

REDEGØRELSE OM UDBUDSPROCESSEN VEDRØRENDE SUNDHEDSPLATFORMEN

Regionsrådet har, foranlediget af artikler i Politiken i februar 2018, ønsket en redegørelse for udbudsprocessen vedrørende Sundhedsplatformen, herunder med fokus på habilitet for så vidt angår 2 af regionens tidligere medarbejdere, samt på vægtning af pris/ændring af underkriterier. Derudover belyses forløbet omkring Cerners frafald af sin klage over udfaldet af udbuddet.

Udbudsprocessen

I forbindelse med anskaffelsen af Sundhedsplatformen benyttede Region Hovedstaden og Region Sjælland udbudsformen konkurrencepræget dialog. Den 19. september 2012 bekendtgjorde Region Hovedstaden og Region Sjælland (Regionerne) ved udbudsbekendtgørelse nr. 2012/S 182-298788 konkurrencepræget dialog om indgåelse af kontrakt om levering, implementering samt vedligeholdelse og support af en Sundhedsplatform. I udbudsbekendtgørelsen blev det oplyst at tildelingskriteriet ville være ”det økonomisk mest fordelagtige tilbud”.

Udbuddet bestod af forskellige faser, som beskrives nedenfor.

Prækvalifikationsfasen

Formålet med denne fase var at vælge hvem der skulle deltage i den første dialogrunde. Fasen blev afsluttet den 26. november 2012. Ud af 8 ansøgere blev 5 tilbudsgivere prækvalificeret til at deltage i første dialogrunde og opfordret til at indgive dialogoplæg på et system til erstatning af Regionernes daværende ældre EPJ-løsninger.

Dialogfasen, første dialogrunde

Formålet med denne fase var en indledende dialog, som skulle føre til en reduktion i antallet af tilbudsgivere fra 5 til 3. På dette tidspunkt forelå det endelige udbudsmateriale endnu ikke, herunder var indholdet af løsningen ikke endeligt fastlagt.

I opfordringen til at afgive dialogoplæg modtog tilbudsgiverne følgende oplysninger om underkriterierne til ”det økonomisk mest fordelagtige tilbud”:

”Regionerne vil anvende følgende underkriterier med den angivne relative vægt:

- | | |
|--|---------|
| • Funktionalitet | 30-40% |
| • Økonomi | 25-35% |
| • Implementering og løbende samarbejde | 20-30% |
| • Teknik | 5-15% ” |

Underkriterierne var opstillet i prioriteret rækkefølge. Det vil sige, at den konkrete udmøntning af vægtingen ikke må medføre, at underkriterierne skifter plads.

Dialogoplæggene blev modtaget den 11. marts 2013 og evalueret i perioden marts - april 2013.

I denne fase vurderede regionerne, at underkriteriet økonomi skulle udmøntes med 30%. Dette lå indenfor det anførte interval, som var oplyst til tilbudsgiverne.

Dialogfasen, anden dialogrunde

Formålet med denne fase var at indkredse løsninger, der kunne opfylde regionernes behov. Udgangspunktet for den anden dialogrunde var dialogoplægget fra den første dialogrunde.

Tilbudsfasen

Formålet med denne fase var at vælge hvem, der skulle levere Sundhedsplatformen. På baggrund af omfattende dialog i anden dialogrunde med de 3 tilbudsgivere udsendte regionerne det endelige udbudsmateriale den 21. juni 2013 og modtog herefter de endelige tilbud den 19. august 2013.

På baggrund af tidligere drøftelser i styregruppen, fremlagde programledelsen på styregruppemøde den 23. oktober 2013 følgende 3 scenarier for hvordan den endelige vægtning af underkriterierne kunne udmøntes:

Scenarie: Funktionalitet	Vægtning
Funktionalitet (30-40 %)	40%
Økonomi (25-35 %)	25%
Implementering og løbende samarbejde (20-30 %)	24%
Teknik (5-15 %)	11%

Scenarie: Økonomi	Vægtning
Funktionalitet (30-40 %)	36%
Økonomi (25-35 %)	35%
Implementering og løbende samarbejde (20-30 %)	20%
Teknik (5-15 %)	09%

Scenarie: Gennemsnit	Vægtning
Funktionalitet (30-40 %)	35%
Økonomi (25-35 %)	30%
Implementering og løbende samarbejde (20-30 %)	25%
Teknik (5-15 %)	10%

Ved alle scenarier ligger den foreslåede vægtning inden for det interval som var blevet oplyst til tilbudsgiverne fra starten af dialogfasen. Styregruppen valgte, at underkriteriet funktionalitet var det mest afgørende for valg af ny løsning.

På baggrund af denne beslutning udarbejdede programmet indstilling til de to regioners direktioner, der skulle træffe den endelige beslutning om valg af leverandør.

På mødet mellem direktionerne d. 4. november 2013 blev styregruppens indstilling godkendt, således at leverandørvalget kunne meldes endeligt ud d. 8. november 2013. Kontrakten blev underskrevet den 20. december 2013.

Det bemærkes, at Epic fremstår som vinder af alle tre scenarier. Hvis man havde valgt scenariet Gennemsnit, hvor underkriteriet økonomi var udmøntet med samme vægt som i den første dialogrunde, ville det ikke have ført til et andet resultat af udbuddet.

Om udmøntningen af underkriterierne

Regionerne gennemførte tilbudsevalueringen i overensstemmelse med de dagældende regler i Udbudsdirektivet af 2004.

Efter 2004-direktivet artikel 53, stk. 2, kunne vægtningen af et underkriterium (fx økonomi) angives med et interval, således som regionerne valgte at gøre det under udbuddet af Sundhedsplatformen.

Retten til at angive interval blev givet for at sikre ordregiverne fleksibilitet inden for de i øvrigt formelle udbudsregler. Dette hang sammen med, at reglerne om angivelse af vægtning i 2004 faktisk var en skærpelse af forpligtelserne for ordregiver i forhold til det hidtil gældende. Før 2004 var der ikke i udbudsreglerne givet regler om vægtning, og der skulle alene angives et underkriterium, der herefter af ordregiver blev udmøntet gennem et bredt skøn.

Udbuddet blev gennemført som konkurrencepræget dialog, hvor man først efter dialog fastlægger løsningens indhold i det endelige udbudsmateriale, som blev udsendt i starten af tilbudsfasen. Regionerne argumenterede i forbindelse med Cerners klagesag for, at den fleksibilitet, som angivelsen af et interval tilsigtede at give ordregiver, og som var helt central i konkurrencepræget dialog om komplicerede ydelser, ville være illusorisk hvis ordregiver var forpligtet til at udmønte vægtningen på et tidspunkt hvor ordregiver end ikke var bekendt med de løsninger markedet kunne tilbyde eller hvis ordregiver var forpligtet til at anvende en udmøntning fastsat under et andet og ufuldstændigt grundlag under den første dialogrunde.

Det understreges, at der ikke skete en ændring af underkriterierne i forbindelse med udbudsprocessen. Der var derimod tale om to særskilte udmøntninger af vægtningen af underkriterierne indenfor det angivne interval.

Ordregiver var efter 2004-Udbudsdirektivet berettiget til først at udmønte intervallet efter åbningen af tilbud, hvilket også var helt almindelig praksis, jf. Klagenævnet for Udbud i kendelse af 3. oktober 2008.

Ved udbudsloven af 2014 ændredes reglerne, således at evalueringsmetoden nu skal fremgå af udbudsmaterialet og dermed før åbningen af tilbuddene, jf. Udbudslovens § 160. Udbudsloven af 2014 regulerede ikke udbudsprocessen om Sundhedsplatformen.

Underkriteriet funktionalitet

I forbindelse med evalueringen af de endelige tilbud blev der samlet set gennemgået 1.097 dokumenter bestående af 13.506 sider. Underkriteriet funktionalitet bestod af tre delkriterier: administrativ funktionalitet, klinisk funktionalitet og standardisering. Evaluering blev gennemført ved en traditionel vurdering af leverandørernes opfyldelse af 1.080 opstillede krav og 58 såkaldte use cases. Evalueringen byggede hovedsageligt på gennemgang af det omfattende skriftlige materiale modtaget fra tilbudsgiverne.

Derudover indgik to praktiske klinikerevalueringer, som pressen løbende har haft stor fokus på: "ITX-vurderingen" og "500-klinikerevalueringen". "ITX-vurderingen" var en simulationsgennemgang over flere dage, deltagerne simulerede brugen af de to systemer med fokus på brugergrænseflade, brugervenlighed og patientsikkerhed. Det isolerede resultat af vurdering viste, at Epic fik højest score af de tre tilbudsgivere. "500-klinikerevaluering" var en to-timers auditoriepræsentation pr. leverandør, målrettet de kliniske og administrative arbejdsgange med en efterfølgende time til spørgsmål og evaluering. Det isolerede resultat af vurdering viste, at Cerner fik højest score af de tre tilbudsgivere.

Begge evalueringer indgik som delelementer i den samlede vurdering af funktionaliteten i de forskellige leverandørers tilbud. De hverken kan og må stå alene i forhold til en samlet vurdering af indkomne tilbud i en udbudsproces.

Habilitetsspørgsmål vedrørende 2 af regionens tidligere medarbejdere

Jan Kold, tidligere it-direktør: Jan Kold fratrådte som it-direktør i Region Hovedstaden den 30. september 2011. Udarbejdelsen af udbudsmaterialet startede i 2012. Jan Kold har derfor ikke været involveret i udarbejdelsen af udbudsmaterialet.

Claus Balslev, tidligere enhedschef og programleder for Region Hovedstaden: Claus Balslev fratrådte sin stilling i Region Hovedstaden med udgangen af 2015, 2 år efter udbuddet var afgjort. Der har ikke været forhold, som har givet anledning til tvivl om hans habilitet. Det forhold, at en tilbudsgivers underleverandør har en person ansat, som Claus Balslev tidligere havde som leder på et tidspunkt som lå forud for udbudsprocessen, er ikke et forhold som i sig selv medfører inhabilitet. Claus Balslev var sammen med Region Sjællands programleder ansvarlig for det samlede udbud, men var ikke medlem af styregruppen. Styregruppen foretog indstilling af valg af leverandør til de 2 regioners direktioner, der traf beslutningen om leverandørvalg.

Cerner frafaldt klagen

Politikens artikler er baseret på partsindlæg fra Cerner afgivet under processen. Dette er i sagens natur ikke objektive indlæg, der egnede til at give et fyldestgørende billede af sagen, navnlig ikke da Cerner endte med at opgive sagen. Dette forløb er uddybet i bilag 1 til redegørelsen på baggrund af oplysninger fra regionens advokat.