



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Innklagede har gjennomført en åpen anbudskonkurranse vedrørende anskaffelse av trygghetsalarmtjeneste. Klagenemnda kom til at innklagedes vurderingen av kvalifikasjonskravet om erfaring fra utrykningstjeneste var basert på et uriktig faktum. Da kontrakt ikke er inngått fant klagenemnda at innklagede hadde anledning til å foreta en ny vurdering av om valgte leverandør oppfyller kvalifikasjonskravene, og i denne vurderingen også vektlegge Anexa Omsorg NUFs ressurser, som er valgte leverandørs underleverandør.

Klagenemndas avgjørelse 22. november 2010 i sak 2010/272

Klager: Hjelp24 Nimi AS

Innklaget: Oslo kommune

Klagenemndas medlemmer: Georg Fredrik Rieber-Mohn, Bjørg Ven og Jakob Wahl

Saken gjelder: Avvisning av valgte leverandør.

Bakgrunn:

- (1) Oslo kommune (heretter kalt innklagede) kunngjorde 9. juni 2010 en åpen anbudskonkurranse vedrørende kjøp av trygghetsalarmtjeneste. Tilbudsfristen var satt til 6. august 2010. Anskaffelsen omfatter leveranse av trygghetsalarmtjenester i Oslo kommune i tre år med oppstart 1. januar 2011. Innklagede har opsjon på å forlenge kontrakten for ytterligere 1 + 1 år, på uendrede vilkår. Kontrakten har en estimert verdi på 200 millioner kroner.
- (2) Av kunngjøringen punkt II.1.2 fremgikk det at anskaffelsen var kunngjort som en uprioritert tjeneste kategori 25.
- (3) I konkurransegrunnlaget punkt 2.1 "Prosedyre" er det opplyst at anskaffelsen følger forskriften del I og del III.
- (4) Av konkurransegrunnlaget punkt 1.2 "Anskaffelsens formål og omfang" fremgår det at trygghetsalarmtjenesten består av alarmmottak, utrykningstjeneste, kjøp av nye trygghetsalarmer og teknisk drift. Ved utløsning av en alarm skal melding gå til et alarmmottak som er døgnbemannet med helsefaglig personale. Alarmmottaket vurderer behov for utrykning, og iverksetter de nødvendige tiltak. Teknisk vedlikehold blir også utført på oppdrag fra alarmmottaket.
- (5) I vedlegg 2 "Definisjoner" til konkurransegrunnlaget var "alarmmottak" beskrevet slik:

"Alarmmottaket er en døgnbetjent mottakssentral med faglig ansvarlig sykepleier og annen bemanning som tar i mot alarmer fra brukerne, vurderer brukenes behov, og

iverksetter nødvendig hjelp. Alarmmottaket omfatter det tekniske alarmmottakerutstyret, alt personell og alle rutiner som er nødvendige for å motta anrop fra trygghetsalarmer over telenettet, holde kontakt med bruker, forestå operasjonsledelse for utrykningstjenesten, og holde kontakt med øvrige tilgrensende helsetjenester.”

- (6) I samme vedlegg var ”utrykningstjeneste” definert slik:

”Utrykningstjeneste rykker ut til brukerne på oppdrag fra alarmmottaket. Utrykningstjenesten skal utføre de tjenester brukerne har behov for etter utløsning av alarm.”

- (7) Av konkurransegrunnlaget punkt 3.3 ”Andre kvalifikasjonskrav” fremgikk følgende:
”Oppfyllelse av de obligatoriske kravene ovenfor og kvalifikasjonskravene nedenfor er en forutsetning for videre deltakelse i konkurransen.”
- (8) I konkurransegrunnlaget punkt 3.3.3 ”Krav knyttet til leverandørenes tekniske/faglige kvalifikasjoner”, hadde innklagede stilt følgende krav til leverandørenes erfaring med tilsvarende oppdrag og hvordan leverandørene skulle dokumentere oppfyllelse av kravet:

<i>”Krav</i>	<i>Dokumentasjonskrav</i>
<i>Det kreves erfaring fra tilsvarende oppdrag. Med tilsvarende oppdrag menes bemannet alarmmottak og utrykningstjeneste til private husholdninger.</i>	<i>Liste over de viktigste leveranser eller utførte tjenester de siste tre år, herunder opplysninger om verdi, tidspunkt samt navnet på den offentlige eller private mottaker.”</i>

- (9) Kravspesifikasjonen til den ytelsen som konkurransen gjelder var inntatt som vedlegg 1 til konkurransegrunnlaget. Her var det gjort rede for de krav som ble stilt til alarmmottak, utrykning, teknisk drift og kjøp av nye trygghetsalarmer. Som dokumentasjon på at tilbyderne oppfyller minimumskravene til ytelsen, skulle tilbyderne fylle ut egenerklæringsskjema inntatt som vedlegg 7 i konkurransegrunnlaget.
- (10) Innen tilbudsfristen mottok innklagede tilbud fra tre leverandører, Hjelp24 Nimi AS (heretter kalt klager), Tele og Samband AS (heretter kalt valgte leverandør) og Vakt og Alarm AS. Alle tre tilbyderne ble vurdert til å være kvalifisert i henhold til kvalifikasjonskravene.
- (11) Fra tilbudsbrevet datert 5. august 2010 fra valgte leverandør hitsettes:

”Tele & samband AS står som formell leverandør for totalleveransen og har knyttet til seg samarbeidspartnere med lang og solid erfaring.

Tilbudet er basert på opprettelse av en ny organisasjon for gjennomføring av oppdraget. Under skilleark 7 i tilbudet foreligger kompetanseoversikt og beskrivelse av hvordan etablering av organisasjonen er tenkt gjennomført.

Et vesentlig moment her er at Tunstall som ledende aktør på verdensbasis innen Trygghetsalarmering bidrar med sine ressurser faglig og finansielt.

Vi mener å ha godtgjort at aktørene innehar den nødvendige kompetanse og erfaring, og at vi således kan kvalifiseres uten at man pr. i dag har en etablert organisasjon."

- (12) Denne teksten var også inntatt i valgte leverandørs tilbud under punkt 3.3.3 "Krav knyttet til leverandørenes tekniske/faglige kvalifikasjoner", og det var tilføyd at:

"Tunstall er ledende aktør innen trygghetsalarmering og tilhørende tjenester på verdensbasis og vil i stor grad bidra til etableringen av alarm-mottaket i Norge, både når det gjelder teknisk opplæring og opplæring av alarm-operatører."

- (13) Under overskriften "Leverandørens tekniske kvalifikasjoner" var det oppstilt en "Kompetanseoversikt" hvor det blant annet var inntatt dokumentasjon av valgte leverandørs tidligere oppdrag i form av referanser:

"Tele & Samband AS ble etablert i 1990, og hadde den gangen som hovedområde salg og service på Profesjonelt sambandsutstyr. I 1992 overtok vi agenturet for Tunstall produktene i Norge, og området trygghetsalarm / sykesignal har etter hvert utviklet seg til å være vårt desiderte hovedområde og står for ca 75 % av omsetningen. Radio og telekommunikasjonsprodukter står for den øvrige omsetningen.

Vi har i dag ca. 60 kommuner på vår kundeliste innen området trygghetsalarmer for hjemmeboende og beboere i institusjon.

Vår hovedleverandør Tunstall Telecom Ltd i England er medeier i firmaet med 41 % eierandel. Firmaets daglige leder Øivind E. Solli har 51 % eierandel. Firmaet eier selv de resterende aksjene.

(...)

REFERANSER

Referanse 1:

Kundenavn: Nordre Land Kommune

Kontaktperson: Kjetil Holmen (Nyansatt)

Telefon: 61 11 60 00

Oppdragets art: Leie av trygghetsalarmer og mottakersentral

Tidsrom: Våren 2009

Oppdragets verdi: 450'

Oppdragets varighet: 36 mnd

Referanse 2:

Gjøvik Kommune

Kontaktperson: Tom Rune Bratlien (Nyansatt)

Telefon: 61 18 95 76

Alternativt:

110 sentralen Gjøvik

Kontaktperson: Sverre Olav Engevold

Telefon: 61148006

Oppdragets art: Rammeavtale kjøp og service trygghetsalarm, og mottakersentral (110 sentralen)

Oppdragets verdi: 600 — 700'

Oppdragets varighet: 42 mnd

Referanse 3

Kristiansund Kommune

Kontaktperson: Kjetil leirbekk

Telefon: 71 57 40 00

Oppdragets art: Leieavtale for trygghetsalarm og mottakersentral. Avtalen prologert og utvidet i 2008/2009"

- (14) I tilbudet fra valgte leverandør var det inntatt et skriv datert 4. august 2010 fra Tunstall AB og Tunstall Group AB til innklagede. Fra dette skrivet hitsettes:

"Tele och Samband AS, Sandstuveien 60A, 1184 Oslo, företräder Tunstall ABi egenskap av Distributör för den norska marknaden. Tunstall Group LTD äger 40% av aktierna i Tele och Samband AS. Organisatorisk titlör Tele och Samband Tunstall Norden och får sin produkt och kunskaps försöjining från Tunstall AB.

Formellt är det Tele och Samband som juridiskt står för anbudet till Oslo kommun.

Vi vill härmed tydliggöra för Oslo kommun, i det fall Oslo väljer Tele och Samband som leverantör för Trygghetstjänsten i Oslo, att hela Tunstalls Nordiska och Engelska organisation kommer med samtliga resurser, stödja den tekniska, verksamhetsmässiga och finansiella implementationen av verkställigheten av tilbudet.

Detta innebär för Oslo kommune att de får tillgång till över 50 års erfarenhet av att hantera över 2.5 millioner årliga användare av olika lösningar tillhandahållna av Tunstall."

- (15) I samme skriv var det inntatt en redegjørelse for Tunstall ABs virksomhet hvor det blant annet fremgikk:

"Tunstall driver sedan ett tiotal år tillbaka den i dag största centralen för mottagning av trygghetslarm i Norden, närmare 46 000 trygghetslarm ock dartill kopplade trygghetstillbehör är anslutna.

Eftersom TrygghetsCentralen endast ansluter trygghetslarm är vi specialiserade på mottagning ock hantering av larm från verksamheter för äldre och funktionshindrade. Vår TrygghetsCentral är for kommunen ett kvalitetssäkrat, effektivt och mer ekonomiskt sätt att ta hand om trygghetslarm. TrygghetsCentralens målsättning är att alltid ge Er och den enskilde hög kvalitet, optimal service, empati och trevligt bemötande alla tider på dygnet årets alla dagar.

TrygghetsCentralens tjänster

Rapportering av larmanrop på individnivå

*Rapportering av larmanrop områdevis
Återkoppling ved avvikelse av larmfrekvens
Underlag for verksamhets- og personalplanering
Statistikrapport for rett innsats ved rett tidpunkt
Debiteringsunderlag til ansvarig inom kommunen*

Tilleggstjänster

*Nyckethantering med totalkonsept
Trygghetssamtal
Jourtelefonservice efter kontorstid
Stöd/support til vårdpersonal
Servicetelefon innom kommunen
Provlarm*

Ledningen på TrygghetsCentralen har många års erfarenhet, vana och utbildning av att driva, utveckla og planera arbeidet for en högklassig, säker och effektiv trygghetslarmmottagning. Erfarenhet, utbildning och mångfacitet hos vår personal skapar dynamiska team. Kvalitetssäkrade processer, rutiner, pro aktivitet och uppföljningar finns på fastställda, samtliga anpassde for just trygghetslarmmottagning.

"Tunstall förknippas med långsiktighet, kvalitet och innovation. Vi är fast beslutna att fortsätta utveckla ny högkvalitativ teknik og service inom vård og omsorg for äldre og funktionshindrade. Vi gör det genom närhet till kunden og en god forståelse om våra kunders behov. For att kunna leverera den bästa möjliga lösning till våra kunder samarbeitar vi även med andra högteknologiska företag genom b.la. Continua Health Alliance."

- (16) Om Tunstall ABs virksomhet fremgikk det videre av valgte leverandørs tilbud i "Besvarelse kravspesifikasjon" vedlegg 1, punkt 1 "Krav til alarmmottaket", underpunkt 1.1 "Rammebetingelser" andre avsnitt:

"I Sverige har Tunstall levert, driftet og installert et 30 talls mottakersystemer, og et av de sterkeste bevis på kunnskap og kapasitet i forbindelse med alarm-mottak er Tunstalls egen trygghetssentral i Örebro der Tunstall PNC alarm-mottageren utgjør hjertet av virksomheten. Tunstalls trygghetssentral har vært i virksomhet siden 1994 og er i dag den største alarmsentralen i Sverige, dedikert til mottak av trygghetsalarmer og relaterte alarmløsninger med størrelsesorden 45.000 tilknytninger."

- (17) I samme dokument het det videre i punkt 1.5 "Bemanning og kompetanse":

"Tunstall AB som i dag drifter Nordens største trygghetsalarmsentral, vil være med i oppstartsarbeidet for alarmsentralen i Oslo. Tunstall har mange års erfaring med ansettelse og utdanning av operatører til trygghetsalarm mottak. Likeledes har man veletablerte rutiner for ledelse av personale som arbeider med alarm-mottak."

- (18) I skrivet fra Tunstall AB av 4. august 2010 var det gitt opplysninger om referanser fra Tunstalls tidligere oppdrag. Innklagede ba i brev av 11. august 2010 til valgte leverandør om at opplysningene vedrørende Tunstal ABs referanser ble supplert med verdi og tidspunkt. Valgte leverandør sendte utfyllende opplysninger om Tunstall ABs

referanser i e-post av 15. august 2010, der det fremgikk følgende om oppdragsmottaker, verdi og oppdragets art:

"Referenser

*Esperi Oy
Mervi Heinaro +358 10 4088 161
mervi.heinaro@esperi.fi*

*Samarbetet har pågått sedan 2002 och kontrakten löper på årsbasis, den nya larmmottagaren Tunstall PNC köptes i November 2009
Kontraktsvärde ca. 60.000 € för larmmottagaren.*

Esperi bedriver larmmottagning för Helsingfors med omnejd och har en Tunstall PNC installerad. Esperi köper även trygghetstelefoner från Tunstall, omkring ett tusental per år.

*Ängelholms kommun
Fia Nilsson +46 431-875 68
fia.nilsson@engelholm.se*

*Kontraktsvärde ca. 16.500 €
Sedan 2002 har Ängelholm haft en äldre modell av larmmottagare från Tunstall men man bytte denna till en Tunstall PNC Januari 2010.*

*Skövde kommun
Inge-Gerd Lindgren 070-605 10 77
inge-gerd.lindgren@skovde.se*

*Kontraktsvärde ca. 10.200 €
Sedan 2007 har Ängelholm haft en äldre modell av larmmottagare från Tunstall men man bytte denna till en Tunstall PNC Augusti 2009*

*Sigtuna Kommun
Jan Hellström +46 591 263 51
jan.hellstrom@sigtuna.se*

*Kontraktsvärde ca. 305.200 €
Sedan 2008 har vi haft en provinstallation hos Sigtuna som under Maj 2010 kontrakterats för en permanent installation."*

- (19) I tilbudet fra valgte leverandør var det videre inntatt et skriv fra Anexa Omsorg NUF datert 4. august 2010 hvor det blant annet fremgikk om Anexa Omsorg NUF:

"Med bakgrunn i den inngåtte avtale mellom Tele og Samband AS og Anexa Omsorg, har Anexa Omsorg utarbeidet et tilbud på helsfaglige, operatør og sjåførtjeneste. Tilbudet forutsetter at Tele og Samband AS blir tildelt tjenesten ovenfor Oslo kommune. Anexa Omsorg, skal på sin side levere høykvalifisert personell til å drifte den mottakssentralen, Tele og Samband AS etablerer, samt personell til utrykningstjenesten i.h.t de kriterier Oslo kommune har lagt til grunn.

(...)

Anexa Norge etablerte i 2010 selskapet Anexa Omsorg. Anexa Omsorg skal ved en eventuell tildeling være leverandøren av de helsefaglige, alarmoperatør og sjåførtjenestene. Anexa Omsorg har allerede etablert seg som leverandør av trygghetsalarmtjenester på det private markedet. Tjenesten omhandler salg/utleie av trygghetsalarmer, mottaksapparat og utrykningstjeneste."

- (20) I samme skrivet fra Anexa Omsorg NUF het det videre i punkt 1.3 "Oppdragsforståelse":

"Oslo kommune setter krav til bemanning av alarmmottak og utrykningstjenesten. Alarmmottaket skal ha en faglig leder, med norsk autorisasjon som sykepleier. Det skal til enhver tid være tilgjengelig sykepleier både for alarmmottaket utrykningstjenesten. Denne person velger vi å kalle "vaktleder helse". I tillegg skal alarmmottaket bemannes med tilstrekkelig antall alarmoperatører.

Alarmoperatør kan være helsefaglig personell, men det settes ikke spesifikt krav til dette. Vi velger av den grunn å bemanne primært med helsepersonell, men også personell med utstrakt erfaring i å takle situasjoner som kan fremtvinge "stressituasjoner". I den grad ikke helsefaglig personell skal bemanne alarmmottak, vil disse derfor bli håndplukket.

Utrykningstjenesten skal bemannes av helsefaglig personell ,i.h.t kriterier gitt i utlysningssdokumentene. Det vil si:

- Sykepleiere.
- Hjelpepleier.
- Omsorgsarbeidere.
- Helsefagarbeidere.
- Ambulansefagarbeidere.
- Sykepleiestudenter med minimum gjennomført 4..semester.
- Medisinstudenter med gjennomført minimum 6. semester.

I tillegg velger vi å bemanne utrykningstjenesten med en sjåfør. Dette for å kunne være 2.personer i de tilfeller bruker har falt, hvor det ikke oppnås kontakt, eller ved stor samtidighet i oppdragene, kunne kjøre ut nøkler m.m. til helsepersonellet på utrykning. Sjåførene skal likeledes kunne foreta alarmbytte, og andre enklere tekniske oppgaver etter normalarbeidstid. Sjåførene skal i en stor utstrekning engasjeres blant "yngre" pensjonister fra nødetatene som politi, brannvesen og ambulansetjenesten. I tillegg skal det rekrutteres blant ambulansefaglæringer, sykepleierstudenter m.m."

- (21) I samme dokument var det under punkt 1.4 "Nøkkelpersonell" inntatt opplysninger om personer som skulle fungere i ledende stillinger.
- (22) Nøyaktig samme teksten var også inntatt av valgte leverandør i "Besvarelse av kravspesifikasjonen" vedlegg 1 punkt 1.5 "Bemanning og kompetanse", samme tekst var også gjentatt i punkt 2.1 "Bemanning og kompetanse", men var kortet ned noe.
- (23) I skjemaet "Egenerklæring på at minimumskravene til ytelsen er oppfylt", inntatt som vedlegg 7 i konkurransegrunnlaget, hadde valgte leverandør under alle punkter svart

"Ja" som bekreftelse på at alle krav i kravspesifikasjonen var oppfylt. Valgte leverandør hadde i tillegg tilføyd:

"Organisasjonen vil bli etablert på basis av avtale med oppdragsgiver. Og det bekreftes at alle krav i kravspesifikasjonen vil være tilfredstilt før oppstart"

- (24) I brev av 27. august 2010 har innklagede opplyst at valgte leverandør var innstilt til oppdraget.
- (25) I brev av 10. september klager klager på tildelingsbeslutningen. Det ble vist til at valgte leverandør skulle vært avvist fra å delta i konkurransen, fordi det ikke var dokumentert at Anexa Omsorg NUF som skal benyttes som underleverandør faktisk har forpliktet seg overfor valgte leverandør.
- (26) Klagen ble avvist av innklagede i brev av 14. september 2010. Fra brevet hitsettes:

"Tele & Samband AS (heretter valgt leverandør) har i sitt tilbud støttet seg på samarbeidspartneren Tunstall AB/Tunstall Group AB. I vurderingen av om kvalifikasjonskravene er oppfylt har vi vurdert valgt leverandør sammen med samarbeidspartneren, jf. forskrift om offentlige anskaffelser (foa) § 17-9 (2), Valgt leverandør hadde i sitt tilbud lagt ved informasjon om tre tidligere leveranser, inkludert informasjon om verdi, tidspunkt og navn på oppdragsgiver. Klager er i e-post av 03.09.10 gitt innsyn i dette dokumentet (...). I tillegg ble det vist til Tunstall ABs erfaring fra tilsvarende oppdrag ved å oppgi fire referanser i dokumentet. "Tunstall_kvalifikasjoner.pdf. Klager har også fått innsyn i dette dokumentet. I brev fra oss 11.08.10 ble valgt leverandør bedt, med hjemmel i foa § 21-4, om å supplere sistnevnte dokument med informasjon om verdi og tidspunkt innen 18.08.10. Dette ble gjort per e-post 15.08.10. Det ble, ut fra en totalvurdering, vurdert at valgt leverandør oppfylte kvalifikasjonskravet til erfaring fra tilsvarende oppdrag.

(...)

Som det fremgår er Tele & Samband AS ansett som kvalifisert. Det at de benytter seg av Anexa Omsorg som underleverandør av utrykningstjenesten får ikke betydning for vurderingen av kvalifikasjonskravene."

- (27) Etter dette fremsatte klager en begjæring om midlertidig forføyning datert 17. september 2010 med krav om at innklagede forbys å inngå kontrakt med valgte leverandør før innklagede hadde gitt klager innsyn i dokumentasjonen som viser at innklagede har rådighet over ressurser i Anexa Omsorg NUF. Begjæringen ble tatt til følge i Oslo byfogdembetes kjennelse av 17. september 2010, uten forutgående muntlig forhandling.
- (28) I brev av 22. september opplyser innklagede at den eneste dokumentasjonen som foreligger på at valgte leverandør råder over nødvendige personellressurser i Anexa Omsorg NUF, er skrevet fra Anexa Omsorg NUF datert 4. august 2010.
- (29) Innklagede varslet deretter i en e-post datert 28. september 2010 at kontrakt ville bli inngått 29. september 2010. Klager fremsatte da en ny begjæring om midlertidig forføyning datert 29. september 2010, med krav om at innklagede forbys å inngå kontrakt med valgte leverandør før klagenemnda for offentlige anskaffelser har gitt

rådgivende uttalelse i saken. Begjæringen ble tatt til følge av Oslo byfogdembetes kjennelse av 29. september 2010, uten forutgående muntlig forhandling.

- (30) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser i brev av 1. oktober 2010.
- (31) Etter begjæring fra innklagede ble det 8. oktober 2010 avholdt muntlige forhandlinger i saken. Retten kom i kjennelse av 18. oktober 2010 til at klager hadde sannsynliggjort at kvalifikasjonskravet om erfaring fra bemannet alarmmottak og utrykningstjeneste til private husholdninger ikke var oppfylt for valgte leverandør (sammen med Tunstall AB), samt at det forelå sikringsgrunn, og ga dermed medhold i kravet om at kontraktsinngåelsen må utsettes inntil KOFA har behandlet saken.
- (32) Som følge av kjennelsen av 18. oktober 2010 har innklagede i brev av 26. oktober 2010 bedt om at referanselistene fremlagt av valgte leverandør, som dokumentasjon for oppfyllelse av kravet om erfaring fra bemannet alarmmottak og utrykningstjeneste, suppleres og utdypes. I valgte leverandørs svar i brev av 29. oktober 2010 oppgis det ytterligere opplysninger om både valgte leverandør, Anexa Omsorg NUF og Tunstall ABs referanser og andre forhold som kan være av betydning for kvalifikasjonsvurderingen. For Anexa Omsorg NUF er det i tillegg til en utdypning av kompetansen til nøkkelpersonell som tilbys gitt en nærmere redegjørelse for Anexa Omsorg NUFs arbeidsområder:

"Gjennom selskapet Anexa Norge, etablerte Dietrichs og John Malden en trygghetsalarmtjeneste for det private markedet mars 2010. Som en konsekvens av dette ble selskapet Anexa Omsorg etablert i 5.mai 2010. Det ble samtidig etablert en døgnbemannet mottagersentral for våre brukere. Denne sentralen er operativ pr.d.d.

Anexa Omsorg har private brukere i Oslo, Akershus (Romerike og Follo), Østfold, Vestfold, samt at vi har mottakstjeneste for private brukere på Sunnmøre og Nordmøre. Utrykningstjenesten for Oslo, og Akershus driftes av Anexa selv, mens utrykningstjenestene for Østfold og Vestfold er satt ut på kontrakt."

Anførsler:

Klagers anførsler:

Avvisning av valgte leverandør

- (33) Innklagede har brutt regelverket om offentlige anskaffelser ved ikke å avvise valgte leverandør, jf forskriften § 20-12 (1) a.
- (34) I konkurransegrunnlaget punkt 3.3.3 har innklagede stilt krav til leverandørenes tekniske/faglige kvalifikasjoner, samt krav om dokumentasjon for at kravet er oppfylt. Det er ikke dokumentert at valgte leverandør, alene eller sammen med sine samarbeidspartnere, oppfyller dette kvalifikasjonskravet. Det følger klart av forskriften § 20-12 (1) a at en leverandør som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene, skal avvises fra konkurransen.
- (35) I det nevnte punktet i konkurransegrunnlaget kreves det erfaring fra bemannet alarmmottak og utrykningstjeneste til private husholdninger. Dette skulle dokumenteres gjennom referanser fra utførte oppdrag. Valgte leverandørs og Tunstall ABs referanser

knytter seg kun til levering av teknisk infrastruktur, og innehar ingen opplysninger om erfaring fra alarmmottak og utrykningstjeneste. Innklagedes vurdering av valgte leverandørs og Tunstalls kvalifikasjoner bygger følgelig på feil faktum. Innklagede har lagt til grunn at tilbyder har erfaring fra bemannet alarmmottak og utrykningstjeneste, mens referansene som er fremlagt viser at verken valgte leverandør eller Tunstall AB har erfaring med disse typer tjenester.

- (36) Innklagedes vurdering er også basert på et uforsvarlig skjønn, idet den del av tilbudet som omfatter den helsefaglige delen ikke er vurdert. I konkurransegrunnlaget vedlegg 1 punkt 1.5 og 2.1 settes det krav til at alarmmottak og utrykningstjeneste skal være bemannet med helsefaglig personale. Kvalifikasjonskravet oppstilt i punkt 3.3.3 viser at driften av alarmmottaket og utrykningstjenesten var en helt sentral del av oppdraget. Anexa Omsorg NUF som etter tilbudet skal stå for bemanning av alarmmottaket og utrykningstjenesten, ble i følge innklagede imidlertid ikke vurdert i forbindelse med oppfyllelse av kvalifikasjonskravene.
- (37) Anexa Omsorg NUF er ikke oppgitt som underleverandør i tilbudsbrevet. Det er imidlertid vedlagt en presentasjon av selskapet, og deler av selskapets oppdragsforståelse er klippet direkte inn i valgte leverandørs besvarelse av kravspesifikasjonen punkt 1.3 og 2.1. Tilbudet inneholder også en bemanningsplan for mottakssentral og uttrykning som er gitt på Anexa Omsorg NUFs brevpapir. Etter klagers oppfatning viser dette at det er Anexa Omsorg NUF som skal stå for den helsefaglige delen av ytelsen ved å bemanne alarmmottaket og utrykningstjenesten, og som reelt sett skal utføre denne tjenesten på vegne av valgte leverandør.
- (38) Ved bruk av underleverandører skal leverandøren dokumentere overfor oppdragsgiver at han vil ha rådighet over de nødvendige ressursene, for eksempel ved å fremlegge en forpliktelseserklæring om dette fra disse foretakene, jf forskriften § 17-9 (2). Det er ikke fremlagt en slik forpliktelseserklæring fra Anexa Omsorg NUF. Følgelig kunne innklagede uansett ikke vektlegge Anexa Omsorg NUFs kvalifikasjoner i vurderingen av om valgte leverandør oppfylt kvalifikasjonskravene.

Erstatning

- (39) Det anmodes om at klagenemnda uttaler seg om vilkårene for erstatning for den positive kontraktsinteresse anses oppfylt.

Innklagedes anførsler:

Avvisning av valgte leverandør

- (40) Innklagede bestrider at valgte leverandør skulle vært avvist.
- (41) Spørsmålet om en leverandør oppfyller kvalifikasjonskravene hører inn under oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn. Innklagedes vurdering av kravet om erfaring fra tilsvarende oppdrag, jf konkurransegrunnlaget punkt 3.3.3 er verken usaklig, uforsvarlig eller i strid med de grunnleggende kravene i loven § 5
- (42) Når det gjelder dokumentasjon på at kvalifikasjonskravet er oppfylt, har innklagede bedt om den dokumentasjon som kan kreves innenfor rammene av forskriften, jf § 17-9 (1) c. Basert på at bestemmelsen setter begrensninger for hva som kan etterspørres må oppdragsgiver kunne forvente at innholdet i leverandørens vedlagte referanseliste gjelder den type erfaring som etterspørres. Det vises i denne forbindelse til

klagenemndas avgjørelse i sak 2008/15 premiss (65) der det fremgår at oppdragsgiver må kunne forutsette at den informasjonen som mottas er riktig.

- (43) Tjenestedelen av dette oppdraget, alarmmottak og utrykningstjeneste, anses som en integrert tjeneste. Kravspesifikasjonen er utformet slik at det er alarmmottaket som er den primære tjenesten. En leverandør som har erfaring med alarmmottak vil også ha erfaring med utrykning ettersom disse er nært knyttet sammen. Utrykningspersonale og alarmoperatørene er i kontinuerlig dialog under oppdragene, noe som kommer til uttrykk i kravspesifikasjonen, jf. punkt 1.1 første avsnitt, punkt 1.5 andre avsnitt, punkt 1.6 tredje avsnitt og punkt 2.1 andre avsnitt.
- (44) Både valgte leverandør og Tunstall AB har knyttet svært korte kommentarer til hva som inngår i oppdragene som er oppgitt som referanser i henhold til kvalifikasjonskravet i punkt 3.3.3, og kan derfor ikke anses for å være uttømmende. Ettersom innklagede ikke har anledning til å be omytterligere beskrivelse av oppdragene, ble det sett hen til de øvrige delene av tilbudet for utfyllende informasjon. Innklagede viser her til tilbuds brevet fra Tunstall AB, avsnitt 2, 3 og 4 som viser til lang og solid erfaring. Videre vises det til forpliktelseserklæringen hvor Tunstall AB beskriver erfaring fra *"mottagning og håndtering av larm"* for eldre og funksjonshemmede. Det ble også sett hen til dokumentasjonen som ble gitt på kravet til kvalitetssikringssystem og innholdsfortegnelsen i dette. Ut fra denne ser det ut som leverandøren har erfaring fra tilsvarende oppdrag og da særlig alarmmottak. Også av valgte leverandørs besvarelse av kravspesifikasjonen fremgår det at de har erfaring fra tilsvarende oppdrag. Etter en totalvurdering av informasjonen som var til rådighet, ble det lagt til grunn at valgte leverandør oppfylte kravet om erfaring fra tilsvarende oppdrag.
- (45) Innklagede bestrider på bakgrunn av dette at det er utøvd et uforsvarlig skjønn som bygger på feil faktum.
- (46) Innklagede har ikke lagt vekt på Anexa Omsorg NUFs kompetanse ved vurderingen av valgte leverandørs kvalifikasjoner. Forskriften § 17-9 (2) kommer derfor ikke til anvendelse i forhold til Anexa Omsorg NUF.
- (47) Subsidiært anføres at dokumentet som inneholder en presentasjon av Anexa Omsorg NUF viser at innklagede har rådighet over nødvendige ressurser i Anexa Omsorg NUF, og at valgte leverandør er kvalifisert til å delta i konkurransen sammen med Tunstall AB og Anexa Omsorg NUF.

Klagenemndas vurdering:

- (48) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6, andre ledd. Klagen er rettidig. Anskaffelsen er kunngjort som en uprioritert tjeneste kategori 25.. I konkurransegrunnlaget punkt 2.1 *"Prosedyre"* fremgår det imidlertid at anskaffelsen følger forskriften del I og del III. Innklagede har på denne bakgrunn uansett avtalerettslig forpliktet seg til å følge forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser del I og del III.

- (49) Det følger av forskriften § 20-12 (1) bokstav a at oppdragsgiver har plikt til å avvise en leverandør som *"ikke oppfyller krav som er satt til leverandørens deltakelse i konkurransen, med forbehold av 21-3 (tilleggsfrist for ettersending av dokumenter)"*.
- (50) Ved vurderingen av om tilbyderne oppfyller kvalifikasjonskravene utøver oppdragsgiver et innkjøpsfaglig skjønn som i begrenset grad kan overprøves rettslig. Klagenemnda kan bare prøve om vurderingen er basert på riktig faktisk grunnlag, om den er usaklig eller uforsvarlig, eller om den er i strid med de grunnleggende prinsippene i loven § 5.
- (51) Innklagede har i konkurransegrunnlaget punkt 3.3.3 stilt krav om *"erfaring fra tilsvarende oppdrag. Med tilsvarende oppdrag menes bemannet alarmmottak og utrykningstjeneste til private husholdninger."* Dette skal dokumenteres ved en *"Liste over de viktigste leveranser eller utførte tjenester de siste tre år, herunder opplysninger om verdi, tidspunkt samt navnet på den offentlige eller private mottaker."*
- (52) Klagenemnda bemerker innledningsvis at det i den følgende vurderingen ikke er sett hen til brevet av 29. oktober fra valgte leverandør med supplerende opplysninger vedrørende kvalifikasjonskravene, fordi dette ikke var en del av den opprinnelige kvalifikasjonsvurderingen
- (53) Innklagede har anført at valgte leverandør inngav all dokumentasjon som innklagede hadde anledning til å etterspørre i henhold til regelverket, og at innklagede ut fra dette måtte kunne forutsette at de oppgitte referansene var relevante. Innklagede har i denne forbindelse vist til klagenemndas avgjørelse i sak 2008/15 premiss (65). Denne saken gjaldt imidlertid ikke helt det samme spørsmålet, men at oppdragsgiver må kunne forutsette at avgitt informasjon faktisk er riktig. Klagenemnda deler ikke innklagedes syn på at innklagede kunne forutsette at de oppgitte referansene var relevante. Etter klagenemndas oppfatning må oppdragsgiver foreta en konkret vurdering av den dokumentasjon og de opplysninger som tilbyderen har gitt vedrørende oppfyllelsen av kvalifikasjonskravet.
- (54) Innklagede har opplyst at Anexa Omsorg NUFs kompetanse ikke er vektlagt i vurderingen av om valgte leverandør oppfylte kvalifikasjonskravene. Spørsmålet for klagenemnda er følgelig hvorvidt det var forsvarlig av innklagede å konkludere med at kravet om erfaring fra bemannet alarmmottak og utrykningstjeneste var oppfylt basert på opplysningene som fremgikk av tilbudet om valgte leverandør og Tunstall AB.
- (55) I tilbudet fra valgte leverandør, under overskriften *"Leverandørens tekniske kvalifikasjoner"*, var det oppgitt referanser fra tre tidligere oppdrag som denne hadde utført. Av disse referansene fremgikk det at to oppdrag gjaldt leie av trygghetsalarmer og mottakersentral og ett oppdrag gjaldt kjøp og service av trygghetsalarm og mottakersentral. I forhold til Tunstall AB var det vedlagt en liste over fire tidligere leveranser, som i e-post av 15. august 2010 ble utdypet med opplysninger om verdi og tidspunkt. For en av de oppgitte referansene på listen, som gjaldt kjøp av alarmmottakeren Tunstall PNC, het det at *"Esperi bedriver larmmottagning för Helsingfors med omnejd och har en Tunstall PNC installerad."* Listen viste videre til ytterligere to installasjoner av Tunstall PNC og en installasjon av Tunstall TeleCare. I skrevet fra Tunstall AB datert 4. august 2010, som er inntatt i tilbudet fra valgte leverandør, og i *"Besvarelse av kvavspesifikasjonen"* vedlegg 1, fremgår det at Tunstall AB driver et alarmmottak i Örebro i Sverige kalt TrygghetsCentralen. I beskrivelsen av

denne sentralen fremgår det at ett av spesialområdene er å motta og håndtere alarm fra virksomheter for eldre og funksjonshemmede. Videre fremgår det at ledelsen på TrygghetsCentralen har mange års erfaring med ansettelse og utdanning av alarmoperatører.

- (56) Innklagede har forklart at både valgte leverandør og Tunstall AB hadde knyttet svært korte kommentarer til hva som inngikk i oppdragene det var referert til, og at disse i hovedsak bare dreide seg om hvilke tekniske innretninger som var levert. Av den grunn ble det derfor sett hen til øvrige deler av tilbudet for ytterligere informasjon. Innklagede peker i den forbindelse på tilbuds brevet fra valgte leverandør datert 5. august 2010 hvor det i avsnitt 2, 3 og 4 vises til lang og solid erfaring. Det pekes også på forpliktelseserklæringen fra Tunstall AB datert 4. august 2010 hvor det beskrives erfaring fra *"mottagning og handtering av larm"* for eldre og funksjonshemmede. Etter innklagedes oppfatning fremgår det også av valgte leverandørs besvarelse av kravspesifikasjonen at Tunstall AB har erfaring fra tilsvarende oppdrag. Som oppsummering skriver innklagede i tilsvaret av 25. oktober 2010 at *"ut fra en totalvurdering av den informasjon vi hadde til rådighet fant vi at leverandøren oppfylte kravet til erfaring fra tilsvarende oppdrag som var satt i denne konkurransen."*
- (57) Når det gjelder Tunstall AB, må det ut fra beskrivelsen av TrygghetsCentralens virksomhet kunne legges til grunn at Tunstall AB har erfaring fra bemannet alarmmottak, samt erfaring med ansettelse og opplæring av personalet ved alarmmottaket. Beskrivelsen av denne sentralen gir imidlertid ingen holdepunkter for at virksomheten også omfatter utrykningstjeneste. Innklagede anfører i denne sammenheng at alarmmottak og utrykningstjeneste henger nært sammen og at en leverandør som har erfaring med alarmmottak, dermed også vil ha erfaring med utrykning. Klagenemnda er ikke enig i dette. Slik konkurransegrunnlaget var utformet var det stilt krav til erfaring fra både bemannet alarmmottak og fra utrykningstjeneste. Dette innebærer at tilbyderne, for å oppfylle kvalifikasjonskravet i punkt 3.3.3, også måtte vise til erfaring fra utrykningstjeneste. I den grad innklagede har funnet at kravet til erfaring med utrykningstjeneste er oppfylt, er vurderingen etter klagenemndas syn bygget på et udokumentert faktisk grunnlag.
- (58) I skrevet fra Anexa Omsorg NUF som var vedlagt tilbudet til valgte leverandør fremgikk det for øvrig også at *"Anexa Omsorg, skal på sin side levere høykvalifisert personell til å drifte den mottakssentralen, Tele og Samband AS etablerer, samt personell til utrykningstjenesten..."*. Etter klagenemndas oppfatning er dette nærliggende å forstå på den måten at det er Anexa Omsorg NUF som skal stå for utrykningstjenesten. Anexa Omsorg NUF skal følgelig utføre en del av oppdraget som innklagede har søkt å sikre oppfyllelsen av ved å oppstille et krav om erfaring fra utrykningstjeneste. Når innklagede da bare har vektlagt valgte leverandør og Tunstall ABs (manglende) erfaringer med utrykningstjeneste, tilsier også dette at kvalifikasjonsvurderingen er bygget på et udokumentert faktisk grunnlag.
- (59) Så vidt klagenemnda kan se fremgår det ikke noe sted av tilbudet at valgte leverandør eller Tunstall AB har erfaring med utrykningstjeneste. Når innklagede likevel har lagt til grunn at kravet til erfaring fra utrykningstjeneste er oppfylt, finner nemnda at innklagedes vurdering var basert på et uriktig faktisk grunnlag.

- (60) Overstående innebærer at innklagede ikke forsvarlig kunne legge til grunn at valgte leverandør, sammen med Tunstall AB, oppfylte kvalifikasjonskravet om erfaring fra tilsvarende oppdrag. Innklagede har imidlertid subsidiært anført at dokumentet som inneholder en presentasjon av Anexa Omsorg NUF viser at innklagede har rådighet over nødvendige ressurser i Anexa Omsorg NUF, og at valgte leverandør er kvalifisert til å delta i konkurransen sammen med Tunstall AB og Anexa Omsorg NUF.
- (61) Hvorvidt valgte leverandør vil være kvalifisert til å delta i konkurransen sammen med Tunstall AB og Anexa Omsorg NUF er en vurdering som er underlagt innklagedes skjønn. Hvorvidt valgte leverandør vil være kvalifisert dersom kompetansen til Anexa Omsorg NUF tas hensyn til, kan klagenemnda derfor ikke ta stilling til. Innklagede har imidlertid anført at dokumentet som inneholder en presentasjon av Anexa Omsorg NUF viser at innklagede har rådighet over nødvendige ressurser i Anexa Omsorg NUF, og dette er et spørsmål klagenemnda kan prøve.
- (62) Av forskriftens § 17-9 (2) fremgår det at:

"En leverandør kan for en særskilt kontrakt, der dette er hensiktsmessig, støtte seg på andre foretaks kapasitet, uavhengig av den juridiske karakteren av forbindelsene mellom dem. I så fall skal leverandøren dokumentere overfor oppdragsgiver at den vil ha rådighet over de nødvendige ressursene, for eksempel ved å fremlegge en forpliktelserklæring om dette fra disse foretakene."

- (63) Klagenemnda har tidligere hatt en sak hvor bestemmelsen er omtalt, klagenemndas avgjørelse i sak 2009/43. Fra FADs veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 115 hitsettes følgende om innholdet i bestemmelsen

"Ein leverandør kan støtte seg på den finansielle og økonomiske styrken og dei tekniske eller faglege kvalifikasjonane til andre føretak, same kva slag tilknytning han har til dei, jf. §§ 17-8 og 17-9. Leverandøren skal då kunne dokumentere at han har tilgang til kapasiteten hos desse andre føretaka. Ifølgje forskrifta kan ein skriftleg avtale vere ein aktuell måte å dokumentere dette på. Dokumentasjonen kan òg vere av annan art som oppdragsgivaren finn eigna, i tråd med forskrifta § 17-8 femte ledd. Det er ikkje berre konsernforhold eller tilsvarende som gir rett til å bruke denne framgangsmåten. Føresegna gjer at nystarta og små selskap lettare kan få levere til det offentlege. Det avgjerande er at leverandøren har evne til å oppfylle kontrakten, ikkje korleis denne evna oppstår."

- (64) I skrivet fra Anexa Omsorg NUF datert 4. august 2010 het det at:

"Med bakgrunn i den inngåtte avtale mellom Tele og Samband og Anexa Omsorg, har Anexa Omsorg utarbeidet et tilbud på helsefaglige, operatør og sjåførtjeneste. Tilbudet forutsetter at Tele og Samband blir tildelt tjenesten overfor Oslo kommune. Anexa Omsorg, skal på sin side levere høykvalifisert personell til å drifte den mottakssentralen, Tele og Samband AS etablerer, samt personell til utrykningstjenesten i.h.t de kriterier Oslo kommune har lagt til grunn"

- (65) Anexa Omsorg NUF bekrefter her en avtale med valgte leverandør om å levere personell som skal drifte mottakssentralen og utrykningstjenesten, forutsatt at valgte leverandør vinner konkurransen. Slik nemnda ser det må dette være tilstrekkelig til at

valgte leverandør har sannsynliggjort overfor innklagede å ha rådighet over nødvendige ressurser i Anexa Omsorg NUF, og at Anexa Omsorg NUFs ressurser derfor kunne vektlegges i vurderingen av om kvalifikasjonskravene var oppfylt.

- (66) I klagenemndas avgjørelse i sak 2010/114 la klagenemnda til grunn at oppdragsgiver i enkelte tilfeller har anledning til å foreta en ny vurdering av om kvalifikasjonskravene er oppfylt. Klagenemnda uttalte følgende:

(42) Nemnda leser forskriften dit hen at hjemmelen for omgjøring er uttømmende og slik at oppdragsgiver ikke kan endre eller annullere en tildelingsbeslutning, herunder verken tildelingsevalueringen eller vurdering av kvalifikasjoner, ut fra en endret lovlig skjønnsutøvelse, jf. i denne retning klagenemndas saker 2005/294 premiss (18), 2006/124 premiss (29) og 2009/171 premiss (40). En slik forståelse av forskriften hindrer at oppdragsgiver etter meddelt tildeling til valgte leverandør ved klage på regelbrudd ved fornyet saksbehandling justerer sine vurderinger for å opprettholde det valg man først har gjort. I vår sak medfører den påviste feil ved kvalifikasjonsvurderingen at valgte leverandør ikke tilfredsstilte kvalifikasjonsvurderingen og skulle vært avvist, noe innklagede ikke kan endre ved å gjøre en ny og endret vurdering av om tilbyderer er kvalifisert for oppdraget.

- (67) I foreliggende sak har innklagede gjort en feil i kvalifikasjonsvurderingen ved å konkludere med at kravet til erfaring fra utrykningstjeneste var oppfylt på bakgrunn av kvalifikasjonene fra valgte leverandør og Tunstall AB. Det representerer imidlertid også en selvstendig feil av innklagede ikke å vurdere kvalifikasjonene til Anexa Omsorg NUF. Klagenemnda finner derfor at innklagede hadde anledning til å foreta en fornyet kvalifikasjonsvurdering hvor også kvalifikasjonene til Anexa Omsorg NUF kunne vektlegges.
- (68) På bakgrunn av overstående kan ikke klager gis medhold i sin anførsel om at innklagede har brutt regelverket om offentlige anskaffelser ved ikke å avvise valgte leverandør, jf forskriften § 20-12 (1) a. Klager anførsel fører derfor ikke frem.

Konklusjon:

Klagers anførsel har ikke ført frem.

For klagenemnda for offentlige anskaffelser,



Bjørg Ven