



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

---

**Saken gjelder:** *Avvisning av tilbud, Tildelingsevaluering, Ulovlig tildelingskriterium*

*Innklagede gjennomførte på vegne av kommunene Fredrikstad, Hvaler, Moss og Rygge en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av husholdningssystem (IT-system) for bibliotek. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør fordi valgte leverandør ikke hadde oppfylt kvalifikasjonskravet om dokumentert erfaring fra «sammenlignbare oppdrag». Klagers øvrige anførsler ble ikke tatt stilling til.*

### **Klagenemndas avgjørelse 5. september 2019 i sak 2019/411**

**Klager:** Bibliotek-Systemer AS

**Innklaget:** Fredrikstad kommune (Fredrikstad, Hvaler, Moss og Rygge kommuner)

**Klagenemndas medlemmer:** Finn Arnesen, Bjørn Berg og Marianne Dragsten

#### **Bakgrunn:**

- (1) Fredrikstad kommune (heretter *innklagede*) kunngjorde på vegne av kommunene Fredrikstad, Hvaler, Moss og Rygge 2. april 2019 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av husholdningssystem (IT-system) for bibliotek. Anskaffelsens estimerte verdi var ikke angitt i anbudsdokumentene. Tilbudsfrist var 10. mai 2019.
- (2) I kravspesifikasjonen var det gitt følgende informasjon om anskaffelsens «formål og omfang»:

*«Et nytt biblioteksystem må fylle behovene moderne folke- og skolebibliotek har. Kommunene trenger en effektiv og moderne løsning for:*

- Utlån og innlevering av bøker og annet materiale*
- Håndtering av reserveringer, purringer og varselmeldinger.*
- Registrering av bøker og annet materiale*
- Innkjøp av bøker og annet materiale, samt budsjett håndtering*
- Innlån og fjernlån*
- Enkel og tidsriktig tilgang til katalogen både for publikum og bibliotekets ansatte*
- Løsning for skolebibliotek*
- Sømløs integrasjon mot andre moderne systemer folkebibliotekene benytter*

**Postadresse**  
Postboks 511  
Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse**  
Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: [post@knse.no](mailto:post@knse.no)  
[www.klagenemndssekretariatet.no](http://www.klagenemndssekretariatet.no)

. Støtte for nasjonalbibliotekets tjenester til folke- og skolebibliotek

*Vi forventer at et nytt system ikke setter begrensninger for hva slags RFID-brikker, lesere for strekkoder, skrivere, utlånsautomater, løsninger for meråpent og annet teknisk utstyr vi kan benytte. Systemet må håndtere RFID-brikker, inkludert preging.*

*Nytt system skal være fremtidsrettet med integrasjoner mot aktuelle nasjonale og kommunale system. Det ønskes høy grad av selvbetjening og gode muligheter for tilpasninger, integrasjoner og utvidelser.»*

- (3) Ett av kvalifikasjonskravene i konkurransen var at leverandørene skulle ha «*erfaring fra sammenlignbare oppdrag*». Til kravet var det stilt følgende dokumentasjonskrav:

*«Beskrivelse av leverandørens 2-3 mest relevante oppdrag i løpet av de siste 3 årene, i forhold til denne kontraktens størrelse. Beskrivelsen må inkludere angivelse av oppdragets verdi/omfang, tidspunkt og mottaker (navn, telefon og e-post.) Det er leverandørens ansvar å dokumentere relevans gjennom beskrivelsen.»*

- (4) Av konkurransegrunnlaget fremgikk det at tildelingskriteriene var pris (30 prosent) og kvalitet (70 prosent). Videre fremgikk det at tildelingskriteriet kvalitet skulle vurderes på grunnlag av kravspesifikasjonen kapittel 9.

- (5) I kravspesifikasjonen punkt 6.1 oppga innklagede at «*[i] våre krav nedenfor vil muligens enkelte av dem måtte utvikles. De «store» overgripende systemer for prosessene som administrerer bibliotekene (både folkebibliotekene og skolebibliotekene) bør likevel ligge klart når tilbudet leveres.*». Videre ble det presisert at leverandørene i besvarelsen skulle beskrive hvorvidt funksjonaliteten som ble etterspurt i kravspesifikasjonen enten var «*dekke[t] av standardløsningen i tilbudet og er klar til bruk*», var «*under utvikling eller dekkes gjennom tilpasning*», eller om den «*[ikke] tilbys [...] på nåværende tidspunkt*».

- (6) Av kravspesifikasjonen kapittel 9 fremgikk det at tildelingskriteriet kvalitet skulle vurderes på grunnlag av oppfyllelse av en rekke krav, herunder «*funksjonelle krav*», «*tekniske krav*», og «*integrasjoner*». Flere av kravene var minimumskrav (obligatoriske krav). Noen av kravene var benevnt som «*B-krav*», eller «*evalueringskrav*», som leverandøren ifølge kravspesifikasjonen punkt 6 «*skriftlig skal redegjøres nærmere for, eventuelt med skisser/tegninger eller lignende. Svarene fra leverandør vil bli evaluert under tildelingskriteriene, jf. Konkurransegrunnlaget punkt 5, tildelingskriterier*». Det var henholdsvis stilt åtte evalueringskriterier under de «*funksjonelle*» kravene, og fire evalueringskriterier under de «*tekniske*» kravene. Det var ikke oppstilt noen evalueringskriterier under kravene til integrasjon.

- (7) Evalueringskriterium punkt 9.1.1.11 var følgende:

*«Det er en fordel om systemet kan benytte oppdragsgivers SMS-gateway fremfor en levert av leverandør. Fredrikstad og Hvaler benytter Sysman. Moss/Rygge benytter Transponder. Beskrives i tilbudet.»*

- (8) Av evalueringskriteriet i punkt 9.1.18 fremgikk det at «*[s]ystemet bør ha løsninger for markedsføring både internt og eksternt. Det bør være mulig å kommunisere med publikum gjennom nyhetsbrev, sosiale medier eller via en egen hjemmeside-løsning. Beskrives i tilbudet.*»

- (9) I punkt 9.2.19 var det stilt som evalueringskriterium at «[s]ystemet bør kunne kommunisere med andre nordiske fjernlånsprotokoller. Beskrives i tilbudet.»
- (10) Innen tilbudsfristen mottok innklagede tilbud fra Bibliotek-Systemer AS (heretter *klager*) og Axiell Norge AS (heretter *valgte leverandør*).
- (11) For å dokumentere oppfyllelse av kvalifikasjonskravet om «*erfaring fra sammenlignbare oppdrag*», oppga valgte leverandør tre referanseprosjekter. Det var angitt at det første referanseprosjektet hadde en verdi på 100 000 kroner, med startdato 31. januar 2017 og sluttdato 30. september 2021. Mottakeren var Drammen Kommune v/Biblioteksjef Monica Nyhus. Den nærmere beskrivelsen av prosjektet var følgende: «*Levering av nytt biblioteksystem og publikumløsning til personalet og innbyggere i Drammen Kommune. Konvertering fra Bibliofil.*».
- (12) Det andre prosjektet hadde en verdi på 259 000 kroner, med startdato 3. august 2018 og sluttdato 30. september 2021. Mottakeren var Svelvik Kommune v/Biblioteksjef i Drammen Monica Nyhus. Beskrivelsen var følgende: «*Levering av nytt biblioteksystem og publikumløsning til personalet og innbyggere i Svelvik Kommune. Konvertering og sammenslåing av data fra Bibliofil.*»
- (13) Det tredje prosjektet hadde en verdi på 259 000 kroner, startdato 3. august 2018 og sluttdato 30. september 2021. Mottakeren var Nedre Eiker Kommune v/Biblioteksjef Jørgen Hovde. Beskrivelsen var følgende: «*Levering av nytt biblioteksystem og publikumløsning til personalet og innbyggere i Nedre Eiker Kommune. Konvertering, og sammenslåing av data fra Bibliofil.*»
- (14) Av tildelingsbrev av 29. mai 2019 fremgikk det at innklagede hadde til hensikt å inngå kontrakt med valgte leverandør. Valgte leverandørs tilbudte totalpris var 6 897 836 kroner ekskl. mva, og ble tildelt 2,52 poeng for priskriteriet. Klagers totalpris var 3 945 264 kroner ekskl. mva. Klager oppnådde 10 poeng under priskriteriet.
- (15) Videre fremgikk det av tildelingsbrevet at valgte leverandør hadde oppnådd 10 poeng for hvert av underkriteriene «*funksjonelle krav*» og «*tekniske krav*» under tildelingskriteriet kvalitet. Klager oppnådde 6,7 poeng for «*funksjonelle krav*» og 6 poeng for «*tekniske krav*». Til sammen oppnådde valgte leverandør en vektet score på 7,75 poeng, og klager 7,43 vektete poeng.
- (16) Det ble gitt følgende begrunnelse for at valgte leverandør oppnådde høyest poengsum under tildelingskriteriet kvalitet:

*«De er vurdert som best fordi de i sitt tilbud gir omfattende beskrivelser av en løsning med funksjonalitet som vil dekke oppdragsgivers behov best.»*

*For de funksjonelle krav oppnår valgt leverandør høyest score fordi de beskriver en svært god løsning for samhandling med andre innholdsleverandører, og deres grensesnittløsning Arena integrerer både media og arrangementer på en mer brukervennlig måte. De beskriver også et system som kan benytte oppdragsgivers SMS-gateway. Valgt leverandør beskriver videre en meget god løsning for kasseringshåndtering med bl.a. varsel for det enkelte dokument. Deres tilbud er også vurdert til å gi beste løsning for håndtering av filialer fordi de beskriver meget gode muligheter til å registrere informasjon og en integrert hjemmeside for ytterligere*

*informasjon. Løsningen som valgt leverandør beskriver for markedsføring både internt og eksternt inneholder også omfattende funksjonalitet som gir mulighet til å målrette søk mot gruppe, påmelding til arrangementer med mer.*

*For de tekniske krav oppnår valgt leverandør høyest score fordi de beskriver en svært god løsning for filtrering av trefflister / søkemodul. Deres løsning gjør også katalogsøket automatisk tilgjengelig i Google.*

*Tilbudet fra Bibliotek-systemer AS er vurdert til å tilby beste løsning for klassebesøk på folkebiblioteket og muligheten for at publikum kan gi hverandre tillatelser. For øvrige krav er beskrivelser av funksjonalitet vurdert som like gode.»*

- (17) Saken ble brakt inn for klagenemnda for offentlige anskaffelser ved klage datert 2. juli 2019.
- (18) Innklagede har opplyst at kontraktsinngåelse vil utsettes til klagenemnda har behandlet saken. Saken er derfor behandlet som en prioritert sak.
- (19) Nemndsmøte i saken ble avholdt 2. september 2019.

#### **Anførsler:**

##### ***Klager har i det vesentlige anført:***

- (20) Oppdragsgiver har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør. Valgte leverandør har ikke oppfylt kvalifikasjonskravet om dokumentert erfaring fra sammenlignbare oppdrag. Valgte leverandør har i realiteten kun oppgitt én referanse, og denne referansen oppfyller ikke kravet om sammenlignbare oppdrag, med hensyn til relevans, verdi og omfang.
- (21) Subsidiært anfører klager at innklagede har brutt regelverket ved å vektlegge underkriterier uten relevans for tildelingskriteriet kvalitet. Konkurranses grunnlaget gir totalt sett grunn til å anta at kravspesifikasjonen og tildelingskriteriene er tilpasset valgte leverandørs produkt «*Quria*» i en slik grad at det er egnet til å utelukke andre tilbydere. Klager mener derfor subsidiært at konkurransen må avlyses og utlyses på nytt.
- (22) Atter subsidiært mener klager at innklagede har brutt regelverket ved å gi klager for lav poengscore på underkriteriene 9.1.8, 9.1.16, 9.1.17, 9.1.18, 9.2.14 og 9.2.25. Klager har fått en ekstremt dårlig score i forhold til betydningen av de ulikheter som foreligger mellom valgte leverandør og klager. At valgte leverandør har bedre løsninger bestrides ikke, men bruken av 1 og 2 poeng av 10 mulige fremstår som upåregnelig gitt den praktiske betydningen av de ulike forskjellene.
- (23) Innklagede har ikke rettslig grunnlag for å inngå kontrakt med Bibliotekenes IT-senter AS etter fusjonen med valgte leverandør.

##### ***Innklagede har i det vesentlige anført:***

- (24) Innklagede kan ikke se at valgte leverandør skulle vært avvist. Det bestrides at valgte leverandør ikke oppfyller kvalifikasjonskravene. I denne anskaffelsen er kvalifikasjonskravet beskrevet slik at det ikke er verdi alene som er det avgjørende for referansens relevans. Dokumentasjonskravet «*verdi/omfang*» betyr i denne sammenhengen at det er angitt alternativer, eventuelt kombinasjoner, knyttet til

dokumentasjonen for relevant referanse. Dokumentasjonskravet knyttet til referanseprosjektets «verdi/omfang» gir innklagede mulighet til å vurdere alternativer dersom verdien av referansens kostnad ikke direkte er sammenlignbar.

- (25) Oppdragsgiver har vurdert de oppgitte referansene som tre separate kontrakter. Disse tre oppdragene er vurdert som gode nok til at valgte leverandør er ansett som kvalifisert i konkurransen. Det er oppdragsgivers vurdering at valgte leverandør har dokumentert erfaring og evne til å gjennomføre kontrakten i henhold til kvalifikasjonskravene stilt i konkurransen.
- (26) I tillegg avviser innklagede at underkriteriene, i kravspesifikasjon angitt som «bør»-krav, ikke har relevans for tildelingskriteriet kvalitet. Oppdragsgiver står fritt i sin beskrivelse av kravspesifikasjon så lenge den har tilknytning til leveransen og står i forhold til anskaffelsens formål og verdi. Det betyr at spesifikasjonens krav må være relevante for det som skal leveres i den aktuelle kontrakten og i tillegg være proporsjonale. At klager i denne sammenhengen ikke er enig med oppdragsgiver i hva som er viktig i en slik prosess anses ikke som relevant.
- (27) Det bestrides at evalueringen av tilbudene ble foretatt på en uforutsigbar måte. Innklagede har et betydelig innkjøpfaglig skjønn ved evalueringen av de kriteriene som foreligger og tilbakeviser at det er gitt for lav score i poenggingningen av enkelte evalueringskrav.
- (28) Innklagede kan ikke se at en eventuell fusjon i perioden mellom tilbudsfrist og signert avtale kan utgjøre en vesentlig endring av avtalen. Ved signering av kontrakt vil innklagede sørge for at vilkårene i § 28-1 e) er kontrollert og oppfylt.

#### **Klagenemndas vurdering:**

- (29) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av husholdningssystem for bibliotek som er en vareanskaffelse. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 del I og del III jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (30) Nemnda finner innledningsvis grunn til å bemerke at klagers anførsler ikke gir grunnlag for å konstatere at innklagede begikk en feil ved utlysningen av konkurransen med hensyn til valg av CPV-kode.
- (31) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket ved ikke å avvise valgte leverandør, fordi valgte leverandør ikke oppfyller kvalifikasjonskravet om «*erfaring fra sammenlignbare oppdrag*».
- (32) Det følger av forskriften § 24-2 (1) bokstav a, at en leverandør som «*ikke oppfyller kvalifikasjonskravene*», skal avvises av oppdragsgiver.
- (33) Det fremgår av konkurransegrunnlaget at ett av kvalifikasjonskravene er at leverandørene skulle ha «*erfaring fra sammenlignbare oppdrag*». Til kravet er det stilt følgende dokumentasjonskrav:

*«Beskrivelse av leverandørens 2-3 mest relevante oppdrag i løpet av de siste 3 årene, i forhold til denne kontraktens størrelse. Beskrivelsen må inkludere angivelse av oppdragets verdi/omfang, tidspunkt og mottaker (navn, telefon og e-post.) Det er leverandørens ansvar å dokumentere relevans gjennom beskrivelsen.»*

- (34) Slik kvalifikasjonskravet var utformet, legger det opp til at innklagede ville gjøre en skjønnsmessig vurdering av om de referanseprosjektene leverandørene fremla, utgjorde «*sammenlignbare*» oppdrag. Denne skjønnsutøvelsen kan i begrenset grad prøves rettslig. Skjønnsutøvelsen kan imidlertid prøves mot de krav som følger av beskrivelsen av kvalifikasjonskravet og tilhørende dokumentasjonskrav, jf. eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2016/135 premiss 23.
- (35) Nemnda forstår ordlyden «*sammenlignbare oppdrag*» i denne sammenheng som lignende oppdrag knyttet til salg og utvikling av biblioteksystemer. Det er på det rene at valgte leverandør har dokumentert erfaring med salg av biblioteksystemer. Det følger imidlertid av dokumentasjonskravet at oppfyllelsen av kvalifikasjonskravet også skulle dokumenteres ved å vise «*mest relevante oppdrag i forhold til denne kontraktens størrelse*», og videre at oppdragets «*verdi/omfang*» skulle angis. Referansekontraktens verdi, varighet, utstrekning og kompleksitet står dermed sentralt ved vurderingen av hvorvidt kvalifikasjonskravet er oppfylt.
- (36) Valgte leverandør har levert en beskrivelse av tre prosjekter, hvor verdien henholdsvis er 100 000 kroner, 259 000 kroner og 259 000 kroner. Den totale verdien for referansene er til sammen 618 000 kroner. Til sammenligning er valgte leverandørs tilbudspris i konkurransen i foreliggende sak i underkant av syv millioner kroner.
- (37) I valgte leverandørs beskrivelse av referanseoppdragene er det kun angitt at prosjektene går ut på levering av nytt biblioteksystem og publikumsløsning til oppdragsgivers personale og innbyggere. For oppfyllelse av kvalifikasjonskravene, skulle leverandørene dokumentere de mest relevante oppdrag «*i forhold til denne kontraktens størrelse*». Valgte leverandør har ikke dokumentert i tilbudet hvordan referanseprosjektene, til tross for sin lave verdi, likevel viste at leverandøren hadde «*erfaring fra sammenlignbare oppdrag*».
- (38) Fredrikstad kommune har etter dette handlet i strid med forskriften § 24-2 (1) bokstav a, ved ikke å avvise valgte leverandør fra konkurransen.
- (39) På denne bakgrunn er det ikke nødvendig å ta stilling til klagers øvrige anførsler.
- (40) Bruddet som klagenemnda har konstatert ovenfor, kan ha påvirket resultatet av konkurransen, og gir følgelig grunnlag for tilbakebetaling av klagegebyret, jf. klagenemndsforordningen § 13 femte setning.

### **Konklusjon:**

Fredrikstad kommune (Fredrikstad, Hvaler, Moss og Rygge kommuner) har brutt forskrift for offentlige anskaffelser ved ikke å avvise valgte leverandør, jf. forskriften § 24-2 (1) bokstav a.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Bjørn Berg

*Dokumentet er godkjent elektronisk*