



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Klager har deltatt i en konkurranse med forhandling for inngåelse av rammeavtale om pasient- og varetransport med taxi/turvogn. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt kravet til forutberegnelighet i lovens § 5 ved evalueringen av tildelingskriteriene "lokalkunnskap" og "tilgjengelighet/kapasitet/fleksibilitet". Videre fant klagenemnda at innklagede hadde brutt regelverket ved å legge feil faktum til grunn ved evalueringen av tildelingskriteriet "pris". Klagers øvrige anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 19. januar 2009 i sak 2008/111

Klager: Kongsberg Taxi AS

Innklaget: Sykehuset Buskerud HF

Klagenemndas medlemmer: Magni Elsheim, Georg Fredrik Rieber-Mohn, Bjørg Ven.

Saken gjelder: Avlysning av konkurranse, forhandlinger og tildelingsevaluering

Bakgrunn:

- (1) Sykehuset Buskerud HF (heretter kalt innklagede) kunngjorde 27. november 2007 en konkurranse med forhandling for inngåelse av rammeavtale om pasient- og varetransport med taxi/turvogn. Det fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 2.1 at konkurransen gjaldt følgende områder:

<i>Området</i>	<i>Innen området Tilbringer Helseekspress</i>	<i>Ut av området</i>
<i>Ringerike/Hole</i>	X	-
<i>Sigdal</i>	X	X
<i>Kongsberg</i>	-	X
<i>Numedal:</i>		
• <i>Nore og Uvdal</i>	X	X
• <i>Rollag</i>	X	X
• <i>Flesberg</i>	X	X
<i>Hallingdal</i>		
• <i>Flå</i>	X	X
• <i>Nes</i>	X	X
• <i>Gol</i>	X	X
• <i>Hemsedal</i>	X	X
• <i>Ål</i>	X	X
• <i>Hol</i>	X	X

- (2) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 5.5 at det var anledning til å gi tilbud på deler av oppdraget.
- (3) Tildelingskriteriene i konkurransen fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 7.2:

”7.2 Tildelingskriterier

Tildelingen skjer på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, basert på følgende kriterier:

<i>Tildelingskriterie</i>	<i>Vekt</i>
<i>Pris (se prisskjema)</i>	<i>40 %</i>
<i>Samordningsmuligheter (i hvilken grad man klarer å fange opp turer som går direkte fra pasient/behandler til sentral)</i>	<i>10 %</i>
<i>Tilgjengelighet/kapasitet/fleksibilitet (se under)</i>	<i>10 %</i>
<i>Oppdragsforståelse</i>	<i>5 %</i>
<i>Referanser fra tilsvarende oppdrag samt oppdragsgivers egne erfaringer</i>	<i>15 %</i>
<i>Lokalkunnskap (se under)</i>	<i>20 %</i>

Med tilgjengelighet/kapasitet/fleksibilitet menes:

- 1. leverandøren skal spesifisere responstid (tiden det tar fra oppdragsgiver ringer, til bilen er hos pasienten) og utrykningstid (tiden det tar fra oppdragsgiver ringer, og bilen er klar til å kjøre).*
- 2. leverandøren skal spesifisere (hvis relevant) hvilke tidspunkt på døgnet hvor andre oppdrag (for eksempel skolekjøring) kan påvirke utførelsen av denne kontrakten samt i hvilken grad det vil påvirke denne kontrakten.*
- 3. leverandøren skal skissere muligheter for kortsiktig omplassering av ressurser for eksempel sesongvariasjoner – hyttefelt – skianlegg osv*

Med lokalkunnskap menes:

- 1. Leverandøren skal spesifisere stasjoneringsstrukturen (hvor bil er stasjonert) i de/det ulike områdene/området med antall operative biler på:*
 - a. dagtid*
 - b. kveldstid*
 - c. natt*
 - d. helg”*

- (4) Det var gitt retningslinjer for utførelse av tjenesten i kravspesifikasjonen punkt 4. Fra kravspesifikasjonen hitsettes:

”4. Utførelse av tjenesten

4.1 Generelt

Reisen skal planlegges og utføres slik at Oppdragsgiver ikke påføres unødige utgifter.

Det er viktig at sjåførene har den nødvendige lokalkunnskap for å utføre oppdrag innenfor gitte tidsfrister og de kvalitetskrav som stilles.

Taksameteret skal aktiveres når pasienten er i fartøyet og turen avsluttes ved levering på mottakeradressen. Tilbringertransport avsluttes først når hovedbil/Helseekspressen ankommer møtested/holdeplass.”

- (5) Frist for å levere inn tilbud i konkurransen var 6. mars 2008 kl. 13.00. Kongsberg Taxi AS (heretter kalt klager) innga tilbud på transport ut av Kongsberg, ut av Numedal og innen og ut av Sigdal.
- (6) I brev av 13. mars 2008 ble klager informert om at tilbudet var forkastet:

”Vi viser til Deres tilbud på Pasient- og varetransport med taxi/turvogn 4 av 5. mars 2008.

I henhold til Lov og forskrift om offentlige anskaffelser § 22-1 punkt 2 er det anledning til å forkaste tilbudene dersom det foreligger saklig grunn. Saklig grunn foreligger når det bare er kommet inn ett tilbud. Oppdragsgiver er da ikke forpliktet til å tildele kontrakt til denne ene tilbyderen. I Deres tilfelle gjelder dette for følgende områder:

- *Ut av Kongsberg*
- *Ut av Numedal med unntak av området Nore/Uvdal*
- *Innen og ut av Sigdal*

*Lov og forskrift om offentlige anskaffelser gir imidlertid anledning til å gå i direkte forhandlinger etter en slik forkastelse. Som en av flere leverandører ønsker vi derfor å innkalle Dem til et møte **torsdag 3. april 2008 kl. 12:00 – 13:30**. Vennligst bekreft at møtetidspunktet passer.”*

- (7) Tidspunktet for møtet mellom klager og innklagede ble senere endret. Møtet ble avholdt 13. mai 2008. Fra møtereferatet hitsettes:

”Etter at tilbudet er forkastet, gjelder ikke det tilbudet som ble sendt inn lenger.

[...]

Prisene inngitt i det forkastede tilbudet synes høye. KT påpekte at det var flere prisdrivende ting ved de krav SB stiller, blant annet:

- *Stor usikkerhet rundt NISSY – dette er lagt inn i prisene*
- *Stor saksbehandling i forbindelse med anbud*

[...]

For kjøring ”ut av Kongsberg”, som er høyere enn for Numedal, ligger kostnadene ved NISSY inkludert. Man ble derfor enige om at KT kommer med nye priser eks. NISSY kostnader og et forslag til hvordan en evt. slike kostnader kan fordeles når de kommer. Det ble påpekt at innføring av NISSY også vil medføre forenklete arbeidsoppgaver for KT. Kostnadene skal derfor ikke belastes sykehuset i sin helhet, men fordeles mellom de to aktørene.

Når det gjelder priser er det ønskelig at KT ser spesielt på minstepris, km-kostnad ved bruk av liten bil og rullestolstakst. For Sigdal og Numedal; er det mulig å øke minsteprisen og minske km-prisen?

Turpriser er ikke inngitt. Det er ønskelig å ha dette dersom en slik situasjon skulle oppstå.

[...]

Man ble enige om at KT skal innlevere nytt tilbud innen 16. mai 2008, som omhandler følgende:

[...]”

- (8) Den 15. mai 2008 innga klager et nytt tilbud til innklagede:

”Tilbud Pasient- og varetransport med taxi/turvogn 4
(Endringer i opprinnelig tilbud)

Kongsberg Taxi AS inngir med dette tilbud på kjøring

1. Ut av Kongsberg

2. Internt og ut av Numedal

3. Internt og ut av Sigdal

Det vises til møte 13.5.08 og vi fastholder vårt tilbud med noen endringer.

I tilbudet er det noe endringer i ressuroversiktene. Derfor sendes disse inn på nytt i tillegg til endringer i prisen.

For en enklest mulig saksbehandling gir vi nå også tilbud på internkjøring i Numedal. siden prissetting i Sigdal og Numedal er like er dette innarbeidet i samme pristabeller.

Pristilbudene er gitt med forbehold om at det skjer tildeling i alle de inngitte områder.

Det er også angitt hvilke utslag på tilbudet det vil ha dersom ut av Kongsberg skal holdes utenom.

Nærmere beskrivelse av tilbudet/endringene er anført etter pristabellene og ressuroversiktene.”

- (9) Klager ble informert om valg av leverandør i brev av 10. juni 2008.

”Pasienttransport 4: Meddelelse om valg av leverandør for områdene ut av Kongsberg, innen og ut av Numedal og Sigdal

Vi viser til mottatt tilbud på ovennevnte anbudskonkurranse. Sykehuset Buskerud HF har gått gjennom de innkomne tilbud. Basert på tildelingskriteriene oppført i konkurransegrunnlaget har sykehuset besluttet å tildele kontrakt til følgende leverandører:

1. Drammen Taxi for området ”ut av Kongsberg”

2. Kongsberg Taxi for områdene Numedal og Sigdal

Deres tilbud ble vurdert som følger i forhold til valgte tilbyder for området ”ut av Kongsberg”:

<i>Tilbyder</i>	<i>Pris</i>	<i>Samordning</i>	<i>Tilgjengelighet</i>	<i>Oppdrags - Forståelse</i>	<i>Referanse r</i>	<i>Lokalkunnskap</i>	<i>Poeng</i>
	40 %	10 %	10 %	5 %	15 %	20 %	
<i>Kongsberg Taxi</i>	2,4	1	1	0,5	1,5	2	8,4
<i>Drammen Taxi</i>	4	1	0,8	0,5	1,5	1,8	9,5

*I henhold til Lov og Forskrift om offentlige anskaffelser kan avgjørelsen og tildeling påklages. Frist for dette er satt til **onsdag 25. juni 2008 kl. 12:00***

- (10) Saken ble klaget inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser i brev av 23. juni 2008.
- (11) Innklagede har sendt inn sin evaluering av tilbudene til klagenemnda. Fra tilbudsevalueringen hitsettes:

”Evaluering av Kongsberg Taxi

[...]

Samordningsmuligheter

Kongsberg

- *24 timers bemannet kontor med dirigenter på sentralbordet*
- *Moderne trafikkdirigeringsystem med muligheter for tilpasning til ulike behov ved turformidling. Systemet kan tilpasses NISSY*
- *Samordning gjennom bruk av flåtesystemet (nærmeste bil tilbudt bestillingen)*
- *En dirigent er ansvarlig for all RTV-kjøring samt kontakt med Kjørekontoret*
- *Samtlige tilsluttede løyver (i Kongsberg) har flåtestyring GPRS*
- *Samkjøring kan også skje i samarbeid med underleverandører i Sigdal og Numedal*
- *Utenfor kontortid: bookingpersonell vil være orientert via kommunikasjon og bookingbildet*

[...]

Tilgjengelighet/kapasitet/fleksibilitet

Kongsberg

- *sentralbord bemannet 24 timer i døgnet hele året*
- *dagtid: 2 dirigenter på jobb, kveldstid: 1 dirigent*
- *ytterligere 2 personer er dedikert RTV-kjøring for SB*
- *25 drosjer knyttet til sentralen med utgangspunkt i Kongsberg*
- *Samarbeidsavtale med Hvitvingfoss, Numedal og Sigdal*
- *Døgnbemanning der biler til enhver tid er tilgjengelig.*
- *Responstiden innenfor Kongsberg vil avhenge av beliggenhet. I sentrum vil responstiden normalt være 5 minutter, mens det i ytre deler av kjøre/anbudsområdet mot nord og vest (Jondalen og Meheia) vil være en antatt responstid på ca 20 minutter.*

- Utrykningstiden (tiden det tar fra oppdragsgiver ringer og bilen er klar til å kjøre) vil normalt være under 1 minutt i og med at vi har døgnbemanning ute og inne.
- har skolekjøring, ikke problem i forhold til RTV-kjøring
- Ikke behov for omplassering av ressurser som følge av hyttefelt, skianlegg eller lign.
- Ved festivaler eller lignende avhjelpes ekstrabehovet som oppstår ved at samarbeidende løyvehavere i Numedal og Hvittingfoss bistår med trafikkavviklingen i Kongsberg.

[...]

Oppdragsforståelse

Kongsberg Taxi har god oppdragsforståelse. Dette skyldes at man har hatt et samarbeid over lengre tid på andre områder. Gjennom samarbeid har man utviklet en felles forståelse for hvordan oppdrag skal utføres og hva som forventes av Kongsberg Taxi.

Referanser

Kongsberg Taxi har oppgitt følgende referanser:

- [...]
- [...]

Det er ikke innhentet referanser fra andre eksterne oppdragsgivere. Referanser er basert på de erfaringer sykehuset har med leverandøren. Sykehuset har hatt tilfredsstillende erfaring med Kongsberg Taxi som har utført sine oppdrag i henhold til de krav som kan forventes. Det skal riktignok sies at ved uenighet mellom partene tar ofte underleverandørene direkte kontakt med sykehuset uten å gå via Kongsberg Taxi. Dette fører til at tonen mot sykehusets ansatte på Kjørekontoret kan bli noe skarp. Dette er uheldig og kan gjøre det vanskelig for de ansatte på Kjørekontoret å gjøre en god jobb. Problemet er blitt bedre, men fremdeles opplever vi at underleverandører tar direkte kontakt med Kjørekontoret for å luften sin "frustrasjon".

Lokalkunnskap

Kongsberg

- Kjentmannsprøve for alle sjåfører ved sentralen
- Bilene har møteplikt v/sentralen i Kongsberg sentrum
- 3 holdeplasser i Kongsberg: jernbanestasjonen, Chr. Augustgt, Myntagat
- Alle bilene skal møte på morgenen og betjene ulike typer oppdrag på dagtid.
- Ca en tredjedel av hovedløyvene har kveldsplikt, mens det
- på nattestid er 2 -3 biler på vanlig nattjeneste.
- Alle eierne er bosatt i Kongsberg eller nærområdene

[...]

FORHANDLINGER MED KONGSBERG TAXI

[...]

Tilbudet/rabatt

- I områdene Numedal og Sigdal utføres kjøringen i henhold til de til enhver tid gjeldende maksimalprisforskrifter.

- Ved tildeling av alle områder – også internt i Numedal og ut av Kongsberg – gis det 5 % rabatt på alle priser og dette er innarbeidet i pristabellene.
- Prisene er noe redusert. Kjøring ut av Kongsberg, rullestol-tillegg og storbil-priser er justert, og forenklet.

Prisjustering: KT foreslår at all prisjustering skal skje i henholdt til NT sin transportindeks.

Nissy: KT tilbyr seg å dekke 20 % av dokumenterte merkostnader og forbeholder seg retten til å fakturere SB for 80 %.

Lokalkunnskap, oppdragsforståelse, tilgjengelighet, kapasitet og samkjøringsmulighet:

- Løyvehavere har erfaring med RTV-kjøring, lokalkunnskap, tilgjengelighet og fleksibilitet.
- Hovedholdeplassen i Kongsberg er ca 2 min kjøring fra sykehuset i byen.
- Nærhet til oppgavene gjør at også dette kan være en god løsning miljømessig.
- KT hevder betydelig bedre kapasitet i forhold til opprinnelig tilbud – jfr. ressursoversikt.
- Litt mindre kapasitet på ”storbil”, men dette stiller krav til riktig og mer effektiv koordinering hos oss.
- Vil få inn ny biltype – mellomstor – som kan ta rullestol.
- Samkjøringsmulighetene som ligger i områdene Numedal og Kongsberg som en helhet.

[...]

FORHANDLINGER MED ”NYE” LEVERANDØRER

[...]

Samordningsmuligheter

Drammen Taxi har døgnåpent sentralbordfunksjon. Elektronisk bookingsystem som organiserer bestillingene fra sykehuset. Egen kontaktperson for Kjørekontoret som sykehuset forholder seg til.

Tilgjengelighet/kapasitet/fleksibilitet

Drammen Taxi har 3 drosjer med sitt primærrområde i Kongsberg. I tillegg har de 10 biler i Øvre Eiker som har sitt sekundærrområde i Kongsberg.

Oppdragsforståelse

Drammen Taxi har god oppdragsforståelse. Dette skyldes at man har hatt et samarbeid over lengre tid på blant annet dette området (ut av Kongsberg). Gjennom samarbeid har man utviklet en felles forståelse for hvordan oppdrag skal utføres og hva som forventes av Drammen Taxi.

Referanser

Det er ikke innhentet referanser fra andre eksterne oppdragsgivere. Referanser er basert på de erfaringer sykehuset har med leverandøren. Sykehuset har tilfredsstillende erfaring med Drammen Taxi som har utført sine oppdrag i henhold til de krav som kan

forventes. Det har vært en del avvik på forsinkede drosjer, men sykehuset erfarer at dette har bedret seg i dette området.

Lokalkunnskap

Drammen Taxi sitter fysisk i Drammen. Dette medfører at det til tider kan oppleves at Drammen Taxi kunne hatt bedre lokalkunnskap. De løser dette allikevel på en tilfredsstillende måte ved bruk av GPS og elektroniske kart. Alle biler skal ha nytt taksameter i bilene innen utgangen av 2008. I disse vil det ligge GPRS.

Sammenlikning av priser mellom Drammen Taxi (DT) og Kongsberg Taxi (KT)

For å kunne sammenligne de to tilbudene har man tatt utgangspunkt i tall for 2007, som viste følgende:

Område	Antall turer	Kostnader ½ år	Kostnader 1/1 år
Ut av Kongsberg	1137	785.923	1.571.846
Numedal	3454	2.224.790	4.449.580
Sigdal	1190	896.935	1.793.868

Ut av Kongsberg

DT øker 2007 priser med ca. 8,5 % (fra kr. xxx pr. km til xxx pr. km inkl. mva)

KT øker 2007 priser med ca 38 % (fra kr.13,40 pr. km til 18,50 pr. km inkl. mva)

Dersom vi forutsetter samme omfang i 2008 som i 2007 får vi følgende regnestykke:

Ny pris DT: $1.571.846 \times 8,5 \% = 1.705.453$

Ny pris KT: $1.571.846 \times 38 \% = 2.169.147$

[...]

OBS:

I tillegg til ovenstående benytter KT en praksis med at taksameteret skrues på når bilen mottar turen for å hente pasienten i motsetning til DT som skruer på taksameteret etter at pasienten har satt seg i bilen. Denne merkostnaden er betydelig, men lar seg dessverre ikke tallfeste.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (12) Innklagede hadde ikke adgang til å forkaste klagers tilbud av 5. mars 2008 med den begrunnelse at klager var den eneste tilbydereren i de aktuelle områdene. Når klager etter en prosess med prekvalifisering og innlevering av tilbud var den eneste tilbydereren for områdene, så var dette fordi øvrige leverandører mente at denne delen av konkurransegrunnlaget ikke var interessant for dem.
- (13) Innklagede har ikke ført reelle forhandlinger med klager. I et innledende møte 13. mai 2008 ble det presisert at klagers opprinnelige tilbud var forkastet og at prosessen måtte begynne på nytt. Klager hadde derfor ingen priser i møtet, og det ble ikke ført forhandlinger om konkrete tilbud/pristilbud. Klager forventet at det ville bli ført reelle forhandlinger om det nye tilbudet, men dette skjedde ikke. Det var ikke kontakt mellom klager og innklagede før innklagede informerte om valg av leverandør i brev av 16. juni 2008. Klager er således aldri blitt informert om hvorvidt det var andre tilbydere, og

hvordan lager lå an i forhold til disse, noe som ville vært et sentralt tema i et forhandlingsmøte.

- (14) Innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av tilbudene på pasient- og varetransport ut av Kongsberg.
- (15) Klagers tilbud er inngitt med et prisavslag på fem prosent under forutsetning av at klager tildeles kontrakt for all kjøring i Numedal og Sigdal, samt ut av Kongsberg. Det er presisert i pristabellen i klagers tilbud av 15. mai 2008 at denne rabatten er innarbeidet i pristabellen, og at andre priser vil gjelde dersom klager ikke tildeles kjøringen ut av Kongsberg. Klager har regnet ut at rabatten utgjør ca. 275 000 til 300 000 kroner per år i områdene Sigdal og Numedal. Det gir således et galt bilde å se bort fra denne rabatten og bare sammenligne prisene på kjøring ut av Kongsberg.
- (16) I innklagedes oppstilling kan det se ut som klager har økt sine priser fra 13,40 kroner per kilometer til 18,50 kroner per kilometer. Dette medfører ikke riktighet.
- (17) Ved å legge til grunn at klager skruer på taksameteret når ordren om å hente pasienten mottas, i stedet for når pasienten har satt seg i bilen, har innklagede blandet inn driften av pasienttransport i Numedal og Sigdal. I disse områdene kjøres det etter maksimalprisforskriftens bestemmelser. I klagers tilbud på kjøring ut av Kongsberg tas det ikke betalt for henting av pasienten.
- (18) Det var feil av innklagede å gi klager og valgte leverandør samme poengsum på tildelingskriteriet "*samordning*". Klagers hovedholdeplass ligger ca. 500 meter fra Kongsberg Sykehus. Valgte leverandør har sine drosjer i Drammen, ca. 45 kilometer fra sykehuset, samt enkelte samarbeidende løyver i Eiker/Hokksund 25 kilometer unna.
- (19) Det var, på grunn av at valgte leverandørs drosjer er stasjonert 45 kilometer unna, urimelig av innklagede å gi valgte leverandør nesten like god poengsum som klager på tildelingskriteriet "*tilgjengelighet*". Valgte leverandør har hatt kontrakt på pasient- og varetransport ut av Kongsberg i to år. I denne perioden har det vært sterke reaksjoner på ventetiden på drosje. Klager har, etter anmodning fra innklagede, opprettet et samarbeid med valgte leverandør for å løse noen av problemene rundt å betjene pasientene til rett tid. Innklagede har ved evalueringen lagt til grunn at valgte leverandør har tre biler på Kongsberg og ti biler i Øvre Eiker med Kongsberg som sekundærområde. Klager er kjent med at valgte leverandør per i dag ikke har noen biler på Kongsberg. Det er uklart for klager hva som menes med at valgte leverandør har biler i Øvre Eiker som har Kongsberg som sekundærområde.
- (20) Innklagede har rangert klager og valgte leverandør likt på tildelingskriteriet "*oppdragsforståelse*". Hensynet til pasientene og de strenge krav til punktlighet i kravspesifikasjonen tilsier en annen rangering.
- (21) Innklagede har videre rangert klager og valgte leverandør likt på tildelingskriteriet "*referanser*". For klager er Sykehuset Buskerud en viktig referanse når det gjelder utførelsen av pasienttransport. Klager har klart å unngå avvik i vesentlig grad, men vet at dette ikke er tilfelle for valgte leverandør i forhold til transport ut av Kongsberg. Dette burde ha kommet til syne ved evalueringen av tilbudene.

- (22) Det er tilbydernes lokalkunnskap i Kongsberg kommune som skal vurderes ved evalueringen av tildelingskriteriet "*lokalkunnskap*". Innklagede har begått en feil ved å gi valgte leverandør nesten like høy poengsum som klager på tildelingskriteriet "*lokalkunnskap*". Det er tilbydernes lokalkunnskap i Kongsberg kommune som skal rangeres, og en tilnærmet lik rangering av tilbyderne kan ikke rettferdiggjøres med teknisk utstyr som GPS.

Innklagedes anførsler:

- (23) Innklagede hadde rett til å forkaste klagers tilbud på grunnlag av at klager var eneste tilbyder i de aktuelle områdene. Det vises til EF-domstolens sak C-27/98 der det fremgår at oppdragsgiver ikke kan foreta en sammenligning av innkomne tilbud i tilfeller der det bare foreligger et tilbud, og at oppdragsgiver da ikke er forpliktet til å tildele kontrakten til den eneste tilbyderen. Det forelå således også saklig grunn til å avlyse konkurransen.
- (24) Innklagede har ikke unnlatt å forhandle med klager. Det fremgikk av brev av 13. mars 2008 at innklagede ville forhandle med flere leverandører, deriblant klager. Det ble avholdt forhandlingsmøte mellom klager og innklagede 13. mai 2008. Det ble presisert at klagers forkastede tilbud ikke lenger var gjeldende, men tilbudet ble likevel benyttet som et utgangspunkt for forhandlinger og avklaringer i forhold til innlevering av nytt tilbud. Det ble avholdt tilsvarende møter med øvrige potensielle leverandører som grunnlag for innlevering av tilbud. Samme kravspesifikasjon ble benyttet i forhold til alle leverandørene. Etter innklagedes mening hadde klager ikke rett til å bli informert om hvordan klager lå an i forhold til øvrige tilbydere. Det vises til at forhandlinger etter forskriften "*skal skje i samsvar med de alminnelige regler samt reglene om taushetsplikt*". Når det gjelder anførselen om at det ikke ble ført forhandlinger om konkrete tilbud/pristilbud vises til at innklagede i avsnitt syv og åtte i referat fra forhandlingsmøte har bedt klager "*spesielt om å se på minsteprisen, km-kostnad ved bruk av liten bil og rullestoltakst... Det pekes også på at turpriser ikke er inngitt*". Ettersom det var en konkurranse med forhandling var det heller ingen formelle krav til hinder for at klager kunne tatt kontakt med innklagede dersom klager mente det ikke var gitt tilstrekkelig tilbakemelding.
- (25) Ved evalueringen av tildelingskriteriet "*pris*" har innklagede tatt utgangspunkt i tall for 2007. Innklagedes beregninger viste at den kilometerprisen valgte leverandør tilbød var ca. 8,5 % høyere enn prisen per kilometer i 2007, mens kilometerprisen klager tilbød lå ca. 38 % over prisen per kilometer i 2007. Hvis man legger til grunn samme kjørelengde som i 2007 innebærer det en innsparing på kr 463 965,- per år å velge valgte leverandørs tilbud i stedet for klagers tilbud. Det er i tillegg vektlagt at klager benytter en praksis der taksameteret skrus på når bilen mottar turen, i stedet for når pasienten setter seg i bilen, noe som medfører en betydelig merkostnad for innklagede.
- (26) Klager og valgte leverandør har fått samme poengsum på tildelingskriteriet "*samordning*" fordi begge har it-systemer for å kunne samordne sine turer, samt at begge er tilgjengelige hele døgnet.
- (27) Ved evalueringen av tildelingskriteriet "*tilgjengelighet*" er klager gitt ti poeng og valgte leverandør er gitt åtte poeng. Klager har fått flere poeng enn valgte leverandør fordi klager har en mer sentral plassering. Det er, basert på de tilbakemeldinger og klager innklagede har mottatt, ikke grunnlag for en større differanse i poengsummene.

Innklagede legger ikke leserinnlegg i ulike aviser til grunn ved evalueringen av leverandører.

- (28) Basert på de inngitte tilbudene, samt forhandlingsmøtene, kan innklagede ikke se at det er grunnlag for å skille mellom leverandørene ved evalueringen av tildelingskriteriet "*oppdragsforståelse*".
- (29) Innklagede kan ikke se at det er grunnlag for å skille mellom klager og valgte leverandør ved evalueringen av tildelingskriteriet "*referanser*". Begge leverandørene leverer tjenester til innklagede. I tilfeller hvor det oppstår problemer, tar innklagede kontakt med leverandøren for å finne ut hva som er bakgrunnen for problemet og hva som gjøres for å unngå tilsvarende situasjoner i fremtiden. Begge leverandørene har støtt på utfordringer hvor det har vært nødvendig å diskutere situasjonen og finne nye løsninger. Ved evalueringen av egne erfaringer har innklagede bygget på skriftlig materiale knyttet til gjennomføringen av tidligere kontrakter med leverandørene, slik som møtereferater og brev mellom partene.
- (30) Klager har fått høyere poengsum enn valgte leverandør på tildelingskriteriet "*lokalkunnskap*". At differansen ikke er større skyldes innklagedes erfaring med begge leverandører, samt den tilbakemeldingen innklagede har mottatt fra kunder. I dag er de fleste drosjer utstyrt med GPS, noe som nærmest sidestiller dem med sjåfører med god lokalkunnskap. Det kan også påpekes at kontrakten gjelder kjøring ut av kommunen og ikke internt i kommunen.

Klagenemndas vurdering:

- (31) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6 2. ledd. Klagen er rettidig. Anskaffelsen omfattes av lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 og forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og del III.

Forkastelse av klagers tilbud

- (32) Det følger av forskriften § 22-1 (1) at "*[o]ppdragsgiver kan avlyse konkurransen med øyeblikkelig virkning dersom det foreligger en saklig grunn*". Oppdragsgiver kan også "*forkaste alle tilbudene dersom resultatet av konkurransen gir saklig grunn for det*", jf. forskriften § 22-1 (2). Det følger av praksis at saklighetskravet er det samme etter begge leddene, jf. klagenemndas sak 2004/65.
- (33) Det fremgår av brev av 13. mars 2008 at innklagede forkastet klagers tilbud på transport av pasienter og varer ut av Kongsberg, ut av Numedal, samt innen og ut av Sigdal fordi det var det eneste tilbudet på kjøring i disse områdene. I sak C-27/98 (Metalmeccanica) la EF domstolen til grunn at en konkurranse kan avlyses dersom det bare foreligger ett tilbud som ikke skal avvises. Domstolen begrunner dette med at oppdragsgiver i slike tilfeller ikke kan sammenligne prisene eller de øvrige elementene i de forskjellige tilbudene. Også klagenemnda har tidligere lagt til grunn at en konkurranse kan avlyses dersom det bare foreligger ett tilbud, jf. klagenemndas saker 2003/75 og 2008/24. Det ble i sak 2003/75 vist til at "*hensynet til effektiv konkurranse vil ofte være praktisk umulig å ivareta når kun én leverandør kvalifiserer seg*". Klagenemnda finner på bakgrunn av dette at innklagede hadde adgang til å forkaste klagers tilbud.

Forhandlinger

- (34) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved å unnlate å føre forhandlinger med klager etter at klager leverte inn sitt nye tilbud av 15. mai 2008.
- (35) Det fremgår av innklagedes brev av 13. mars 2008 at innklagede mente det var anledning til å gå i "*direkte forhandlinger*" etter at klagers tilbud på kjøring ut av Kongsberg, ut av Numedal og innen og ut av Sigdal var forkastet. Innklagede har ikke oppgitt hjemmelen for endringen i fremgangsmåte, men klagenemnda legger til grunn at innklagede mente å anvende forskriftens § 14-4 b som tillater konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring dersom det i en forutgående åpen eller begrenset anbudskonkurranse ikke foreligger tilbud. Klager har ikke anført at innklagede ikke hadde adgang til å anvende denne unntaksbestemmelsen, og klagenemnda vil i det følgende legge til grunn at innklagede kunne benytte konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring etter forskriften § 14-4 bokstav b.
- (36) Hvordan forhandlingene skal gjennomføres, er regulert av forskriftens § 20-11, hvor det under (5) fremgår at forhandlingene skal gjennomføres i samsvar med de alminnelige regler i § 3-1, herunder kravene til likebehandling og god forretningsskikk. Oppdragsgiver skal særlig sørge for at det ikke gis opplysninger om innholdet i de øvrige deltakernes tilbud eller opplysninger som forøvrig kan stille noen leverandører bedre enn andre.
- (37) I en konkurranse med forhandling har oppdragsgiver plikt til å føre reelle forhandlinger med leverandørene. Dette innebærer at klager må gis anledning til å levere inn reviderte tilbud etter det første tilbudet, jf. klagenemndas sak 2007/110 premiss 27, se også Veileder FAD 2006 s 182.
- (38) Etter at konkurransen ble omgjort til konkurranse med forhandling, uttalte innklagede at klagers opprinnelige tilbud var forkastet og ikke gjeldende. Klager leverte inn nytt tilbud etter at det var avholdt et møte den 13. mai 2008 med klager, hvor innklagede blant annet gav uttrykk for at prisene i det forkastede tilbudet "*synes høye*". Det er på det rene at klager ikke fikk anledning til å inngi revidert tilbud etter inngivelse av tilbudet av 15. mai 2008. Klagenemnda er likevel av den oppfatning at kravet til reelle forhandlinger er ivaretatt i denne saken siden klager fikk tilbagemelding på sitt opprinnelige tilbud av 6. mars 2008 i møtet den 13. mai 2008, og dermed fikk mulighet til å forbedre tilbudet selv om det første tilbudet formelt sett ikke var bindende i den nye konkurransen.
- (39) Etter forskriften har innklagede ikke noen plikt til å informere klager om hvordan hans tilbud lå i forhold til de andre. Klagers anførsel fører således ikke frem.

Evalueringskriteriene

- (40) Klager har anført at innklagede ved evalueringen av tildelingskriteriene når det gjelder kjøring ut av Kongsberg, har brutt regelverket på en rekke punkter.
- (41) Ved evalueringen av tildelingskriteriene har oppdragsgiver et skjønn som bare i begrenset grad kan overprøves rettslig. Klagenemnda kan prøve om evalueringen er saklig og forsvarlig og i samsvar med de grunnleggende kravene i lovens § 5, samt om oppdragsgiver har lagt riktig faktum til grunn, jf. klagenemndas sak 2007/140 premiss 28.

- (42) Når det gjelder tildelingskriteriet "*pris*", har klager for det første anført at innklagede har brutt regelverket ved å unnlate å legge vekt på at klager tilbød rabatt dersom klager ble tildelt oppdraget i alle de områdene hvor klager hadde inngitt tilbud. Det fremgår av innklagedes tilbudsevaluering side 23, 26 og 27 at innklagede tok hensyn til denne rabatten ved evalueringen av tilbudene. Anførselen fører derfor ikke frem.
- (43) Klager har videre anført at det i innklagedes utregning av pris på side 26 i tilbudsevalueringen fremstår som om klager har økt prisen fra kr 13,40 per kilometer til kr 18,50 per kilometer, og at dette er feilaktig, uten at en eventuell feil søkes påvist. Det fremgår av innklagedes tilbudsevaluering side 26 at innklagede ved evalueringen har tatt utgangspunkt i kostnader fra 2007. Prisene 13,40 og 18,50 står i parentes, og det fremgår klart før denne parentesen at tallene representerer hvor stor økning klagers tilbudspriser utgjør i forhold til prisene innklagede betalte i 2007. Anførselen fører ikke frem.
- (44) Når det gjelder tildelingskriteriet "*pris*", har klager anført at innklagede har lagt feil faktum til grunn ved å legge vekt på at klager skruer på taksameteret når bilen mottar turen for å hente pasienten, mens valgte leverandør slår taksameteret på når pasienten setter seg i bilen. Klager fremholder at klager følger denne praksisen i Sigdal og Numedal fordi det her kjøres etter maksimalprisen, men at det samme ikke gjelder tilbudet for kjøring ut av Kongsberg.
- (45) Det fremgår av punktet "*OBS*" i innklagedes tilbudsevaluering at klager benytter en praksis med at taksameteret skrus på når bilen mottar turen, mens valgte leverandør først skruer på taksameteret når pasienten sitter i bilen, og at klagers praksis påfører innklagede en betydelig merkostnad som dessverre ikke lar seg tallfeste. Innklagede har erkjent at dette er vektlagt ved evalueringen av klagers tilbud.
- (46) I kravspesifikasjonen punkt 4.1, som gjelder utførelse av oppdraget, fremgår det at "*[t]aksameteret skal aktiveres når pasienten er i fartøyet og turen avsluttes ved levering på mottakeradressen*". Ut fra den dokumentasjonen som er fremlagt for klagenemnda, kan klagenemnda ikke se at klager har fraveket dette kravet i sitt tilbud på kjøring ut av Kongsberg. Klagenemnda finner etter dette at innklagede har brutt regelverket ved å legge feil faktum til grunn ved evalueringen av tildelingskriteriet pris.
- (47) Klager har anført at det var galt av innklagede å gi klager og valgte leverandør samme poengsum på tildelingskriteriet "*samordning*". Dette fordi klagers kjøretøy er stasjonert nærmere Kongsberg sykehus enn valgte leverandørs kjøretøy. I konkurransegrunnlaget punkt 7.2 er samordningsmuligheter beskrevet som "*i hvilken grad man klarer å fange opp turer som går direkte fra pasient/behandler til sentral*". Det fremgår av innklagedes tilbudsevaluering, sidene 14 og 26, at innklagede ved evalueringen av tildelingskriteriet "*samordningsmuligheter*" har vektlagt tilbydernes bookingsystemer og organisering av turer. Bilenes stasjoneringssted er ikke nevnt som en del av vurderingstemaet ved tildelingskriteriet "*samordning*", og klagenemnda kan derfor ikke se at innklagede har brutt regelverket ved å unnlate å legge vekt på dette.
- (48) Klager har videre anført at det var urimelig av innklagede å gi valgte leverandør nesten like mange poeng som klager på tildelingskriteriet "*tilgjengelighet*". Det er vist til at valgte leverandør ikke har biler på Kongsberg, og at klager ikke forstår hva som ligger i at valgte leverandør har biler på Øvre Eiker med Kongsberg som sekundærområde, samt

at det i de to årene valgte leverandør har hatt kontrakt på pasienttransport ut av Kongsberg har vært sterke reaksjoner på ventetiden på drosje.

- (49) I konkurransegrunnlaget punkt 7.2 fremgår det at det med *"tilgjengelighet/kapasitet/fleksibilitet"* menes at leverandøren skal spesifisere responstid, hvilke tider på døgnet andre oppdrag kan påvirke utførelsen av kontrakten, samt i hvilken grad kontrakten kan bli påvirket, og at leverandøren skal skissere muligheter for kortsiktig omplassering av ressurser, for eksempel på grunn av sesongvariasjoner. Det følger av kravet til forutberegnelighet i lovens § 5 at oppdragsgiver må forholde seg til opplysninger som er gitt i kunngjøringen og ellers i prosessen, jf. klagenemndas saker 2008/39 premiss 82 og 2008/62 premiss 54. Det fremgår av innklagedes tildelingsevaluering side 26 at innklagede har lagt til grunn at valgte leverandør har tre biler i Kongsberg, samt ti biler i Øvre Eiker med Kongsberg som sekundærområde. Det fremgår således ikke at innklagede har vektlagt de ovennevnte forhold ved evalueringen av valgte leverandørs tilbud. Klagenemnda finner på bakgrunn av dette at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet ved evalueringen av tildelingskriteriet *"tilgjengelighet/kapasitet/fleksibilitet"*.
- (50) Når det gjelder tildelingskriteriet *"oppdragsforståelse"*, har klager anført at innklagede av hensyn til pasientene og kravene til punktlighet i kravspesifikasjonen ikke burde ha rangert klager og valgte leverandør likt. Klager har ikke utdypet sine synspunkter på dette punktet nærmere. Klagenemnda anser denne anførselen for å være for vag til at klagenemnda kan ta stilling til den.
- (51) Klager har anført at innklagede ikke burde ha gitt klager og valgte leverandør samme poengsum på tildelingskriteriet *"referanser"*. Klager har anført at klager selv i forhold til innklagede har klart å unngå avvik i vesentlig grad, men at klager vet at det samme ikke er tilfelle for valgte leverandør.
- (52) Spørsmålet om referanser og egne erfaringer er et lovlig tildelingskriterium er ikke reist i saken, og klagenemnda tar derfor ikke stilling til dette.
- (53) Det fremgår av konkurransegrunnlaget punkt 7.2 at innklagede ved vurderingen av tildelingskriteriet *"referanser"* ville legge vekt på egne erfaringer. Klagenemnda har tidligere lagt til grunn at egne erfaringer kun kan vektlegges dersom de er objektivt konstaterbare, og ikke bare representerer subjektive vurderinger fra oppdragsgivers side, jf. klagenemndas saker 2003/66 og 2005/50 premiss 38. Kravet om at erfaringene skal være objektivt konstaterbare innebærer vanligvis at det må være et krav om skriftlighet, jf. klagenemndas sak 2004/243 premiss 36.
- (54) Innklagede har overfor klagenemnda muntlig opplyst at innklagede ved vektleggingen av egne erfaringer bygget på skriftlig materiale knyttet til gjennomføringen av tidligere kontrakter med leverandørene, slik som møtereferater og brev mellom partene. Klagenemnda har ikke mottatt dette skriftlige materialet, og har dermed ikke grunnlag for å foreta en nærmere vurdering av hvorvidt innklagedes evaluering av tilbyderne på tildelingskriteriet *"referanser"* var i tråd med regelverket.
- (55) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved å gi valgte leverandør nesten like høy poengsum som klager på tildelingskriteriet *"lokalkunnskap"*. Dette fordi det var leverandørenes lokalkunnskap i Kongsberg som skulle evalueres under dette

punktet, og at teknisk utstyr som GPS ikke kunne rettferdiggjøre en tilnærmet lik rangering av valgte leverandør.

- (56) I dette tilfellet fremgår det av konkurransegrunnlaget punkt 7.2 at det med lokalkunnskap menes at leverandøren skal *"spesifisere stasjoneringsstrukturen (hvor bil er stasjonert) i de/det ulike områdene/området med operative biler på: a. dagtid b. kveldstid c. natt d. helg"*. Det følger av kravet til forutberegnelighet i lovens § 5 at oppdragsgiver må forholde seg til opplysninger som er gitt i kunngjøringen og ellers i prosessen, jf. klagenemndas saker 2008/39 premiss 82 og 2008/62 premiss 54.
- (57) Innklagedes tilbudsevaluering viser at innklagede har vektlagt de ovennevnte punktene ved evalueringen av tildelingskriteriet *"lokalkunnskap"* i forhold til klagers tilbud. Klagenemnda kan imidlertid ikke se av innklagedes tilbudsevaluering at punktene er vurdert ved evalueringen av tildelingskriteriet i forhold til valgte leverandørs tilbud. Av evalueringsrapporten på side 26 fremgår det at valgte leverandør kunne hatt bedre lokalkunnskap, men at de løser dette på en tilfredsstillende måte ved bruk av GPS og elektroniske kart. Videre har innklagede anført *"at differansen ikke er større skyldes innklagedes erfaring med begge leverandører, samt den tilbakemeldingen innklagede har mottatt fra kunder"*. Dette er forhold som ikke kan tillegges vekt slik tildelingskriteriet *"lokalkunnskap"* er beskrevet i konkurransegrunnlaget. Innklagede har derfor i tillegg vektlagt forhold som ikke fremgår av konkurransegrunnlagets beskrivelse av hva som kunne vektlegges under dette tildelingskriteriet. Klagenemnda finner på bakgrunn av dette at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i lovens § 5 ved evalueringen av tildelingskriteriet *"lokalkunnskap"*.

Konklusjon:

Innklagede har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å legge feil faktum til grunn ved evalueringen av tildelingskriteriet *"pris"*

Innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i lovens § 5 ved evalueringen av tildelingskriteriet *"tilgjengelighet/kapasitet/fleksibilitet"*

Innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i lovens § 5 ved evalueringen av tildelingskriteriet *"lokalkunnskap"*.

Klagers øvrige anførsler har ikke ført fram.

For klagenemnda,
19. januar 2009

Magni Elsheim

