



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en konkurranse med forhandling for inngåelse av rammeavtale vedrørende kort- og transaksjonsløsning for transporttjenesten for funksjonshemmede. Klagenemnda fant at innklagede ikke hadde brutt regelverket ved sine evalueringer.

Klagenemndas avgjørelse 19. februar 2007 i sak 2006/72

Klager: Nor-Link AS

Innklaget: Akershus fylkeskommune

Klagenemndas medlemmer: Per Christiansen, Morten Goller, Bjørg Ven

Saken gjelder: Tilbudsevaluering.

Bakgrunn:

- (1) Akershus fylkeskommune (heretter kalt innklagede) kunngjorde 17. februar 2006 en konkurranse med forhandling for inngåelse av rammeavtale vedrørende kort- og transaksjonsløsning for transporttjenesten for funksjonshemmede i Akershus. Av konkurransegrunnlaget fulgte at tjenesten blant annet skulle bestå av elektroniske betalingskort med tilhørende transaksjonsløsning og drift av denne.
- (2) I konkurransegrunnlagets punkt 2.9 stod det at "[m]ålsetting er full drift fra 1. juli 2006".
- (3) Konkurransegrunnlagets kapittel 4 inneholdt "Kravspesifikasjon". Fra punkt 4.2.4 "Implementering/Levering" hitsettes:

"Leverandør skal utarbeide en overordnet prosjekt-/implementeringsplan med forslag til hvordan implementeringen kan foregå. [...] Eventuelle kostnader/ressursbruk (som krav til ekstrapersonell e.l.) som leverandør regner med vil påløpe oppdragsgivere i forbindelse med den foreslåtte implementeringen, skal være tydeliggjort i implementeringsplanen.

Tilbyder må oppgi normal levetid på betalingskortene og leveransetid for nye/erstatningskort."

- (4) Kontrakt skulle tildeles den leverandøren som leverte det økonomisk mest fordelaktige tilbud basert på følgende uprioritert tildelingskriterier:

Postadresse
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Olav Kyrresgate 8
5014 Bergen

Tlf.: 55 59 75 00
Faks: 55 59 75 99

E-post:
postmottak@kofa.no
Nettside: www.kofa.no

”

- *Pris (ihht. utfylt prisskjema)*
- *Implementeringsplan og -kostnader*
- *Betalingskortets egenskaper*
- *Teknisk løsning (herunder funksjonalitet og brukervennlighet for brukerapplikasjonen/transaksjonsløsning)*
- *Servicetilbud mot oppdragsgiver, TT-brukere og transportører”*

(5) Innen tilbudsfristens utløp 24. mars 2006 var det kommet inn tilbud fra tre leverandører, herunder fra Nor-Link AS (heretter kalt klager) og Rogaland Taxi AS (heretter kalt Rogaland Taxi), som senere ble tildelt kontrakt.

(6) Fra Rogaland Taxis tilbud hitsettes:

”Utenfor den ordinære kontortid besvares slike henvendelser [henvendelser fra TT-brukere] av vårt callsenter som er betjent 24 timer i døgnet, 365 dager i året.

Informasjon om brukersaldo kan for øvrig også innhentes via wap, SMS og web. Hvis transportøren er online, vil restbeløp fremkomme på taksameteret og på passasjerenes kvittering. [...]”

(7) Av Rogaland Taxis prisskjema fulgte at “[n]ormal levetid på kort” var 1800 til 3600 dager.

(8) I klagers prisskjema var “[n]ormal levetid på kort” oppgitt å være ca 730 – 1095 dager.

(9) Leverandørene ble i e-post av 3. april 2005 innkalt til forhandlingsmøte 5. april 2005. Fra referat fra forhandlingsmøtet mellom innklagede og klager hitsettes:

”Avsluttende tilbakemelding fra AFK [Akershus fylkeskommune]:

Det ble gitt følgende tilbakemelding vedrørende tildelingskriteriene; Nor link er konkurransedyktige på pris, men det er ikke tilstrekkelig.

Nor link ble oppfordret til å utarbeide revidert tilbud.

Følgende forhold må synliggjøres;

- [...]

- Hvilke utsendelser til bruker og AFK er inkludert i tilbudet?

- Hva vil etablering og drift av kommunikasjon overfor bruker via Nor link koste? (spørring av saldo, etablering og oversendelse av nytt kort ved mistet, etc.)?

- Hvilken kostnad medfører det å endre oppgjørsløsningen i henhold til forespurte løsninger (se ovenfor)?

Nor link må synliggjøre hvilket ansvar og hvilken ressursbruk som vil tilfalle AFK i forbindelse med implementeringen. Alle kostnader som Nor link adresserer til AFK må være synliggjort. AFK forutsetter at det ikke vil påløpe kostnader ut over det som kommer fram i prisskjemaet.

Nor link ble bedt om å utarbeide en "realistisk" implementeringsplan, med utgangspunkt i kontraktssignering 15. mai.

AFK forutsetter at Nor link optimaliserer sitt tilbud på bakgrunn av de tilbakemeldinger, som ble gitt i møtet. Det er dette tilbud Nor link vil bli evaluert på."

- (10) I e-post av 19. april 2006 sendte klager et revidert tilbud. Fra det reviderte tilbudet hitsettes:

"2.5 Kontofonløsning

I tilbudet har vi forutsatt at AFK oppretter et telefonnummer som rutes til vår kontofon løsning. Kontofonløsningen vil gi saldo opplysning.

2.6 Service ovenfor oppdragsgiver, brukere og transportører

I tilbudet prises telefon og mail support til oppdragsgiver og transportører mellom kl. 08:00 til 16:00 man-fre.

2.7 Kundeservice

Nor-Link tilbyr kundeservice ovenfor kort brukere i tiden 0800 til 1600 hverdager. Kundeservice består av:

- Sperring av kort*
- Utsendelse av nytt kort*

For saldo opplysning henviser vi til kontofonløsning.

[...]

2.9 AFKs ansvar og ressursbruk

Følgende antas å være AFKs ansvar og ressursbruk:

- Oppfølging av prosjektet med hovedtyngde ressursbruk i planlegging og oppstartsfasen – Tidsperiode opptil 6 mnd. Ca. 3 timer i uken*
- Deltagelse i forprosjekt (3 arbeidsdager)*
- Orientering av transportører (1 arbeidsdag)*
- Kontraktuelle forhold ovenfor transportørene*
- Oppfølging av transportører i forhold til gjennomføring av integrasjon*
- Oppdatering av TT database*
- Saksbehandling og godkjenning/avslag av bruker i Safir*
- Oppdatering av saldoverdier i People-Link (event. Safir)*
- Skriftlig kommunikasjon med bruker i forhold til informasjon om TT ordningen i sin helhet.*
- Eventuelle andre rutiner og prosedyrer som Nor-Link ikke kjenner til*

2.10 Oppdatert prosjektplan

Med bakgrunn i kontraktssignering 15. mai, ferieavvikling og våre erfaringer fra Hedmark foreslår vi en utsettelse av prosjektstart med 3 mnd, dvs, driftstart 01. oktober 06. Dersom dette er upraktisk i forhold til AFKs rutiner foreslår vi driftstart 01. januar 07."

- (11) Rogaland Taxi leverte også et revidert tilbud etter forhandlingsmøtet. Fra det reviderte tilbudet hitsettes:

”I de avtalene vi hittil har inngått i forbindelse med drifting av TT-løsninger har vi hatt et klart utgangspunkt – prisen vi tilbyr skal dekke den tjenesten vi tilbyr – det skal ikke påløpe overraskelser for noen av avtalepartene. I det tilbudet vi har sendt Dem betyr dette bl a at

- *vi gjør hele jobben, bortsett fra å bestemme hvem som skal være brukere*
- *såfremt data foreligger, vil vi kostnadsfritt utarbeide nye rapporter*
- *vi utarbeider Excel-rapporter for fylkeskommunen på ønskede nivå*
- *vi distribuerer informasjon, ref tilbudstekst, til brukere og transportører, konvolutter, porto, brevark og arbeid er inkludert*
- *vi forestår økonomisk oppgjør til transportørene til faste, avtalte tider*
- *vi produserer sperrelistes til transportører i ønsket format*
- *vi sender personlige brev til brukere som er offline, både før pengene er brukt opp og når rammen er brukt*
- *vi forsøker å behandle brukerne personlig i stedet for mekanisk*
- *vi bestreber oss på at alle parter skal ha en positiv opplevelse i dialogen med RT*

[...]

Oppstartsdato

Forrige punkt [Bilde eller ikke bilde på TT-kortet] vil i sterk grad påvirke tempoet i oppstartsfasen. Vi er av den klare oppfatning at hvis bilde utelates vil det være kulant å kunne starte opp allerede 1/7-06. [...]

Vi antar at samtlige av transportører vil kunne ha lagt sine løsninger til rette innenfor tidsrammen fra beslutning til oppstart den 1/7-06. Som nevnt i tilbudet er vi her avhengige av 3. parts innsats og fylkeskommunens krav om transportørenes tilpasning til den nye ordningen. Rogaland Taxi kan ikke påvirke denne prosessen på andre måter enn å yte optimal assistanse hvor dette ønskes.”

- (12) I brev av 24. april 2005 ble klager meddelt at Rogaland Taxi AS var valgt som leverandør. I meddelelsesbrevet stod det:

”NOR-LINK AS ble ikke innstilt med følgende begrunnelse:

- *Pris: Deres totalpris er lavere enn valgt leverandør.*
- *Implementeringsplan og kostnad: Implementeringstiden er betydelig lenger enn valgte leverandør, samtidig som det også forutsettes opprettet et prosjekt med deltagelse fra ansatte i AFK. Implementering fra valgte leverandør medfører liten deltagelse fra AFK.*
- *Betalingskortets egenskaper: Det er ikke mulig å skille betalingskortenes egenskaper fra hverandre, med unntak for kortere levetid. Deres betalingskort har en betydelig kortere levetid enn valgte leverandør.*

- *Teknisk løsning: Det er vanskelig å skille de ulike løsningene fra hverandre, med unntak av off-line løsningen. Deres off-line løsning medfører en økonomisk belastning for transportører eller eventuelt AFK. Dette gjelder ikke for valgt leverandør.*
- *Servicetilbud mot oppdragsgiver, TT-brukere og transportør: Valgt leverandør har et mer personlig servicetilbud overfor TT-brukere.”*

(13) Kontrakt mellom innklagede og Rogaland Taxi AS ble inngått 5. mai 2006.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (14) Klagers tilbud er det økonomisk mest fordelaktige tilbudet for innklagede. Begrunnelsen som er gitt for å velge en annen leverandør er urimelig, usaklig og ikke begrunnet i kravspesifikasjonen, samt stridende mot likebehandlingsprinsippet. Klager vil kommentere evalueringen av de ulike tildelingskriteriene:
- (15) Klagers totalpris var lavere enn valgte leverandørs. Klager leverte det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.
- (16) Klagers implementeringstid er tre måneder lenger enn valgte leverandør. Klagers oppgitte leveringstid omfatter totalprosjektet inklusive tredjeparts integrasjon. Klager har erfaring fra slike prosjekter, og har tatt høyde for tredjeparts implementeringstid. Dette betyr at dersom tredjepart (taxisentralene) kan levere tidligere, vil prosjektet leveres tidligere. Tidslinjen er kun et forslag før forprosjektet og direkte kontakt med tredjepartene.
- (17) Innklagede har videre påpekt at klagers tilbud forutsetter et prosjekt med deltakelse fra innklagede. Dette er et forslag basert på erfaring og at kravspesifikasjonen ikke er detaljert nok. Kostnadene ved prosjektdeltakelse vil innklagede ha uavhengig av valg av leverandør.
- (18) Kredittkortlevetiden oppgitt i klagers tilbud er hva banken estimerer som kalkulert levetid. Klager benekter at klagers kort har kortere levetid enn andre aktører i markedet, da teknologien er lik for alle aktørene i markedet.
- (19) Klagers off-line løsning utgjør til sammen en belastning på kr 2500,- x 3 transportører (med fem biler) for til sammen kr. 12 500,-. Denne merkostnaden er ubetydelig for totalprosjektets kostnad. Det var da urimelig å legge vekt på dette i tilbudsevalueringen.
- (20) Klagers skisserte løsning på servicetilbud mot oppdragsgiver, TT-brukere og transportør er i henhold til krav fremsatt i møtereferat av 5. april 2006. Siden klager leverer personlig service og innklagede ikke har dokumentert andre krav til personlig service, finner klager evalueringen usaklig og stridende mot likebehandlingsprinsippet.

Innklagedes anførsler:

- (21) Innklagede har valgt det økonomisk mest fordelaktige tilbudet på basis av tildelingskriteriene oppgitt i konkurransegrunnlaget.

- (22) Det er riktig at klagers totalpris er lavere enn valgte leverandørs totalpris. Ved valg av tilbud har innklagede imidlertid lagt vekt på alle kriteriene oppgitt i konkurransegrunnlaget, ikke bare pris.
- (23) Ved forhandlingsmøte 5. april ble alle leverandørene bedt om å utarbeide en implementeringsplan med utgangspunkt i kontraktssignering 15. mai. Innklagede har evaluert klagers tilbud i henhold til denne prosjektplanen. Det gikk ikke frem at dette kun var et forslag før forprosjektering slik klager nå synes å hevde.
- (24) Innklagedes TT-sekretariat består av to personer, med liten ledig kapasitet. Dette medfører at implementering av klagers løsning krever tilføring og opplæring av annet kvalifisert personell. Dette vil medføre en vesentlig kostnad for innklagede. Tidsbruken vil være større enn klager har estimert. Valgte leverandørs løsning medfører ingen ekstra kostnader, og gir ytterligere fordeler knyttet til administrasjon og organisasjonmessige forhold.
- (25) Klager oppga kortets normale levetid til ca 730-1095 dager. Valgte leverandør oppga i sitt tilbud at normal levetid var 1800-3600 dager. Innklagede har ikke hatt forutsetninger for å overprøve opplysningene om levetid som ble gitt i tilbudene.
- (26) Det er riktig at klagers off-line løsning bare medfører en liten økonomisk kostnad i totalprosjektet. Forskjellen på klagers og valgte leverandørs løsning består i at valgte leverandørs løsning ikke medfører behov for å investere i nytt utstyr for transportører som er off-line. Transportøren kan her sende kravet manuelt, via web eller det kan åpnes for at taksameteret skal lese kortet og sende turen over på fil. Det er således en forskjell i økonomisk belastning for transportører eller innklagede. Men dette er ikke tillagt mer vekt enn forskjellen tilsier.
- (27) Klager forutsatte i sitt reviderte tilbud at innklagde opprettet et telefonnummer som rutes til deres kontofonløsning. Dette medfører kostnader. Valgte leverandør gir, på vegne av innklagede, kundeservice per telefon, web, wap eller via SMS 24 timer i døgnet 365 dager i året. Kundeservice per telefon vil være personlig telefonkontakt, ikke tradisjonell kontofon. Denne kundeservicen vil avlaste og effektivisere arbeidet i TT-sekretariatet. Valgte leverandør ble vurdert å tilby en kvalitativt bedre service overfor oppdragsgiver, TT-bruker og transportører.

Klagenemndas vurdering:

- (28) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Innklagede har lagt til grunn at anskaffelsen er en uprioritert tjeneste, jf forskrift om offentlige anskaffelser av 15.juni 2001 nr. 616 § 2-5 kategori (20). Klagenemnda legger tilsvarende til grunn, og anskaffelsen følger således forskriftens del I og III, jf § 2-1 (3).
- (29) Ved tilbudsevalueringen har oppdragsgiver et skjønn som bare i begrenset grad kan overprøves rettslig. Klagenemnda kan imidlertid prøve om evalueringen er saklig og forsvarlig, og i samsvar med de grunnleggende kravene til forutberegnelighet, likebehandling og gjennomsiktighet.

- (30) I tilknytning til tildelingskriteriet pris har klager anført at klagers totalpris var lavere enn valgte leverandørs, og at klager derfor leverte det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Den laveste pris trenger imidlertid ikke å være ensbetydende med det økonomisk mest fordelaktig tilbud, selv om det i dette tilfelle var en betydelig forskjell. I denne sak har innklagede evaluert tilbudene ut fra tildelingskriteriene nevnt i konkurransegrunnlaget.
- (31) Klagers implementeringsplan oppgir driftsstart 1. oktober 2006, altså tre måneder etter målet i konkurransegrunnlaget (1. juli). Klager anfører at planen var et foreløpig forslag. Så vidt klagenemnda forstår var imidlertid en tidligere levering enn 1. oktober fra klagers side avhengig av tredjemanns leveranser til klager. At innklagede i denne situasjon la vekt på at den valgte leverandør kunne levere 1. juli kan ikke sies å være usaklig eller uforsvarlig, men tvert om helt relevant.
- (32) Under kriteriet implementeringsplan og -kostnader har innklagde videre lagt vekt på forskjeller i tilbudene med hensyn til deltakelse fra innklagede under driften, hvilket får betydning for innklagedes kostnader. Økt deltakelse fra innklagede under driften ville øke innklagedes kostnader. Klagenemnda har ingen innvending mot at dette er vektlagt.
- (33) Ved tilbudsevalueringen må oppdragsgiver vanligvis kunne basere seg på opplysninger leverandørene har gitt i tilbudene. Klager har oppgitt at normal levetid for kortene var ca 730 til 1095 dager, og innklagede måtte således kunne legge dette til grunn for evalueringen.
- (34) Det synes å være enighet mellom partene om at klagers offline løsning medfører ekstrakostnader. Spørsmålet er om innklagede hadde anledning til å vektlegge disse ekstrakostnadene siden de var små. Innklagede er enig i at merkostnadene er små, men hevder at dette ikke er *"tillagt mer vekt enn forskjellen tilsier"*. Etter klagenemndas oppfatning må det i en vurdering av det økonomisk mest fordelaktige tilbud være anledning til også å legge vekt på små forskjeller.
- (35) Ved evalueringen av tilbudt service har innklagede funnet at Rogaland Taxi hadde en mer personlig service overfor TT-brukerne enn klager. Klagenemnda har ikke noen innvending mot denne vurderingen. Ettersom tildelingskriteriene her skal skjønnsmessig evalueres og graderes, og ikke benyttes som minstekrav, kan klagenemnda ikke se at innklagede skulle være forhindret fra å gi Rogaland Taxi bedre uttelling enn klager på tildelingskriteriet *"servicetilbud ..."*.

Konklusjon:

Klagers anførsler har ikke ført frem.

For klagenemnda,
19. februar 2007


Per Christiansen