforetakene. Pris skulle oppgis i prosent av Rikstrygdeverkets refusjonssats.
- (6) I konkurransegrunnlagets punkt 1 d var det stilt krav til overføring av PACS- og RIS-informasjon. PACS og RIS betegner det formatet som brukes når informasjonen overføres elektronisk. Kravene var:
 - ”
 - *Leverandøren må ha en arbeidsstasjon med den RIS/PACS-løsningen som det nærmeste helseforetak benytter.*
 - *Leverandøren må sørge for at bilder blir tatt ut på CD fra egen PACS og lagt inn på arbeidsstasjon for mottakers system. Tilhørende RIS-informasjon skal også legges inn.*
 - *Leverandøren skal senest ved tidspunkt for oppstart av kontraksperioden ha inngått avtale med Helse Vest IKT AS om oppsett og drift av en arbeidsstasjon med den PACS/RIS-løsning som nærmeste helseforetak benytter.*
 - *Leverandøren skal ved oppstart av kontraksperioden ha etablert en direkte linje, eller en linje via internett (forutsetter VPN) til nærmeste helseforetak. Eventuell oppsett og drift av dedikert linje bestilles av Helse Vest IKT AS.”*
- (7) Seks leverandører innga tilbud, blant dem Capio Diagnostikk AS (heretter kalt klager) og Sentrum Røntgeninstitut AS (heretter kalt SRI) som senere ble tildelt kontrakten.
- (8) Innklagede gjennomførte forhandlinger med fire av tilbyderne, deriblant klager og SRI. I forhandlingsmøtene både med klager og SRI, ble prissettingen drøftet. Begge leverandørene ba om å få totalvolumet oppgitt i kroner. I henhold til innklagedes forklaring ble de to leverandørene bedt om å oppgi priser etter følgende tre alternativer: (alt. a) eneleverandør i regionen, (alt. b) delt marked i én by, alene i den andre byen og (alt. c) delt i begge byer.
- (9) I e-post av 14. april 2005 ble klager og SRI opplyst om at kontraktens ramme var på om lag kr 48 millioner. Senere samme dag mottok tilbyderne en ny e-post der det ble meddelt at volumet var nedjustert til kr 44,5 millioner.

- (10) Den 15. april 2005 innga klager revidert tilbud, basert på tre alternativer. Alt. a, som forutsatte at klager fikk eneavtale, var det rimeligste alternativet som dekket alle modaliteter. Prisene lå på mellom 140% og 180%. Som forutsetning for alt. a skrev klager:

"Vi etablerer institutt i Stavanger-/Sandnesområdet, bygger ut vårt nåværende MR-institutt i Bergen, utfører tjenester innenfor alle de 4 oppgitte modaliteter, og tilbyr oss å levere det totale volum som er oppgitt i konkurransegrunnlaget innenfor en totalramme på minimum NOK 43,5 mill."

- (11) Revidert tilbud ble levert fra SRI samme dag. SRI skrev at behovet for denne typer helsetjenester ville kreve et volumtak på minimum kr 60 mill. innen helseregionen. SR innga tre tilbud på hele forespørselen, som alle forutsatte eneavtale, med tak på henholdsvis kr 60 mill., kr 50 mill. og kr 44,5 mill. SRI's tilbud var på 140% for alle modaliteter ved et volumtak på kr 50 mill. og 150% for alle modaliteter ved et volumtak på 44,5 mill.

- (12) Med bakgrunn i dette gjorde innklagede en ny vurdering med hensyn til volumtak på avtalene oppgitt i kroner med det resultat at taket ble oppjustert til kr 50 mill. Innklagede henvendte seg i e-post av 21. april 2005 til SRI med et forhandlingsutspill der det blant annet het:

"Vi har vurdert det tak som vi i utgangspunktet satte for årlig maksimal utbetaling, og ønsker at dere vurderer en pris på 130% av RTV-takst for all aktivitet, gitt at øvre tak blir satt til kr 50 millioner. Dette forutsetter at det blir kun en leverandør i Bergen og Stavanger i avtaleperioden."

- (13) I e-post av 22. april 2005 ble også klager bedt om å revidere sitt tilbud. Innklagede skrev blant annet:

"Vi har revurdert vårt anslag på tak for avtalen og satt dette til kr 50 millioner."

På denne bakgrunn har vi fått et annet tilbud som ligger under det tilbud dere har skissert til oss i revidert tilbud."

- (14) SRI innga så tilbud på 130% for alle modaliteter, mens klagers reviderte tilbud var på 130% - 150% for MR og 130% - 160% for de tre andre modalitetene.

- (15) I klagers tilbud het det i tillegg:

"Vi etablerer institutt i Stavanger-/Sandnesområdet, bygger ut vårt nåværende MR-institutt i Bergen, utfører tjenester innenfor alle de 4 oppgitte modaliteter, og tilbyr oss å levere det totale volum som er oppgitt i konkurransegrunnlaget innenfor den oppgitte totalrammen."

- (16) I henhold til innklagedes evalueringsdokumenter, vedlagt anskaffelsesprotokollen, fremgår det at tilbudet fra SRI ble vurdert som meget bra på kriteriet kvalitet og service. Det er fremhevet at SRI gjennom tilbud og forhandlinger har gitt en meget god beskrivelse av organisering og gjennomføring av tilbudet. For klagers vedkommende fremgår det at tilbudet er vurdert delvis som meget bra, delvis som

bra. I parentes er det bemerkt at det er vanskelig å vurdere annet enn MR. Det blir likevel pekt på at leveringstiden er 1 dag, og at det tilbys elektronisk svaroverføring, tilgjengelighet for telefonkonsultasjoner og pasienttilfredshets- målinger.

- (17) I brev av 26. april 2005 ble tilbyderne meddelt at innklagede hadde besluttet å tildele kontrakten til SRI. Som begrunnelse skrev innklagede:

”Det var betydelige forskjeller i pris mellom de mottatte tilbud. Valgte leverandør har tilbudt en flat pris på 130% av RTV-refusjon innenfor alle modaliteter.

Det var også forskjeller ved vurderingen av kapasitet og leveringssikkerhet. Når det gjelder ventetid, utstyr og serviceavtaler, oppetid mv er tilbyderne vurdert som temmelig likeverdige, mens valgte leverandør er vurdert bedre med hensyn til volum i forhold til flere av de øvrige tilbyderne.

I forhold til kvalitet og service har Sentrum Røntgeninstitutt gjennom sin beskrivelse av hvordan det totale tjenestetilbud skal organiseres og gjennomføres, blitt rangert noe høyere enn de øvrige tilbyderne. Sentrum Røntgeninstitutt er også rangert høyt ved vurderingen av tilgjengelighet for kunder og rekvirenter, men tilbyderne var likeverdige når det gjelder beliggenhet og åpningstid.

Avgjørende for valget var likevel den tilbudte pris.”

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (18) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket for offentlige anskaffelser.
- (19) Innklagede har ikke foretatt noen beregning av totalkostnad. For det første medtas ikke kostnader ved å få de korrekte kliniske opplysninger inn i sykehusets RIS/PACS. For det andre er ekstraarbeid ved overføring av informasjon fra tidligere undersøkelser til private røntgeninstitutt som ikke er fullintegrert med sykehusets RIS/PACS hensyntatt. Endelig er det ikke medtatt kostnader knyttet til at noen undersøkelser må utføres på nytt.
- (20) Videre er det betydelige uklarheter knyttet til hvordan innklagede har beregnet volum for kontrakten, samt at den prisingsmekanisme som benyttes (prosentsats av RTV), ikke gir partene tilstrekkelig forutberegnelighet. Partene kan ikke vite hvor stort beløp som vil bli betalt for den enkelte pasient eller undersøkelse, dvs den faktiske betalingen for de tjenester som kontrakten gjelder.
- (21) Det virker videre som om klager og SRI har hatt ulik oppfatning eller mottatt ulik informasjon knyttet til volum og gjennomsnittspris per regning. SRI har satt som forutsetning for sitt tilbud at taket for utbetalinger per år under rammeavtalen ble satt til kr 50 mill., mens klager, som oppga noe høyere prosentsats av RTV-refusjon, har lagt til grunn at det totale etterspurte volumet (angitt i antall regninger) ville bli levert innen en totalramme på kr 43,5 mill.
- (22) Det er feil når innklagede hevder at klager ble bedt om å oppgi priser etter alternativene (alt a) eneleverandør i regionen, (b) delt marked i én by, alene i den andre og (c) delt i begge byer. Klager har ikke oppgitt priser på denne måten. Når

innklagede har gitt ulik informasjon til tilbyderne mht. angivelse av pris, er dette i strid med kravet til likebehandling.

- (23) Innklagede gir i brev av 25. mai 2005 uttrykk for at det er vanskelig å bedømme tilbudet fra Capiro i forhold til kvalitet og service for andre modaliteter enn MR. Eventuelle uklarheter burde vært påpekt underveis i forhandlingene. Når innklagede manglet informasjon av betydning for vurderingen av ett av fire tildelingskriterier, har evalueringen vært mangelfull.
- (24) Innklagede har brutt kravet til likebehandling og god anbudsskikk ved å be SRI om en bestemt pris uten at klager fikk samme oppfordring.

Innklagedes anførsler:

- (25) Innklagede bestrider å ha brutt regelverket for offentlige anskaffelser.
- (26) Begge leverandørene har bekreftet at de vil levere tjenestene i henhold til de krav til overføring av PACS- og RIS-informasjon som fremgår av konkurransegrunnlagets punkt 1 d. Det er ingen indikasjon på at valgte leverandør ikke vil oppfylle dette kravet. Det er ikke grunnlag for å anta at det antallet undersøkelser som må utføres; blir forskjellig avhengig av hvilken leverandør som velges.
- (27) I konkurransen har innklagede aldri angitt det nøyaktige antall undersøkelser eller regninger som skulle kjøpes, ettersom det ikke er mulig å angi et slikt volum. Etterspørselen etter slike tjenester har vært stigende, og dette er forventet å vedvare. I punkt 4 i konkurransegrunnlaget er det angitt hvordan prisene skulle oppgis, nemlig som prosentsats av RTV-refusjon for én bestilling/regning. Verken i konkurransegrunnlaget eller under forhandlingene er det gitt uttrykk for at innklagede ønsket en totalpris for det volum som var anslått i konkurransegrunnlaget.
- (28) På bakgrunn av ønsker fra tilbyderne valgte innklagede å oppgi et volumtak i kroner. Hensikten var å gi uttrykk for kontraktens maksimale verdi. Angivelsen av dette taket innebar ingen endring i hvordan tilbydernes priser skulle uttrykkes. Jo lavere prosentsats som ble tilbudt, jo flere undersøkelser vil innklagede få ut av de midlene som er til rådighet.
- (29) Klager og SRI ble under forhandlingene bedt om å levere tilbud etter de samme tre alternativene. Klagers forutsetninger for alternativ b og c var riktignok noe avvikende fra innklagedes oppfordring, men da det var klart at prisen på tjenestene ble lavest dersom innklagede holdt seg til én leverandør, ble det ikke gjort noen forsøk på å gjøre prisene sammenlignbare for alternativ b og c.
- (30) Etter å ha vurdert tilbudene er innklagede kommet til at de må rangeres likt på kriteriet kvalitet og service hva angår MR, mens SRI oppnår bedre uttelling for de øvrige modaliteter.

Klagenemndas vurdering:

- (31) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen gjelder helsetjenester, som er en uprioritert tjeneste, og følger forskrift om offentlige anskaffelser del I og III, jf § 2-1 (3).

- (32) Slik klagenemnda forstår konkurransegrunnlaget, skulle pris oppgis i prosent av Rikstrygdeverkets refusjonssats per bestilling/regning. All den tid Rikstrygdeverkets refusjonssatser har vært kjent for leverandørene, er det klagenemndas oppfatning at en slik prissetting er i overensstemmelse med regelverket for offentlige anskaffelser. Klagenemnda kan ikke se at en angivelse av årlig kostnadsramme fra innklagedes side kan ha virket forvirrende i forhold til prissettingen eller medfører at prisene ikke lar seg sammenligne. Klagers alt. a i revidert tilbud av 15. april fremstår ikke som et fastpristilbud. Prisene var oppgitt som forutsatt, og innklagede måtte kunne forholde seg til dette.
- (33) Klagenemnda behandler så spørsmålet om angivelsen av pris per bestilling er dekkende for de faktiske kostnadene. Klagenemnda forstår anførselen slik at klager har PACS/RIS-system som i større grad enn SRIs system er kompatibelt med det systemet innklagede benytter. Når konkurransegrunnlaget inneholder kontraktsvilkår om PACS/RIS-overføring uten at leverandørene er bedt om å prise dette særskilt, er det naturlig å forstå det slik at leverandørenes eventuelle utgifter i forbindelse med oppfyllelsen av vilkårene, dekkes av betalingen per bestilling. Innklagede later til å være uenig i at klagers system er bedre tilpasset innklagedes system, og klager har ikke sannsynliggjort at klagers system innebærer noen kostnadmessige fordeler i forhold til det SRI kan tilby.
- (34) Så lenge det under forhandlingene viste seg at innklagede ville få best tilbud ved å velge én totalleverandør, kan klagenemnda ikke se at innklagede var forpliktet til å gjøre de andre alternativene sammenlignbare. Hvorvidt tilbyderne fikk samme informasjon knyttet til prising av alternativ b og c, har ikke hatt betydning for utfallet av konkurransen.
- (35) Når det gjelder evalueringen av tildelingskriteriet kvalitet og service, kan klagenemnda ikke se at denne har vært uforsvarlig.
- (36) Endelig behandler klagenemnda spørsmålet om klager brøt kravet til likebehandling i lovens § 5 og forskriftens § 16-3 (5). I siste forhandlingsrunde ble både klager og SRI opplyst at volumtaket var økt til kr 50 mill., og tilbyderne har vært likebehandlet på dette punkt. Videre ble SRI bedt om å nedjustere sine priser fra 140% til 130%, mens klager ble opplyst om at det forelå et bedre tilbud enn klagers siste reviderte tilbud.
- (37) Forskriftens § 16-3 (5) gir ikke detaljerte regler for hvordan forhandlingene skal gjennomføres, men slår fast at kravene til likebehandling skal ivaretas, og at oppdragsgiver samtidig må bevare taushet omkring innholdet av tilbudene som kommer inn. I praksis er det vanskelig å oppnå absolutt likebehandling, siden forhandlingene vil kunne utvikle seg forskjellig ut fra leverandørenes varierende innspill. Ulike tilbud vil også etter omstendighetene tilsi variasjoner i valgt forhandlingsstrategi i forhold til den enkelte leverandør. Uansett må oppdragsgiver sørge for at tilbyderne får likeverdig informasjon, og likeverdige muligheter til å forbedre sitt tilbud.
- (38) Innklagedes forhandlingsutspill overfor SRI var motivert ut fra et ønske om å få en ytterligere prisreduksjon, mot til gjengjeld å øke volumrammen. Når klager i dette

tilfellet ble opplyst at SRIs reviderte tilbud av 15. april var bedre enn klagers tilbud av samme dato, og klager visste at SRI hadde levert enda et revidert tilbud etter dette, finner klagenemnda at klager fikk tilstrekkelig mulighet og oppfordring til å redusere sine priser. Sett hen til at klager prismessig lå langt over SRI, og at det ut fra dette er naturlig at innklagede valgte forskjellig forhandlingstaktikk overfor de to tilbyderne, kommer klagenemnda til at innklagede ikke har brutt kravet til likebehandling ved forhandlingene. Klagenemnda vil likevel understreke at denne saken må betegnes som et grensetilfelle.

Konklusjon:

Helse Vest RHF har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For klagenemnda,
15. august 2005

Morten Goller