



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Innklagede har gjennomført en konkurranse med forhandling for anskaffelse av ferdig implementerte elektroniske løsninger innenfor seks systemområder. Klagenemnda fant for det første at innklagede hadde hjemmel til å benytte konkurranse med forhandling, jf. forskriften § 14-3 bokstav b. Klagenemnda fant videre at innklagede ikke hadde plikt til å avvise valgte leverandørs tilbud som følge av relativ bedømmelsestil. Valgte leverandørs tilbud inneholdt ikke uklarheter som ikke kunne bedømmes av innklagede. Andre avvisningspliktige avvik, forbehold eller lignende ble heller ikke konstatert i valgte leverandørs tilbud. Klagenemnda kom til at valgte leverandørs forutsetning om kontraktstildeling innenfor ett systemområde for at tilbudet innenfor ett annet skulle være gyldig, ikke utgjorde et forbehold som medførte avvisningsplikt. Klagers anførsel om at innklagede hadde brutt kravet til begrunnelse førte heller ikke fram.

Klagenemndas avgjørelse 4. mars 2013 i sak 2011/110

Klager: CompuGroup Medical Lab AB

Innklaget: Helse Nord RHF

Klagenemndas medlemmer: Arve Rosvold Alver, Kai Krüger, Georg Fredrik Rieber-Mohn

Saken gjelder: Konkurransereform, Avvisning av tilbud, Begrunnelse

Bakgrunn:

- (1) Helse Nord RHF (heretter kalt innklagede) kunngjorde 7. desember 2009 en konkurranse med forhandling for anskaffelse av én eller flere konsernavtaler for ferdig implementerte elektroniske løsninger innenfor seks systemområder (kliniske systemer). Kontrakten var kunngjort som en tjenesteanskaffelse. Det fremgikk av kunngjøringen punkt II.1.5 at det var adgang til å inngi tilbud på ett eller flere av systemområdene. Kontraktene var i kunngjøringen punkt II.2.2 oppgitt å kunne forlenges 2 ganger à 2 år. Anskaffelsens verdi var i kunngjøringen punkt II.2.1 stipulert til 315 til 700 millioner kroner. Konkurransen skulle gjennomføres med prekvalifisering for hver av delleveransene, og fristen for å innsende kvalifikasjonssøknad var angitt til 21. januar 2010. Tilbudsfrist var angitt til 20. mai 2010.
- (2) Klagesaken gjelder systemområde nr. 3, laboratorieinformasjonssystem (heretter kalt LAB), som alene har en stipulert kontraktsverdi på 30-48 millioner kroner. I tillegg vil saken berøre systemområde nr. 1, elektroniske pasientjournaler/pasientadministrasjon (heretter kalt EPJ/PAS).
- (3) I anskaffelsesprotokollen punkt 4 fremgår: "Hvilke forhold tillater oppdragsgiver å gjøre bruk av prosedyrer som krever særskilt begrunnelse".

Postadresse
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Rådhusgaten 4
5014 Bergen

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

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

"Valgt anskaffelsesprosedyre er konkurranse med forhandling, etter forutgående prekvalifisering, jf. FOA §§ 14-3 jf. 17-6.

Begrunnelse for valgt anskaffelsesprosedyre:

Systemene som er tilgjengelige i det norske markedet i dag forventes ikke å oppfylle alle kravene i kravspesifikasjonen på en tilfredsstillende måte. Dette vil medføre et behov for tilpasninger, videreutvikling av funksjonalitet, utvikling av grensesnitt tilpasset det enkelte helseforetak, herunder blant annet PACS-løsninger og medisinteknisk utstyr (MTU). Dette gir utfordringer i forhold til integrasjon, og det er ikke mulig å detaljere de ulike integrasjonsløsninger tilstrekkelig uten medvirkning fra tilbyder. Uten forhandlingsadgangen og mulighet for direkte dialog med leverandørene, vil tilbyderne ikke være i stand til å gi en eksakt pris på integrasjon uten en betydelig risiko og uten å sette strenge forutsetninger. Den endelige prisen kan uten en slik kommunikasjon, derfor bli betydelig høyere enn den initiale prisen. Tilsvarende er det heller ikke mulig å beskrive behovet for funksjonelle tilpasninger og videreutvikling for å tilfredsstille kravspesifikasjonen, uten å være i dialog med tilbyder utover den avklaringsadgangen en åpen anbudskonkurranse tillater i henhold til FOA § 21-1 (2).

Det er følgelig konkludert med at det foreligger saklig grunn til å kunne gjennomføre anskaffelsen som konkurranse med forhandling, jf. FOA del I og III."

- (4) Omfanget av anskaffelsen var nærmere angitt i konkurransebestemmelsene punkt 1.2. Herfra gjengis:

"Helse Nord skal inngå én eller flere konsernavtaler som omfatter ferdig implementerte elektroniske løsninger innenfor følgende systemområder:

1. Elektronisk pasientjournal og pasientadministrasjon (EPJ/PAS) hvor blant annet følgende fagområder er inkludert:

- o Somatikk*
- o Voksenpsykiatri*
- o Operasjonsplanlegging*
- o Vekstkurve for barn (opsjon)*
- o Barne- og ungdomspsykiatri (opsjon)*
- o Rus (opsjon)*
- o Habilitering (opsjon)*

2. Røntgeninformasjon (RIS)

3. Laboratorieinformasjonssystem innen fagområdene:

- o Medisinsk biokjemi*
- o Immunologi*

o Klinisk farmakologi

4. Elektronisk rekvirering av laboratorietjenester (ERL)

o Elektronisk rekvirering for andre fagdisipliner (opsjon)

5. Patologi

6. PACS (Picture Archiving and Communication System)

Det skal inngås konsernavtale for hvert av de omfattede systemområdene opplistet i punkt 1-6 ovenfor. Det er adgang til å inngi tilbud på ett eller flere av systemområdene som omfattes av invitasjonen til å delta i konkurransen.

Innenfor de ulike systemområdene skal det anskaffes programvare, vedlikehold og support av programvaren, konsulentbistand i forbindelse med programvaren og nødvendig systemutvikling relatert til programvaren.

Anskaffelsen omfatter herunder tjenester som opplæring, dokumentasjon, tilpasninger, systemintegrasjon, datakonvertering, vedlikehold, utvikling mv. etter behov. Kunden beslutter omfang av - og tidspunkt for uttak av denne type tjenester.

Gjennom anskaffelsen skal det etableres en felles regional systemløsning som kan bestå av en eller flere applikasjoner hvor pasientsensitiv informasjon håndteres i tråd med norsk lov, og med mulighet for drift på ett eller flere steder i regionen. Det skal anskaffes løsninger som er etablert og utbredt i markedet.

Følgende elementer er definert å være førende for anskaffelsen:

- Valgte løsninger skal være utprøvde og raskt implementerbare*
- Anskaffelsen skal ta hensyn til totale eierskapskostnader*
- Anskaffelsen skal, innenfor rammene av anskaffelsesregelverket, ta hensyn til omstillingskostnader*

Anskaffelsen omfatter systemområder som er tett sammenhengende og det fordres høy grad av koordinering og integrasjon. Det gjøres spesielt oppmerksom på at det i kravdokumentene er stilt strenge krav til integrasjon mellom løsningene som velges. Likeså stilles det krav til Leverandør(ene)s ansvar for at løsningene fungerer godt og helhetlig for helseforetakene."

- (5) I konkurransebestemmelsene punkt 1.4 var det angitt hvilke "Eksisterende løsninger som omfattes av kunngjøringen". Her fremgikk det at samtlige helseforetak underlagt innklagede hadde eksisterende løsninger fra DIPS på systemområdet EPJ/PAS, og installasjoner av DIPS LAB innen tre fagområder under LAB.
- (6) Fra konkurransebestemmelsene punkt 1.5 "Eksisterende bruksrett og omstillingskostnader", gjengis:

"Helse Nord RHF besitter i dag bruksrett innenfor systemområdene EPJ/PAS (sitelisens), RIS, LAB (sitelisens), patologi, PACS og elektronisk rekvirering av laboratorietjenester ved UNN HF.

Det forutsettes tilbudt komplette løsninger som helhetlig dekker hvert systemområde, men legges samtidig ikke opp til at man skal kjøpe på nytt bruksrettigheter/lisenser som oppdragsgiver allerede har anskaffet. Det er således ikke anledning til å inngi tilbud på kun deler av et systemområde, jf også pkt 4.7 nedenfor. Leverandørene forutsettes å ta hensyn til dette ved prissetting av tilbudt løsning, slik at bruksrettigheter som Helse Nord allerede har ervervet, jf pkt 1.4 ovenfor, ikke prises på nytt i tilbudet."

- (7) Under konkurransebestemmelsene punkt 3 "Administrative bestemmelser" var "Anskaffelsesform" beskrevet nærmere i punkt 3.1. Her fremgikk det at "Oppdragsgiver tar sikte på to faser i evaluerings og forhandlingsperioden". Vedrørende fase 2 fremgikk følgende:

"Detaljert plan for forhandlingene vil ikke presenteres før tilbudene foreligger og det er kjent hvilke systemområder som omfattes av tilbudene. Det tas sikte på å legge opp forhandlingene slik at en kan hensynta totaliteten i tilbudene. I forhold til dette tas det sikte på følgende gruppering og tilhørende rekkefølge i forhandlingsfasen:

- Gruppe 1: Leverandører som har inngitt tilbud på systemområde 1 EPJ/PAS (inkludert evt tilbud på andre systemområder)*
- Gruppe 2: Leverandører som har inngitt tilbud på systemområde 3-5 Laboratorieinformasjonssystem, Elektronisk rekvirering av laboratorietjenester samt Patologi (inkludert evt tilbud på systemområde 2 og 6)*
- Gruppe 3: Leverandører som kun har inngitt tilbud på systemområde 2 RIS og/eller systemområde 6 PACS.*

Forhandlingene vil for øvrig legges opp på en tids- og ressursmessig god måte for både oppdragsgiver og tilbyderne. Detaljert informasjon blir gitt i avslutningen av fase 1.

Oppdragsgiver tar forbehold om endringer av denne planen dersom resultatet av tilbudsevalueringer og forhandlinger skulle nødvendiggjøre dette."

- (8) Tildelingskriteriene var angitt i konkurransebestemmelsene punkt 6.1:

<i>"Tildelingskriterium</i>	<i>Vekt</i>	<i>Beskrivelse</i>
<i>Tilbudt løsnings kvalitet og egnethet</i>	<i>43 %</i>	<i>Under dette kriteriet vil følgende underkriterier i samsvar med K Bilag 2 bli vurdert iht følgende prioritet:</i> ☐ <i>Funksjonelle egenskaper (46 %)</i> ☐ <i>Integrasjon og elektronisk samhandling (27 %)</i> ☐ <i>Tekniske egenskaper (21 %)</i>

		☐ <i>Vurdering av løsningsspesifikk risiko (6 %)</i>
<i>Samlede priser</i>	<i>22 %</i>	<i>Tilbudte priser sammenstilles og evalueres med utgangspunkt i de relative prisforskjeller for anskaffelse, og innføring av løsning med påfølgende support og vedlikehold i 8 år.</i> <i>Timepriser vil dessuten bli skjønnsmessig vurdert basert på de relative prisforskjellene i tilbudene.</i> <i>Ved vurdering av priser vil det dessuten bli tatt hensyn til tidligere investeringer samt omstillingskostnader iht. pkt 1.5 ovenfor.</i>
<i>Kvalitet i forvaltningsytelser</i>	<i>22 %</i>	<i>Under dette kriteriet vil følgende underkriterier i samsvar med V Bilag 2, 4, 5 og 6 bli vurdert iht følgende prioritet:</i> ☐ <i>Innhold og kvalitet i feilrettingsytelser (24 %)</i> ☐ <i>Leverandørens forvaltning av løsningen (18 %)</i> ☐ <i>Samhandling (16 %)</i> ☐ <i>Innhold og kvalitet i brukerstøtte (15 %)</i> ☐ <i>Organisering, bemanning og tilgang til tjenestene (8 %)</i> ☐ <i>Plan for etablering av ytelsen (8 %)</i> ☐ <i>Opplæring (7 %)</i> ☐ <i>Forebyggende service (4 %)</i>
<i>Kvalitet i prosjektgjennomføringsytelser</i>	<i>13 %</i>	<i>Under dette kriteriet vil følgende underkriterier i samsvar med K Bilag 2, 4, 5 og 6 bli vurdert iht følgende prioritet:</i> ☐ <i>Konvertering (20%)</i> ☐ <i>Test og godkjenning (18%)</i> ☐ <i>Organisering, bemanning, roller og ansvar (15%)</i> ☐ <i>Tilbudt kompetanse (15%)</i> ☐ <i>Dokumentasjon (11%)</i> ☐ <i>Plan for prosjektgjennomføring (11%)</i>

		☐ <i>Opplæring (10%)</i>
--	--	---

- (9) Kravspesifikasjonen for LAB var inntatt som underbilag i kjøpsavtalen for dette systemområdet. Oversikten over underbilagene var oppstilt i kjøpsavtalen punkt 8. Herfra gjengis:

"Bilag:	Bilagets innhold
<i>K Bilag 1A-3</i>	<i>Generelle krav, LAB</i>
<i>K Bilag 1B-3</i>	<i>Funksjonelle krav, LAB</i>
<i>K Bilag 1C-3</i>	<i>Tekniske, arkitektur- og driftsmessige krav, LAB</i>
<i>K Bilag 1D-3</i>	<i>Begrepsbruk, LAB</i>

Det er i de følgende underbilagene benyttet kravtabeller med nummererte krav og en gradering av oppdragsgivers vurdering av viktigheten av det enkelte krav. De oppstilte krav til leverandørens ytelser er beskrevet og klassifisert etter følgende standard:

Kolonne	Forklaring
<i>Nr</i>	<i>Her har Kunden fortløpende nummerert kravene. I de respektive underbilagene starter kravene med:</i> • <i>Generelle krav (GL)</i> • <i>Funksjonelle krav LAB (L)</i> • <i>Tekniske krav (TL)</i>
<i>Krav</i>	<i>Dette er feltet der Kunden beskriver kravet tekstlig.</i>
<i>Funksjonell viktighet</i>	<i>O</i> = <i>Obligatorisk krav.</i> <i>Dersom krav med denne klassifisering ikke er innfridd i leverandørens svar, vil tilbudet avvises. Det presiseres at alle obligatoriske krav må innfris.</i> <i>H</i> = <i>Høy viktighet.</i> <i>Meget viktig for utnyttelse av løsningen at kravet er innfridd.</i> <i>M</i> = <i>Middels viktighet.</i>

	<i>Viktig at kravet er innfridd.</i> <i>L = Lav viktighet.</i> <i>Ikke avgjørende for å kunne ta løsningen i bruk, men ønskelig.</i>
<i>Tidsmessig viktighet</i>	<i>Tidsmessig viktighet 1 = Krav skal være innfridd ved innlevering av tilbud 6.5.2010.</i> <i>Tidsmessig viktighet 2 = Krav skal være innfridd innen 1. juli 2011.</i> <i>Tidsmessig viktighet 3 = Krav skal være innfridd innen 1. januar 2013.</i>
<i>Beskriv (B)</i>	<i>Angir at Leverandøren skal gi en utdypende beskrivelse av sitt svar på kravet."</i>

- (10) I de påfølgende underbilagene var kravene inntatt, med de ovenstående kategoriseringene. I K Bilag 1A-3 "Generelle krav, LAB" var det 108 krav, i K Bilag 1B-3 "Funksjonelle krav, LAB" 490 krav, og i K Bilag 1C-3 "Tekniske, arkitektur- og driftsmessige krav, LAB" 314 krav.
- (11) Kravtabellene var etterfulgt av tabellbesvarelser for bruk i tilbudene. Her var kravene gjengitt, og tilbyderne skulle fylle ut følgende for hvert krav:

<i>Tilfredsstilt innen 6.5.2010</i>	<i>Tilfredsstilt innen 1.7.2011</i>	<i>Tilfredsstilt innen 1.1.2013</i>	<i>Krever tilleggsutvikling eller tilbys ikke</i>	<i>Løsning beskrevet</i>	<i>Eventuell kommentar</i>

- (12) I konsernavtalen var det i punkt 1 "Om konsernavtalen" opplyst at "Denne konsernavtale er overordnet underliggende avtaler om kjøp, vedlikehold, konsulenttjenester og systemutvikling innenfor kliniske systemer". I punkt 5 "Leveranseplikt for ny og forbedret funksjonalitet" var det i punkt 5.1 "Generelt" opplyst at:

"Leverandørens løpende forbedring av eksisterende funksjonalitet i løsningen, dvs. videreutvikling, forenklinger og forbedringer av funksjoner eller funksjonsområder i programmet skal være omfattet av vedlikeholdsavtalen. Inkludert i vedlikeholdsprisen er også videreutviklede versjoner som funksjonelt oppfyller fremtidige myndighetskrav, herunder pålegg om rapportering til offentlig myndighet.

- (13) I de etterfølgende punktene 5.2 og 5.3 var partenes stilling regulert nærmere for henholdsvis "Utvikling av ny funksjonalitet" og "Kompensasjon ved bidrag til utvikling av ny funksjonalitet".
- (14) Innklagede mottok forespørsler om deltagelse fra 5 ulike leverandører innenfor systemområdet LAB. Fire av disse innleverte tilbud innen tilbudsfristen, heriblant DIPS

ASA (heretter kalt valgte leverandør) og Profdoc LAB AB (heretter kalt klager). Klager har senere endret navn til CompuGroup Medical Lab AB. For systemområdet EPJ/PAS var det 3 ulike leverandører som søkte om deltagelse, og 2 som innleverte tilbud. Valgte leverandør var blant disse, og ble tildelt kontrakt også innenfor dette systemområdet.

(15) I valgte leverandørs tilbudsbrief fremgikk følgende:

"Kjernen i DIPS Clinical Suite er jo EPJPAS systemet, og vi har derfor forutsatt kjøp av dette systemet for å kunne kjøre DIPS LAB. Ved å ha EPJPAS i bunn får Kunden tilgang til en mye felles funksjonalitet som gjenbrukes på LAB området. På lik linje med at man innenfor EPJPAS ikke betaler for produkter som er i bruk så gjør man heller ikke det på LAB."

(16) I referatene fra forhandlingsmøtene 22. september 2010, punkt 3a, fremgår det at:

- *"Helse Nord ber leverandør angi dato i merknadsfeltet i tabellbesvarelse hvis noen krav løses mellom tidsfaser (f. eks. mellom tidsfase 2 og 3, krysses det av i 3 og angis tid i merknadsfeltet)."*

(17) Fra innklagedes lysbildepresentasjon ved forhandlingsmøtet med valgte leverandør, 22. september 2010, hitsettes:

"Generelle krav til tilbyderne

- *Tilbudet skal være komplett prissatt iht. K/V Bilag 7:*
- *Innfridde krav (jf. leveres i tidsfase 1, 2, 3) skal være inkl. i programvare/vedlikeholdsprisen (jf. K/V Bilag 7)*
 - *Krav som kan innfris ("tilleggsutvikling"), men som ikke er med i programvare- / vedlikeholdsprisen prissettes dette separat (pris angis pr krav eller gruppe)*
 - *Dersom kravoppfyllelse forutsetter at kunden skal gjøre modellering selv eller delta i modelleringsarbeid under iterativ utvikling, angis dette pr krav - inkludert estimat på kundens innsats*
- *Opsjoner prises separat og følger samme mal som innfridde krav over (pris per krav/opsjon prissettes i pkt 1.2 i K Bilag 7)*
- *Entydig samsvar mellom innfridde funksjonelle og tekniske krav inkludert tilleggsutvikling, forvaltning/innføringsplan, og prissetting.*

Funksjonelt – DIPS ASA (LAB)

- *Hovedpunkter:*
 - *Antall "innfridde" krav (K Bilag 1-B3): 331 av 490*
 - *Antall "for seint" innfridde krav (K Bilag 1-B3): 0*
- *Forbedringspunkter i tilbudet:*

- *Forpliktelser til utvikling*
- *Tilbud på opsjoner, feks Kvalitetskontrollmodul (K Bilag 1B 3, kap. 9.3)*
- *Leverandøren må besvare tilbudet under forutsetning av at annet EPJ/PAS system kan bli valgt"*

- (18) I alt ble det gjennomført 3 forhandlingsmøter med hver av tilbyderne innenfor LAB. Av anskaffelsesprotokollen punkt 28 fremgår det at frist for innlevering av reviderte tilbud ble satt til 17. desember 2010. Det ble deretter gjennomført kvalitetssikring av tilbudene blant annet med hensyn til feil eller mangler, uklarheter og avvik fra forhold avtalt under forhandlinger, samt juridiske avklaringer. Endelige tilbud ble mottatt innen 2. mars 2011.
- (19) Valgte leverandørs tabellbesvarelse inneholdt enkelte doble avkryssinger. I anledning klagen har klager laget en oversikt over valgte leverandørs og klagers utfylling av kravtabellene. Fra oversikten gjengis:

<i>K BILAG 2A1 (totalt krav 108)</i>					
	<i>Innan 6.5.2010</i>	<i>Innan 1.7.2011</i>	<i>Innan 1.1.2013</i>	<i>Krävs utveckling/ Tilbys ikke</i>	<i>Dubbla kryss i svar</i>
<i>DIPS</i>	<i>100</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>6</i>	<i>GL37: kryss i "Innan 6.5.2010" och i "Krävs utveckling/Tilbys ikke"</i>
<i>CGM</i>	<i>102</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>Inga</i>

<i>K BILAG 2B1 (totalt krav 490)</i>					
	<i>Innan 6.5.2010</i>	<i>Innan 1.7.2011</i>	<i>Innan 1.1.2013</i>	<i>Krävs utveckling/ Tilbys ikke</i>	<i>Dubbla kryss i svar</i>
<i>DIPS</i>	<i>346</i>	<i>22</i>	<i>72</i>	<i>71</i>	<i>L41 – L311 – L352 – L355 – L403: kryss i "Innan 6.5.2010" och i "Krävs utveckling/Tilbys ikke"</i> <i>L229 – L231 – L245 – L391: kryss i "Innan 1.7.2011" och i "Krävs utveckling/Tilbys ikke"</i>

<i>CGM</i>	<i>356</i>	<i>41</i>	<i>63</i>	<i>30</i>	<i>Inga</i>
------------	------------	-----------	-----------	-----------	-------------

<i>K BILAG 2C1 (totalt krav 314)</i>					
	<i>Innan 6.5.2010</i>	<i>Innan 1.7.2011</i>	<i>Innan 1.1.2013</i>	<i>Krävs utveckling/ Tilbys ikke</i>	<i>Dubbla kryss i svar</i>
<i>DIPS</i>	<i>272</i>	<i>23</i>	<i>5</i>	<i>22</i>	<i>TL1 – TL44 – TL124 – TL145 – TL177 – TL183 – TL284 – TL285: kryss i "Innan 6.5.2010" och i "Krävs utveckling/Tilbys ikke"</i>
<i>CGM</i>	<i>267</i>	<i>27</i>	<i>16</i>	<i>4</i>	<i>Inga</i>

- (20) Fra valgte leverandørs tilbud gjengis tabellbesvarelsen ved enkelte av de ovennevnte krav, der valgte leverandør hadde angitt doble kryss. For samtlige av disse anga ett av kryssene en gitt datooppfyllelse, og det andre at det "*Kreves tilleggsutvikling eller tilbys ikke*". Av hensyn til fremstillingen, og på bakgrunn av det resultat klagenemnda har kommet til nedenfor, gjengis kun et utvalg av kravene, med tilhørende kommentar fra valgte leverandør:

<i>Krav nr.</i>	<i>Beskrivelse</i>	<i>Eventuell kommentar</i>
<i>GL37</i>	<i>All dokumentasjon skal tilgjengeliggjøres elektronisk med mulighet til redigering/editering av Kunden. [funksjonell viktighet H, Tidsmessig viktighet 1]</i>	<i>All dokumentasjon som er relevant for Kunde skal tilgjengeliggjøres elektronisk for kunden. Kunden har ikke mulighet til å redigere/editere på dokumentasjonen, men det er mulig å kopiere ut informasjon fra dokumentasjonen og deretter utvikle dokumenter som kunden selv må ta ansvar for</i>
<i>L 41</i>	<i>Ved avgrensning av hvilke historiske opplysninger de som innehar en bestemt rolle skal gis tilgang til, skal følgende muligheter (som et minimum) være til stede:</i> ☐ <i>Tilgang til opplysninger som er registrert senere enn et gitt</i>	<i>Delvis dekket Krever produkt nr. 1000, 1001</i>

	<i>antall måneder</i> ☐ <i>Tilgang til opplysninger registrert i forbindelse med rekvisisjoner fra samme rekvirent, samme organisatoriske enhet som aktuell rekvirent eller samme virksomhet som aktuell rekvirent</i> ☐ <i>Tilgang til opplysninger registrert i forbindelse med rekvisisjoner fra rekvirenter tilhørende nærmere angitte organisatoriske enheter og/eller virksomheter</i> [M 2 Beskrivelseskrav]	
<i>L311</i>	<i>Restanselistene skal kunne lages ut i fra minimum følgende kriterier:</i> ☐ <i>Rekvirent</i> ☐ <i>Rekvirent type</i> ☐ <i>Tidsrom, analyse</i> ☐ <i>Instrument</i> ☐ <i>Hastegrad</i> ☐ <i>Arbeidsteam</i> [H 1 Beskrivelseskrav]	<i>Delvis innfridd i dag. Systemet har ikke direkte støtte for Arbeidsteam eller direkte Instrumentvalg annet enn ved bruk av maskinarbeidslisteprofiler. Krever produktnr. 1000, 1001</i>
<i>L352</i>	<i>Det skal finnes system for beregning av medianverdi for trunkerte pasientresultater i et angitt tidsrom. Resultatene presenteres pr. analyse/instrument.</i> [M 2]	<i>Vi støtter mean beregning i dag. Medianverdier og andre beregninger ses i sammenheng med eget QA-system og tilbys dermed ikke i lys av rapporteringskravet L352</i>

(21) I forbindelse med kontraktinngåelsen ble det gjennomført enkelte endringer i valgte leverandørs tilbud. Noen av kryssene, der det var avkrysset dobbelt, ble fjernet, og

teksten i noen av kommentarfeltene ble endret. Av ovennevnte utvalg fra tabellbesvarelsen, var den beskrivende teksten i krav L41 endret:

"Dekket i dag slik vi mener vårt system for beslutningsstyrt tilgang ivaretar. Dersom det vurderes som nødvendig å gjøre forbedringer for å ivareta dette, vil dette leveres som en del av vedlikeholdet. Krever produktnr. 1000, 1001"

- (22) I forbindelse med klagesaken er også tilbydernes totalpriser fremlagt. Her gjengis tilbudsprisene ved tilbudsåpning:

	<i>Whitelake</i>	<i>Tieto</i>	<i>Profdoc</i>	<i>DIPS ASA</i>
<i>SUM PRISELEMENTER (anslag) FOR KJØPSAVTALE OG VEDLIKEHOLDSAVTALE</i>	38 494 375	24 481 664	27 166 875	17 298 437

- (23) Tilbudsprisene i de endelige tilbudene var som følger:

	<i>Whitelake</i>	<i>Profdoc</i>	<i>DIPS ASA</i>
<i>SUM PRISELEMENTER (anslag) FOR KJØPSAVTALE OG VEDLIKEHOLDSAVTALE</i>	38 139 375	39 113 999	48 102 061

- (24) Tildelingsbeslutningen ble meddelt klager den 9. mars 2011. Herfra hitsettes:

"Etter avsluttet evaluering er tilbyderen DIPS ASA rangert som nr 1, og blir følgelig innstilt for tildeling av kontrakt.

(...)

Leverandør nr 12 DIPS er i evalueringen vurdert som det totalt sett økonomisk mest fordelaktige tilbudet i henhold til tildelingskriteriene oppgitt i Konkurransbestemmelsene, og er evaluert til å ha en bedre oppfyllelse enn de øvrige tilbyderne på to av fire hovedkriterier: "Tilbudt løsnings kvalitet og egnethet", og "Kvalitet i prosjektgjennomføringsytelser". Leverandør nr 4 Profdoc er evaluert til å ha en bedre oppfyllelse av kriteriet "Kvalitet i forvaltningsytelser" enn de øvrige tilbyderne, mens Leverandør nr 1 hadde det beste pristilbudet ("Samlede priser").

Under følger en tilbakemelding fra evalueringen av leverandørenes tilbud per hovedkriterium (vekt angitt i parentes):

1. Tilbudt løsnings kvalitet og egnethet (43 %) - rangert som nr 1: Leverandør nr 12 DIPS

Leverandør nr 12 DIPS tilbyr en velfungerende og godt utprøvd LAB-løsning. Tilbudet inneholder ny funksjonalitet som er etterspurt av fagmiljøet (opsjoner i kravspesifikasjonen). ***Leverandør nr 12 DIPS*** tilbyr en løsning med velkjente

teknologiske egenskaper, men er i en overgang til moderne teknologi. Løsningsspesifikk risiko er vurdert som relativt moderat.

Leverandør nr 1 tilbyr et mer moderne system med god prosessstøtte, men som krever utvikling og tilpasning på funksjonelle områder som er sentrale for laboratoriedriften i Helse Nord. Løsningsspesifikk risiko er vurdert som relativt høy.

Leverandør nr 4 Profdoc tilbyr et multidisiplinært og avansert system. Systemet framstår samtidig som noe komplisert og vurderes til å være mindre brukervennlig enn de øvrige systemene. Leverandør nr 4 Profdoc tilbyr en løsning med velkjente teknologiske egenskaper, og er i en overgang til moderne teknologi. Det kreves utvikling av løsningen for å innfri flere funksjonelle krav, og løsningsspesifikk risiko er vurdert som relativt høy.

2. Kvalitet i prosjektgjennomføringsytelser (13 %) - rangert som nr 1: Leverandør nr 12 DIPS

Leverandør nr 12 DIPS har en oversiktlig og meget god prosjektplan.

Leverandør nr 4 Profdoc har en meget god innføringsplan og rollebeskrivelser.

Leverandør nr 1 har en ambisiøs plan der mye funksjonalitet skal utvikles og tilpasses på kort tid.

3. Kvalitet i forvaltningsytelser (22 %) - rangert som nr 1: Leverandør nr 4 Profdoc

Leverandør nr 4 Profdoc tilbyr en meget god brukerstøttetjeneste, samt utvidet tilgjengelighet. Tilbudet innfrir kravstilt respons- og løsningsstid, samt tilbyr kompensasjonsordning for brudd på disse.

Leverandør nr 1 har en tilfredsstillende brukerstøttetjeneste. Leverandøren innfrir kravstilt respons- og løsningsstid, samt tilbyr kompensasjonsordning for brudd på disse.

Leverandør nr 12 DIPS tilbyr en god brukerstøttetjeneste i normal arbeidstid og en tilfredsstillende feilrettingstjeneste. Respons- og løsningsstid er svakere enn hos Leverandør nr 4 Profdoc.

4. Samlede priser (22 %) - rangert som nr 1: Leverandør nr 1

Tilbudte priser sammenstilt og evaluert med utgangspunkt i de relative prisforskjeller for anskaffelse, og innføring av løsning med påfølgende support og vedlikehold i 8 år. Totalt sett scorer Leverandør nr 1 best på kriteriet samlede priser.

Vi legger forøvrig til at det har det vært uklarhet om tilbudet burde vært avvist ut fra besvarelse av krav TL 23 i K Bilag 2C2-3.

Leverandørene som har deltatt i konkurransen har anledning til å klage over beslutningen, jf. Forskrift om offentlige anskaffelser, § 22-3."

- (25) Klager fremmet en klage over tildelingsbeslutningen 23. mars 2011, og ba samtidig om en nærmere begrunnelse for tildelingsbeslutningen.

- (26) Saken ble brakt inn for klagenemnda ved brev av 31. mars 2011.
- (27) Innklagede besvarte innklagedes anmodning om nærmere begrunnelse ved brev av 7. april 2011. Vedlagt brevet var evalueringsrapporten *"Det økonomisk mest fordelaktige tilbud – systemområde 03 LAB"*. Fra vedlegg 1 til rapporten, gjengis en beskrivelse av *"Evaluering av kriterienes oppfyllelse og bruk av karakterskala"*:

"Det ble anvendt en 9-punkts karakterskala i evalueringen, der hver karakter og intervallene mellom dem ble lineært omregnet til en relativ verdi mellom 0 og 1. Dette ble gjort for å ivareta anskaffelsesforskriftens intensjon om å foreta vurderinger basert på de relative forskjeller mellom tilbudene. Beste karakter "Optimal" representerer en kvalitet hvor Helse Nord ikke har noen økt nytte av evt. ytterligere forbedringer. Avvik fra Helse Nords krav ("Optimal") kan enten være i form av at krav ikke oppfylles, eller at krav oppfylles på et senere tidspunkt enn vår tidsklassifisering tilsier."

- (28) Innklagede inngikk kontrakt med valgte leverandør 6. mai 2011.

Anførsler:

Klagers anførsler:

Konkurranseform

- (29) Innklagede har brutt forskriften § 14-1 (1) ved å kunngjøre en konkurranse med forhandling uten at det var hjemmel for dette i forskriften § 14-3. Konkurransen skulle derfor ha vært avlyst.
- (30) Etter klagenemndas praksis er det for vilkåret i § 14-3 bokstav b avgjørende om det er mulig å etablere en prismekanisme. Innklagede hadde i konkurransebestemmelsene del III spesifisert en rekke prisbestemmelser og tabeller for utfylling av priser. Dette viser at det forelå gode muligheter for å beregne en samlet pris på leveransen uten å forhandle med tilbyderne. Pris vedrørende integrasjoner inngikk i prismaterialet. Til dette kommer de grundige og omfattende kravtabellene innklagede hadde utarbeidet.
- (31) Etter § 14-3 bokstav c er det avgjørende om det er mulig å fastsette tilstrekkelig nøyaktige spesifikasjoner. Det vises i denne forbindelse til de omfattende kravtabellene som tydelig illustrerer at det har vært mulig å fastsette en rekke nøyaktige spesifikasjoner for det som ønskes levert i forhold til systemområdet LAB. At systemområdet LAB utgjorde én del av en totalt sett omfattende anskaffelse med flere systemområder og kontrakter som ikke én leverandør alene kunne påta seg, kan ikke være avgjørende. All den tid anskaffelsene pågikk parallelt, og det ikke var avklart hvem som vant de øvrige systemområdene, kunne det heller ikke utføres nærmere dialog med tilbyderne om integrasjoner mot disse systemområdene.
- (32) Det forhold at tilbyderne endret tilbudsprisene etter forhandlingene kan ikke begrunne at vilkåret er oppfylt. Det vises til klagenemndas sak 2010/129 premiss (39).

Avvisning av tilbud – relativ bedømmelsestil

- (33) Innklagede hadde plikt til å avvise valgte leverandørs tilbud, som følge av forhold ved tilbudet som medfører tvil om hvordan tilbudet skulle bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene.

- (34) Valgte leverandør har, i sin besvarelse av 20 krav i kravspesifikasjonen, krysset av både for oppfyllelse innen en gitt dato, og for at oppfyllelse av kravet *"krever tilleggsutvikling eller tilbys ikke"*.
- (35) Konkurranses grunnlaget kan ikke forstås slik at det var anledning til å sette flere kryss. Alternativene er logisk gjensidig utelukkende. Tilbyderne ble også ved flere anledninger under forhandlingene gjort oppmerksomme på at det ikke var anledning til å sette doble kryss i kravspesifikasjonen.
- (36) De doble kryssene utgjør på bakgrunn av dette en uklarhet som medførte tvil om bedømmelsen av tilbudet. Det samlede antallet krav kan ikke være avgjørende for betydningen av antallet dobbelkryss. Elleve av dobbelkryssene gjaldt krav angitt til å ha meget høy viktighet, og fem hadde middels viktighet. Manglende grunnlag for objektivt å kunne vurdere 16 krav med middels eller høy viktighet må føre til tvil om bedømmelsen av tilbudet.
- (37) Innklagede kan ikke høres med at bedømmelsestvilen kunne repareres med supplerende opplysninger som hadde fremkommet under forhandlinger med valgte leverandør.
- (38) (Kun et utvalg av kravene, med valgte leverandørs besvarelse, er gjengitt i sakens bakgrunn. Klager har gitt konkrete kommentarer til de fleste av punktene der valgte leverandør hadde angitt dobbelkryss i tabellbesvarelsen. Av hensyn til sakens fremstilling, og på bakgrunn av klagenemndas resultat, er kommentarene begrenset til de krav som er gjengitt ovenfor.)
- (39) Ved krav GL37 forklarer ikke valgte leverandørs beskrivelse i kommentarfeltet hvordan dobbelavkryssingen skal forstås. Beskrivelsen tyder på at kravet ikke oppfylles, og krysset i kolonnen *"06.05.2010"* er følgelig feil.
- (40) Valgte leverandør opplyser at krav L41 kun delvis vil oppfylles. Dette innebærer at det ikke er oppfylt den 6. mai 2010, og denne avkryssingen er følgelig feil. Det samme gjelder krav L311.
- (41) (Kravet angitt som L352 er ikke konkret kommentert av klager.)
- (42) Dokumentasjon fra kontrakten mellom innklagede og valgte leverandør viser at 10 av avkryssingene for *"Krever tilleggsutvikling/Tilbys ikke"* i valgte leverandørs tilbud ble fjernet ved kontraktsinngåelsen. Valgte leverandørs beskrivelse i kommentarfeltet gir ikke for noen av disse en objektiv forklaring på hvorfor krysset skal fjernes. Bakgrunnen for den etterfølgende fjerningen av kryssene må være at det har fremstått som uklart å la dobbelkryssene stå i kontrakten. Når det gjelder de gjenstående doble avkryssingene avklarer fortsatt ikke valgte leverandørs kommentarer når og om kravet vil oppfylles.
- (43) Valgte leverandørs tilbud, slik det var vedlagt kontrakten, avdekker også at den opprinnelige teksten i kommentarfeltene i valgte leverandørs tilbud stedvis er endret. Innklagedes behov for redigeringer av tilbudet synliggjør at valgte leverandørs tilbud ikke objektivt var egnet til å forklare hvordan de enkelte krav skulle innfris.
- (44) Dobbeltavkryssingene medfører også, enkeltvis og samlet, at valgte leverandørs tilbud inneholder vesentlige avvik, som skulle ha ført til avvisning.

- (45) (Klager har også påpekt noen andre avvik som ytterligere skulle begrunne at valgte leverandørs tilbud skulle ha vært avvist. På bakgrunn av klagenemndas resultat og begrunnelse, gjengis ikke de 7 kravene dette gjelder her.)

Avvisning av tilbud – vesentlig avvik/forbehold

- (46) Valgte leverandørs tilbud inneholder også et vesentlig avvik/forbehold ved at det på en rekke punkter henviser til tilbudet innen et annet systemområde – EPJ/PAS. Dette må enten forstås slik at valgte leverandørs løsning innen LAB ikke alene oppfyller kravene i kravspesifikasjonen, eller at det tas forbehold om at kravspesifikasjonen ikke oppfylles med mindre valgte leverandør blir tildelt kontrakt innenfor systemområde EPJ/PAS.
- (47) Innklagede ga samtlige tilbydere beskjed om at tilbudet innenfor LAB måtte vise til integrasjoner mot ethvert EPJ/PAS-system, for å stille tilbyderne i samme situasjon. Under forhandlingene har innklagede, gjengitt under forbedringspunkter i innklagedes kommentarer til tilbudet, uttalt at "*Leverandøren må besvare tilbudet under forutsetning av at et annet EPJ/PAS system kan bli valgt*". Dette må, selv om det har fremkommet under forhandlingene, forstås som et obligatorisk krav, og følgelig føre til avvisning av valgte leverandørs tilbud.
- (48) Konkurranses grunnlaget angir ikke tydelig at det er anledning til å vise til besvarelser fra øvrige delkonkurranser for å oppfylle kravspesifikasjonen i LAB-konkurransen. Valgte leverandørs tilbud innenfor LAB oppfyller ikke isolert sett spesifikasjonen for LAB, og skulle følgelig ha vært avvist.
- (49) Innklagede har også brutt kravet om likebehandling ved å akseptere at valgte leverandør fravek de uttrykkelige føringene fra innklagede hva gjaldt integrasjoner mot andre EPJ/PAS-system. Klager har selv vært forpliktet til generisk å vise til øvrige EPJ/PAS-system, hvilket har medført betydelig merarbeid for klager.

Begrunnelse

- (50) Innklagede har brutt kravet til begrunnelse i forskriften § 20-16 (1). I begrunnelsen er det ikke oppgitt hvor mange poeng tilbyderne har fått, verken samlet, enkeltvis eller på de enkelte tildelingskriteriene. Det er heller ikke gitt noen redegjørelse for poengberegningene/den evalueringsmetodikk som er benyttet.

Innklagedes anførsler:

Konkurransereform

- (51) Innklagede hadde hjemmel til å gjennomføre anskaffelsen som en konkurranse med forhandling, da både vilkårene i § 14-3 bokstav b og c var oppfylte.
- (52) Anskaffelsen gjelder en langvarig, gjensidig forpliktende kontrakt, og det var avgjørende for oppdragsgivers innretning av virksomheten at leverandøren ville kunne levere det som var etterspurt til en mest mulig korrekt og forutsigbar pris. For å ivareta hensynet til en realistisk og forsvarlig prissetting, var oppdragsgivers vurdering at prosedyren konkurranse med forhandling var den eneste mulige.
- (53) Anskaffelsesprosedyren er begrunnet både i anskaffelsens art, og i risikoen for at fullverdige løsninger ikke på forhånd kunne prissettes.

- (54) Innklagede benytter Statens standardavtaler som avtaleverk. Prismatrisen K Bilag 7 er en del av dette, og har gitt en struktur som letter oversikten ved komplekse og omfattende tilbud. God struktur står imidlertid ikke i motsetningsforhold til bruk av konkurranse med forhandling. Spørsmålet er ikke om det kan etableres en prismatrise, men om prismatrisen gir trygghet for at alle nødvendige elementer som må være til stede for å fylle anskaffelsens formål, er tatt i betraktning.
- (55) Foreliggende anskaffelse er meget kompleks både når det gjelder systemområdene enkeltvis og samlet. Særlig fordi løsningene skal integreres med ulike andre løsninger og skal kunne kommunisere på tvers av løsninger og behandlingsnivåer. Dette gjenspeiles i kravspesifikasjonen for alle systemområder, både når det gjelder funksjonelle og tekniske krav, og integrasjonene som skal implementeres ved innføring av tilbudt løsning. Det var likevel ikke mulig å spesifisere behovet for tilpasninger, videreutvikling av gode grensesnitt for ønsket integrasjon og arbeidsflyt, i det dette avhenger av hvilke løsninger leverandøren tilbyr. Oppdragsgiver kunne ikke i forkant ha noen formening om dette.
- (56) Selv om prismatrisen er strukturert, innehar den ikke mekanismer for å prissette disse elementene i anskaffelsen. Realistisk prissetting er et vesentlig element for en ryddig og forutsigbar kontraktsgjennomføring.
- (57) Forhandlingene har vært avgjørende for å synliggjøre hvilke tilleggsaktiviteter leverandørene må gjennomføre for å oppfylle anskaffelsens formål, og sikre høyest mulig nivå på kravinnfrielsen i endelige tilbud. Behovet for forhandlinger og avklaringer har også blitt synliggjort i prosessen, blant annet ved betydelige endringer mellom opprinnelige og endelige tilbud for så vidt gjelder funksjonalitet, teknisk løsning, integrasjoner og arbeidsflyt, i tillegg til pris. Når det gjelder nettopp pris endret eksempelvis klager prisen fra 27,2 millioner kroner til 39,1 millioner kroner.
- (58) På bakgrunn av det resultat klagenemnda har kommet til, gjengis ikke innklagedes argumentasjon vedrørende § 14-3 bokstav c.

Avvisning av tilbud – relativ bedømmelsestil

- (59) Valgte leverandørs tilbud inneholdt ikke uklarheter, avvik, forbehold, eller lignende, og det forelå dermed ingen tvil om bedømmelsen av det.
- (60) Innklagede har, til tross for doble avkryssinger, ikke vært i tvil om hvordan valgte leverandørs tilbud skulle forstås. Selv om dobbel avkrysning ikke var ønskelig fra innklagedes side, representerer ikke et dobbelkryss en uklarhet såfremt bakgrunnen for det er tilfredsstillende forklart på annen måte. Valgte leverandør har benyttet kommentarfeltet, inntatt henvisninger til produktnummer og til øvrige løsningsbeskrivelser, og forklart forhold under forhandlingene, for å avklare hvordan den doble avkrysningen skulle forstås.
- (61) Hva gjelder henvisningene til produktnumre, har valgte leverandør vedlagt produktbeskrivelser for alle moduler dette gjelder. Beskrivelsene her har gitt oppdragsgiver informasjon ved behov for ytterligere forståelse av kravoppfyllelsen. I tilknytning til evalueringen ble avkrysningene kontrollert mot produktbeskrivelsene.

- (62) En av forutsetningene for valg av konkurranseform var at innklagede ikke forventet at eksisterende løsninger i dagens marked var dekkende for oppdragsgivers behov. Det lå derfor i anskaffelsens natur at leverandørene i større eller mindre grad ville være i stand til å innfri alle krav. Tildelingskriteriene, og valg av evalueringsmatrise gjenspeiler dette. Oppdragsgivers vurdering av kravinnfrielsen ligger dermed innenfor det innkjøpsfaglige skjønn. Informasjonen i tilbudet var tilstrekkelig til å vurdere om kravet var helt, delvis eller ikke innfridd. Basert på evalueringsmodellen som var benyttet i konkurransen, og den relativt detaljerte fremstillingen i evalueringsrapporten, er det ikke grunn til å gå inn på de enkelte krav fremholdt av klager.
- (63) Partene har kommentert en rekke av kravene der valgte leverandør har angitt dobbelkryss i tabellbesvarelsen. I sakens bakgrunn ble det kun gjengitt et utvalg av disse, og innklagedes kommentarer begrenses tilsvarende.
- (64) Ved krav GL37 har valgte leverandør gitt en utvetydig redegjørelse for hvordan tilbudet skulle forstås. Det er gitt trekk i evalueringen som følge av den manglende adgangen til å redigere direkte i dokumentasjonen.
- (65) Krav L41 var et såkalt beskrivelseskrav. Valgte leverandør har her gitt en beskrivelse i kommentarfeltet, og en utdypende beskrivelse i K Bilag 2B2-3. Innklagede har vurdert kravet som delvis innfridd, og kan ikke se at den totale besvarelsen avstedkommer tvil om hvordan eller i hvor stor grad kravet er innfridd. Kravet inngår som ett av 20 krav innenfor evalueringskriteriet "*Tilgangsstyring*", hvorav 19 av disse er innfridd. Valgte leverandør er under evalueringen trukket for delvis innfrielse av dette ene kravet, men forholdet må betegnes som marginalt i en helhetlig vurdering av kriteriet. Kriteriet, hvor de 20 kravene inngår, har for øvrig en vekt på 0,4 % av totalen.
- (66) Valgte leverandørs tilbud ble vurdert ikke å oppfylle krav L352, selv om ett av kryssene var angitt i tidsfase 1. Bakgrunnen for avkryssingen er at valgte leverandørs løsning for meanverdi oppfylles i tidsfase 1, men ikke løsningen for medianverdi. Innklagede har vurdert kravinnfrielsen totalt sett som ikke innfridd, på bakgrunn av den tilhørende kommentaren som presiserer at det gjelder meanverdi, ikke medianverdi.
- (67) Når det gjelder fjerningen av enkelte kryss i forbindelse med kontraktgjennomgangen, var dette begrunnet i at de var overflødige som følge av at partene var enige om hva leverandøren hadde forpliktet seg til. Kontrakten har en varighet på 8 år, og skal gjennomføres og forvaltes av personell som ikke er lokalisert på samme geografiske sted som innklagedes administrasjonssted. Det var følgelig ønskelig å overlevere et kontraktssett som enkelt gav uttrykk for hva som var avtalt. Presiseringene har også sammenheng med konsernavtalens kapittel 5, som bl.a. omhandler prisregimer ved videreutvikling og/eller utvikling av ny funksjonalitet.
- (68) Når det gjelder de ovennevnte krav, var teksten endret i kommentarfeltet for krav L41. Kravet var et beskrivelseskrav. Som det fremgår av beskrivelsen er kravet i stor grad innfridd pr 6. mai 2010, men løsningen støtter ikke data for filtrering av ulike rekvirenter, noe som må utvikles dersom nødvendig. Teksten som er inntatt i kontraktens tilsvarende bilag presiserer at en eventuell forbedring i funksjonaliteten vil bli levert som en del av vedlikeholdet, dersom det viser seg at tilbudt funksjonalitet må forbedres. Presiseringen angir hvilket betalingsregime som i så fall skal gjelde, og har altså ingen relasjon til, eller relevans for evalueringen av kravoppfyllelsen.

- (69) For det tilfelle at klagenemnda likevel skulle komme til at det forelå en uklarhet, har ikke denne gitt relativ bedømmelsestil. Det var totalt stilt 1024 krav innenfor systemområde LAB. Kravene der valgte leverandør hadde angitt dobbelkryss utgjorde dermed mindre enn 2 %. Kravene var klassifisert etter funksjonell og tidsmessig viktighet. Av de 20 kravene der valgte leverandør har krysset dobbelt, er 4 krav angitt med lav viktighet, 5 med middels, og 11 med høy. Seks av kravene med høy viktighet er videre beskrivelseskrav, hvilket innebærer at leverandøren ga en nærmere beskrivelse av sin løsning/kravoppfyllelse i et annet dokument.
- (70) En eventuell uklarhet gjelder således forhold som ikke har hatt betydning for utfallet av konkurransen. Det er en betydelig forskjell mellom klager og valgte leverandør ved evalueringen av tildelingskriteriet *"Tilbudt løsnings kvalitet og egnethet"*, som 19 av 20 krav sorterer under. Kriteriet omfatter totalt 805 krav, og var vektet med 43 %.
- (71) (Når det gjelder øvrige avvik, som klager mener at ytterligere skal begrunne avvisningen av valgte leverandør, gjengis ikke innklagedes konkrete kommentarer til de enkelte krav her, jf. også premiss (46).)

Avvisning av tilbud – vesentlig avvik/forbehold

- (72) Valgte leverandørs forutsetning om kontraktstildeling innen EPJ/PAS representerer ikke et vesentlig avvik/forbehold.
- (73) Forutsetningen utgjør ikke et krav om å kunne utføre kontrakten på andre vilkår enn de som er forutsatt i konkurransegrunnlaget. Forutsetninger som ikke påvirker kontraktleveransen, kan ikke anses som forbehold i anskaffelsesrettslig forstand.
- (74) Selv om klagenemnda skulle mene at forutsetningen er et forbehold, kan ikke dette gi grunnlag for avvisning. Forbehold knyttet til gyldigheten av tilbudet gir ikke avvisningsplikt. Det er angitt presist under hvilke forutsetninger tilbudet ikke er bindende for valgte leverandør, og spørsmålet er dermed kun om forutsetningene aktualiseres eller ikke. Konkurransen om EPJ/PAS-system skulle avgjøres før konkurransen innen LAB. Dette var tilkjennegjort i kontraktbestemmelsene punkt 3.1.
- (75) Forutsetningen i tilbudet er en teknisk avhengighet, og skyldes at valgte leverandørs LAB-system ikke fungerer uten samtidig bruk av leverandørens EPJ/PAS-system. Konkurransegrunnlaget har ingen forbud mot tekniske avhengigheter. Derimot var dette en situasjon som ikke var upåregnelig. Som følge av den tekniske avhengigheten i valgte leverandørs system var det ikke relevant å beskrive integrasjoner mot andre EPJ/PAS-systemer. Forbeholdet hadde for øvrig ingen betydning for oppdragsgiver, og påvirket ikke konkurransesituasjonen.
- (76) Oppdragsgivers forespørsel om å beskrive integrasjoner mot andre EPJ/PAS-systemer enn sitt eget, ble gjort med hensyn til leverandørens konkurranseevne, jf. overskriften *"forbedringspunkter"*. Innklagedes veiledning på dette punkt representerer ikke et nytt obligatorisk krav i kravspesifikasjonen.
- (77) Klager er heller ikke forskjellsbehandlet på dette punkt. Klager har ikke blitt nektet en rett til å vise til sitt eget EPJ/PAS-system, eller allerede etablerte integrasjoner med EPJ/PAS-systemer. Innklagede vurderte etablerte og ferdig utviklede integrasjoner med omkringliggende systemer som fordelaktig. Det ble imidlertid påpekt at konkurransen

for EPJ/PAS ikke var avgjort, og at tilbudet på LAB i tillegg måtte beskrive integrasjoner mot ethvert EPJ/PAS-system.

Begrunnelse

- (78) Innklagede har ivaretatt begrunnelsesplikten etter forskriften § 20-16 (1). Tildelingsmeddelelsen inneholder informasjon som angir utslagsgivende sider ved evalueringen under hvert av tildelingskriteriene og vekten av disse.
- (79) Ved forespørsel om nærmere begrunnelse ble klager tilsendt evalueringsrapporten "*Det økonomisk mest fordelaktige tilbudet – systemområde 03 LAB*". Innklagede har ved tilbudsevalueringen benyttet evalueringsverktøyet Expert Choice. Dette beslutningsstøtteverktøyet er blant de mest anerkjente verktøyene for å identifisere relative forskjeller mellom ulike alternativer. Evalueringsrapporten var ledsaget av et vedlegg som i detalj redegjør for metode og fremgangsmåte ved evalueringen. Rapporten viser resultatet av evalueringen for hvert hovedkriterium, og resultatene for underkriteriene ved tildelingskriteriet med mest vekt. Disse resultatene er begrunnet ved å vise til viktige forhold som er lagt til grunn i evalueringen under hvert kriterium, og det gis en forklaring på de innbyrdes forskjellene som fremkommer av resultatet.
- (80) Evalueringsrapporten gir således et godt grunnlag for å vurdere om tildelingen er i samsvar med regelverket og fastsatte kriterier.

Klagenemndas vurdering:

- (81) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen gjelder kjøp av ferdig implementerte elektroniske løsninger innenfor seks systemområder (kliniske systemer) og er en prioritert tjenesteanskaffelse i kategori 7, med CPV-kode 72260000-5 for hovedleveransen, og CPV-kodene 48180000-3, 72220000-3, og 50324100-3 for tilleggsleveransene. Anskaffelsens verdi har etter kunngjøringen punkt II.2.1 en stipulert økonomisk ramme på 315-700 millioner kroner. Den delen av anskaffelsen som klagesaken gjelder, systemområde nr. 3, LAB, har en stipulert kontraktsverdi på 30-48 millioner kroner. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser følger anskaffelsen etter sin art og verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr 402 del I og III, jf. forskriftens §§ 2-1 og 2-2.

Konkurranseform

- (82) Klager har anført at innklagede ikke hadde hjemmel til å benytte konkurranseformen konkurranse med forhandling.
- (83) Bruk av prosedyren konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring forutsetter at vilkårene i forskriften § 14-3 er oppfylt, jf. § 14-1 (3). Innklagede har fremholdt at det i foreliggende anskaffelse var hjemmel til å benytte konkurranse med forhandling både etter § 14-3 bokstav b og c.
- (84) Etter § 14-3 bokstav b kan oppdragsgiver benytte konkurranse med forhandling "*i særlige tilfeller hvor vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontraktens art eller tilknyttede risiko ikke tillater samlet prisfastsettelse på forhånd*".

- (85) Formålet med vilkåret er å identifisere tilfeller der det er nødvendig å tillate oppdragsgiver å gjennomføre forhandlinger for å kunne oppnå en vurdering av sammenlignbare tilbud. Kommisjonen uttalte i sin *"Guide to the Community rules on public procurement of services"*, punkt II 3.3.1.2, vedrørende en likelydende bestemmelse i direktiv 92/50/EF, som er en av forløperne til dagens direktiv 18/2004/EF:

"The theory here is that tenderers would not be able to put in a fixed overall price for the services but would have to incorporate contingencies which render a straight-forward comparison of pricing impossible."

- (86) Det kreves altså kvalifiserte omstendigheter knyttet til kontraktens art eller risiko som gjør at sammenlignbare tilbudspriser ikke kan gis uten nærmere forhandlinger mellom partene. Klagenemnda har i sin praksis vist til at subjektive forhold hos oppdragsgiver ikke er tilstrekkelige, at det typiske bruksområdet er særlig komplekse anskaffelser, og at det sentrale spørsmålet er om det kan etableres en egnet prismekanisme, jf. sak 2010/129 premiss (33) med videre henvisninger.
- (87) Klager har vist til at innklagede har benyttet Statens standardavtaler som avtaleverk og at denne sikrer en strukturert og detaljert prismekanisme. Innklagede har vedrørende denne anskaffelsen vist til at selv om prismekanismen i dette avtaleverket er strukturert, mangler de nødvendige mekanismer for presist å kunne prissette alle elementene i anskaffelsen.
- (88) Det er altså ikke avgjørende hvorvidt en prismekanisme kan etableres, men om kontraktens art eller tilknyttede risiko forhindrer en vurdering av sammenlignbare tilbud ved prisvurderingen.
- (89) Innklagede har i sin begrunnelse for valget av prosedyre, gjengitt i premiss (3), fremholdt at de tilgjengelige systemene i det norske markedet ikke kunne oppfylle alle kravene i kravspesifikasjonen på en tilfredsstillende måte. Anskaffelsen gjelder dels utvikling av fremtidige løsninger, og dels integrasjon med eksisterende løsninger hos innklagede. Ytelser som ikke er standardiserte, og som krever stor grad av individuell tilpasning og utvikling, utgjør betydelige usikkerhetsmomenter når det gjelder prising. Det fremkommer også at videreutviklingen av ytelsen skulle kompenseres på ulike måter og etter ulike avtaler, avhengig av om løsningene kunne anses som forbedring av eksisterende funksjonalitet eller utvikling av ny funksjonalitet. Det er også vist til utvikling av grensesnitt tilpasset det enkelte helseforetak, med tilhørende utfordringer i forhold til integrasjon. Det ble ikke vurdert som mulig å detaljere de ulike integrasjonsløsninger tilstrekkelig uten medvirkning fra tilbyder. Uten forhandlingsadgang og mulighet for direkte dialog med leverandørene, ville tilbyderne ikke være i stand til prise tjenestene.
- (90) Etter klagenemndas syn har innklagede, på denne bakgrunn, vist at vilkårene for konkurranse med forhandling etter forskriften § 14-3 bokstav b er innfridd. Nemnda går dermed ikke inn på om også § 14-3 bokstav c ville ha tillatt konkurranse med forhandling (men antar at mye taler for at også dette alternativ ville dekket denne konkurransen). Klagers anførsel fører ikke frem.

Avvisning av tilbud – relativ bedømmelsestil

- (91) Klager anfører at innklagede hadde plikt til å avvise valgte leverandørs tilbud som følge av uklarheter som medførte tvil om hvordan tilbudet skulle bedømmes.
- (92) Etter forskriften § 20-13 (1) bokstav f skal oppdragsgiver avvise tilbud som på grunn av avvik, forbehold e.l. i en anbudskonkurranse *"kan medføre tvil om hvordan tilbudet skal bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene"*. Bestemmelsen avgrenser mot konkurranse med forhandling. Under konkurranse med forhandling er det *"adgang til å forhandle om endringer eller suppleringer av alle sider ved tilbudene"*, jf. § 20-11 (4). Relativ bedømmelsestvil som måtte foreligge ved de første tilbud kan etter dette avklares og justeres for å sikre en forsvarlig sluttvurdering av tilbudene. Dette vil ut fra sammenhengen bety at forhandlinger som tar sikte på å avklare hvor langt konkurransegrunnlagets preferanser vedrørende leveringstid og systemintegrasjon kunne innpasses til de aktuelle tilbud måtte kunne gjennomføres. Ut fra dette er regelen i forskriften § 20-13 (2) bokstav b at oppdragsgiver har rett men ikke plikt til å avvise usammenlignbare tilbud. Klagers påpekninger vedrørende uklar avkryssing, samt forbehold vedrørende EPJ/PAS-innpassning i valgte leverandørs tilbud må vurderes på denne bakgrunn.

Dobbel avkryssing i valgte leverandørs kravtabeller – relativ bedømmelsestvil og vesentlig avvik

- (93) Innklagede opplyste under forhandlingene at dobbelkryss ikke var ønskelig. Denne opplysningen kan ikke, som klager anfører, anses å utgjøre et obligatorisk krav i kravspesifikasjonen, jf. forskriften § 17-2 som er til hinder for endring av konkurransegrunnlaget under forhandlingene. Bestemmelsen gjelder også ved konkurranse med forhandling.
- (94) Innklagede gjennomførte tre forhandlingsmøter og ett avklaringsmøte med valgte leverandør. Klager anfører at det er de faktiske avkryssningene som utgjør grunnlaget for avtalen, og at det ikke er relevant å vise til forståelse oppnådd gjennom forhandlinger, når dette ikke har kommet til uttrykk i det endelige tilbudet, jf. også § 20-11 (4). Dette er nemnda ikke enig i. Innklagede har forklart at valgte leverandørs doble avkryssinger ikke førte til tvil om hvordan valgte leverandørs tilbud skulle bedømmes. Det er vist til at avkryssingene, sammenholdt med kommentarene, beskrivelsene, og opplysninger mottatt gjennom forhandlingene, gjorde innklagede i stand til å gi kravoppfyllelsen en riktig uttelling i tildelingsevalueringen. Uklarheter som måtte ha knyttet seg til valgte leverandørs utfylte kravtabeller ble dermed løst under forhandlingene med valgte leverandør. Det står uansett fast at innklagede ikke har funnet grunn til å vurdere avvisning etter "kan"-regelen i forskriften § 20-13 (2). Ettersom oppfyllelsen av kravene skulle håndteres under tildelingsevalueringen, hører den nærmere vurdering av om valgte leverandør oppfyller disse, herunder dobbelavkryssingen, under innklagedes innkjøpsfaglige skjønn. De justeringer som måtte være gjort i valgte leverandørs endelige tilbud, vil inngå i tildelingsbeslutningen og den begrunnelse innklagede her gir i tilknytning til de enkelte tilbud i konkurransen. På bakgrunn av det ovenstående, og slik saken er opplyst, har ikke klagenemnda grunnlag for å underkjenne innklagedes vurderinger av valgte leverandørs tilbud. Klagers anførsel fører ikke frem.
- (95) Klager har også anført at de doble avkryssingene, både enkeltvis og samlet, utgjorde vesentlige avvik som måtte medføre avvisning. Ut fra drøftelsen ovenfor kan heller ikke denne anførsel føre frem. Verken avkryssingene eller endringene i valgte leverandørs

endelige tilbud utgjorde vesentlige avvik fra konkurransegrunnlag eller kontraktsvilkårene, jf. forskriften § 20-13 (1) bokstavene d og e.

- (96) Det samme gjelder de øvrige avvikene som klager har påberopt, men som klagenemnda har valgt ikke å kommentere nærmere, jf. premiss (46) og (72). Innklagede har i sine prosesskriv, også ved disse punktene, gitt tilfredsstillende begrunnelser for at valgte leverandørs tilbud har blitt vurdert på en saklig og forsvarlig måte. Klager har heller ikke fremført innsigelser mot innklagedes forklaring om hvordan tilbudet er håndtert, og nemnda legger innklagedes opplysninger til grunn. Klagers anførsel fører dermed ikke frem.

Avvisning av tilbud – vesentlig avvik/forbehold vedrørende integrasjon mot EPJ/PAS

- (97) Klager anfører at valgte leverandørs tilbud skulle ha vært avvist som følge av at det inneholdt vesentlige avvik/forbehold i forbindelse med integrasjonen med systemområdet EPJ/PAS.
- (98) Konkurransegrunnlaget satte ikke krav om at tilbudet skulle vise til integrasjon mot ethvert EPJ/PAS-system. Dette ble rett nok kommunisert under forhandlingene, men en slik presisering endrer ikke konkurransegrunnlaget, som bare setter krav om EPJ/PAS innpasning (sitert ovenfor under (4)), supplert med opplysning om oppdragsgivers eksisterende bruksrett innenfor EPJ/PAS (ovenfor under (6) og (7)), jf. forskriften § 17-2 som uansett hindrer endringer i konkurransegrunnlaget, etter tilbudsfristens utløp, også under konkurranse med forhandling.
- (99) Bakgrunnen for anførselen er at valgte leverandørs tilbud innenfor LAB, inneholdt en forutsetning om at valgte leverandør ble tildelt kontrakt innenfor EPJ/PAS. Forutsetningen var begrunnet med integrasjonen mellom systemområdene, og at den tekniske løsningen som ble tilbudt innenfor LAB, ikke ville fungere med andre EPJ/PAS-systemer enn det valgte leverandør kunne tilby. Forutsetningen var uttrykkelig angitt i valgte leverandørs tilbudsbrief, og kom til syne i valgte leverandørs besvarelse av kravtabellen. Valgte leverandør ble tildelt kontrakt for systemområdet EPJ/PAS, og forutsetningen fikk derfor uansett ingen virkning for tilbudet innenfor LAB.
- (100) Innklagede har i denne forbindelse forklart at forespørselen under forhandlingene om å vise til integrasjon med andre EPJ/PAS-systemer ble gjort med hensyn til leverandørenes konkurranseevne, og har vist til at forespørselen var inntatt under "*forbedringspunkter*".
- (101) Et forbedringspunkt fremkommet under forhandlingene med tilbyderne utgjør ikke et krav. Manglende imøtekommelse av et slikt forbedringspunkt medfører dermed heller ikke avvisningsplikt. Klagers anførsel fører ikke frem.
- (102) Klager har også fremholdt at en eventuell adgang til å henvise til tilbud innenfor øvrige delkonkurranser, måtte ha vært tydelig angitt i konkurransegrunnlaget.
- (103) Regelverket åpner for at tilbud kan inngis med forbehold, men forutsetter ikke at oppdragsgiver skal opplyse spesielt om dette. Konkurransen gjaldt seks systemområder, og integrasjon mellom disse. Ulike varianter av forutsetninger eller forbehold vedrørende enkelte systemers integrasjonsmuligheter måtte kunne påregnes – og

konkurranses grunnlaget utelukket ikke dette – snarere tvert imot. Klagers anførsel fører ikke frem.

- (104) I forlengelsen av dette har klager anført at det var i strid med kravet til likebehandling å tillate at valgte leverandør viste til sitt eget system innenfor EPJ/PAS, når klager måtte beskrive integrasjoner mot generiske EPJ/PAS-systemer. Det vises til at dette førte til betydelig merarbeid for klager sammenlignet med valgte leverandør.
- (105) Innklagede har vist til at forutsetningen ikke påvirket verken innholdet i, eller betingelsene for, kontraktleveransen. Det var presist angitt under hvilken forutsetning valgte leverandørs tilbud ikke var bindende, og spørsmålet var kun om denne forutsetningen ble aktualisert – noe som ikke var tilfellet. Nemnda bemerker at et forbehold om bruk av tilbyders egne ressurser nødvendigvis må medføre merarbeid for konkurrerende tilbydere som ikke har en slik fordel. Regelverket hindrer ikke at dette kan gi fordeler for eksisterende leverandør. Nemnda tilføyer at det ut fra det opplyste ikke er tale om et prisdrivende forbehold (som ville krevd evaluering) samt at forbeholdet heller ikke kan anses som vesentlig, noe som ellers kunne medført avvisningsplikt etter forskriften § 20-13 (1) bokstav d. Klagers anførsel fører ikke frem.

Begrunnelse

- (106) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket ved ikke å gi klager tilstrekkelig begrunnelse for valg av tilbud. Det vises til at tildelingsmeddelelsen ikke oppga hvor mange poeng tilbyderne fikk, verken samlet, enkeltvis eller på de enkelte tildelingskriteriene. Det vises også til manglende redegjørelse for den evalueringsmetodikken som ble benyttet.
- (107) Av forskriften § 20-16 (1), slik den lød før endringene av 1. juli 2012, følger det at oppdragsgivers begrunnelse *"skal inneholde tilstrekkelig informasjon om det valgte tilbudet til at leverandøren kan vurdere om oppdragsgivers valg har vært saklig og forsvarlig, i samsvar med angitte tildelingskriterier"*.
- (108) Innklagede har i tildelingsmeddelelsen gitt opplysninger om egenskaper ved hvert av de tre tilbudene innenfor alle fire tildelingskriterier. Det er også gitt opplysninger om hvordan innklagede har vurdert tilbudenes egenskaper, og til dels gitt opplysninger som sammenligner relative sider mellom tilbudene.
- (109) Hvorvidt kravet til begrunnelse er oppfylt må vurderes konkret, og hensyn må kunne tas til særegne forhold ved den enkelte konkurranse. Angjeldende anskaffelse var av et stort omfang, og forutsatte en grundig evaluering. Dette synliggjøres også ved at innklagedes evalueringsrapport, for systemområdet LAB alene, var på 22 sider. Det kan stilles spørsmål ved om denne evalueringsrapporten, som ble tilsendt som del av den nærmere begrunnelsen, burde vært vedlagt tildelingsmeddelelsen. Klagenemnda er likevel kommet til at tildelingsmeddelelsen, med den første begrunnelsen, inneholdt et hensiktsmessig utdrag av evalueringsrapporten. Dette også under henvisning til at det, slik forskriften lød før 1. juli 2012, nettopp var anledning for tilbyderne til å be om nærmere begrunnelse. Klager ble i foreliggende sak gitt en slik nærmere begrunnelse, og har ikke anført at denne var utilstrekkelig. Innklagede har på bakgrunn av dette ivarettat kravet til begrunnelse i forskriften § 20-16 (1).

Konklusjon:

Helse Nord RHF har ikke brutt regelverket om offentlige anskaffelser.

Bergen, 4. mars 2013

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Kai Krüger