



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Innklagede gjennomførte en konkurranse om rammeavtale for fagsystem (IKT) for barnehage og skole. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt kravet til nærmere begrunnelse i forskriften § 20-16(4) ved at han ikke hadde redegjort for vurderingen av valgte leverandørs tilbud. Klagers øvrige anførsler førte ikke frem.

Klagenemndas avgjørelse 8. september 2008 i sak 2008/112 -b

Klager: Oppad AS

Innklaget: Nordmøre interkommunale innkjøpssamarbeid

Klagenemndas medlemmer: Per Christiansen, Kai Krüger, Bjørg Ven

Saken gjelder: Tilbudsevaluering. Begrunnelse.

Bakgrunn:

- (1) Nordmøre interkommunale innkjøpssamarbeid navn (heretter kalt innklagede) kunngjorde 23. januar 2008 en konkurranse vedrørende anskaffelse av rammeavtale for Fagsystem (IKT) for barnehage og skole. Innklagede benyttet prosedyren konkurranse med forhandling, jf. forskriftens § 14-3(1) c.
- (2) Følgende tildelingskriterier fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 3.0:

"3.0 KRITERIA FOR TILDELING

Kriteriene er stilt opp i prioritert rekkefølge. Hvert kriterium vil bli vektet etter en målestokk fra 1 til 10 poeng. Tildelingen vil bli gjort på grunnlag av hvilket tilbud som økonomisk sett er det mest fordelaktige, basert på følgende kriterier og vektlegging:

- **30 % pris**
- **20 % faglige behov/funksjonalitet**
- **20 % brukervennlighet**
- **20 % tett samhandling til andre program**
- **10 % referanser på produktet**

[...]

FAGLIGE BEHOV/FUNKSJONALITET

Betyr om det er samsvar mellom våre dokumenterte behov og den funksjonalitet som blir tilbudt. Presentasjon av Use-case vil telle vesentlig.

BRUKERVENNLIGHET

Presentasjon av Use-case vil telle vesentlig.

[...]

REFERANSER PÅ PRODUKTET

Eksempel på andre leveringer til norske kommuner leverandøren har gjort. Vi er interessert i erfaring på produktet og ikke på leverandøren.

- (3) Ved tilbudsfristens utløp 25. mars 2008 kl 14.00 var det kommet inn tilbud fra tre leverandører. Alle ble vurdert til å oppfylle kvalifikasjonskriteriene. Samtlige tilbydere gjennomførte presentasjon av use-case. Dette er en praktisk oppgave tilbyderne skulle løse basert på fagsystemet (IKT) som ble tilbudt. Det ble holdt forhandlingsmøter og innklagede innhentet referanser.
- (4) Innklagede utarbeidet en intern vurdering av tilbudene 14. mai 2008 hvor det ble konkludert med at Visma leverte den økonomisk mest fordelaktige løsningen totalt sett. Det hitsettes fra vurderingen:

"Vurdering av tilbudene på "Fagsystem barnehage og skole for Orkidè"

[...]

"Faglige behov/funksjonalitet. Vektes 20 %.

Visma:

Barnehage: Alle 11 kommuner kan gjennomføre et barnehageopptak etter de faglige behov skissert i use-case. Gis 9,7 poeng.

Skole: Faglige behov knyttet til administrasjon av elever og grupper, skoleskyss, fravær/anmerkninger og karakterer, personale, SFO og rapportering dekkes i programmet. Et minus at vurderingsdelen bare gjelder terminkarakterer. Timeplanprogrammet oppleves som en svakhet i forhold til faglige behov. Gis 8,3 poeng. Samlet poengsum faglige behov/funksjonalitet barnehage og skole blir 9.

[...]

Oppad:

Barnehage: Opplevde systemet som oversiktlig, men trekker for manglende trekkefunksjon og overføringsliste som kun kan benyttes manuelt. Gis 7,4 poeng.

Skole: Arbeidsgruppen konkluderer med at mange viktige funksjoner dekkes. Systemet er noe uoversiktlig knyttet til håndtering av personalet og ellers ved at moduler ikke er ferdige. Gis 6,7 poeng. Samlet poengsum faglige behov/funksjonalitet barnehage og skole blir 7,1.

Brukervennlighet. Vektes 20 %.

Visma:

Barnehage: Systemet virker enkelt å bruke og lett å lære. Arbeidsgruppen konkluderer med at brukerterskelen er lav. Gis 9,3 poeng.

Skole: Systemet virker enkelt å bruke og lett å lære. Lav brukerterskel er viktig da mange av brukerne bare periodevis vil være aktive. Gis 8,1 poeng. Samlet poengsum brukervennlighet barnehage og skole blir 8,7.

[...]

Oppad:

Barnehage: Trekker ned på brukervennlighet p.g.a. at der var vanskelig å finne fram i menyvalget.

Gis 6,1 poeng.

Skole: Systemet krever omfattende opplæring. Brukerterskelen er høy fordi det oppleves vanskelig å finne frem i systemet. Gis 4,3 poeng. Samlet poengsum brukervennlighet barnehage og skole blir 5,2.

[...]

Referanser. Vektes 10 %

Brukerutvalget tok kontakt med referansene som leverandørene hadde oppgitt i anbudene. IST hadde oppgitt kun tre referanser og alle disse ble kontaktet. Vi tok

kontakt med 4 referanser som Visma og Oppad hadde oppgitt, da noen av kundene hadde tatt i bruk kun barnehagesystemet eller kun skolesystemet. Dette for å få sammenlignbare tilbakemeldinger.

Alle referansene ble stilt de samme spørsmålene:

- Når ble systemet satt i drift? Årstall er tilstrekkelig.
- Barnehageløsning— hvilket inntrykk har dere av løsningen. Faglig vurdering og brukerterskel (er systemet enkelt å bruke).
- Skole - hvilket inntrykk har dere av løsningen. Faglig vurdering og brukerterskel (er systemet enkelt å bruke).
- SFO - hvilket inntrykk har dere av løsningen. Faglig vurdering og brukerterskel (er systemet enkelt å bruke).
- Hvor fornøyd er dere med innføring/opplæring av systemene?
- Hvor fornøyd er dere med oppfølging (brukerstøtte og service)?
- Integrasjon. Har dere fått på plass de integrasjoner som er lovet? Hvilke systemer er integrert?
- Helhetsinntrykk?
- Anbefaler dere denne løsningen til andre kommuner?

Oppsummering

Visma: Lav brukerterskel og enkelt å bruke. Veldig bra opplæring, gode konsulenter som er servicerettet. God støtte fra support og konsulent. Fine brukermanualer, detaljert og grundig brukerhåndbok. Integrasjoner fungerer bra og fakturering via Agresso går bra. Godt fornøyd, men ser fram til modernisering. Ingen av de forespurte som har erfaring fra SFO-delen.

Oppad: Enkelt å bruke. Systemet dekker det behovet som vi har og gir den oversikten det skal. Skoledelen og barnehagedelen har ulike løsninger. Meget godt fornøyd med innføring/opplæring. Bærer noe preg av å være i vekst og hadde lite folk i starten til opplæring og kurs, men bedret seg. Rask respons, serviceinnstilt og imøtekommende. Integrasjon meget bra, både mot Agresso og sak/arkiv. Systemet fungerer godt hele tida. Oppgradering skulle vært enklere. Enkelte dårlige løsninger.

[...]

Etter en totalvurdering gis Visma 9 poeng, Oppad 8 poeng og IST 7 poeng på tildelingskriteriet referanse.

[...]"

- (5) Meddelelse om tildelingen ble oversendt til klager 6. juni 2008. Det hitsettes fra brevet:

"Vi vurderte tilbudet fra Visma Unique som det totalt økonomisk mest fordelaktige tilbudet på levering av fagsystem for barnehage og skole etter følgende kriterier:

[...]

2. Faglige behov/funksjonalitet

Presentasjon av use-case teller vesentlig.

Oppad har et oversiktlig system der mange viktige funksjoner dekkes, men minus for manglende trekkefunksjon og overføringsliste som kun kan benyttes manuelt. Systemet er noe uoversiktlig knyttet til håndtering av personalet og ellers ved at moduler ikke er ferdige.

Poengfordeling : Visma 9, Oppad 7,1 og IST 6,4.

3. Brukervennlighet

Presentasjon av use-case teller vesentlig.

Oppad sin løsning krever omfattende opplæring. Brukerterskelen er høy fordi det oppleves vanskelig å finne frem i systemet og i menyvalget.

Poengfordeling: Visma 8,7, Oppad 5,2 og IST 4,9.

[...]

5. Referanser

Det ble tatt kontakt med referanser som leverandørene hadde oppgitt, og alle referansene ble stilt de samme spørsmål.

Alle referansene ga tilbakemelding om at systemet er enkelt å bruke og dekker det behovet som kunden har og gir den oversikten det skal. Minus for at skoledelen og barnehagedelen har ulike løsninger. Meget godt fornøyd med innføring/opplæring. Bærer noe preg av å være et firma i vekst og hadde lite folk i starten til opplæring og kurs, men dette har forbedret seg mye. Rask respons fra brukerstøtte og de er serviceinnstilt og imøtekommende. Integrasjon mot Agresso og sak/arkiv er meget bra. Minus for enkelte dårlige løsninger og at oppgraderinger skulle vært enklere.

Poengfordeling : Visma 9, Oppad 8, IST 7.

Samlet vurdering

Etter en samlet vurdering av alle tildelingskriteriene basert på det som er økonomisk mest fordelaktig, er man kommet til at Visma er den beste tilbyderen med totalt 8,29, mens Oppad fikk 8,11 poeng og IST 7,41 poeng.

Klagefrist

Klagefristen er satt til 16. juni 2008 kl. 14.00."

- (6) Klager påklaget tildelingen i brev av 13. juni 2008. Det hitsettes fra brevet:

"[...]

I første omgang vil vi be om flere detaljer rundt vurderingen av Oppad mot vinner av konkurransen. Vi vil gjerne ha det på alle de 5 tildelingspunktene, og med en særlig utdyping på punktene 2 og 3.

2: Faglige behov/funksjonalitet

Her vil vi gjerne ha en oversikt over hvilken funksjonalitet dere mener at vinner av konkurransen har som Oppad ikke har, og motsatt. Andre kunder som bedømmer løsningene våre mener at Oppad har lik eller bedre funksjonalitet enn Visma Unique.

3: Brukervennlighet

På punktet om brukervennlighet scorer vi vesentlig lavere enn Visma Unique, på tross av at vi under punkt 5 i deres brev berømmes av våre brukere – som kjenner produktet langt bedre enn det inntrykk man kan få i gjennomgang av Use-case – for å ha et system som er enkelt å bruke.

Det henger ikke sammen at deltakerne på Use Case demonstrasjonen mener at de har fått en bedre oversikt over brukervennligheten i løsningene våre, enn det brukerne av løsningene våre har etter flere års bruk. Så her vil vi be om flest mulig detaljer."

- (7) Innklagede svarte på klagen i brev av 20. juni 2008. Det hitsettes fra brevet:

"Begrunnelsen som ble gitt i brev av 6. juni 2008 tilfredsstiller forskrift om offentlig anskaffelser sitt krav om begrunnelse § 20-16. En ytterligere begrunnelse med inngående detaljer om Oppad sitt system versus vinneren av konkurransen vil medføre at vi bryter forskriftens alminnelige regler om taushetsplikt § 3-6."

- (8) Saken ble brakt inn for klagenemnda i e-post av 24. juni 2008. Innklagede avventer kontraktinngåelse til saken er behandlet av klagenemnda.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (9) Klager anfører at det ikke er tilstrekkelig begrunnet hvorfor klager scorer vesentlig dårligere enn vinneren av konkurransen når det gjelder tildelingskriteriene funksjonalitet og brukervennlighet. Klager anfører at de fleste kommuner konkluderer med at brukervennlighet og funksjonalitet i de tre systemene er ganske like, slik at det vanligvis er pris som avgjør hvilken leverandør som blir valgt. Hvor annet enn pris har vært avgjørende er det vanligvis klager som har blitt valgt.
- (10) Klager anfører at han ikke kan akseptere at innklagede viser til § 3-6 om taushetsplikt når det gjelder tildelingskriteriet *"funksjonalitet"*.
- (11) Når det gjelder tildelingskriteriet *"brukervennlighet"* anfører klager at referanser skulle vært vektlagt ved evalueringen av *"brukervennlighet"*. Det vises her til innklagedes tildelingsbrev av 6. juni hvor det fremgår under punktet om tildelingskriteriet *"referanser"* at *"alle referansene ga tilbakemelding om at systemet er enkelt å bruke og dekker det behovet som kunden har og gir den oversikten det skal"*. Når brukerne er samstemt i at klager sine produkter er brukervennlige, har klager problemer med å forstå evalueringen under kriteriet *"brukervennlighet"*.

Innklagedes anførsler:

- (12) Innklagede bestrider at tildelingsevalueringen ikke er i samsvar med regelverket. Innklagede mener de har foretatt en objektiv vurdering av de ulike fagsystemene, basert på evalueringen av innlevert tilbud og use-case presentasjon.
- (13) Innklagede har gjort sitt ytterste for å behandle leverandørene likt ved evalueringen av tildelingskriteriene *"faglige behov/funksjonalitet"* og *"brukervennlighet"*. Dette ble gjort ved å la tilbyderne besvare identiske use-case, og deretter gi poeng basert på presentasjon av løsninger i fagsystem. Tilleggsfunksjoner som ikke var etterspurt i use-case var det ikke fokus på i evalueringen. Det vises også til e-post av 3. april 2008 fra innklagede til tilbyderne på spørsmål fra klager om muligheten for å presentere andre deler av sitt system enn det som var etterspurt i use-casen.
- (14) Arbeidsgruppene satt igjen med et noe uoversiktlig bilde av klagers fagsystem da klager hoppet mellom punktene i presentasjonen, og ikke gjennomgikk punktvis som oppsatt. Arbeidsgruppene konkluderte med at det var vanskelig å finne frem i fagsystemet sitt menyvalg, og de satt igjen med et inntrykk av at fagsystemet krever mye opplæring, noe som oppleves som lite brukervennlig.

- (15) Da 11 kommuner med forskjellige behov er med i anbudet, er det sannsynlig at innklagede har lagt vekt på andre forhold i konkurransegrunnlaget enn klagers øvrige kunder, og at innklagede derfor kom til et annet resultat enn andre av klagers kunder.
- (16) Innklagede anfører at all evaluering av referanser av produkt hører inn under tildelingskriteriet "*referanser*", og er således ikke trukket inn under andre tildelingskriterier. Det vil være i strid med lovens grunnleggende krav om forutberegnelighet å vurdere referanser under flere tildelingskriterier når dette ikke er oppgitt i konkurransegrunnlaget.
- (17) Innklagede er av den oppfatning at de ga en utfyllende begrunnelse til klager i meddelelsesbrevet, med å henvise til at klagers system manglet trekkfunksjon, og at de kun har overføringsliste som kan benyttes manuelt. Arbeidsgruppen som evaluerte use-case skole har skrevet at systemet er noe uoversiktlig knyttet til håndtering av personale på skolene og ellers ved at moduler ikke er ferdige. Innklagede tolket klagen dit hen at det var en sammenligning av funksjonene mellom vinneres produkt og klagers produkt, og en slik sammenligning mente innklagede gikk utover reglene knyttet til taushetsplikt, jf § 3-6 i forskrift om offentlige anskaffelser.

Klagenemndas vurdering:

- (18) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om Klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen følger etter sin opplyste verdi lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr 41 og forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr 402 del I og III, jf forskriftens §§ 2-1 og 2-2.

Tildelingsevaluering

- (19) I tilknytning til tilbudsevalueringen kan klagenemnda prøve om evalueringen er saklig og forsvarlig, og i samsvar med de grunnleggende kravene i lov om offentlige anskaffelser § 5, samt om det er lagt til grunn riktig faktum, jf. klagenemndas sak 2007/140.
- (20) Klager anfører at innklagede skulle vektlagt referansenes vurderinger under tildelingskriteriet "*brukervennlighet*". Referanser er inntatt som et eget tildelingskriterium, jf konkurransegrunnlagets punkt 3, og referanser er i utgangspunktet et lovlig tildelingskriterium så lenge det er egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, jf. EF-domstolens uttalelser i sak C-315/01.
- (21) Det fremgår av konkurransegrunnlagets punkt 3 at use-case skal telle vesentlig ved evaluering av tildelingskriteriet "*brukervennlighet*". Det fremgår ikke at referanser vedrørende brukervennlighet skal vektlegges ved evalueringen av "*brukervennlighet*".
- (22) Innklagede har, etter klagenemndas oppfatning, lagt vekt på momenter som fremgår av konkurransegrunnlaget ved evaluering av tildelingskriteriet "*brukervennlighet*". Klagenemnda finner på denne bakgrunn at innklagede ikke har brutt regelverket når referanser vedrørende brukervennlighet ikke er vektlagt under tildelingskriteriet "*brukervennlighet*".

Begrunnelse

- (23) Innklagede har opplyst i meddelelsesbrevet at tildeling har skjedd på bakgrunn av tildelingskriteriene i konkurransegrunnlaget, og redegjort for hvordan klager har scoret på hvert tildelingskriterium og hva det er trukket for. Poengfordelingen til de tre tilbyderne er vist under de enkelte tildelingskriteriene, og den samlede vurderingen går også frem av meddelelsesbrevet. Klagenemnda finner at dette oppfyller kravene i § 20-16 (1).
- (24) Av forskriftens § 20-16 (4) følger det at dersom en leverandør skriftlig anmoder om det, skal det senest innen 15 dager etter anmodning gis en "*nærmere begrunnelse for hvorfor [...] leverandøren ikke tildeles kontrakt*". Det fremgår av bestemmelsen at oppdragsgiver ved kontraktstildeling skal redegjøre for "*... det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler*". Dette begrunnelseskravet går lenger enn § 20-16 (1).
- (25) Klagenemnda har i flere saker lagt til grunn at en nærmere begrunnelse må forutsettes å skulle sammenligne mer inngående det valgte tilbudet med tilbudet til den leverandøren som anmoder om en nærmere begrunnelse, jf blant annet sakene 2003/49, 2005/8 premiss (35) og 2007/30 premiss (33). Videre har klagenemnda lagt til grunn at kravene til den nærmere begrunnelsens innhold og omfang til en viss grad vil måtte fastsettes på bakgrunn av innholdet i leverandørens skriftlige anmodning, jf sak 2003/61.
- (26) I brev av 13. juni 2008 ba klager om en utdyping av detaljer rundt vurderingen av Oppad sammenlignet med vinner av konkurransen, særlig på punktene 2 (faglige behov/funksjonalitet) og 3 (brukervennlighet). Innklagede besvarte henvendelsen ved brev av 20. juni 2008.
- (27) Utover opplysninger om hvilken poengsum klager og valgte leverandør har fått under tildelingskriteriet "*brukervennlighet*", er det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler når det gjelder brukervennlighet ikke beskrevet i den utvidete begrunnelsen. Heller ikke tildelingskriteriet "*funksjonalitet*" er ytterligere begrunnet i innklagedes brev av 20. juni 2008.
- (28) Innklagede anfører at begrunnelsesplikten i forskriftens § 20-16 er oppfylt i brev av 6. juni 2008, og at en ytterligere begrunnelse med inngående detaljer om valgte leverandørs produkters funksjonalitet og brukervennlighet vil medføre at innklagede bryter forskriftens § 3-6 om taushetsplikt.
- (29) Innklagede har ved klagenemndas behandling av saken sendt dokumenter med ytterligere opplysninger om valgte leverandørs tilbud i kopi til klager. Klagenemnda legger til grunn at opplysningene som fremgår av disse dokumentene derfor ikke er blitt ansett omfattet av taushetspliktbestemmelsen i forskriftens § 3-6. Disse opplysningene burde innklagede ha gitt klager når han ba om en ytterligere begrunnelse. Det er for øvrig ikke dokumentert at innklagedes håndtering av tilbudene skulle berøre taushetsbelagte forhold etter forskriften.
- (30) Etter klagenemndas mening viser ikke innklagedes begrunnelse i brev av 6. og 20. juni 2008 hvordan klagers tilbud er evaluert i forhold til valgte leverandørs tilbud. Begrunnelsen gjelder valgte leverandørs fortrinn på bestemte punkter uten at disse er vurdert i forhold til klagers tilbud på annen måte enn ved poengfordelingen. Klagenemnda finner på denne bakgrunn at begrunnelsen i innklagedes brev av 20. juni

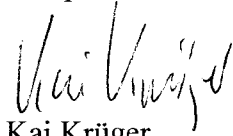
2008 ikke tilfredsstillende forskriftens krav til nærmere begrunnelse, jf forskriftens § 20-16 (4).

Konklusjon:

Nordmøre interkommunale innkjøpssamarbeid har brutt kravet til nærmere begrunnelse i forskrift om offentlige anskaffelser § 20-16 (4).

Klagers øvrige anførsler har ikke ført fram.

For klagenemnda,
8. september 2008



Kai Krüger