



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse om tolketjenester i Helse Sør RHF. Klagenemnda fant at kravet til tolkenes faglige kvalifikasjoner/kvalitet ikke var tilstrekkelig presist angitt i konkurransegrunnlaget.

Klagenemndas avgjørelse 27. november 2006 i sak 2005/282

Klager: Kristiansand kommune, Tolketjenesten

Innklaget: Rikshospitalet – Radiumhospitalet HF/Helse Sør RHF

Klagenemndas medlemmer: Per Christiansen, Bjørg Ven, Inger Roll-Matthiesen

Saken gjelder: Konkurranses grunnlag. Tildelingskriterier. Evaluering.

Bakgrunn:

- (1) Rikshospitalet – Radiumhospitalet HF/Helse Sør RHF (heretter kalt innklagede) kunngjorde på vegne av 8 helseforetak 11. mars 2005 en åpen anbudskonkurranse i DOFFIN-databasen/Norsk Lysningsblad om rammeavtale for levering av tolketjenester til helseforetakene under Helse Sør RHF (Sykehuset Buskerud, Sykehuset i Vestfold, Sykehuset Telemark, samt Sørlandet, Ringerike og Blefjell sykehus, Psykiatrien i Vestfold og Rikshospitalet-Radiumhospitalet). Tilbudsfrist var opprinnelig 12. april 2005. Anskaffelsen var over EØS terskelverdien.
- (2) Kristiansand kommune, Tolketjenesten (heretter kalt klager) leverte tilbud, men fikk ikke kontrakten. Derimot fikk klager tilslag på rammeavtale som geografisk sekundært alternativ for Sørlandet sykehus HF. Innklagede inngikk rammeavtale med Noricom tolke- og translatørtjeneste AS (heretter kalt Noricom) som primær leverandør av tolketjenester til Helse Sør RHF. I tillegg til klageren, ble det tildelt geografisk sekundær kontrakt til Oslo kommune Flyktning- og innvandreretaten for Oslo-regionen og Porsgrunn kommune/Tolketjenesten i Grenland for Sykehuset Telemark HF. Det ble til sammen mottatt ti tilbud. Ett ble avvist som innkommet for sent, mens ett ble avvist p.g.a. manglende dokumentasjon.
- (3) I det opprinnelige konkurransegrunnlaget hitsettes følgende fra pkt. 1.7 *Tildeling*:

"Ut fra kriteriene med underpunkter som er listet opp nedenfor vil det økonomisk mest fordelaktige tilbudet bli valgt:

- *Pris*

Postadresse
Postboks 439, Sentrum.
5805 Bergen

Besøksadresse
Olav Kyrres gate 8
5014 Bergen

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

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

- Språk
- Tilgjengelighet

Tildelingskriteriene er listet i uprioritert rekkefølge.”

- (4) Fra konkurransegrunnlagets pkt. 1.8 *Kontrakt*, hitsettes:

“Det vil bli inngått avtaler med den/de leverandører som har det mest fordelaktige tilbud basert på de oppgitte tildelingskriterier. Helse Sør vil i størst mulig utstrekning inngå én rammeavtale som dekker hele behovet for kontraktsytelsen.

Helse Sør forbeholder seg retten til å inngå parallelle avtaler med flere tilbydere dersom det finnes egnede tilbud.

Helse Sør kan kun avrope under en lavere prioritert avtale dersom

- *Leverandør med høyere prioritert avtale innen frister som avtalt i den enkelte avropsordning meddeler at han ikke kan levere i henhold til avtalens vilkår til det tidspunkt Helse Sør krever, eller*
- *Mangelfull eller forsinket tjeneste fra Leverandør med høyere prioritert avtale gir grunnlag for å heve avropet av tjenesten; eller*
- *Helse Sør hever avtalen med den høyere prioriterte tilbyder i henhold til avtalens pkt 15.*

Helse Sør forbeholder videre seg retten til å inngå kontrakt med ulike tilbydere for ulike deler av tjenesten dersom dette viser seg å være økonomisk mest gunstig.

Ved denne tjenesten er det således adgang til å inngi separat tilbud på hele eller deler av tjenesten.

Det kan således bli tildelt en eller flere kontrakter, og en tilbyder kan bli tildelt kontrakt for ett eller flere kontraktsområder.

For rammeavtalen er avtaleperioden 2 år, med opsjon på prolongering i 1+1 år.

Ønsker Helse Sør å benytte seg av opsjonen må leverandøren varsles om dette 2 – to – måneder før avtalen utløper.

Helse Sør forplikter seg ikke til å ta ut noe bestemt volum innenfor det enkelte området i avtaleperioden, volumet i forespørselen er basert på 2004 forbruk.”

- (5) Vedlegg 1 til konkurransegrunnlaget inneholder kravspesifikasjon med hensyn til hvilke ytelser rammeavtalen skal omfatte. Det hitsettes:

”----

Språk:

- *Tolken må beherske et bredt spekter av språk. Her er det også viktig at det blir sendt riktige kvalifiserte tolker til de forskjellige dialekter fra forskjellige land.*
- *Tolken bør ha gode referanser, og kjenne til Norsk Helsevesen*
- *Tolken bør vite at det skal oversettes **direkte** uten omformuleringer og fortolkning. Alt som sies skal oversettes, selv om man synes dette er meningsløst, repeterende, usammenhengende, vulgært osv.*
- *Det ønskes kvinnelige og mannlig tolker.*

Tilleggsytelser:

- *Mulighet for oversettelser av pasientdokumenter/Pris*
- *Telefontolking/Videotolking/Pris*

Tjenestens omfang:

Estimert forbruk av (tolketjenester) basert på tall fra 2004 tilsvarer ca 5 mill. NOK. Dette tallet er kun ment som retningsgivende for helseforetakenes behov.

De ulike helseforetakene forbeholder seg retten til å kjøpe Tolketjenester som inkluderer tjeneste der dette er hensiktsmessig.”

- (6) Norsk Tolkeforening sendte etter kunngjøringen av anbudskonkurransen ut en pressemelding der de stilte seg kritisk til manglende fokus på krav til kvalitet hos de etterspurte tolkene. Kunngjøringen ble korrigert den 1. april 2005 med ny tilbudsfrist 25. april 2005. Det ble blant annet gitt følgende informasjon under VI. 4 ”Ytterligere opplysninger” – det hitsettes fra rettelsen:

”Predisering av tildelingskriteriet ”kvalitet” i konkurransegrunnlag med vedlegg. Helse sør RHF krever at leverandørene dokumenterer kvaliteten på tolketjenesten generelt og innen det enkelte språk som tilbys i anbudskonkurransen.”

- (7) De åtte tilbudene som ble funnet å være kvalifisert, ble evaluert av innklagede. Det hitsettes fra meddelelse av kontraktstildeling 19. september 2005:

“En evalueringsgruppe har vært nedsatt for å vurdere de ulike tilbudene, og det har vært innhentet skriftlige referanser. I henhold til konkurransegrunnlaget er de økonomisk mest fordelaktige tilbud valgt, basert på følgende kriterier (i uprioritert rekkefølge):

- *Kvalitet*
- *Pris*
- *Tilgjengelighet*
- *Språk*

Følgende er lagt til grunn ved de ulike tildelingskriteriene.

Når det gjelder kriteriet ”Pris”, er det naturlig at dette har vært tungtveiende i evalueringen.

Tildelingskriteriene ”Kvalitet” og ”Tilgjengelighet” har vært nesten like tungtveiende i evalueringen. Skriftlige referanser har blant annet vært kontrollert i evalueringen av disse kriteriene. For kriteriet ”Tilgjengelighet”, har man også sett hen til hvordan firmaene selv har beskrevet at de il møtekomme helseforetakenes behov. Kriteriet ”Språk” har man også ansett som viktig i evalueringen. Her har man sett på hvor mange språk de ulike firma kan tilby.

Nedenfor følger en kort redegjørelse for hvorfor vi har valgt de ovennevnte firmaer.

Noricom tolke- og translatørtjeneste AS

Noricom tolke- og translatørtjeneste AS var det firmaet som hadde de(n) totalt sett lavest(e) pris. Firmaet kan dokumentere god kvalitet og rutiner, og får svært gode

referanser fra tidligere oppdrag. Firmaet har tolker tilgjengelig 24 timer i døgnet. Videre er Noricom det firmaet som kan tilby det bredeste spekter av språk. Ut fra en totalvurdering kom derfor dette firmaet best ut.

Kristiansand kommune

Prismessig ligger de midt på treet. De kan vise til solid kvalitet og kompetanse blant sine translatører, og tilgjengelighet hele døgnet. Videre kan de tilby et relativt bredt spekter av språk.

-----"

- (8) Klager klaget til innklagede over tildelingen. Innklagede besvarte klagen, men behandlingen av klagen førte ikke til noen endring av innklagedes vurderinger.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (9) Klager anfører i sin klage til KOFA av 26. oktober 2005, at innklagede har brutt regelverket for offentlige anskaffelser.
- (10) Klager hevder at konkurransegrunnlaget preges av mangelfull og misvisende behovspesifikasjon ved beskrivelsen av faglige kvalifikasjoner til utøvere av tjenesten. Det hevdes at dette medfører brudd på krav til sikring av leverandørens egnethet til å oppfylle kontraktsforpliktelsene. Rettelsen hevdes ikke å være en presisering av tildelingskriteriet "*kvalitet*". Dette kriteriet fantes ikke i det opprinnelige konkurransegrunnlaget. Rettingen hevdes i seg selv å være en innrømmelse av mangelfull spesifisering av tolkenes faglige kvalifikasjoner. Klager bestrider å ha forfattet en pressemelding som forårsaket rettingen. Klager hevder også at dokumentasjonskravet som stilles opp var uklart ved at det ikke var presisert hvilken type kompetanse som skulle være minstekravet og hvilken kvalitetssikring det forventes i hvert språk og av hver tolk.
- (11) Det hevdes videre at den primære tildelingen skjer til en foretaksgruppe uten at det er tatt hensyn til faglighet og tilgjengelighet som følge av det geografiske avstandene ved frammøtetolking som avtalen primært gjelder. Det hevdes at innklagede har foretatt en total vurdering av tre Noricom-kontorer evne til å levere, og ikke en individuell vurdering av Noricom-kontoret i Kristiansand, som er det kontoret klager antar vil levere frammøtetolking i Kristiansand. Det hevdes også at språklisten som var vedlagt konkurransegrunnlaget var vilkårlig, feilaktig og misvisende ut fra klagers erfaringer.
- (12) Videre hevdes det at et av forbeholdene som tas i konkurransegrunnlaget, i utgangspunktet gjør hele anbudskonkurransen grunnløs ved at det sies at "*de ulike foretakene forbeholder seg retten til å kjøpe tolketjenester som inkluderer tjeneste der dette er hensiktsmessig*".
- (13) Videre hevder klageren at konkurransegrunnlagets pkt. 1.8 forutsetter bruk at parallelle avtaler ved egnede tilbud, mens innklagede i kontraktstildelingen opererer med primære og sekundære leverandører. Dette representerer i følge

klager et avvik fra konkurransegrunnlaget. Parallell avtaler må i følge klager oppfattes å være likestilte avtaler og ikke underordnede avtaler.

- (14) Videre anfører klager at innklagede tilbyr avtale for ett år, mens det i følge konkurransegrunnlaget forutsettes inngått toårsavtale med mulighet for prolongering.
- (15) Evalueringen hevdes å ha vært overfladisk og vilkårlig og ikke i sin helhet i henhold til kravspesifikasjonen. Klager hevder at vektingen som ble gjort i meldingen om tildeling er inkonsekvent. "Pris" var "naturlig tungveiende", "kvalitet" og "tilgjengelighet" var nesten like "tungveiende", og "språk" var "viktig i evalueringen". Det hevdes at innklagede har brukt tildelingskriteriet kvalitet uten at det er blitt utdypet hva som menes med kvalitet, noe som gjør vurderingen uforutsigbar.
- (16) Endelig hevder klager at det økonomisk mest fordelaktige tilbudet ikke utgjør noen prisforskjell mellom klageren og den primært valgte leverandøren for tolkeoppdrag innefor én times tolking, noe som utgjør hovedmengden av alle bestillingene. Klager leverte tilbud om pris for reell tolketid uten å beregne reisetid, mens Noricom AS krevde min. to timer betalt pr oppdrag. Klager hevder videre at de leverte et helhetlig tilbud og ikke et deltilbud, men tok høyde for geografiske avstander.

Innklagedes anførsler:

- (17) Innklagede bestrider å ha brutt regelverket for offentlige anskaffelser.
- (18) Innklagede hevder at de var klar over de spesifikke krav sykehusene i regionen har til tolketjenestene. Innklagede reagerte på at klager via en pressemelding fra Norsk tolkeforening hadde kritiske synspunkter til kvalitetskriteriet i konkurransegrunnlaget. Innklagede tok likevel denne kritikken seriøst og presiserte kvalitetskravene og forlenget svarfristen, jf forskrift om offentlige anskaffelser § 5-4. Innklagede har mottatt og evaluert åtte tilbud fra leverandører som var kvalifiserte i henhold til konkurransegrunnlaget.
- (19) Videre hevder innklagede at de måtte kunne gi tildelingen til en foretaksgruppe. Det hevdes at det framgår klart at innklagede hele tiden har hatt til hensikt å inngå felles avtaler til beste for alle i regionen. Konkurransegrunnlaget hevdes ikke å legge føringer på leverandørenes organisering, jf konkurransegrunnlagets pkt 1.8 som er sitert ovenfor. Det anføres at konkurransen ble kunngjort i TED og at en leverandør dermed organisatorisk kan befinne seg innen et stort geografisk område, gitt at tjenesten kan leveres som avtalt. Det hevdes videre at de språk det er bedt om, er de språk regionen og sykehusenes totale behov krever.
- (20) Innklagede anfører videre at forbeholdet i konkurransegrunnlaget om at "*de ulike foretakene forbeholder seg retten til å kjøpe tolketjenester som inkluderer tjenester der dette er hensiktsmessig*" ikke gjør anbudskonkurransen grunnløs. Hovedleverandør er i følge innklagede valgt ut fra prinsippet om "økonomisk mest fordelaktige tilbud". Innklagede hevder at det er adgang til å inngå parallell avtaler der det er hensiktsmessig, slik dette er beskrevet i konkurransegrunnlagets pkt. 1.8 *Kontrakt*.

- (21) Innklagede anfører at det ikke er i strid med rangordningen i konkurransegrunnlagets pkt 1.8 at tildelingen benytter "hovedleverandør" hhv "subsidiær leverandør". Leverandørene skal levere identiske tjenester.
- (22) Til klagers anførsel om at kontraktstiden angitt i tildelingsbrevet avviker fra kontraktstiden oppgitt i konkurransegrunnlaget, opplyser innklagede at de er enige i det, men at kontraktene er utformet i tråd med konkurransegrunnlaget.
- (23) Innklagede anfører at klagers påstand om at tildelingen er skjedd på grunnlag av en overfladisk og vilkårlig evaluering, er en ubegrunnet påstand. Innklagede viser til behandlingen i innstillingen. Alle tilbydere hevdes å være behandlet likt i hht likebehandlingsprinsippet og forskriftens § 10-2.
- (24) Innklagede anfører videre at den valgte hovedleverandør oppgav et ensartet prisbilde for tjenester levert ved samtlige kontorer og har ikke lagt inn en geografisk begrensning, dvs. et deltilbud slik klager gjorde. Klagers tilbud hadde geografiske begrensninger, og innklagede la beskrivelsen i tilbudet til grunn ved evalueringen.

Klagenemndas vurdering:

- (25) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsens verdi var antatt å være over EØS-terskelverdien, og anskaffelsen følger derfor forskrift om offentlige anskaffelser del I og II, jf forskriftens § 2-2.

Beskrivelse og vurdering av faglige kvalifikasjoner

- (26) Konkurransegrunnlaget er knapt i beskrivelsen av krav til faglige kvalifikasjoner. I den opprinnelige utlysningens vedlegg 1 var det krav om at tolken måtte beherske et bredt spekter av språk, ha gode referanser og vite at det skal oversettes direkte uten omformuleringer. I den påfølgende korrigeringen ble det stilt krav om at leverandørene dokumenterer kvaliteten på tolketjenesten generelt og innen det enkelte språk som tilbys. Nemnda legger til grunn at innklagede kunne foreta denne endringen under henvisning til forskriftens § 5-4 (1).
- (27) Etter nemndas vurdering er beskrivelsen som er gitt i kravspesifikasjonen til tolkenes faglige kvalifikasjoner såpass vag at det er vanskelig for en tilbyder på forhånd å kunne se hvorledes dette vil bli bedømt. Den manglende forutberegneligheten som dette representerer, er etter nemndas syn et brudd på lov om offentlige anskaffelser § 5.

Tildeling til foretaksgruppe

- (28) Den primære tildelingen skjedde til en foretaksgruppe med administrasjon i Kristiansand. Noricom har etter det som er opplyst i saken til sammen 1700 tolker som leies inn ved behov. Nemnda kan ikke se at konkurransegrunnlaget hindrer innklagede i å tildele kontrakt til en foretaksgruppe. Innklagedes vurdering av fagligheten og tilgjengeligheten er knapp, men nemnda har ikke grunnlag for å si at den er vilkårlig eller feilaktig.

Forbeholdet i konkurransegrunnlaget

- (29) Nemnda antar at forbeholdet i konkurransegrunnlagets vedlegg 1 under "Tjenestens omfang" ikke går lenger enn å gi sykehusforetakene mulighet til i enkelttilfeller, hvor en direkte anskaffelse kan være aktuelt etter regelverket, å kunne benytte tilgjengelige tolker, uten å måtte være forpliktet til å gå til en "avtaletolk" hver gang. En annen forståelse ville undergrave ordningen med rammeavtaler, fordi forutsetningen er at slike avtaler er gjensidig bebyrdende.

Parallelle vs. primære og sekundære avtaler

- (30) Klager mener konkurransegrunnlaget hindrer inngåelse av primære og sekundære avtaler, men at det eventuelt kan inngås parallelle avtaler. Nemnda mener at adgangen til å inngå parallelle avtaler ikke utelukker inngåelse av primære og sekundære avtaler. Den videre formuleringen i konkurransegrunnlaget legger opp til at kontraktene ikke er sideordnet eller likestilt, men skal ha en innbyrdes prioritet. Nemnda kan ikke se at innklagede har gjort en feil ved at de i meddelelsen om kontraktstildeling har betegnet avtalene som aktes inngått som henholdsvis avtale med primær leverandør og geografisk sekundære alternativer.

Vekting av tilbudene

- (31) Innklagede har opplyst i meddelelsen om kontraktstildeling at "Pris" var "naturlig tungveiende", "kvalitet" og "tilgjengelighet" var nesten like "tungveiende", og "språk" var "viktig i evalueringen". I innstillingen pkt. 2.2 er det sagt at "Kriteriene er innbyrdes ansett i å være like tungtveiende". Forskriften krever at alle tildelingskriterier som skal legges til grunn, må være oppgitt i konkurransegrunnlaget eller i kunngjøringen og helst i prioritert rekkefølge, men en vekting kreves ikke. Nemnda finner ikke at innklagede har brutt regelverket på dette punktet, ettersom de har oppgitt de fire kriteriene som er anvendt under evalueringen i konkurransegrunnlaget. Hva som ligger i kravet til faglige kvalifikasjoner ("språk") er derimot som nevnt ovenfor uklart.

Forskjell på pris

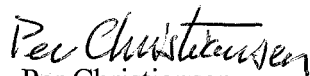
- (32) Klager hevder at det i realiteten ikke er prisforskjell på klagers tilbud og valgte leverandørs tilbud. Klagenemnda har ikke tilstrekkelig grunnlag i saksdokumentene for å vurdere i hvilken utstrekning dette er tilfelle. Innklagede har imidlertid oppgitt at klagers priser lå "midt på treet". Nemnda kan ikke se at innklagede har brutt forskriftene ved evaluering av pris.

Konklusjon:

Rikshospitalet – Radiumhospitalet HF/Helse Sør RHF har brutt kravene til forutberegnelighet i lovens § 5 ved å ikke spesifisere tilstrekkelig klart hva som ligger i kravene til tolkenes faglige kvalifikasjoner/kvalitet.

For øvrig har klagen ikke ført fram.

For klagenemnda,
27. november 2006


Per Christiansen