



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

AVVISNING AV KLAGE PÅ OFFENTLIG ANSKAFFELSE

Det vises til Deres klage på offentlig anskaffelse av 23. desember 2005. 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 ikke kan føre frem. Sekretariatets avvisningsbeslutning kan påklages til klagenemndas leder innen tre dager etter at den ble gjort kjent for klager.

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

Bakgrunn:

Akershus fylkeskommune (heretter kalt innklagede) kunngjorde 1. juli 2005 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av elektronisk sak/arkivsystem.

Av konkurransegrunnlagets punkt 4.5 fremgikk det at kontrakt ville bli tildelt det økonomisk mest fordelaktige tilbud, basert på følgende tildelingskriterier i uprioritert rekkefølge:

- ” * *Brukervennlighet,*
- * *Pris som forutsatt i prisskjema,*
- * *Funksjonalitet og*
- * *Implementering, herunder plan for implementering, prosjektledelse, konvertering,*
 dokumentasjon, opplæring med mer.”

I grunnlagets punkt 165 fremgikk det følgende tilknyttet implementering:

”Leverandøren må skissere en overordnet implementeringsplan med tidfestede hovedfaser, hovedaktiviteter, ressursinnsats fra Leverandøren og fra Kunden, milepæler og leveranser. Leverandørens implementeringsplan skal legges til grunn for pristilbudet fra Leverandøren. Implementeringsplanen skal inneholde alle aktiviteter som kreves for å gjøre løsningen driftsklar (inkludert konvertering, opplæring, dokumentasjon, etablering av den ønskede integrasjon mellom ny løsning og eksisterende omkringliggende systemer mv).”

Innen tilbudsfristens utløp mottok innklagede 4 tilbud, deriblant fra ACOS (heretter kalt klager) og Ergo Group AS. Klagers tilbudssum var på kr. 2 048 200, mens Ergo Group AS' tilbudssum var på kr. 2 888 070, hvilket utgjør en prisdifferanse på 30 % i klagers favør.

Tilbydernes implementeringsplaner var inntatt i tilbudenes bilag 5 og 6. Klager tilbudte 4 møtedager, og diverse kurs over totalt 87 dager, samt støtte fra prosjektleder i 40 timer. For øvrig beskrev bilagene innholdet i kursene mv som ble tilbudt. Ergo Group AS tilbudte ulike implementeringstjenester over totalt 253 timer og diverse kurs over 59 dager. Prosjektledelse ble tilbudt med 80 timer. For øvrig ble tilbudets implementeringsplan beskrevet i bilagene.

I brev av 11. oktober 2005 ble leverandørene i tråd med konkurransegrunnlagets punkt 4.1 invitert til et avklaringsmøte for å demonstrere sine tilbud og svare på spørsmål fra innklagede. Klager deltok på slikt møte 24. oktober 2005. Deretter besvarte klager i e-poster av 24. og 25. november 2005 diverse faglige spørsmål fra innklagede vedrørende tilbudet.

Av prissammenligningsdokument til anskaffelsesprotokollen fremgår det at klagers pristilbud etter harmonisering med de øvrige pristilbud var på kr 2 649.500,- mens Ergo Group AS' pristilbud var på kr 2 988.010,- hvilket utgjør en prisdifferanse på 13 % i klagers favør.

I notat av 12. desember 2005 fremgår det hvordan innklagede har vurdert de ulike tilbudene på basis av tildelingskriteriene. På side 6-8 fremgår det hvordan klagers tilbud er vurdert i forhold til Ergo Group AS' tilbud. Det fremgår her at noen av ulempene ved klagers tilbud i forhold til implementering kan prissettes, men ikke alle. De forhold som kan prissettes er inntatt i prissammenligningsdokumentet, nevnt ovenfor. Utover de forhold som kan prissettes og dermed har redusert prisforskjellen mellom klagers tilbud og valgte tilbud fra kr 839.870,- til kr 338.510,-, nevnes det at ACOS tilbyr færre opplæringstimer enn valgte leverandør, at overføring av objektarkivene forutsetter at data leveres på SQL server, og i oppsummeringen fremgår det at:

”Vi vurderer med bakgrunn i ACOS sitt tilbud at vil være vesentlig vanskeligere å gjennomføre en tilfredsstillende implementering innenfor de tilbudte rammer enn med vinnerens tilbud. Dette gir en for fylkeskommunen uakseptabel risiko med tanke på kostnader og overholdelse av tidsplan.”

I notatets konklusjon fremgår det følgende:

”Brukergrensesnitt: ACOS og Ergo Group anses som like gode.

Pris: ACOS er rimeligere enn Ergo Group.

Funksjonalitet: ACOS og Ergo Group anses som like gode.

Implementering: ACOS tilbud er vesentlig dårligere enn Ergo Group.”

I brev av 12. desember 2005 ble klager meddelt at kontrakt var tildelt Ergo Group AS. Begrunnelsen for dette var følgende:

”Ergo Group AS har det totalt sett mest fordelaktige tilbudet. Etter en totalvurdering av de innkomne tilbudenes egenskaper mht tildelingskriteriene kan vi opplyse følgende om deres tilbud ift. vinnerens:

Brukergrensesnitt: Deres løsning med totalt webbasert grensesnitt for alle funksjoner anses på lik linje med vinnerens som meget god.

Funksjonalitet: Deres tilbudte løsning for utvalgshåndtering vurderes som dårligere enn vinnerens. I forespørselen ber vi om en helhetlig løsning med blant annet funksjonalitet for møte- og utvalgsbehandling. Deler av dette er i deres tilbud lagt inn som en opsjon. Vinneren har inkludert denne funksjonaliteten i sitt tilbud. Utover dette anses den generelle funksjonaliteten i Deres tilbudte løsning på lik linje med vinnerens som god.

*Pris: Deres totalpris er kr 2 048.200,- Dette er kr 839.870,- lavere enn vinnerens. * Se også punkt knyttet til implementering som vil medføre tillegg i pris. * Skanning er priset for én arbeidsstasjon. I vinnerens tilbud inkluderes skanning uten begrensning for antall*

arbeidsstasjoner. * Reise, opphold og diett er ikke inkludert i deres tilbud. I vinnerens tilbud er det beskrevet at de vil tilstrebe seg på å holde disse kostnadene på et minimum ved å benytte konsulenter fra Oslo-kontoret.

Implementering: * Innføringsprosjektet (Prosjektledelse, installasjon og testing) er estimert med få timer, fylkeskommunen vil bli fakturert ved timebruk utover dette. Etter vår vurdering er dette estimatet lavt, noe som innebærer stor sannsynlighet for at det vil påløpe kostnader utover det som inkluderes i tilbudets fastpris. * De spesifiserer at kun data tilhørende grunnmodulen blir konvertert. Det er uklart om dette vil inkludere all informasjon som er ønskelig å konvertere. Vinneren har ikke slik begrensning i sitt tilbud. * Konvertering er begrenset til at standardprogram fungerer. De oppgir at "som regel er det behov for tilpasninger". Det estimeres ikke omfang for tilpasningene. Etter vår vurdering er det stor sannsynlighet for at det vil påløpe kostnader utover det som inkluderes i tilbudets fastpris. * Ved konvertering av databaser er én base inkludert i fastprisen, mens det er krav i forespørselen om konvertering av tre databaser. Konvertering av de to andre basene er tilbudt som opsjon. Av denne grunn vil det påløpe kostnader utover det som inkluderes i tilbudets fastpris. * Tilpasning av brukerdokumentasjon blir i Deres tilbud tilbudt på timepris. Vinnerens tilbud inkluderer slik tilpasning. Dette har også betydning for fylkeskommunens kostnader. * Vedr. opplæring så tilbyr De flere kurs dager enn vinneren, vi anser Deres tilbudte løsning på lik linje med vinnerens som meget god. * Tilpasning av maler er ikke inkludert. Vinnerens tilbud inkluderer slik tilpasning. Dette har også betydning for fylkeskommunens kostnader. * Det forutsettes at data leveres på SQL server/Access format, og at tekstdokumenter leveres som enkeltfiler. Eksisterende løsning benytter Oracle som base, med tekstdokumenter lagret i databasen. Fylkeskommunen har i dag ikke tilstrekkelig kompetanse til å møte dette kravet. Dette vil derfor innebære en merkostnad for fylkeskommunen. Vinneren har ikke slike forutsetninger i sitt tilbud.

Vi vurderer Deres tilbud til at det vil være vesentlig vanskeligere å gjennomføre en tilfredsstillende implementering innenfor de tilbudte rammer enn med vinnerens tilbud. Dette gir en for fylkeskommunen uakseptabel risiko med tanke på kostnader og tidsplan. ”

Innklagedes beslutning ble påklaget av klager i brev av 19. desember 2005. Klagen ble i brev av 23. desember 2005 avslått. Klager fremmet da sak for klagenemnda 23. desember 2005. Kontrakt i saken ble underskrevet 30. desember 2005.

Anførsler:

Klagers anførsler:

Etter harmonisering av klagers og valgte leverandørs tilbud er prisforskjellen mellom tilbudene kr 338.510,- eller 13 % i klagers favør. Denne prisforskjell kan ikke oppveies av den forskjell innklagede har påstått det er mellom selskapenes implementering av respektives løsninger. De to tilbudene ble av innklagede vurdert som likeverdige på de to andre tildelingskriteriene, brukervennlighet og funksjonalitet. Implementering av en løsning består av tjenester som skal utføres av leverandør for at løsningen skal fungere i organisasjonen. Siden både klagers og valgte leverandørs løsninger er i henhold til NOARK – 4 – standard, har like god funksjonalitet og brukergrensesnitt, er det naturlig at implementeringstjenestene også ligger på samme nivå. Klager bestrider at selskapets implementeringstjenester er vesentlig dårligere enn Ergo Group AS' implementeringstjenester. Når det gjelder forskjeller mellom tilbudene som innklagede ikke har prissatt, for eksempel maloppsett, og dokumentasjon ODBC kobling mot ORACLE database, medfører disse svært små kostnader, og kostnadene har liten eller ingen betydning for implementeringen av løsningene. Disse

ukvantifiserbare forskjellene kan ikke brukes som grunnlag for at implementering av klagers løsning medfører en større risiko enn implementering av valgte tilbyders løsning. I åpne anbudskonkurranser skal tilbudets totalpris være utslagsgivende for valg av tilbud.

Selv om klagers tilbud ikke direkte fremhevet at selskapet ville benytte konsulenter fra Oslo for å minimalisere reisekostnadene, slik valgte tilbud gjorde, kan ikke innklagede legge til grunn at klagers reisekostnader vil bli høyere enn valgte leverandørs. Det ble i tilbudet opplyst at selskapet har kontorer i Oslo, og i avklaringsmøtet ble det informert om at lederne for aktuelle prosjekt er tilknyttet Oslo kontoret.

Innklagedes anførsler:

Begge tilbyderne har tilbudt ulike kurs, ACOS over 87 dager, mens Ergo Group AS over 59 dager. 59 dager ble ansett tilstrekkelig for å dekke et forsvarlig opplæringsopplegg. For innklagede har innholdet i tilbydernes innførings- og implementeringsplan vært viktig. Særlig viktig her er prosjektledelse, som sier noe om hvor mye ressurser leverandør har avsatt til å lede og følge opp prosjektet, og øvrige tjenester, som viser hvilke ressurser som er avsatt til å lage foranalyse, kvalitetssikre systemoppsett, klargjøring, datainnlegging, rutinegjennomgang mv. Når innklagede vet hvilke ressurser leverandør bidrar med, vil innklagede også indirekte kunne vite noe om hvor mye som kreves av innklagede selv. Klagers implementeringsplan med tilhørende ressursangivelser er for lite omfattende og slagkraftig. Innklagedes har god erfaring med hva som kreves i en organisasjon med 43 virksomheter og 4000 ansatte. Klagers tilbud innebærer at innklagede selv må forestå mye av implementeringsarbeidet, mens det ønskelige var et tilbud hvor innklagede kunne være trygg på leverandørens bistand og egeninnsats på forhånd. For eksempel kan nevnes at klagers forprosjekt går over to dager, mot valgte leverandør som har tilbudt 80 timer. Videre tilbyr klager bistand ved oppstart som opsjon, mens valgte leverandør inkluderer dette i tilbudet. Valgte leverandør tilbyr også 40 timer til konfigurering og oppsett, mens klager ikke har avsatt tid til dette. Klagers implementeringsplan med prosjektledelse, installering og testing ble vurdert som vesentlig dårligere enn valgte leverandørs.

Det er først i klagen at ACOS AS tilbyr seg å benytte konsulenter fra selskapets Oslo kontor. Innklagede forholder seg imidlertid til tilbudet, hvor det ikke fremgår at konsulenter fra Oslo er tenkt benyttet. Tilbudet presiserer kun at reise- oppholds og diettkostnader ikke er inkludert i tilbudsprisen. Valgte tilbud presiserer at Oslo konsulenter vil benyttes for å minimalisere disse kostnadene. Innklagede legger derfor til grunn at det vil kunne tilkomme større reise- oppholds- og diettkostnader ved valg av klagers tilbud.

Tildeling av kontrakt skulle skje på basis av tildelingskriteriene brukergrensesnitt, pris, funksjonalitet og implementering, i uprioritert rekkefølge, og ikke utelukkende på basis av lavest pris. Ergo Group AS' tilbud var på basis av de nevnte kriteriene det økonomisk mest fordelaktige.

Sekretariatets vurdering:

Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen følger etter sin verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 15. juni 2001 mv del I og II, jf forskriftens §§ 2-1 og 2-2.

Vedrørende innklagedes tildelingsevaluering av klagers tilbud

I evalueringen av leverandørens tilbud på basis av tildelingskriteriene har oppdragsgiver et relativt vidt innkjøpsfaglig skjønn, som bare i begrenset grad vil bli overprøvd av

klagenemnda. Overprøving vil dog skje i de tilfeller nemnda finner at innklagedes skjønnsutøvelse fremstår som vilkårlig, grovt urimelig, at det er tatt utenforliggende hensyn eller hvis vurderingene synes bygd på feil faktum. Dersom oppdragsgiver ikke på forhånd har fastsatt hvordan de ulike kriteriene skal vektas, har oppdragsgiver også i denne vurderingen et relativt vidt skjønn. Vektingen må imidlertid ikke fremstå som uventet, usaklig eller vilkårlig, jf blant annet klagenemndas sak 2003/247. Tilbudsevalueringen skal skje på basis av de oppgitte tildelingskriteriene. Skal kontrakt tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, skal kontrakt ikke tildeles utelukkende på basis av lavest pris, jf forskriftens § 10-2.

Som det fremgår av den innsendte dokumentasjon, senest innklagedes brev av 20. desember 2006, har innklagede redegjort grundig for hvilke forhold som har medført at klagers tilbud ble ansett vesentlig dårligere enn valgte leverandørs under tildelingskriteriet implementering. Etter sekretariatets oppfatning må innklagedes vurderinger anses fullt ut forsvarlige, og sekretariatet kan ikke se at skjønnsutøvelsen fremstår som vilkårlig, grovt urimelig, bygd på feil faktum eller at det er tatt utenforliggende hensyn. På basis av dette kan sekretariatet ikke se at innklagede ikke har godtgjort at forskjellene mellom tilbudene under tildelingskriteriet implementering, ikke kunne oppveie prisforskjellen mellom tilbudene på 13 % i klagers favør. Sekretariatet kan heller ikke se at innklagede i sin totalvurdering skulle være avskåret fra å ta hensyn til at valgte leverandør uttrykkelig hadde presisert at reisekostnader ville bli bestrebet minimalisert, mens klagers tilbud ikke inneholdt en slik uttrykkelig presisering.

Sekretariatet har funnet at klagen ikke kan føre frem, og den avvises derfor som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf Klagenemndforskriftens § 9.

Med vennlig hilsen

Erlend Pedersen
Førstekonsulent

Kopi: Innklagede