



**Klagenemnda  
for offentlige anskaffelser**

*Klager har deltatt i en konkurranse for anskaffelse av konsulenttjenester. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved at saksbehandlerne som evaluerte tilbudene var inhabile. Det ble videre anført at regelverket var brutt ved evalueringen av klagers tilbud, samt ved at innklagede ikke hadde kontaktet klagers referanser og ved at innklagede ikke hadde gitt klager tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør. Ingen av klagers anførsler førte frem.*

**Klagenemndas avgjørelse 2. februar 2009 i sak 2008/203**

Klager: Workplace Consulting AS

Innklaget: Innovasjon Norge

Klagenemndas medlemmer: Per Christiansen, Georg Fredrik Rieber-Mohn og Jakob Wahl

Saken gjelder: Tildelingsevaluering

**Bakgrunn:**

- (1) Innovasjon Norge (heretter kalt innklagede) kunngjorde 29. juli 2008 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av konsulenttjenester.
- (2) Anskaffelsen var beskrevet i konkurransegrunnlaget punkt 2:

*"Innovasjon Norge satser på tjenesteorientert arkitektur (SOA) for å samle forretningens mange systemer under samme plattform, og for å tilfredsstille nåværende og fremtidig behov for samhandling. Innovasjon Norge gjennomførte i 2006 et omfattende arkitekturarbeid som grunnlag for strategien, og har siden jobbet målrettet med tjenesteorientert arkitektur.*

*Innovasjon Norge ønsker å benytte innleid kompetanse på utvikling og forvaltning av applikasjonsporteføljen på Lotus Notes/Domino plattformen.*

*Innovasjon Norges behandling av finansieringssøknader og tilhørende aktiviteter blir i dag utført i en egenutviklet versjon til dels basert på en tidlig versjon av Symfoni Saksbehandling, i sin tid innkjøpt fra Cinet som i dag er eid av Symfoni Software AS.*

*Applikasjonene er i stor grad basert på bruk av rikkilient i terminalservermiljø, og er gjennom WebServices på BizTalk tett integrert mot andre fagsystemer i Innovasjon Norge, bl.a. elektronisk arkiv (e-phorte) reskontrosystemet CoreView, Oracle Datavarehus og informasjon om ansatte fra Agresso og eksterne registre som Enhetsregisteret og Folkeregisteret.*

*Vi ser etter en person som kan forvalte og videreutvikle dagens applikasjonsportefølje, i tillegg til å utføre teknisk support og feilretting på disse.*

**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

*I tillegg ser vi etter ressurser som kan delta i forbindelse med utviklingsprosjekter på Domino plattformen fremover. Det vil blant annet være prosjekter i forbindelse med integrasjon ved hjelp av BizTalk.*

*Det er en forutsetning at tilbyder kan vise til erfaring med integrasjon ved hjelp av WebServices.*

*Vi søker derfor etter kompetanse på utvikling og drift av Domino applikasjoner.*

*Statens standardavtale vil bli benyttet.”*

(3) Tildelingskriteriene fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 7:

*”7.1 Tildelingskriterier*

*Tildelingen skjer på grunnlag av hvilket tilbud som anses som det økonomisk mest fordelaktige, basert på følgende kriterier i prioritert, vektet rekkefølge:*

*Pris 40 %*

*Kvalitet 35 %*

*Leveransesikkerhet 25 %*

*7.1.1 Ved vurdering av tildelingskriteriet pris vil følgende vurderes:*

*engangskostnader med å sette seg inn i Innovasjon Norges organisasjon og Domino plattform med tilhørende applikasjonsportefølje.*

*Timepriser på tilbudte personer og andre betingelser, herunder rabatter og eventuelle reisekostnader. Timegodtgjørelse for reising til og fra oppdragssted dekkes ikke.*

*Alle priser skal være inklusive mva.*

*7.1.2 Ved vurderingen av tildelingskriteriet kvalitet vil følgende vurderes:*

*Ved vurderingen av tilbudets kvalitet, vil Innovasjon Norge legge vekt på de tilbudte personers utdannelse og/eller erfaring innen følgende fagområder:*

*For rollen forvaltning og utvikling:*

- *Notes utvikling*
  - *Notes formula*
  - *Lotus script*
  - *Java script*
  - *Java*
- *Drift av Domino*
  - *Oppgraderinger*
  - *Løpende rådgivning*
  - *Vurdering av konsekvenser ved endringer*
- *Forvaltning av applikasjoner på Domino plattformen*
- *Microsoft*
  - *Visual Basic for Applications*
  - *C# .Net*

- *Databaser*
  - *Kjennskap til flere RDMS systemer bl.a. Oracle og MS-SQL Server*
  - *Integrasjon mot Notes*
- *Integrasjon*
  - *Swing Integrator fra Swing-Software for integrering mot MS-Office*
  - *WebServices – konsummering og publisering*
  - *XML*
  - *Kjent med prinsippene for Tjenesteorientert Arkitektur*
- *Kravspesifikasjon*
- *Vedlikeholdsrutiner*
- *Dokumentasjon*
- *Kvalitetskontroll*

*For utviklingsprosjekter: Presenter 2 – 5 personer*

- *Domino Plattformen*
  - *Rådgivning*
  - *Oppgraderinger*
- *Notes utvikling*
  - *Notes formula*
  - *Lotus script*
  - *Java script*
  - *Java*
- *Microsoft*
  - *Visual Basic for Applications*
  - *C#.Net*
- *Databaser*
  - *Kjennskap til flere RDMS systemer bla Oracle og MS-Sql Server*
  - *Integrasjon mot Notes*
- *Integrasjon*
  - *Swing Integrator fra Swing-Software for integrering mot MS-Office*
  - *WebServices – konsummering og publisering*
  - *XML*
  - *Kjent med prinsippene for Tjenesteorientert Arkitektur*
- *Kravspesifikasjon*
- *Dokumentasjon*
- *Kvalitetskontroll*

*7.1.3 Ved vurdering av tildelingskriteriet leveringssikkerhet vil følgende vurderes:*

*Tilgjengelighet på tilbudte konsulenter*

*Sikkerhet for at konsulenter satt på oppdrag fullfører*

*Sikkerhet for at ved evt. skifte av konsulent at vi får samme kompetanse og erfaring*

*Prioritet Innovasjon Norge får i organisasjonen.*

## *7.2 Dokumentasjon*

*Som grunnlag for oppdragsgivers evaluering, jf. punkt 7.1 ovenfor, skal tilbyder vedlegge følgende:*

*- Timepriser, samt pris for engangskostnader med å sette seg inn i Innovasjon Norges strategier og organisasjon*

- CV til tilbudt personell som beskriver utdannelse, erfaring, sertifiseringer og referanser
- Skriftlige attester fra oppdragsgivere fra tilsvarende oppdrag som tilbudt personell har jobbet med
- Redegjørelse for den prioritet oppdragsgiver vil få og den metode som tilbys for utføring av det aktuelle oppdrag, herunder hvordan team vil bli bemannet og personressursene utnyttet."

- (4) Innklagede sendte før tilbudsfristen ut spørsmål og svar i forbindelse med anbudet. Herfra hitsettes:

*"I forbindelse med denne forespørselen har følgende spørsmål blitt stilt:*

- A) Skal noen sitte fast tilgjengelig hos dere?*
- B) Hvem drifter applikasjonene deres i dag?*
- C) Hvordan er samarbeidsformen mellom forvalter og driftsmiljø?*
- D) Er det tenkt at vi skal stille med prosjektleder og ta ansvar for utviklingsprosjekter eller skal vi kun levere teknisk kompetanse inn?*
- E) Kan dere si noe om hvem som leverer dette i dag?*
- F) Hvilket ansvar vil vi pålegges utover det å stille med dyktige konsulenter?*
- G) Kan dere gi en mer detaljert oversikt over antall og type applikasjoner som omfattes av oppdraget?*
- H) Hvordan er fremtiden for plattformen hos dere?*

*Svar:*

- A) Vi vil at den personen som skal ha rollen som forvaltning og utvikling skal sitte her i Innovasjon Norge sine lokaler i Oslo.*
- B) Vi drifter applikasjonene selv i dag, men i samarbeid med dagens leverandør av forespurte tjenester.*
- C) Samarbeidsformen mellom forvalter og drift er at endringer på driftsplattformen er det driftsmiljøet som skal utføre. Men det er opp til de å ta med seg den kompetansen man evt trenger. Endringer i applikasjonen avtales og godkjennes via RFC'er og planlegges sammen med drift.*
- D) I forhold til tekniske prosjekter så vil det være begge deler. I noen prosjekter trenger vi teknisk kompetanse i forhold til Domino plattformen og de utviklede applikasjonene. I andre så vil det kunne være et rent utviklingsoppdrag hvor leverandøren vil ha ansvar for leveransen på Domino plattformen og applikasjonene. Så langt har dette i hovedsak vært i forbindelse med innføringen av SOA plattform.*
- E) Vi ser ikke at dette har noen betydning for et evt tilbud.*
- F) Er ikke helt sikker på hva man sikter til her, men vi forholder oss til Statens standard avtaler og innholdet i disse. Et evt utvidet ansvar vil bli avklart i de forskjellige prosjekter.*
- G) Hovedapplikasjonen er saksbehandling av finansielle saker.*
- H) Vi vil holde på Domino plattformen i den perioden forespørselen gjelder. Det foreligger ingen planer om å bytte den ut."*

- (5) Frist for å levere tilbud i konkurransen var 15. september 2008 kl. 12.00. Ved utløpet av fristen hadde tre leverandører levert tilbud, blant disse var Workplace Consulting AS (heretter kalt klager) og Item Consulting AS (heretter kalt valgte leverandør). Fra punkt 2 og 3 i klagers tilbud hitsettes:

*”2 Tidligere leveranser*

*Workplace Consultings konsulenter har gjort en rekke utviklingsleveranser basert på IBM Lotus Domino. Vi har her valgt å beskrive noen relevante prosjekter, med kontaklinformasjon til kundens ansvarlige representant. Disse kundene er underrettet om at de er nevnt i dette tilbudssvar, og er villige til å stille som referanse for Innovasjon Norge. De nevnte prosjekter er alle levert av de tilbudte konsulenter.*

*[...]*

*3 Beskrivelser av tilbudte personer*

*Workplace Consulting tilbyr Innovasjon Norge en rekke fagpersoner. Det vil være opp til Innovasjon Norge hvor mange og hvem som vil bli involvert i denne leveransen. Vedlagt følger CV til alle de involverte konsulenter.*

*3.1 Rollen som forvaltning og utvikling Prosjektdeltaker*

*Leveranseansvarlig fra Workplace Consulting AS: E.H*

*Rådgivende Konsulent: [E.H.]*

*Forvaltning og utvikling: [O.R.]*

*Forvaltning og utvikling: [K.L.S]”*

- (6) Innklagede informerte klager om valg av leverandør i brev av 8. oktober 2008. Fra brevet hitsettes:

*”Totalt har vi mottatt tre tilbud. Etter frist for innlevering av tilbud, har de mottatte tilbud blitt vurdert i henhold til de i konkurransegrunnlaget oppstilte tildelingskriterier punkt 7.1:*

*[...]*

*Resultatet av vurderingen ble at da Item Consulting AS samlet sett har levert det mest fordelaktige tilbud basert på ovennevnte tildelingskriterier. Deres tilbud nådde dessverre ikke opp. For tildelingskriteriet pris scoret Workplace Consulting AS bedre enn de som ble valgt. I kvalitetsvurderingen ble dere vurdert lavere. Deres leveransesikkerhet ble vurdert lik. Basert på ovennevnte vektning ble ikke dere valgt.”*

- (7) Klager påklaget tildelingsbeslutningen i brev av 9. oktober 2008. Fra brevet hitsettes:

*”Ut fra vektingskriterier skulle man anta at Workplace Consulting skulle få tildelt rammeavtalen med mindre dere vurderer at Workplace Consulting ikke har kompetanse til å gjennomføre de utlyste oppgaver tilfredsstillende.*

*Undertegnede har vært ansatt deleier i Item Consulting i perioden 1999 til 2006. Vi kan med vår inngående kjennskap til selskapet ikke se at Workplace Consulting AS har vesentlig dårligere kvalitet på våre konsulents kompetanse og erfaring enn Item Consulting – snarere tvert imot.*

*Våre tilbudte konsulenter har sertifisert kompetanse og kundereferanser som bekrefter vår inngående erfaring med de tjenester Innovasjon Norge etterspør. Vi i Workplace anser oss for å være i det absolutte toppsjiktet i landet på de forespurte kompetanseområder. Det faller derfor vanskelig for oss å akseptere at Innovasjon*

*Norge anser at våre tilbudte konsulenter har vesentlig dårligere kvalitet på sin kompetanse enn Item Consulting”.*

- (8) Etter å ha mottatt klagen foretok innklagede en ny evaluering av tilbudene. Resultatet av evalueringen ble sendt klager i brev av 4. november 2008:

*”Vi har etter mottak av deres klage på vår tildeling gjennomført en ny vurdering av Deres og de andre tilbudene vi mottok for å sikre at vårt grunnlag for tildeling er korrekt.*

*Den fornyede vurdering har ikke forrykket resultatet.*

*For tildelingskriteriene har dere fått følgende poeng etter vekting:*

|                                  |                     |
|----------------------------------|---------------------|
| <i>Pris (40 %)</i>               | <i>360,00</i>       |
| <i>Kvalitet (35 %)</i>           | <i>180,25</i>       |
| <i>Leveransesikkerhet (25 %)</i> | <i>225,00</i>       |
| <i>Totalt</i>                    | <i>765,25 Poeng</i> |

*De som ble valgt fikk følgende poeng etter vekting:*

|                                  |                      |
|----------------------------------|----------------------|
| <i>Pris (40 %)</i>               | <i>280,00</i>        |
| <i>Kvalitet (35 %)</i>           | <i>301,875</i>       |
| <i>Leveransesikkerhet (25 %)</i> | <i>212,5</i>         |
| <i>Totalt</i>                    | <i>794,375 Poeng</i> |

*Under tildelingskriteriet Kvalitet så er rollen som:*

*”Domino Drift & Forvaltning” beskrevet slik:*

*[...]*

*Her leverte dere tilbud på to personer som samlet ble vurdert til 3,5 før vekting.*

*Punkter dere ikke scoret bra på er:*

*Notes Utvikling  
Forvaltning av applikasjoner på Domino Plattformen  
Databaser  
Integrasjon*

*”For utviklingsprosjekter: Presenter 2-5 personer”*

*[...]*

*Her leverte dere tilbud på 6 personer som samlet ble vurdert til 6,8 før vekting.*

*Punkter dere ikke scoret bra på er:*

*Microsoft  
Databaser  
Integrasjon*

*De som ble valgt er vurdert følgende:*

*For rollen: ”Domino Drift & Forvaltning”*

*De er samlet vurder til 8,5 før vekting.*

*Punkter de scoret bra på:*

*Notes utvikling  
Forvaltning av applikasjoner på Domino Plattformen  
Databaser  
Integrasjon*

*For rollen: "For utviklingsprosjekter: Presenter 2-5 personer"  
De er samlet vurdert til 8,75 før vekting.  
Punkter de scoret bra på:*

*Utvikling  
Databaser  
Integrasjon*

*Samlet sett så scorer dere dårligere enn de som ble valgt på grunn av tildelingskriteriet kvalitet."*

- (9) Klager påklaget innklagedes evaluering i brev av 5. november 2008.
- (10) Den 12. november 2008 ble det avholdt et møte mellom klager og innklagede der innklagedes valg av tilbud ble gjennomgått. Innklagede pekte på de områdene der de konsulentene som klager tilbød, hadde manglende erfaring i forhold til det som var etterspurt i konkurransegrunnlaget. Innklagede sendte et brev med oppsummering fra møtet til klager den 16. desember 2008.
- (11) Saken ble klaget inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser i brev av 19. november 2008.
- (12) Innklagede avventer kontraktsinngåelse til klagenemnda har behandlet saken.
- (13) I brev til klager av 19. desember 2008 har innklagede redegjort for evalueringsmodellen. Det hitsettes følgende om evaluering av tildelingskriteriene "pris" og "kvalitet".

*"For tildelingskriteriet Pris:*

*Vi setter opp et tenkt antall timer som skal kjøpes innenfor de forskjellige områdene som er etterspurt og for denne anbudskonkurransen er det disse nivåene av konsulenter vi har lagt til grunn:*

- *Forvaltningsrollen*
- *Utvikler Høyt nivå (Seniorrådgiver)*
- *Utvikler Vanlig nivå (Rådgiver)*
- *Utvikler Lavt nivå (Juniorrådgiver)*

*Vi multipliserer dette med den timeprisen som er tilbudt for dette konsulentnivået. Vi har i tillegg en mal for hvor lang tid vi anser det tar å sette seg inn i IN organisasjon og Domino Plattform med tilhørende applikasjonsportefølje. Disse summene legges sammen og vi får da en samlet sum for leveransen for aktuell tilbyder. Ved siden av har vi en tabell som går fra 1-10 hvor hvert poeng har ett fra – til beløp, totalsummen fra aktuelle tilbyder matches opp og poeng blir tildelt. Vi legger også inn de andre betingelser som eventuelt ligger i tilbudet og som vil påvirke totalsummen. Skalaen er*

basert på det totale antall timer som vi legger inn i kalkylen multiplisert med en gjennomsnittlig timepris. Denne timeprisen settes ut i fra hva vi mener er laveste timepris og hva vi mener er høyeste timepris i henhold til standard konsulenttimepriser innenfor etterspurt område.

#### *For tildelingskriteriet Kvalitet*

For vurdering av tildelingskriteriet kvalitet har vi lagt inn de forskjellige områdene vi etterspør tjenester innenfor og legger inn karakterer i forhold til utdanning og erfaring innenfor disse. Vi har for denne anbudskonkurransen lagt inn to hovedområder med underområder som spesifisert i konkurransegrunnlaget. Poengene her akkumuleres opp til en totalkarakter for kvalitet.

Skalaen er lik for begge områder (Forvaltningsrollen og for Utviklingsprosjekter):

#### *Utdanning:*

1. Ingen utdanning
2. Folkehøyskole
3. Videregående
4. Relevant videregående
- 5 Høyskolekandidat uten relevanse.
6. Høyskolekandidat, eller Bachelor/Ingeniør uten relevanse.
7. Relevant Ingeniør utdanning eller Bachelor. Master eller Siv. Ingeniør uten relevanse.
8. Flere relevante Ingeniør/Bachelor studier.
9. Relevant master eller Siv. Ingeniør.
10. En eller flere relevante Mastere/Siv. Ingeniør, eller relevant Master/Siv. Ingeniør med relevant Bachelor/Ingeniør i tillegg.

#### *Erfaring:*

1. Ingen erfaring med underpunktet.
2. Noe erfaring med underpunktet.
3. kurset/sertifisert på underpunktet.
4. kurset/sertifisert og har noe erfaring med underpunktet.
5. Erfaring med og deltatt i leveranser.
6. Erfaring med, kurset/sertifisert, og deltatt i leveranser.
7. Lang erfaring med og deltatt i leveranser.
8. Lang erfaring med, kurset/sertifisert og deltatt i leveranser.
9. Lang erfaring med og vært ansvarlig for underpunktet.
10. Lang erfaring med, kurset/sertifisert, og vært ansvarlig for underpunktet.”

#### **Anførsler:**

##### ***Klagers anførsler:***

- (14) Klager stiller spørsmål ved kompetansen og habiliteten til de personene som har evaluert tilbudene. Klager antar at de tre personene som har deltatt i vurderingene arbeider i innklagedes dataavdeling, og derfor kjenner konsulentene fra valgte leverandør, som også har kontrakten i dag. Innklagede har fokusert på at det bare er gitt



poeng på forhold som fremgikk direkte av tilbudene. Innklagede har i flere år hatt valgte leverandørs konsulenter inne som utførende konsulenter, og har dermed hatt rik anledning til å ikke bare vurdere valgte leverandørs tilbud, men også hvordan de arbeider. Etter klagers mening er det rimelig å anta at de vurderinger som er foretatt er subjektive, og gjenspeiler et ønske fra innklagede om å fortsatt benytte valgte leverandør, selv om dette koster mer.

- (15) Når det gjelder priselementet, er forskjellen mellom valgte leverandør og klager betydelig. Klager har vanskelig for å forstå hvordan innklagede har vektet de ulike tilbud når det kun skiller to poeng mellom tilbudene. Det skiller mer enn 20 % på totalprisen som innklagede har kommet frem til. Når klager vet at vanlig prising av denne typen langsiktige konsulenttjenester ligger mellom kr 800,- og kr 1 000,- per time, betyr det at valgte leverandør er mer enn 50 % dyrere enn klager. Klager kan ikke se at dette gjenspeiler seg i vurderingen av tilbudene.
- (16) Innklagede har brutt regelverket ved å benytte en skala for evaluering av pris som ikke skiller tilbudene godt nok fra hverandre. Den skalaen som er benyttet representerer ikke de timeprisene markedet i dag betaler for denne typen tjenester, og er derfor ikke finmasket nok til at relevante forskjeller mellom tilbudene kommer frem. Ved å strekke skalaen ut over de markedspriser konsultentselskapene tilbyr skiller det kun 2 poeng, det vil si 20 %, mellom klager og valgte leverandør, til tross for at den reelle prisforskjellen er nærmere 50 %. Den skalaen innklagede har benyttet gir samme poengsum for tilbud der det skiller inntil kr 294 000, det vil si ca. 9 %, i totalprisen.
- (17) Innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av tildelingskriteriet "*kvalitet*" ved å ikke kontakte referanser eller foreta undersøkelser for å avdekke klagers kompetanse. Klager kunne ha beskrevet sin erfaring mer inngående overfor innklagede. Den kompetanse som etterspørres er imidlertid "*hylleware*". På grunn av konkurransehensyn er det ikke alltid ønskelig for våre kunder at vi henviser til tidligere utførte oppdrag. Klager har derfor ikke for vane å beskrive hvert enkelt prosjekt klagers konsulenter har arbeidet med. Ved å spesifisere beståtte sertifiseringer fra IBM, har klagers konsulenter et bevis på erfaring og kunnskap som IBM finner relevant. Denne måte å beskrive kunnskap på fordrer at de som skal tolke erfaringen tar seg bryet med å sette seg inn i hva de ulike sertifiseringer fra IBM innebærer. Innklagede har valgt å ikke ta hensyn til dette.
- (18) Innklagede har brutt regelverket ved evaluering av tildelingskriteriet "*kvalitet*" ved å kun legge to av de tilbudte konsulenters erfaring til grunn. Klager mener det er godt kommunisert at alle de tilbudte konsulentene er tilgjengelige for innklagede, og at det er den totale kvaliteten/kompetansen som skal ligge til grunn for beregningen. Ved den første evalueringen så innklagede bort fra en av klagers konsulenter, da denne også var daglig leder i firmaet. Daglig leder arbeider som konsulent, og har gjennom hele 2008 fakturert på lik linje med de øvrige konsulentene i firmaet.
- (19) Innklagede har foretatt en uforsvarlig vurdering av klagers kompetanse på "*forvaltning og utvikling*" under tildelingskriteriet "*kvalitet*". Innklagedes skjønnsmessige vurdering avviker sterkt fra de poenggivningskriteriene som fremgår av innklagedes poengskala. Klager vil her peke på flere punkter:

- (20) Når det gjelder underkriteriet "*utvikling*" har innklagede gitt klager tre poeng. Klager skulle hatt minimum åtte poeng på dette kriteriet. Det følger av innklagedes poengskala at det gis åtte poeng for "*lang erfaring med, kurset/sertifisert, og deltatt i leveranser*". Det fremgår av CV'ene vedlagt klagers tilbud at klagers konsulenter har sertifiseringer innen både forvaltning og utvikling som er oppdatert på teknologien i over tolv år. Klager har også oversendt attester fra tidligere leveranser og beskrevet referanser som understøtter klagers lange erfaring innen utvikling og forvaltning.
- (21) Når det gjelder underkriteriet "*integrasjon*" har innklagede begått en grov feil ved å gi klager ett poeng. Ett poeng tilsier ingen erfaring med underpunktet. Klagers konsulents CV'er og arbeidserfaring viser tydelig at konsulentene har god erfaring med integrasjonsarbeide. Som eksempel kan nevnes at O.R. har beskrevet integrasjon med Microsoft, samt en generell god historikk av relevante sertifiseringer. K.L.S. har beskrevet en rekke sertifiseringer med IBM WebSphere Portal prosjekter. Innklagede bør være kjent med at dette representerer dybdeerfaring med integrasjon på flere plan, siden portalprosjekter primært går ut på å integrere underliggende systemer inn i en ny felles arbeidsflate. De beskrevne prosjekter for Medinor og Sogn og Fjordane fylkeskommune er begge prosjekter med integrasjon mellom Lotus Domino og andre systemer. I vårt tilbud er det beskrevet flere tidligere leveranser med utstrakt bruk av integrasjon mot ulike databaser. Leveranse og kundeattest fra NGI, Parat, NIVA, GENO, Jotun AS og Norsk Sykepleierforbund beskriver alle ulike former for integrasjon. Innklagede har ikke tatt seg bryet med å kontakte våre referanser eller tatt hensyn til vedlagte skriftlige attester fra klagers kunder som beskriver klagers erfaring med integrasjon.
- (22) Innklagede har også på underkriteriet "*databaser*" gitt klager ett poeng. Klagers kundereferanser beskriver erfaring med de fleste større databaseteknologier. Klager har for NGI og NIVA utviklet integrasjon mot Oracle databaser, for Parat har klager integrert mot MS-SQL for å nevne noen. Lotus Domino er en database server, klager konsulenter har lang dokumentert erfaring med denne. Alle de tilbudte konsulentene er faglig sterke teknikere med god formell utdanning, dette innebærer pedagogisk utdanning innen databaser. Å gi klager ett poeng på underkriteriet er en grov feilvurdering.
- (23) Utvikling: Klagers referanser dokumenterer god erfaring med Domino drift og forvaltning. Alle tilbudte konsulenter har beskrevet sine kvalifikasjoner og underbygget erfaring med tekniske IBM sertifiseringer. Klagers konsulenter er uvanlig godt sertifisert, langt bedre enn valgte leverandørs konsulenter. Ved utarbeidelse av tilbudet forutsatte klager at de som skulle vurdere tilbudene hadde noe kunnskap om IBMs sertifiseringer og hva disse bestod i.
- (24) Klager har ikke fått tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør.

***Innklagedes anførsler:***

- (25) Innklagedes saksbehandlere var ikke inhabile. Det er forvaltningslovens regler om habilitet som gjelder for offentlige anskaffelser. Innklagedes saksbehandlere oppfylte ikke vilkårene for inhabilitet i forvaltningslovens § 6 1. og 2. ledd. En av innklagedes saksbehandlere sitter i samme avdeling som konsulentene fra valgte leverandør. Arbeid i samme avdeling som konsulenter fra et annet firma arbeider i er ikke et særskilt forhold

som medfører inhabilitet. Et slikt forhold er heller ikke et brudd på likebehandlings- og diskrimineringsprinsippene i lovens § 5 og forskriftens § 3-1.

- (26) Det medfører ikke riktighet at valgte leverandørs tilbud har 50 % høyere pris enn klagers tilbud. Basert på innklagedes estimerte timeforbruk er totalkostnadene ved valgte leverandørs tilbud 20 % høyere enn klagers.
- (27) Poengskalaen innklagede benyttet ved evalueringen av tildelingskriteriet "*pris*", var basert på markedspriser, og var finmasket nok til å vise relevante forskjeller i tilbudene. Timeprisene i skalaen gikk fra kr 950,- per time til kr. 1850,- per time. Skalaen baserer seg på en prisforskjell for hvert poeng på kr 100,- noe som er normal standard å vurdere priser ut fra. En slik skala sikrer at relevante forskjeller i tilbudene gjenspeiles i tildelingen av poeng. Det faktum at leverandørene i en konkurranse får poeng som ligger innefor den øverste delen av skalaen på priskriteriet refererer seg til de inngitte prisene, og ikke til at skalaen ikke er finmasket nok.
- (28) Innklagede har ikke brutt regelverket ved evaluering av tildelingskriteriet kvalitet. Ved evalueringen har innklagede kun gitt poeng på det som fremgikk direkte av tilbudene. Klager har innrømmet at klagers erfaring ikke er spesielt inngående beskrevet i tilbudet. Klager hevder at dette er på bakgrunn av "*konkurransehensyn*", det vil si av hensyn til klagers kunder. Klager hadde mulighet til å anonymisere beskrivelsen av sin erfaring. I tillegg har enhver offentlig oppdragsgiver taushetsplikt om forretningshemmeligheter inngitt i tilbud, slik at dette hensynet ikke gjør seg gjeldende.
- (29) Klager har i sin evaluering opp mot innklagedes poengskala vurdert sin kompetanse ut fra de ressursene som ble tilbudt i andre deler av konkurransen. I vurderingen av om en leverandør er kvalifisert vil man vurdere leverandørene og deres ressurser generelt. I en tildelingsevaluering skal man imidlertid vurdere de ressurser som er tilbudt for den aktuelle tjenesten.
- (30) Bakgrunnen for at klager fikk lavere poengsum på "*forvaltning og utvikling*" enn valgte leverandør, er at de tilbudte ressurspersonene fra klager har liten eller ingen erfaring med forvaltning av applikasjoner på Dominoplattformen. De har også liten eller ingen erfaring med Notes utvikling på de kriteriene innklagede har skrevet i konkurransegrunnlaget. De sertifiseringene klager har vist til når det gjelder "*forvaltning og utvikling*", omfatter ressurser som er tilbudt på den delen av anskaffelsen som gjelder "*utviklingsprosjekter*". Videre var det ikke dokumentert kompetanse på databaser og integrasjon. Ut fra ressurspersonenes CV er det klart at deres kompetanse ligger i drift av Dominoplattformen og standardapplikasjoner på denne plattformen, et område som ikke var etterspurt i konkurransegrunnlaget. Det fremgår klart av konkurransegrunnlaget at innklagede ikke etterspør videreutvikling av selve Notes Domino-plattformen. Det er de egenutviklede applikasjonene innklagede har på plattformen, som skal forvaltes og utvikles. Dette er ingen "*hylleware*" slik klager beskriver, og kan følgelig ikke utføres av enhver med administrasjons- og driftserfaring på Lotus Notes Domino-plattformen.
- (31) Innklagede har ikke brutt regelverket ved ikke å foreta ytterligere undersøkelser for å avdekke klagers kompetanse eller betydningen av klagers formelle sertifiseringer. Det er tilbyders eget ansvar å sørge for at tilbudet inneholder nok informasjon til at oppdragsgiver kan vurdere tilbudet på best mulig grunnlag. Det kan ikke oppstilles noe

krav om at oppdragsgiver skal kontrollere de opplysningene leverandørene gir i sine tilbud, med mindre det foreligger forhold som gir spesiell foranledning til det. Det foreligger ingen opplysninger i klagers tilbud som gir slik foranledning. Man må kunne forvente at en deltaker i en konkurranse opplyser om erfaring og andre ting etterspurt av oppdragsgiver på mer utfyllende måte enn i stikkordsform, for deretter å overlate til oppdragsgiver å innfortolke manglende informasjon og dokumentasjon.

- (32) Det var ikke vilkårlig av innklagede å ikke kontakte klagers referanser. Oppdragsgiver har noen ganger plikt til å kontakte referanser, men det er ingen generell plikt til å ta kontakt med samtlige referanser som oppgis i et tilbud. Det fremgår av konkurransegrunnlaget at det skulle opplyses om referanser for de oppførte ressurspersonene. Slike referanser er ikke oppgitt i klagers tilbud, her er det kun levert referanser for klagers tidligere leveranser. Det er ikke opplyst i konkurransegrunnlaget at innklagede ville kontakte referanser, det fremgår klart at skriftlige attester legges til grunn ved evalueringen av tildelingskriteriet kvalitet. Skriftlige attester og referanser søker å oppnå det samme; å dokumentere tilbudets kvalitet i forholdt til de i konkurransen etterspurte tjenester. Klager hadde lagt fire attester for tidligere leveranser ved sitt tilbud. Dette var tilstrekkelig til å få inntrykk av kvaliteten på tilbudet. Det medfører derfor ikke riktighet at innklagede ikke har tatt hensyn til attester vedlagt tilbudet.
- (33) Innklagede har gitt klager tilstrekkelig begrunnelse for valg av leverandør. I meddelelsesbrevet av 8. oktober 2008 ble det gitt en kort beskrivelse av de relative fordeler ved valgte leverandørs tilbud i forhold til klagers tilbud. Etter at klager påklaget tildelingsbeslutningen, og det ble foretatt en ny tildelingsevaluering, ga innklagede en ytterligere begrunnelse og gjennomgang av den fornyede vurderingen, samt ny klagefrist. Videre ble det avholdt et møte mellom klager og innklagede, der innklagedes vurderinger ble nøye gjennomgått og forklart. I brev av 16. desember 2008 ble det gitt et referat fra møtet, samt en nærmere sammenligning av klagers og valgte leverandørs tilbud og score på tildelingskriteriet kvalitet. Dersom den første begrunnelsen for valg av leverandør var for dårlig er dette nå reparert.

#### **Klagenemndas vurdering:**

- (34) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse. Klagen er rettidig. Anskaffelsen er omfattet av lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 og forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og del III.

#### *Habilitet*

- (35) Det følger av forvaltningsloven § 6 2. ledd at en saksbehandler er inhabil "*når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet*", jf. *forskrift om offentlige anskaffelser § 3-7*.
- (36) Innklagede har opplyst at tre saksbehandlere deltok i evalueringen av tilbudene. En av dem arbeidet på den samme avdelingen som valgte leverandørs konsulent utførte sine tjenester. Spørsmålet er om dette er et særegent forhold som er egnet til å svekke tilliten til denne saksbehandlerens upartiskhet.
- (37) Kravene til habilitet er skjerpet i en konkurransesituasjon, og allmennheten må kunne ha tillit til at ingen av leverandørene er favorisert, og at konkurransen er åpen og reell, jf. klagenemndas saker 2003/13 og 2006/104 premiss 25.

- (38) Klager har vist til at innklagedes saksbehandlere hadde kjennskap til valgte leverandørs arbeid, og derfor kunne ta dette med i vurderingen av tilbudene. I sak 2004/3 premiss 27 la klagenemnda til grunn at et rent profesjonelt kjennskap ikke ga grunnlag for inhabilitet, og klagenemnda fant i saken at innklagedes representant ikke var inhabil selv om han var oppgitt som referansepersone i valgte leverandørs tilbud. Klagenemnda finner at resultatet må bli det samme i vår sak, selv om innklagedes profesjonelle kjennskap begrenset seg til en person hos valgte leverandør, mens denne kjennskapen i sak 2004/3 også gjaldt medarbeider hos leverandøren som ikke ble valgt.

*Evaluering av tildelingskriteriet "pris"*

- (39) Det er i utgangspunktet opp til oppdragsivers skjønn å avgjøre hvilken beregningsmodell som skal benyttes ved poenggivningen av pris. Poengberegningen må likevel sikre at relevante forskjeller mellom tilbudene gjenspeiles i de poengene tilbudene gis, jf. klagenemndas sak 2007/130 premiss 39.
- (40) Innklagede har gitt poeng på tildelingskriteriet "pris" ved at beregnet totalpris for tilbyderer gis poeng på en skala fra en til ti ut fra en tabell som viser hvilke priser som skal ha hvilken poengsum. Skalaen er basert på det totale antall timer som legges inn i kalkylen multiplisert med en timepris. Timeprisene innklagede har tatt utgangspunkt i er fra kr 950,- til kr 1 850,-. Klager har anført at disse timeprisene ligger utenfor markedspris for de aktuelle tjenestene, og at skalaen derfor ikke tar hensyn til relevante forskjeller i tilbudene, samt at skalaen har medført at valgte leverandør kun har fått to poeng mindre enn klager, selv om hans tilbud i realiteten var nesten 50 % dyrere.
- (41) Klagenemnda finner det vanskelig å overprøve de markedspris-baserte intervaller som innklagedes skala bygger på, og som utgjør grunnlaget for poengberegningen. Nemnda kan ikke se at det er noe ekstraordinært at skalaen baserer seg på en prisforskjell på kr. 100 pr. time mellom hvert poeng. Det kan etter omstendighetene heller ikke være noe spesielt påfallende i at en prisforskjell inntil kr. 294 000 kan gi samme poengberegning ved så vidt høye totalpriser som det her er tale om.
- (42) Klagers totale tilbudspris er 21% lavere enn valgte leverandørs tilbudspris. Dette er en betydelig prisforskjell, og det kan reises spørsmål om en forskjell på to poeng på innklagedes skala gjenspeiler denne forskjellen. Nemnda er under noen tvil kommet til at den skala som innklagede har benyttet, i tilstrekkelig grad gjenspeiler prisforskjellen, og at det derved ikke foreligger noe brudd på prinsippet om forutberegnelighet og etterprøvbarehet

*Evaluering av tildelingskriteriet "kvalitet"*

- (43) Under dette punktet har klager for det første anført at innklagede har brutt regelverket ved å unnlate å kontakte klagers referanser.
- (44) Om oppdragsgiver har plikt til å kontakte referanser vil bero på en tolkning av konkurransegrunnlaget, jf. klagenemndas saker 2008/141 premiss 39 og 2004/123 premiss 55.
- (45) Det fremgår av konkurransegrunnlaget punkt 7.2 at tilbyderne som grunnlag for oppdragsgivers evaluering av tilbyderne skulle legge "CV til tilbud personell som beskriver utdannelse, erfaring, sertifiseringer og referanser". Klager har tatt inn i sitt

tilbud kontaktinformasjon til referanser for selskapet, uten at det er oppgitt hvilke av konsulentene som har utført arbeidet. I CV'ene til de konsulentene som klager tilbød, var det ikke tatt inn informasjon om referanser. Slik klagenemnda tolker konkurransegrunnlaget har klager dermed levert en annen dokumentasjon enn den som er etterspurt, og klagenemnda kan ikke se at innklagede hadde plikt til å kontakte klagers referanser. Anførselen fører ikke frem.

- (46) Klager har videre anført at innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av tildelingskriteriet "*kvalitet*" ved å kun legge to av de tilbudte konsulentenes erfaring til grunn.
- (47) Det fremgår av konkurransegrunnlaget punkt 1 og 7 at konkurransen omfattet to funksjoner, en konsulent som skulle drive med "*forvaltning og utvikling*" og en gruppe konsulenter som skulle drive med "*utviklingsprosjekter*". Det fremgår av tildelingskriteriene i konkurransegrunnlaget punkt 7.1 at de to funksjonene ville bli evaluert separat under tildelingskriteriet "*kvalitet*".
- (48) Under punkt 3 i sitt tilbud har klager i punkt 3.1 oppgitt konsulenter til rollen "*forvaltning og utvikling*" og i punkt 3.2 konsulenter til "*utviklingsprosjekter*". Det er da kompetanse og erfaring for konsulenter nevnt i punkt 3.1 som må evalueres ved kvaliteten på tilbudet under tildelingskriteriet "*forvaltning og utvikling*".
- (49) I punkt 3.1 i tilbudet oppga klager tre personer, E.H. som rådgivende konsulent, O.R. og K.L.S. Innklagede har erkjent at i den første evalueringen ble kun O.R. og K.L.S. vurdert under denne funksjonen. Da innklagede foretok en ny evaluering ble imidlertid også E.H. vurdert, og klagenemnda går derfor ikke inn på hvorvidt det var et brudd på regelverket å utelate ham ved den første evalueringen.
- (50) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved å gi klager for lav poengsum på tildelingskriteriet kvalitet. Når det gjelder selve tildelingsevalueringen kan klagenemnda bare prøve om den er saklig og forsvarlig, og i samsvar med de grunnleggende kravene i lovens § 5, samt om innklagede har lagt riktig faktum til grunn, jf. klagenemndas saker 2007/140 premiss 28 og 2008/193 premiss 24.
- (51) Klager anfører for det første at klager skulle vært gitt flere poeng under forvaltning og utvikling, og henviser til innsendte sertifiseringer og attester. Slik klagenemnda forstår anførselene er klager og innklagede uenige om hvilken kompetanse klager har dokumentert når det gjelder rollen "*forvaltning og utvikling*". Innklagede hevder at de sertifiseringene som klager refererer til, tilhører personer som er tilbudt under utviklingsprosjekter, og dermed ikke kan vektlegges under "*forvaltning og utvikling*". Ut fra klagenemndas oppfatning, slik den er kommet til uttrykk i premissene 46 og 47, vil det være riktig å ikke legge vekt på sertifiseringer som andre personer enn de som skal fylle rollen under "*forvaltning og utvikling*", innehar. Dette fordi rollen for "*utviklingsprosjekter*" og "*forvaltning og utvikling*" er to forskjellige roller, som skal ivaretas samtidig av forskjellige personer. Innklagede kan da bare vektlegge sertifiseringer for de konsulenter som klager har tilbudt under hver rolle.
- (52) Hva som ellers er dokumentert, når det gjelder underpunktene "*integrasjon*" og "*databaser*", har klagenemnda ikke mulighet til å stilling til da det krever inngående kjennskap til den tjenesten som innklagede etterspør. Klagenemnda kan på samme

grunnlag ikke ta stilling til om klager burde fått flere poeng på grunnlag av de inngitte referanser. Klagenemnda kan for øvrig ikke se at innklagede har plikt til å innhente mer informasjon om klagers kompetanse, og mener innklagede må kunne forholde seg til det som fremgår skriftlig av klagers tilbud.

#### *Begrunnelse*

- (53) Det følger av forskriften § 22-3 (1) at oppdragsgiver skal gi skriftlig meddelelse til deltakerne i en konkurranse om hvem som skal tildeles kontrakt. Denne meddelelsen skal etter § 20-16 (1) gi en begrunnelse for valg av leverandør som inneholder *”tilstrekkelig informasjon om det valgte tilbudet til at leverandøren kan vurdere om oppdragsgivers valg har vært saklig og forsvarlig, i samsvar med angitt tildelingskriterier”*.
- (54) I brev av 8. oktober ble klager informert om valg av leverandør etter den første tilbudsevalueringen. Det fremkom her at klager hadde scoret bedre enn valgte leverandør på pris, lavere enn valgte leverandør på kvalitet og likt som valgte leverandør på leveransesikkerhet. Dette er etter klagenemndas mening ikke tilstrekkelig til å oppfylle kravet i § 20-16 (1).
- (55) Manglende oppfyllelse av kravet til begrunnelse kan repareres ved at det gis en ny begrunnelse, jf. blant annet klagenemndas sak 2007/157 premiss 56.
- (56) Etter at klager hadde påklaget tildelingsevalueringen foretok innklagede en ny tildelingsevaluering. Valg av leverandør var det samme. Innklagede sendte klager et nytt meddelelsesbrev 4. november 2008. Det var i brevet oppgitt hvor mange poeng klager og valgte leverandør hadde fått på hvert tildelingskriterium. Det ble også oppgitt hvilke av underkriteriene klager scoret dårlig på, og hvilke valgte leverandør scoret bra på. Det ble gitt ny frist for å klage. Klagenemnda finner at dette er tilstrekkelig til å oppfylle kravene i § 20-16 (1)

#### ***Konklusjon:***

Innklagede har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser.

For klagenemnda,

2. februar 2009

Georg Fredrik Rieber-Mohn