



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede sendte ut en prisforespørsel på et pilotprosjekt vedrørende kartlegging av arbeidsmiljø. Kostnadsrammen var under terskelverdien og under kunngjøringsgrensen. Klagenemnda fant at innklagede brøt prinsippet om forutberegnelighet ved ikke å oppgi tildelingskriterier. Nemnda fant at det ikke var foretatt oppdeling av anskaffelse i strid med lov om offentlige anskaffelser § 5. Innklagede brøt heller ikke forbudet mot bruk av standard og tekniske spesifikasjoner for å hindre konkurranse. En tilsvarende undersøkelse som ble etterspurt parallelt med dette pilotprosjektet, av det regionale helseforetaket Helse Nord RHF, er behandlet i sak 2007/21.

Klagenemndas avgjørelse 25. juni 2007 i sak 2007/22 – 19

Klager: Sensus AS

Innklaget: Universitetssykehuset Nord-Norge HF

Klagenemndas medlemmer: Jens Bugge, Kai Krüger og Bjørg Ven.

Saken gjelder: Oppdeling av anskaffelse. Tekniske spesifikasjoner. Evaluering og begrunnelse.

Bakgrunn:

- (1) Universitetssykehuset Nord-Norge HF (heretter kalt innklagede) sendte 24. juli 2006 ut en prisforespørsel på et planlagt pilotprosjekt vedrørende kartlegging av arbeidsmiljø ved sykehuset. Kostnadsrammen var oppgitt til kr 200 000,-. Prisforespørselen ble sendt til tre potensielle leverandører, Sensus AS, Humetrica AS og Sykehuset i Telemark HF, Arbeidsmedisinsk seksjon. Tilbudsfrist var 4. august 2006.
- (2) Sensus AS (heretter kalt klager) og de to andre forespurte leverte pristilbud. Ved brev av 17. august 2006 ble tilbyderne meddelt at innklagede valgte Humetrica AS til å stå for kartleggingen. Det ble gitt klagefrist til 1. september 2007. Klager påklaget valget, men fikk ikke medhold hos innklagede. Kontrakt ble skrevet med Humetrica AS den 27. november 2007, men først undertegnet i mars 2007.
- (3) Parallelt med denne prisforespørselen hadde Helse Nord RHF 30. juni 2006 gått ut med en tilsvarende forespørsel til de samme potensielle leverandørene. Klager sendte felles klage til KOFA 21. februar 2007 i begge sakene (sak 2007/21 og 2007/22).

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

- (4) Fra kravspesifikasjonen av 24. juli 2006 fra innklagede hitsettes:

“----

Universitetssykehuset i Nord-Norge planlegger et pilotprosjekt for å teste ut kartleggingsmetode som kan benyttes i hele sykehuset.

Oppgavebeskrivelse og ansvar:

Leverandør skal bistå UNN med en tilpasset modell og spørreskjema som danner grunnlag for pilotprosjektet. Leverandør koordinerer gjennomføring av pilotstudiet for å teste ut spørreskjemaets kvalitet. Spørreskjemaet skal være utviklet med utgangspunkt i grunnleggende psykometriske prinsipper.

Spørreskjemaet bør kartlegge følgende områder: Ledelse, lederteam, samarbeid, jobbtilfredshet, pasienttilfredshet (vurdering av kundetilfredshet), HMS, sykefravær (årsak), teamarbeid, konflikt/rivalisering, kompetanseutvikling/utvikling, ansvarstaking av ansatte, rusproblemer.

Leverandør skal bistå i utvikling av modell og spørreskjema også ved bedriftsspesifikke tilleggsspørsmål.

Prosjektkoordinering og rapportering til prosjektleder.

Leverandør utarbeide informasjonsmaterieell

Programmering av web-skjema med tilhørende database og tilgjengelige hyperlinker.

Analyse av besvarelser og utarbeidelse av totalrapport, avd. rapporter, del rapporter og egen lederrapport (en samlet fremstilling av leders besvarelser og medarbeidernes besvarelser).

Support via telefon og e-post i perioden med data innhenting og rapportnedlasting. Uttesting av system i forkant av undersøkelsen.

Leverandør skal gjennomføre opplæring av ledere på utvalgte avdelinger samt ansatte ved Seksjon for arbeidsmiljø, ½ dag høst 2006 og to ½ dager i 2007, slik at de er i stand til å presentere resultater for sin egen avdeling samt iverksette tiltaksarbeid.

Web basert verktøy for oppfølging av tiltaksarbeidet.

Ved et standardisert spørreskjema bør det foreligge norske normer og data fra helsesektoren som vil være relevant å sammenligne seg med i resultatpresentasjon.

Leverandør forbereder for datakartlegging via web. Dette innebærer utvikling/tilrettelegging av spørreskjema for publisering via web, og utarbeidelse av databaser. Leverandør oppretter organisasjonskart for universitetssykehuset Nord-Norge HF. Dette etableres på grunnlag av informasjon fra UNN.

Pilotundersøkelsen er for ca 2000 ansatte. Alle skal benytte web (internett) i sin besvarelse. Planlagt gjennomføring i tre bolker, en høst 2006 og to i løpet av 2007.

-----”

- (5) Fra innklagedes oversendelsesbrev til de potensielle tilbyderne av 24. juli 2006 hitsettes:

“-----

Det er besluttet at ca. 2000 ansatte skal kartlegges i UNN i løpet av 2006-2007. Det vil på et senere tidspunkt bli tatt stilling til om det skal gjennomføres samme type kartlegging i hele sykehuset.

Kostnadsramme for pilotprosjektet er på kr. 200.000,-.

”

- (6) Helse Nords kravspesifikasjon og oversendelsesbrev av 30. juni 2006 i sak 2007/21, er i det alt vesentlige identiske med det som er sitert foran.
- (7) Fra innklagedes brev av 17. august 2006 vedrørende valg av leverandør, hitsettes:

”-----

Begrunnelse for valg av leverandør:

- *Tilfredsstiller vår kravspesifikasjon.*
- *Høy kompetanse og erfaring med webbasert kartleggingsmetodikk som er brukervennlig (grensesnitt) for ansatte som skal besvare spørreskjema på internett.*
- *Vurdert å bruke mindre tid og ressurser til utvikling/tilrettelegging før bruk av kartleggingsverktøyet for Universitetssykehuset Nord-Norge HF.*
- *Dokumenterer Norske normer på 10 av 12 områder som ønskes kartlagt.*
- *Meget god lederrapport der leders score blir sammenlignet med ansattes score, i en grafisk fremstilling som godt grunnlag for samtale med overordnet leder og evt. Coach.*
- *Den mest brukervennlige fremstilling/presentasjon av resultater som gjør arbeidet med resultater og overgangen til arbeid med tiltak enkel.*
- *Tilfredsstiller kravene til brukervennlighet som innebærer mindre til lederopplæring.*
- *Webbasert verktøy for oppfølging av tiltaksarbeidet.*
- *Leverandør tilbyr en oppsummering av forbedringsområder og områder som avd. kommer særlig godt ut på, sammenlignet med snittet for alle som har gjort undersøkelsen tidligere.*
- *Pris: Valgte leverandør er ikke prismessig lavest, men ut i fra overnevnte begrunnelse vil Humetrica AS kunne tilby det beste samlede tjeneste.*

-----”

- (8) Helt identisk brev ble sendt fra Helse Nord RHF til tilbyderne den 22. august.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (9) Klager hevder at innklagede i strid med lov om offentlige anskaffelser § 5, 5. ledd bokstav b, har brukt standarder og tekniske spesifikasjoner i kravspesifikasjonen som er til forveksling lik en presentasjon som valgte leverandør har benyttet i sin markedsføring. Det er der inntatt følgende liste over områder som skal kartlegges i valgte leverandørs organisasjonsanalyse: *”Ledelse, Utvikling, Teamwork, Rivalisering, Jobbtilfredshet, Medvirkning, Kundeorientering, Kvalitetsfokus, HMS, Policy”.*

- (10) Klager anfører videre at innklagede synes å ha foretatt en oppdeling av en planlagt anskaffelse. Klager stiller spørsmålstegn ved at innklagede velger å gjennomføre en pilotundersøkelse som omfatter 2000 av 5300 ansatte ved Universitetssykehuset. Samtidig stilles det spørsmålstegn ved at Helse Nord RHF velger å gjennomføre en tilsvarende pilotstudie med 2000 medarbeidere i et regionalt helseforetak med totalt 11 500 ansatte. Det anføres at saken er håndtert av samme person når det gjelder begge tilbudene, tekstene i kravspesifikasjon, begrunnelse for tildeling og tilsvarende prosesskrift i sakene er identiske eller inneholder til dels identisk tekst. Det hevdes derfor at anskaffelsene ikke kan ansees som to uavhengige innkjøp foretatt av to uavhengige rettssubjekter.
- (11) Klager har også på en rekke punkter kritiske merknader til begrunnelsen for valget av leverandør.

Innklagedes anførsler:

- (12) Innklagede bestrider at de har brukt standard og tekniske løsninger som utelukker andre leverandører enn den valgte. Innklagede hevder å ha utformet kravspesifikasjonen kun ut fra eget definert behov. Det anføres at også andre enn valgte leverandør kan levere nødvendige løsninger i forhold til de oppgitte kartleggingsbehovene. Hvis det ikke var tilfelle, hevdes det at klager og annen leverandør ikke kunne ha vært i stand til å inngi tilbud.
- (13) Innklagede viser til at Helse Nord RHF og Universitetssykehuset i Nord-Norge HF er to separate rettssubjekter. Uavhengig av dette anføres det at Helse Nord RHF sendte ut tilbudsbrief 30. juni 2006 med svarfrist 31. juli 2006. Innklagede sendte ut sin forespørsel 24. juli 2006 med svarfrist 4. august 2006. Det hevdes at begrunnelsen for å sende ut en forespørsel på egen pilotundersøkelse, var at innklagedes ledelse ønsket å teste ut verktøy på flere avdelinger enn de fire som var kvoten i piloten til Helse Nord RHF. Det anføres også at beslutningen om innkjøp ble tatt av innklagedes personalsjef. Det er på bakgrunn av dette i følge innklagede ikke grunnlag for påstanden om at det er skjedd en oppsplitting av tilbud slik klager hevder.
- (14) Innklagede anfører videre at evalueringen av tilbudene er skjedd på korrekt måte. Det anføres også at den direkte klagen fra klager medførte en fornyet gjennomgang av tilbudene, en gjennomgang som ikke gav grunnlag for endring i valg av leverandør.

Klagenemndas vurdering:

- (15) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen ble påbegynt i 2006 og er da underlagt anskaffelsesforskriften av 15. juni 2001. Anskaffelsens verdi var lavere enn EØS terskelverdi og også lavere enn den nasjonale grense for kunngjøringsplikt på kr. 500.000, jf forskriftens § 13-1 (1) sammenholdt med § 11-2 (1) bokstav a. Anskaffelsen reguleres da av lov om offentlige anskaffelser samt av forskriftens del I, mens forskriftens del II og III ikke har anvendelse, jf § 2-1 (1).

- (16) Innklagede valgte, i samsvar med forskriftens § 3-1 (1), å gjennomføres anskaffelsen ved en begrenset konkurranse, idet tre potensielle leverandører ble invitert til å gi pristilbud. Konkurranseinvitasjonen gav imidlertid ingen opplysning om på hvilket grunnlag tildeling av kontrakt skulle foretas. Deltagerne i konkurransen kunne følgelig ikke på forhånd vurdere hva innklagede ville legge vekt på ved vurderingen av tilbudene. Hadde anskaffelsesforskriftens del III kommet til anvendelse, ville innklagede ha pliktet å oppgi om tilbudet med lavest pris eller det økonomisk mest fordelaktige skulle velges, og om dette ikke var oppgitt, ville innklagede ha vært pliktig til å velge tilbudet med lavest pris, jf for eksempel KOFA-sak 2003/25. Av innklagedes begrunnelse for valget av leverandør i brev av 17. august 2006 (avsnitt (7) ovenfor) fremgår at valgte leverandør ikke var prismessig lavest, men at vedkommende, etter innklagedes vurdering, ville kunne tilby den beste samlede tjeneste. Etter klagenemndas oppfatning har innklagede ved dette gjennomført konkurransen på en måte som bryter med forutberegnelighetsprinsippet i lovens § 5.

Bruk av standarder og tekniske spesifikasjoner

- (17) Kravspesifikasjonen fastsetter hvilke områder spørreskjemaet bør kartlegge, jf premiss 4 ovenfor. Det opplistes etter det nemnda må legge til grunn forholdsvis generelle og relevante områder og begreper som normalt må omfattes av en undersøkelse som den aktuelle. Nemnda kan ikke se at oppstillingen av de aktuelle begrepene kan ansees som bruk av en standard eller tekniske spesifikasjoner som kan være egnet til å utelukke eller vanskeliggjøre konkurransen i strid med lovens § 5, 5. ledd bokstav b.

Oppdeling av anskaffelse

- (18) Lov om offentlige anskaffelser § 5, femte ledd (c) forbyr oppdeling av en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser gitt i eller i medhold av loven kommer til anvendelse. Bestemmelsen er primært rettet mot en oppdeling av anskaffelser som uten oppdeling ville oversteget terskelverdiene slik at kunngjøring m.v. unngås. I dette tilfellet vil en sammenslåing av de to pilotprosjektene under enhver omstendighet utgjøre en anskaffelse under terskelverdiene og under kunngjøringsplikten. Nemnda kan ikke se at det er grunnlag for å konkludere med at innklagede har foretatt en oppdeling som strider mot lovens § 5. Helse Nord RHF og Universitetssykehuset i Nord-Norge HF må regnes som separate enheter i anskaffelsesrettslig forstand, selv om innklagede er en del av det regionale helseforetaket Helse Nord RHF. De må derfor, basert på eget, innkjøpsfaglig skjønn, kunne innhente separate tilbud på pilotprosjekter som disse.
- (19) Nemnda finner også å kunne godta at innklagede anvendte nærmest identiske kravspesifikasjoner når pilotprosjektene gjelder likeartede undersøkelser, samt at innklagede må kunne benytte seg av det regionale helseforetakets ekspertise som rådgiver.
- (20) Nemnda vil bemerke at pilotprosjektene virker forholdsvis omfattende. Samlet vil de, etter tallopplysninger oppgitt av klager, omfatte 4 000 av 11 500 ansatte i det regionale helseforetaket. På bakgrunn av at innklagede og også det regionale helseforetaket Helse Nord har opplyst at det senere vil bli tatt stilling til om hele sykehuset hhv helseforetaket skal omfattes av tilsvarende kartlegging, kunne

muligens pilotprosjektene vært samordnet på en annen måte. Hensynet til konkurranse om eventuelle hovedkartlegginger kunne tilsagt at innkjøperne testet ut to forskjellige løsninger på pilotstadiet. Nemnda vil imidlertid ikke overprøve det innkjøpsfaglige skjønnets som er utøvet i denne sammenheng.

Vurdering av tilbud

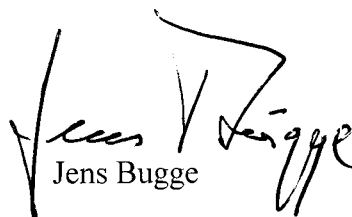
- (21) Nemnda konstaterer ovenfor at det foreligger brudd på prinsippet om forutberegnelighet ved at det ikke er angitt hvilke kriterier tilbudene skulle vurderes etter. Nemnda kan derfor ikke ta stilling til den nærmere vurderingen av tilbudet som følge av manglende tildelingskriterier.

Konklusjon:

Universitetssykehuset i Nord-Norge har brutt kravet til forutberegnelighet i anskaffelseslovens § 5 ved ikke å angi tildelingskriterier i prisforespørselen.

Klagers øvrige anførsler tas ikke til følge.

For klagenemnda,
25. juni 2007


Jens Bugge