



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Senter for Stress og Traumepsykologi
Att: Rune Stuvland
Grensen 18
0159 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
2010/199

Dato
30.05.2011

Avvisning av klage på offentlig anskaffelse

Det vises til Deres klage på offentlig anskaffelse av 16. februar 2011 vedrørende anskaffelse av behandlingstilbud for lettere psykiske og sammensatte lidelser. Klagenemndas sekretariat har besluttet å avvise klagen som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 9. Grunnen er at klagen klart ikke kan føre fram. Sekretariatets avvisningsbeslutning kan påklages til klagenemndas leder innen 3 virkedager etter at den ble gjort kjent for klager.

Nedenfor gis en oppsummering av bakgrunnen for klagen og sekretariatets vurdering.

Bakgrunn:

- (1) Nav regnskap og utbetaling (heretter kalt innklagede) kunngjorde 26. november 2009 en konkurranse med forhandling i ett trinn vedrørende anskaffelse av behandlingstilbud for lettere psykiske og sammensatte lidelser. Konkurransen var delt inn i 34 ulike geografiske tjenestoområder, og i to deltjenester; lettere psykiske lidelser og sammensatte lidelser. Hver deltjeneste/ geografisk område utgjorde en selvstendig konkurranse. I hver konkurranse skulle det inngås kontrakt med en leverandør, med unntak av Akershus, Oslo og Vest-Agder, hvor det skulle inngås parallelle rammeavtaler. Tilbyderne kunne inngi tilbud på en av deltjenestene eller på begge, og det kunne videre inngis tilbud på ett eller flere, herunder alle, tjenestoområdene. Anskaffelsen hadde en estimert verdi på totalt 150 millioner kroner. Tilbudsfristen var satt til 4. januar 2010.
- (2) Av kunngjøringen punkt II.1.5 *"Kort beskrivelse av anskaffelsens art og omfang"* fremgikk følgende:

"Det skal anskaffes et landsdekkende tilbud av tiltaket Behandlingstilbud for lettere psykiske og sammensatte lidelser. Tilbudet skal være tilgjengelig for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende som på grunn av sykdom helt eller delvis er midlertidig ute av arbeidslivet. Tilbudet skal være tilgjengelig i alle landets fylker, og omfatter utredning, behandling, og mulighet for vedlikeholdsbehandling. Formålet er å bidra til raskere utredning/behandling, raskere tilbakeføring til arbeid og redusert sykefravær uten å forverre helsekøene."

Postadresse
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Olav Kyrresgate 8
5014 Bergen

Tlf.: +47 55 59 75 00 E-post:
postmottak@kofa.no
Faks: +47 55 59 75 99 Nettside: www.kofa.no

(3) I kunngjøringen punkt II.1.6 var det angitt følgende CPV klassifisering for anskaffelsen: "85000000"

(4) I konkurransegrunnlaget punkt 5.1 "Tildelingskriterier" var det opplyst at tildelingen skulle skje på bakgrunn av det økonomisk mest fordelaktige tilbudet basert på følgende kriterier:

"1. totalkostnad, dvs. priser oppgitt i samsvar med bilag 3 til rammeavtalen, samt forbeholdt til kontrakten som har økonomisk betydning for oppdragsgiver.

2. tjenestens kvalitet, slik den kommer til uttrykk i besvarelsen av løsningsbeskrivelsen:

- *Oppdragsforståelse, herunder målsetting, og fokuset på tilbakeføringen til arbeid*
- *Kapasitet – samlet antall mulige behandlingstimer som tilbys per måned*

Hovedvekting: Totalkostnad vektes 40 %, kvalitet vektes 60 %:

Vektingen av underkriteriene til kvalitet:

- *Oppdragsforståelse 50 %*
- *Kapasitet: 50 %*

(5) Av kravspesifikasjonen punkt 4 "FELLESKRAV TIL TJENESTENE – BESKRIVELSE AV OPPDRAGET" fremgikk blant annet følgende:

Oppdraget omfatter utredning, behandling og eventuelt såkalt vedlikeholdsbehandling.

Utredning

Det skal foretas medisinsk utredning som skal konkludere med om personen fyller vilkårene for dette behandlingstilbudet. (...) Dersom utredningen konkluderer med at pasientens tilstand faller utenfor det man forstår med "lettere psykiske lidelser" eller "sammensatte lidelser" og/eller behandling ikke antas å medføre full friskmelding innen 18 uker etter henvisningsdato, skal ikke dette behandlingstilbudet benyttes. Konklusjonen og utredningen sendes NAV lokalt i personens bostedskommune og med kopi til fastlegen.

Behandling

Utredning og behandling skal til sammen ikke vare utover 18 uker. Behandler vurderer selv hvor mange behandlingstimer og hvor ofte som anses nødvendig i det enkelte tilfellet ut fra en medisinskfaglig vurdering. (...)

Vedlikeholdsbehandling

For personer som blir fullt friskmeldt til arbeid innen 18 uker, kan det være aktuelt med vedlikeholdsbehandling. (...) Vedlikeholdsbehandling kan gis i inntil 18 uker, forutsatt full friskmelding.

(...)

(6) Av konkurransegrunnlaget bilag 3 "Priser og betalingsbetingelser" punkt 3.1 "PRISER" fremgikk blant annet følgende:

"Det skal oppgis en totalpris for utredning uavhengig om personen er henvist i forhold til vurdering mot behandlingstilbud lettere psykiske lidelser eller sammensatte lidelser. Videre skal det oppgis en timepris for behandling uavhengig av om behandlingen gjelder lettere psykiske lidelser, sammensatte lidelser, eller vedlikeholdsbehandling.

Tjeneste	NOK
<i>Utredning (lettere psykiske/sammensatte) – totalpris</i>	
<i>Behandling lettere psykiske/ sammensatte/ vedlikehold - timepris</i>	

”

- (7) Innen tilbudsfristens utløp mottok innklagede tilbud fra 18 leverandører, heriblant fra Senter for Stress og Traumepsykologi (heretter kalt klager). Klager innga tilbud for deltjenesten lettere psykiske lidelser i områdene Oslo, Akershus og 3 regioner i Hedemark.
- (8) I brev av 22. april 2010 ble klager informert om rangeringen i konkurransene klager hadde deltatt i. I Akershus var Friskvernklubben AS, Ressursklubben AS og Senter for Helse og Arbeid rangert som henholdsvis nummer 1, 2 og 3. Videre var Oppfølgingsenheten Frisk AS rangert som nummer 1 i områdene Hedemarken/Glåmdalen/Østerdalen og Norges Fotballforbund og Hjelp 24 NIMI AS var rangert som henholdsvis nummer 1 og 2 i Oslo.
- (9) Av tildelingsmeddelelsen fremgikk også blant annet følgende om prisberegningsmodell og poengsetting:

”Beregningsmodell lettere psykiske lidelser

En har lagt til grunn at 70 % går videre fra utredning til behandling, gjennomsnittlig timeantall ordinær behandling er estimert til 12 timer, krav om 60 % friskmelding legges til grunn for vedlikeholdsbehandling hvorav 50 % innvilges dette. Gjennomsnittlig timeantall vedlikeholdsbehandling er 6 timer. (pris utredning) + 0,70 x (timepris behandling x 12) + 0,60 x 0,50 x (timepris behandling x 6)

(...)

Beste pris som er laveste pris, får toppscore på en skala fra 0 til 10. Videre gis det poeng etter prosentvis avvik fra beste pris. Det er brukt en modell som gir en lineær framstilling av forskjellene mellom prisene med utgangspunkt i laveste pris.”

- (10) I brev av 6. mai 2010 ble klager gitt en utvidet begrunnelse. Fra brevet hitsettes følgende utdrag:

” Behandlingstilbud lettere psykiske og sammensatte lidelser – Utvidet begrunnelse

NAV Regnskap og utbetaling viser til Deres epost av 26. april hvor det bes om en mer detaljert presentasjon av poengberegning av Deres søknad. Den utvidete begrunnelsen vil omfatte de vinnende tilbudene, men ikke tilbud som er rangert mellom vinner og Senter for Traumepsykologi. (...)

(...)

Oppsummering evaluering av lettere psykiske lidelser Oslo – Norges Fotballforbund [2], Hjelp 24 NIMI [13] og Senter for stress og Traumepsykologi [18].

Evaluering pris

<i>Leverandør</i>	<i>Forholdsvis totalpris</i>	<i>Poeng</i>
2	7689,4	10,00
13	9645	7,46
18	14792	0,76

„

- (11) Klager påklaget tildelingen i brev av 14. mai 2010. Her ble det fremsatt en rekke anførsler om at innklagede har begått feil ved tildelingsevalueringen.
- (12) Innklagede avviste klagen i brev av 21. juni 2010.
- (13) Saken ble brakt inn for klagenemnda for offentlige anskaffelser i brev av 29. juni 2010. På oppfordring fra sekretariatet sendte klager en revidert klage i brev av 16. februar 2011. I det følgende er det kun den reviderte klagen som behandles.
- (14) Kontrakt med Oppfølgingsenheten Frisk AS for områdene Hedmarken/Glåmdalen/Østerdalen ble inngått 23. juni 2010. Kontrakt med Norges Fotballforbund og Hjelp 24 NIMI AS for området Oslo ble inngått 2. juli 2010, og kontrakt med Ressursklinikken AS og Senter for Helse og Arbeid AS for området Akershus ble inngått 9. juli 2010.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (15) Klager anfører at evalueringen av pris er foretatt i strid med kravet til forutberegnlighet i loven § 5, ettersom prisforskjellene har gitt vesentlig større poengforskjeller enn de faktisk skulle tilsi.
- (16) Som eksempel viser klager til poengsettingen av priskriteriet for Oslo. Norges Fotballforbund som hadde lavest pris med (7689,4 kroner) har fått 10 poeng og klager (14 792 kroner) har fått 0,76 poeng. Klagers pris er her knapt dobbelt så høy som laveste pris. Etter klagers oppfatning skulle Norges Fotballforbund da fått ca. dobbel poengsum av klager. Norges Fotballforbund har i stedet fått en poengsum som er nær ti ganger høyere enn klagers. Oppdragsgiver har på denne måten gitt prisforskjellen fem ganger større poengmessig betydning enn den faktiske prisforskjellen skulle tilsi. I realiteten innebærer dette en forskyvning av tildelingskriterienes vektning, da tildelingskriteriet pris vektet betydelig høyere enn 40 %, som var den opprinnelig angitte vektningen.
- (17) Innklagede har videre brutt regelverket ettersom det ved beregningen av leverandørenes totalpriser ikke er tatt hensyn til antall timer leverandørene må benytte for å oppnå ønsket behandlingsresultat. Dette skulle vært vektlagt og klager skulle følgelig vært gitt en høyere poengsum på pris.
- (18) Klager har i sitt tilbud presisert at det kun leveres en behandlingstime per uke, altså maks 15 timer i løpet av 15 uker. Informasjon klager besitter viser at valgte leverandør i Oslo leverer 3 timer per uke, valgte leverandør i Hedmarken/Glåmdalen/Østerdalen leverer 2 timer per uke og valgte leverandør i Akershus leverer 2 timer per uke. Dette innebærer at ved en behandlingssekvens på 12 uker, hvor valgte leverandører benytter mer enn en time per uke, mens klager kun benytter en time per uke, samt seks timer vedlikeholdsbehandling, vil valgte leverandører reelt sett være dyrere enn klager.

Innklagedes anførsler:

- (19) Innklagede bestrider at poenggivningen av priskriteriet er vilkårlig. Innklagede har benyttet en lineær modell med nullpunkt 2, noe som gir en lineær fremstilling av forskjellene mellom prisene med utgangspunkt i laveste pris. Det ble benyttet en poengskala fra 0-10, hvor laveste pris fikk 10 poeng. Videre er det gitt poeng etter prosentvis avvik fra laveste pris. Eksempelvis vil 50 % høyere pris gi en poengmessig reduksjon på 5 poeng.
- (20) Innklagede bestrider at antall timer som må benyttes til behandling skulle vært vektlagt ved evalueringen av pris. Behovet for behandling vil variere fra pasient til pasient, og innklagede har derfor valgt å anskaffe individuelle opplegg. Det blir derfor feil dersom leverandørene skal forplikte seg til et bestemt antall timer som skal utgjøre det faktiske behandlingsomfanget for alle pasientene, og at oppdragsgiver skal vektlegge et slikt tall ved evalueringen av pris.
- (21) Ved evalueringen av pris la innklagede til grunn at gjennomsnittlig behandlingsomfang ville være på 12 timer. Hensikten med å legge til grunn et bestemt timeantall ved beregningen av pris var å få sammenlignbare totalkostnader for hele behandlingen per pasient. Dette estimatet bygger på tidligere erfaringer og vurderinger rundt gjennomføringen av tiltaket.
- (22) Innklagede kunne uansett ikke ha vektlagt leverandørenes eventuelle fastsatte timeforbruk under evalueringen, da dette ikke var opplysninger som var etterspurt i konkurransegrunnlaget. Tallene klager har presentert for Oslo, Hedmarken/ Glomdalen/ Østerdalen og Akershus er ukjente for innklagede

Sekretariatets vurdering:

- (23) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om Klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er også rettidig. Anskaffelsen er en uprioritert tjeneste i kategori 25 vedlegg 6 og følger etter sin opplyste verdi lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser og forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser del I og del II, jf. forskriften § 2-1 (5), jf. 2-2 (1).
- (24) Klager har anført at evalueringen av pris er foretatt i strid med kravet til forutberegnlighet, ettersom det er vesentlig større poengforskjeller mellom tilbudene enn de faktiske prisforskjellene skulle tilsi.
- (25) Ved verdsettelsen av forskjellene mellom tilbudene, herunder karaktersetting av prisen, utøver oppdragsgiver et skjønn som bare i begrenset grad kan overprøves rettslig. Det følger imidlertid av kravet til forutberegnlighet i loven § 5 at oppdragsgivers poengsetting i alle fall må sikre at relevante forskjeller mellom tilbudene gjenspeiles i de poengene tilbudene gis, jf klagenemndas avgjørelse i sak 2005/201 (premiss 42), sak 2007/30 (premiss 39) og sak 2010/43.
- (26) I foreliggende sak var det i tildelingsevalueringen av 22. april 2010 angitt at *"Beste pris som er laveste pris, får toppscore på en skala fra 0 til 10. Videre gis det poeng etter prosentvis avvik fra beste pris. Det er brukt en modell som gir en lineær framstilling av forskjellene mellom prisene med utgangspunkt i laveste pris."*
- (27) I konkurransen for Oslo fikk Norges Fotballforbund full score, dvs. 10 poeng på tildelingskriteriet *"pris"*, mens klagers tilbud som var 92,4 % dyrere ble gitt 0,76 poeng. Den poengmessige differansen er da på 92,4 %, og må således anses for å gjenspeile den prismessige forskjellen mellom tilbudene fullt ut. Klagers anførsel om at poengsettingen av pris har gitt vesentlig større forskjeller mellom tilbudene enn den faktiske prisforskjellen skulle tilsi kan følgelig ikke føre frem.

- (28) Klager har videre anført at innklagede har brutt regelverket ved at det ikke ble lagt vekt på antall timer leverandørene ville måtte benytte for å oppnå ønsket behandlingsresultat, ved evalueringen av tilbydernes totalpriser. Sekretariatet forstår klagers anførsel slik at klager mener det var feil av innklagede å legge til grunn et fast timeantall for beregningen av leverandørenes priser.
- (29) Sekretariatet bemerker innledningsvis at konkurransegrunnlaget ikke etterspurte opplysninger om antatt timeforbruk per pasient. I konkurransegrunnlaget punkt 4 var det imidlertid opplyst at *"Behandler vurderer selv hvor mange behandlingstimer og hvor ofte som anses nødvendig i det enkelte tilfellet ut fra en medisinskfaglig vurdering."*
- (30) Når det gjelder valg av beregningsmetode så tilligger dette oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn. At en annen beregningsmetode kunne gitt et annet resultat enn det foreliggende, er således ikke avgjørende, jf. klagenemndas sak 2010/169 premiss (64).
- (31) Om beregningsmodellen for lettere psykiske lidelser fremgikk det av tildelingsbrevet av 22. april 2010: *"En har lagt til grunn at 70 % går videre fra utredning til behandling, gjennomsnittlig timeantall ordinær behandling er estimert til 12 timer, krav om 60 % friskmelding legges til grunn for vedlikeholdsbehandling hvorav 50 % innvilges dette. Gjennomsnittlig timeantall vedlikeholdsbehandling er 6 timer.* På bakgrunn av dette skulle det benyttes følgende modell for beregning av tilbydernes totalpriser per pasient: $(\text{pris utredning}) + 0,70 \times (\text{timepris behandling} \times 12) + 0,60 \times 0,50 \times (\text{timepris behandling} \times 6)$. Innklagede har forklart at hensikten med å benytte et bestemt timeantall ved beregningen av pris var å oppnå sammenlignbare priser for hele behandlingen per pasient. Pasienter vil ha ulikt behov med hensyn til behandlingens lengde, og estimatet på 12 timer bygger på innklagedes erfaringer og vurderinger rundt gjennomføringen av det aktuelle tiltaket.
- (32) Foruten å fremholde at resultatet av prisberegningen ville blitt et annet dersom antall timer hver leverandør må benytte for å oppnå ønsket behandlingsresultat hadde blitt lagt til grunn, har klager ikke påvist forhold som tilsier at den konkrete metoden innklagede har benyttet faktisk har gitt vilkårlige utslag. Sekretariatet kan derfor ikke se at det er grunn for å overprøve innklagedes vurdering av å legge til grunn et bestemt antall timer ved beregningen av tilbydernes totalpriser per pasient.
- (33) Ettersom sekretariatet har funnet at klagen klart ikke kan føre fram, avvises den som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. klagenemndsforordningen § 9.

Med vennlig hilsen

Anneline Vingsgård
direktør for offentlige anskaffelser

Elisabet Gjerde
førstekonsulent

Mottakere:
Senter for Stress og Traumepsykologi
NAV regnskap og utbetaling