



## KLAGENEMNDSSEKRETARIATET

---

Mottaker  
Ibistic Technologies AS  
Dronningens gate 13  
0152 OSLO  
Norge  
Oddvar Lone

Deres ref.:

Vår ref.: 2019/0663-9

Saksbehandler: Maja Summerfield Myhre

Dato: 20.08.2020

### Avvisning av klage på offentlig anskaffelse

Klagenemndas sekretariat viser til deres klage av 22. november 2019 på offentlig anskaffelse av prosess-støtte for bestilling og fakturabehandling. Vi 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 frem.

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

#### Bakgrunn:

- (1) Direktoratet for økonomistyring (heretter *innklagede*) kunngjorde 6. mars 2019 en konkurranse med forhandling for anskaffelse av prosess-støtte for bestilling og fakturabehandling. Frist for å levere søknad om prekvalifisering var 8. april 2019. Tilbudsfrist ble satt til 20. mai 2019.
- (2) I konkurransegrunnlaget var det gitt en beskrivelse av anskaffelsen:

*«Oppdragsgiver ønsker å anskaffe tjenester knyttet til bestilling og fakturabehandling som dekker alle prosesser fra behov til betaling. Med dette mener oppdragsgiver prosessen fra et behov oppstår til faktura er bokført. [...] Kjernen i anskaffelsen er en leveranse som digitaliserer prosesser innenfor bestilling og fakturabehandling.*

*[...]*

*Leverandøren som velges etter denne konkurransen skal bidra i oppdragsgivers utvikling og profesjonalisering av bestilling- og fakturabehandlingsfunksjonen.*

*Oppdragsgiver ønsker en fremtidsrettet leveranse som oppfyller behovene oppdragsgiver har i dag, samtidig som den oppfyller fremtidige behov. Hvordan leverandøren leverer*

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

*en slik løsning er opp til leverandøren, så lenge målene for leveransen og obligatoriske krav oppfylles. [...]»*

- (3) Kontrakt skulle ifølge konkurransegrunnlaget punkt 5 tildeles tilbudet med «*det beste forholdet mellom kostnad og kvalitet*», basert på følgende kriterier:

Tildelingskriterier	Vekt	Dokumentasjonskrav
<p>Kostnad</p> <p>Under dette kriteriet vurderes:</p> <p>- Totale kostnader</p> <p>Vurderingen baseres på alle kostnader i hele leveransens levetid. Herunder blant annet prosjektkostnader, lisenskostnader, vedlikeholdskostnader, kostnader ifb. integrasjoner og andre utvidelser</p>	20 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ferdig utfylt prisskjema</li> </ul>
<p>Kommersielle forhold</p> <p>Vurderingen baseres på kommersiell risiko, leveringsvilkår, ansvarsbegrensninger og forbehold til kontraktene</p>	20 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forhold til kontraktene</li> <li>Svar på bilag H1 kapittel 15</li> <li>Tredjepartsvilkår (bilag 10 til leveranseavtalene)</li> </ul>
<p>Kvalitet</p> <p>Under dette kriteriet vurderes:</p> <p>- Grad av måloppnåelse.</p> <p>Avtalen har følgende overordnede mål:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Gi en effektiv, helhetlig og fleksibel støtte til prosessen «fra behov til betaling»</li> <li>Gjennom samarbeid understøtte en fremtidsrettet gjensidig utvikling</li> <li>Støtte fleksibel integrasjon mot Kundens og rettighetshavernes systemportefølje</li> </ol>	60 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utfylte bilag med eventuelle vedlegg til avtalen. Leverandørens beskrivelser av de etterspurte behov og svar på brukerhistorier.</li> <li>Tilgang til demomiljø (testmiljø) av løsningen. Leverandøren bes om å stille en test/demoversjon av løsningen med brukerveiledning til disposisjon for Kunden i hele perioden mellom passert tilbudsfrist og tildelt kontrakt jf. hovedavtalens bilag 1 (H1) kap. 10. Det skal være mulig med flere samtidige brukere. Kunden vil benytte test-/demoversjonen til å teste løsningens funksjoner og brukervennlighet.</li> <li>Besvarelse av SSA-V bilag 5, skytjenesteavtale bilag 5</li> </ul>

<p>4. Ivareta sikker informasjonsflyt og effektiv tilgang på data med høy kvalitet</p> <p>5. Støtte flerfirmafunksjonalitet</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gjennomføringsevne</li> <li>- Leverandørens oppgitt tjenestenivå herunder tilbudt tjenestenivåavtale (teknisk support og brukerstøtte)</li> </ul>		
--	--	--

- (4) Av punkt 5.1.1 «*Evaluering*» fremgikk blant annet:

*«Grunnlaget for evalueringen er de beskrivelsene som Leverandøren har utarbeidet. Demo og brukerhistorier, samt presentasjoner vil bli benyttet til å supplere beskrivelsene og utvide forståelsen av innholdet i beskrivelsene.*

[...]

**Kvalitet**

*Under tildelingskriteriet «kvalitet» vil grad av måloppnåelse evalueres. I vurderingen av måloppnåelsen vil følgende elementer inngå:*

[...]

**Mål 3: Støtte fleksibel integrasjon mot Kundens og rettighetshavernes systemportefølje**

*Når det gjelder «fleksibel integrasjonsstøtte» vil det vurderes i hvilken grad løsningen lar seg integrere med Kundens og rettighetshavernes systemportefølje og i hvilken grad løsningen evner å utveksle data med disse. Det vil vurderes i hvilken grad løsningen ivaretar integrasjoner mot systemporteføljen i dag, og hvordan den forholder seg til fremtidige endringer og eventuelle tillegg.»*

- (5) I dokument «*Hovedavtale Bilag H1 – behovsspesifikasjon*» stod det blant annet:

*«H1.19 Leverandøren er ansvarlig for integrasjon mot dagens regnskapssystem. Med «ansvarlig for integrasjon» menes at Leverandøren er ansvarlig for kontakt med leverandør av dagens regnskapssystem og for å sørge for at integrasjonen fungerer fra ende-til-ende mellom regnskapssystemet og leveransen. Kunden vil sørge for at Leverandøren har relevante tilganger til aktuelt regnskapssystem for å kunne levere hele integrasjonen. [...]*

*Beskriv hvordan Leverandøren ivaretar dette ansvaret.*

*H1.20 Leverandøren er ansvarlig for integrasjon mot system for tolking av papirfaktura og løsningen. Med «ansvarlig for integrasjon» menes at Leverandøren er ansvarlig for kontakt med leverandør av dagens system for tolking av papirfaktura og for å sørge for at integrasjonen fungerer fra ende-til-ende mellom system for tolking av papirfaktura og*

*leveransen. Kunden vil sørge for at Leverandøren har relevante tilganger til aktuelt system for å kunne levere hele integrasjonen. [...]*

*Beskriv hvordan Leverandøren ivaretar dette ansvaret.*

*H1.21 Leverandøren er ansvarlig for at integrasjonen mot det til enhver tid gjeldende aksesspunkt som Kunden benytter fungerer. Løsningen må støtte direkte innlesning av EHF-formater, Cross Industry Invoice, Z02 og PEPPOL BIS med alle relevante felter bestemt av Kunden. Da EHF er originalfaktura i henhold til lovverk må den arkiveres sammen med fakturaimage.*

*Beskriv hvordan Leverandørene ivaretar dette ansvaret.»*

- (6) Innen utløpet av tilbudsfristen mottok innklagede tre tilbud fra prekvalifiserte leverandører, herunder fra Ibistic Technologies AS (heretter *klager*) og Unit4 (heretter *valgte leverandør*). Det ble gjennomført forhandlingsmøter med leverandørene 19.-21. juni 2019. Frist for levering av revidert tilbud ble satt til 9. august 2019.
- (7) Innklagede avholdt tekniske avklaringsmøter 26. og 29. august 2019. Det ble gjennomført nye forhandlingsmøter med leverandørene henholdsvis 3. og 5. september 2019. Endelig tilbudsfrist ble satt til 11. september 2019.
- (8) Ved brev av 20. september 2019 ble klager orientert om at kontrakt var tildelt valgte leverandør. Det fremgikk av tildelingsbrevet at valgte leverandør ble vurdert som best på tildelingskriteriene «Kvalitet» og «Kostnad». På kriteriet «Kommersielle forhold» ble alle leverandørene vurdert til samme nivå.
- (9) I forbindelse med klagers klage på tildelingen ga innklagede en utvidet begrunnelse for valg av leverandør og ettersendte en evalueringsrapport.
- (10) Kontrakt ble inngått med valgte leverandør 7. oktober 2019.
- (11) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 22. november 2019.

#### **Sekretariatets vurdering:**

- (12) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. klagenemndsforordningen § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder prosess-støtte for bestilling og fakturabehandling, som er en vareanskaffelse. Anskaffelsens verdi er i anskaffelsesprotokollen estimert til mellom 30 og 50 millioner kroner. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 nr. 73 følger anskaffelsen derfor forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 nr. 974 del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.

#### *Kravene til likebehandling og konkurranse i loven § 4*

- (13) Klager anfører at innklagede har handlet i strid med de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven ved ikke å ta tilstrekkelig hensyn til konkurransesituasjonen i markedet ved utformingen av konkurransegrunnlaget. Nærmere bestemt vises det til at valgte leverandør fikk en urettmessig konkurransefordel ved at innklagede benyttet integrasjonsmodeller som allerede var kjent for valgte leverandør.
- (14) Kravet til likebehandling i loven § 4 innebærer at oppdragsgiver i noen tilfeller har plikt til å utjevne en konkurransefordel som en tilbyder har, for eksempel i egenskap av å være

en eksisterende leverandør for oppdragsgiver, se eksempelvis klagenemndas sak 2010/160, avsnitt 80, med videre henvisninger.

- (15) En oppdragsgiver plikter imidlertid ikke å utjevne enhver forskjell. Om og i hvilken grad oppdragsgiver har plikt til å utjevne et konkurransefortrinn, beror på en avveining av de berørte interesser. Oppdragsgiver har plikt til å utjevne en forskjell dersom utjevningen i teknisk henseende er enkel å foreta, er økonomisk rimelig, samt at den ikke innebærer en tilsidesettelse av eksisterende leverandørs rettigheter, jf. EU-domstolens avgjørelse T-345/03 *Evropaiki Dynamiki*, avsnitt 76.
- (16) De grunnleggende kravene til konkurranse og likebehandling innebærer videre at oppdragsgiver ikke kan benytte tildelingskriterier som har en konkurransevridende effekt, jf. også EU-domstolens avgjørelse i sak C-368/10 *Max Havelaar*, avsnitt 95.
- (17) Tildelingskriteriet «Kvalitet» skulle blant annet vurderes ut fra «Graden av måloppnåelse». Ett av målene var «Støtte fleksibel integrasjon mot Kundens og rettighetshavernes systemportefølje», som igjen skulle vurderes ut fra hvilken «grad løsningen ivaretar integrasjoner mot systemporteføljen i dag, og hvordan den forholder seg til fremtidige endringer og eventuelle tillegg». I behovsspesifikasjonen som var vedlagt konkurransegrunnlaget var det stilt en rekke krav til hvilke funksjoner integrasjonene skulle ha. Det var blant annet angitt at leverandøren skulle ha ansvar for integrasjon mot dagens regnskapssystem og mot system for tolking av papirfaktura, og at leverandøren skulle ha ansvar for at integrasjonen mot det til enhver tid gjeldende aksesspunkt som oppdragsgiver benytter, fungerer, se punkt H.1 19-21 som er gjengitt i avsnitt 5 ovenfor.
- (18) Det er ikke bestridt at det kan utgjøre en fordel at valgte leverandør, som eksisterende leverandør av regnskapsløsningen, hadde kunnskap om én av løsningene som anskaffelsen skulle integreres inn i. Innklagede har imidlertid forklart at man, for å eliminere en eventuell fordel i størst mulig grad, ga beskrivelser av hvilke funksjoner integrasjonene skulle ha. Det ble videre kommunisert et ønske om en fremtidsrettet integrasjon, og åpnet for flere typer integrasjonsformater. I møtene med leverandørene ble det også gitt informasjon om oppdragsgivers behov, grensesnitt og integrasjoner. Innklagede har videre forklart at det ikke var aktuelt å fjerne kravet om ende-til-ende-ansvar, da dette ville innebære en stor teknisk- og økonomisk risiko for innklagede. Det var ikke slik at kravet utelukket at integrasjonskomponenten og regnskapssystemet kunne leveres av to ulike leverandører.
- (19) Kravene til integrasjonsmodellene i konkurransedokumentene, og klagers anførsler knyttet til disse, gir ikke grunnlag for å konstatere at valgte leverandør har hatt en konkurransefordel som ikke er utjevnet. På denne bakgrunn gir klagers anførsel ikke grunnlag for å konstatere et brudd på prinsippene om likebehandling og konkurranse, jf. anskaffelsesloven § 4.
- (20) Klager har videre fremholdt at integrasjonene ikke var tilstrekkelig spesifisert i konkurransegrunnlaget. Ifølge klager førte dette til at konkurransen var lite tilrettelagt for utenlandske leverandører, i strid med kravet til konkurranse i loven § 4.
- (21) Konkurransen ble gjennomført med forhandling. Av konkurransegrunnlaget gikk det frem at det var opp til leverandørene å bestemme hvordan løsningen skulle leveres, så lenge målene for leveransen og obligatoriske krav var oppfylt. Det var ikke stilt konkrete krav til hvordan integrasjonen skulle se ut, men en rekke krav til hvilke funksjoner selve

løsningen skulle ha. I behovsspesifikasjonen (Hovedavtale Bilag H1) kapittel 5.3 var det inntatt en liste med overordnede prinsipper som integrasjonene skulle baseres på.

- (22) Over en periode på tre måneder ble det avholdt to forhandlingsmøter og ett teknisk avklaringsmøte med leverandørene. Leverandørene hadde altså flere muligheter til å stille spørsmål om integrasjonsbehovet, og avklare eventuelle uklarheter. I mai 2019 ble det blant annet etterspurt masterdata fra eksisterende leverandør av integrasjonskomponenten. Den etterspurte dokumentasjonen ble gjort tilgjengelig for alle leverandørene, i tillegg til eksempelfiler for eksport av dimensjoner, konti og konteringsregler og import fra forsystemer. Som innklagede har påpekt, ble det videre satt av tilbørlig tid til utforming av tilbudene.
- (23) Klagers anførsler eller sakens faktum gir ikke grunnlag for å konstatere at innklagede har gått frem på en måte som er i strid med kravet til konkurranse i loven § 4.

*Ulovlig tildelingsevaluering – tildelingskriteriet «Kvalitet»*

- (24) Klager anfører at innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av tilbudene. Klager har nærmere bestemt fremsatt flere innsigelser mot innklagedes bedømmelse av tildelingskriteriet «Kvalitet», herunder ved bedømmelsen av underkriteriene/målene IT og sikkerhet, prosess-støtte, integrasjoner og flerfirmafunksjonalitet. Etter klagers syn beror evalueringen på feil, og det er vist til en rekke grunnlag for dette.
- (25) Ved vurderingen i henhold til tildelingskriteriene har oppdragsgiver et innkjøpsfaglig skjønn som bare i begrenset grad kan overprøves rettslig. Det som kan prøves, er om innklagede har forholdt seg til tildelingskriteriene slik de er angitt i konkurransegrunnlaget, om tilbudenes innhold er korrekt fastlagt, og om skjønnsutøvelsen er vilkårlig, sterkt urimelig eller for øvrig i strid med de grunnleggende prinsippene i loven § 4, se eksempelvis Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2007 side 1783, avsnitt 44. Sekretariatet foretar imidlertid ikke en ny evaluering av tilbudene eller en revisjon av anskaffelsesprosessen.
- (26) Som nevnt skulle tildelingskriteriet «Kvalitet» blant annet vurderes ut fra grad av måloppnåelse. Det var oppstilt 5 overordnede mål, se avsnitt 3 over.
- (27) I klagen til klagenemnda har klager listet opp en rekke punkter, uten at klager med dette egentlig klargjør hva som er feil med evalueringen på disse punktene. Klagers anførsel knyttet til innklagedes tildelingsevaluering, er ikke nærmere konkretisert, og er dermed for vag til at sekretariatet kan ta stilling til den. Slik sekretariatet ser det, kan anførselen uansett klart ikke føre frem.
- (28) I den grad innklagede har misforstått enkelte punkter i klagers tilbud, bemerker sekretariatet for øvrig at det er leverandøren som har ansvar for uklarheter i tilbudet, og at innklagede ikke er forpliktet til å avklare eventuelle uklarheter, se forskriften § 23-3 andre ledd.

*Språk i besvarelsen*

- (29) Klager har vist til at tilbudet fra valgte leverandør inneholder materiale på engelsk. Ifølge klager utgjør dette et brudd på kravet i anbudsdocumentene om at tilbudet skal leveres på norsk.

- (30) Innklagede har ikke bestridt de faktiske forholdene, men har vist til at det er tale om to dokumenter som omhandler GDPR på engelsk, som valgte leverandør hadde vedlagt i svaret på krav H1.141 og H1.142. Evalueringen baserte seg imidlertid på svaret på kravet, ikke vedleggene, som var på norsk. At vedleggene var på engelsk, har derfor ikke hatt betydning.
- (31) Klagers anførsel kan klart ikke føre frem.

#### *Innsyn*

- (32) Klager anfører at innklagede har brutt anskaffelsesforskriften § 7-3 og offentleglova § 3 ved ikke å gi innsyn i innklagedes evalueringsmatrise, og ved å sladde store deler av valgte leverandørs tilbud.
- (33) Beslutningen om ikke å utlevere innklagedes evalueringsmatrise, er begrunnet i at denne ble utarbeidet som et støttedokument under evalueringen av tilbudene for innklagedes egen saksforberedelse, som gir grunnlag for unntak etter offentleglova § 14 første ledd. Beslutningen om å sladde valgte leverandørs tilbud, er begrunnet i at tilbudet inneholder forretningshemmeligheter, som innklagede har plikt til å hindre at andre får adgang eller kjennskap til, jf. forvaltningsloven § 13 og anskaffelsesforskriften § 7-3. En avgjørelse om nektet/delvis innsyn skal etter systemet i offentleglova § 32 første ledd og forvaltningsloven § 28 første ledd påklages til det organet som er nærmest overordnet det organet som har nektet innsyn i førsteinstans. Klagenemnda er ikke et ytterligere overordnet klageorgan for innsynsbegjæringer, jf. eksempelvis sak 2019/471, avsnitt 52 med videre henvisninger. Anførselen om brudd på regelverket grunnet unnlatt innsyn avvises derfor for behandling av nemnda, jf. klagenemndsforordningen § 9.

#### *Øvrige anførsler*

- (34) Avslutningsvis bemerker sekretariatet at klager også har fremsatt en rekke anførsler som ikke relaterer seg til konkrete brudd på anskaffelsesregelverket. Anførslene som knytter seg til bruk av testløsningen og beregningen av driftskostnader, vil sekretariatet derfor ikke ta stilling til.
- (35) Ettersom sekretariatet har funnet at klagen klart ikke kan føre frem, avvises den som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. klagenemndsforordningen § 9.

#### **Klageadgang:**

Dere kan klage på avvisningsvedtaket til klagenemndas leder, som i så fall vil avgjøre om klagen likevel skal behandles av klagenemnda. Klagenemndas leder kan bare ta stilling til de faktiske forholdene som er vurdert i denne avvisningen, og det er ikke anledning til å fremme nye rettslige anførsler/påstander. Det holder derfor at du informerer sekretariatet om at du påklager avvisningsvedtaket.

En slik klage må foreligge senest tre virkedager etter at dere er blitt kjent med vårt avvisningsvedtak. Med virkedager menes her alle dager unntatt lørdager, søndager, offentlige helligdager og offentlige fridager. Klagefristen kan ikke forlenges.

Peter Aadland  
*Seniorrådgiver*

Maja Summerfield Myhre  
*Førstekonsulent*

*Dokumentet er godkjent elektronisk*



*Mottaker*

Ibistic Technologies AS

*Postadresse*

Dronningens gate 13

*Poststed*0152 OSLO  
Norge*Kontakt/e-post*Oddvar Lone  
Oddvar.lone@ibistic.com*Kopi til:*