



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Klager har deltatt i en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale om innfordringstjenester og et saksbehandlingssystem. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt forskriften § 8-1 (1) bokstav a og kravet til forutberegnelighet i lovens § 5, ved at det ikke fremgikk av konkurransegrunnlaget hvilke funksjoner saksbehandlingssystemet skulle ha.

Klagenemndas avgjørelse 11. mai 2009 i sak 2008/212

Klager: KrediNor

Innklaget: Stavanger Parkeringsselskap KF

Klagenemndas medlemmer: Per Christiansen, Siri Teigum og Jakob Wahl

Saken gjelder: Mangelfullt utformet konkurransegrunnlag, kravet til forutberegnelighet.

Bakgrunn:

- (1) Stavanger parkeringsselskap KF (heretter kalt innklagede) kunngjorde 2. oktober 2008 en åpen anbudskonkurranse for inngåelse av rammeavtale om innfordringstjenester. Fra konkurransegrunnlaget hitsettes:

”1.1 Konkurransen gjelder

Stavanger Parkeringsselskap KF, i det følgende kalt oppdragsgiver, ønsker å motta tilbud på innfordring av parkeringsgebyr, tilleggsavgifter og kontrollavgifter som foretaket utsteder etter konsesjon gitt av samferdselsdepartementet. Det ønskes også tilbud på saksbehandlingssystem for registrering og behandling av illeggelser. Valgt tilbyder vil få overført filer med illeggelser.

1.2 Omfang og kontraktsverdi

Rammeavtalen skal omfatte produkter og tjenester i henhold til krav i konkurransegrunnlaget.

Leveransen skal innholde alle aktiviteter som er nødvendig for å innfordre kravene til oppdragsgiver. Alle henvendelser fra debitor om betalingsspørsmål skal håndteres av tilbyder. Oppdragsgiver foretar selv klagesaksbehandling etter parkeringsforskriften, dvs. vurdering av illeggelsenes lovlighet etc.

[...]

1.3 Innhold

Tilbudet skal innholde alle de opplysninger som denne tilbudsinnbydelsen stiller krav om, og følge samme inndeling/nummerering som konkurransegrunnlaget.

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

Ufullstendige tilbud kan bli forkastet.

Konkurransen er regulert av lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999, med endring i lov 30. juni 2006, med tilhørende forskrift. Informasjon om regelverket er å finne på Nærings- og handelsdepartementets nettsider <http://odin.dep.no/nhd/>.

1.4 Mulighet for å gi tilbud på deler av oppdraget

Det er ikke anledning til å inngi tilbud på deler av forespørselen.

1.5 Innleveringsfrist

Innleveringsfrist er torsdag 30. oktober 2008 kl. 12.00.

[...]

3 TILDELINGSKRITERIER

Tilbydere som anses egnet iht. ovennevnte kriterier får vurdert sine tilbud iht. tildelingskriteriene. Ved tildeling av kontrakt vil følgende kriterier bli vektlagt:

- Pris og evt. direkte og indirekte kostnader knyttet til overgang til tilbyders systemer 30 %*
- Innfordringsgrad innland og utland, sannsynliggjort ved dokumentasjon/referanser 30 %*
- Service og teknisk bistand, herunder rådgivning for å effektivisere betalingsformidlingen og bedriftsterminalsystem 20 %*
- Omfanget av og innholdet i relevant oppfølging og rådgivning fra tilbyders side, herunder bl.a. kompetanse, opplæring servicenivå og organisering 20 %*

Kriteriene er angitt i prioritert rekkefølge og de enkelte kriterier er oppgitt +/- 10 prosentpoeng. Oppdragsgiver velger blant de ikke avviste tilbud, på basis av de angitte tildelingskriterier, det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.”

- (2) Kravspesifikasjonen fremgikk av konkurransegrunnlagets punkt 4. Det var her ikke gitt opplysninger om krav til det etterspurte saksbehandlingssystemet.*
- (3) Innklagede hadde også lagt et kontraktsforslag ved konkurransegrunnlaget. Her fremgikk følgende avtalevilkår for saksbehandlingssystem:*

- 1. Leverandør tilbyr tjenester for betalingsoppfølging i eget saksbehandlingssystem.*
- 2. De praktiske detaljene i samarbeidet fremgår av en gjensidig forpliktende rutinebeskrivelse. Innholdet i denne evalueres løpende og oppdateres ved behov.*
- 3. Fordringshaver utferdiger ileggelser og registrerer disse inn i det tilbudte saksbehandlingssystemet.*
- 4. Fordringshaver er ansvarlig for kravets berettigelse, og at det innregistrerte er kvalitetsmessig tilfredsstillende. Fordringshaver håndterer alle reklamasjoner. Dette må klart fremkomme i ileggelsen. Alle innkomne klager skal snarest mulig registreres i det tilbudte saksbehandlingssystemet.*
- 5. Leverandør er ansvarlig for all videre oppfølging som å innhente eierinformasjon fra Vegdirektoratet, print av forhøyer/purringer, varsler samt all utenrettslig og rettslig inndriving.*

6. *Fordringshaver må disponere/opprette særskilt OCR-konto som administreres av Leverandør. Kundeinnbetalingene skal skje til denne konto. Fordringshaver må gi Leverandør fullmakt til å motta betalingsfiler fra BBS. Fordringshaver melder alle direkte innbetalinger, som kontant betaling, sjekker, innbetaling til andre konti, etc. omgående til Leverandør.*
 7. *Leverandør fører full kunderskontro og total avstemming. Alle innbetalingsoversikter fra bank/post skal sendes Leverandør.*
 8. *Leverandør vil på bakgrunn av innbetalingsfiler fra BBS og manuelle bidrag føre kunderskontro på registrerte illeggelser, og foreta avstemming av kontoen.*
 9. *Fordringshaver mottar periodiske rapporter i henhold til avtale.*
 10. *Ubetalte forfalte illeggelser blir overført til inkasso/inndrivelse ved Leverandør eller Leverandørs samarbeidspartner.*
- (4) Den 23. oktober 2008 publiserte innklagede spørsmål og svar til konkurransegrunnlaget i Doffin. Fra dokumentet hitsettes:

”Spørsmål 1:

Kort beskrivelse av anskaffelsens art og omfang. Stavanger Parkering KF ønsker å motta tilbud på innfordring av parkeringsgebyr, tilleggsavgifter og kontrollavgifter som foretaket utsteder, etter konsesjon gitt av Samferdselsdepartementet. Det ønskes også tilbud på saksbehandlingssystem for registrering og behandling av illeggelser.

Er dette å forstå slik at kun leverandører som kan levere begge tjenester kan være aktuelle i anbudet, eller vil man kunne levere inn anbud på bare innfordringstjenesten eller bare saksbehandlingssystem?

Svar:

Som det står i konkurransegrunnlagets pkt. 1.4 er det ikke anledning til å gi tilbud på deler av forespørselen.

Det forventes dermed at tilbyder skal tilby en komplett løsning som inneholder både innfordringstjenesten og saksbehandlingssystem. Dette kan tilbys med egenutviklede løsninger, eller i samarbeid med aktuelle underleverandører.”

- (5) To leverandører leverte tilbud innen fristen den 30. oktober 2008. KrediNor (heretter kalt klager) og Bro- og tunnelselskapet (heretter kalt valgte leverandør). Fra valgte leverandørs tilbud hitsettes:

”1.1 Tilbudsbrev

[...]

Av tilbudsskjema med vedlegg fremgår det at B&T kan påta seg leveranse av etterspurte innfordringstjenester, inkludert saksbehandlingssystem, i fire år for en samlet godtgjørelse på:

[...]

1.2 Kort informasjon om tilbyder

[...]

Microsoft Dynamic NAV er applikasjonen selskapet bruker som plattform for sin forretningsvirksomhet, og det er denne som tilbys oppdragsgiver i foreliggende tilbud. Systemet tilbyr full integrasjon mellom saksbehandlingsmodul og finansmodul. Selskapets IT-kompetanse er bygd opp av en avveid fordeling av spesialister og generalister. Spesialistene jobber i hovedsak med MS Dynamic NAV, mens generalistene arbeider med alt rundt denne applikasjonen. De viktigste oppgavene vedrørende sistnevnte er administrasjon og utvikling av nettverk/kommunikasjon, maskinpark, web, database og datavarehus.”

- (6) I brev av 4. november 2008 stilte innklagede blant annet følgende avklaringsspørsmål til klager:

”1. Slik vi ser det velger Kreditor å ikke oppgi prisen som ønsket i konkurransegrunnlaget gjennom ordlyden som refereres i punkt 4.2 om prising. Dette begrunnes med følgende utsagn fra Kreditor: ””Man” (Stavanger Parkering, antar vi) er avhengig av tilgang (lisens) på fagsystemet uavhengig av resultat på saken.”

Det finnes flere fagsystemer på markedet og Stavanger Parkering kan ikke uten videre si seg enig i den forutsetning som Kreditor baserer sitt prisoppsett på. Vi ber om at Kreditor avklarer hva som menes med denne forutsetningen ved utdypning.

2. Vi forstår tilbudsprisen fra Kreditor slik at den står fast selv om Stavanger Parkering velger å: a) ta i bruk et annet fagsystem enn det som er levert av Kreditor, eller b) ønsker å ha muligheten til det i løpet av avtaleperioden.

På det grunnlag må vi forholde oss til prisen gitt i tilbudet fra Kreditor ved sammenligning med andre tilbud. Kan Kreditor bekrefte denne forståelsen?

3. Er tilbudet fra Kreditor å anse som avhengig av at Stavanger Parkering samtidig velger å binde seg opp til Kreditor med fagsystemet PS2 i hele avtaleperioden eller kan Stavanger Parkering når som helst velge å anskaffe og implementere et hvilket som helst annet, alternativt fagsystem?

4. Det vises til konkurransegrunnlaget pkt 1.1 ”Konkurransen gjelder”. I dette punkt presiseres hva oppdragsgiver ønsker å motta tilbud på. I tillegg opplyses at det også ønskes tilbud på saksbehandlingssystem samtidig som det slås fast at valgt tilbyder vil få overført filer med illeggelser.

Det er dermed ikke ut fra formuleringer i konkurransegrunnlaget gitt at oppdragsgiver bytter saksbehandlingssystem dersom Kreditor ikke vinner konkurransen om innfordringstjenester, det er kun en mulighet. Samtidig kan det se ut for oss som at Kreditor i sitt tilbud har en uløselig forbindelse mellom sitt saksbehandlingssystem og sin tilbudte innfordringstjeneste.

Dersom Kreditor ikke skulle fremstå som vinner av konkurransen om innfordringstjenester, betyr det at Kreditors saksbehandlingssystem ikke lenger er tilgjengelig for oppdragsgiver?”

- (7) Klager besvarte disse spørsmålene på følgende måte den 5. november 2008:

"Slik vi har forstått konkurransegrunnlagets pkt 1.1, 1.4, 4.1 og 4.2 gjelder dette konkurransegrunnlaget ønske om å motta tilbud på levering av innfordringstjenester med saksbehandlingssystem (fagsystem). Det presiseres i pkt 1.4 samt i mottatt dokument pr e-post 6.10.2008, at det ikke er anledning til å inngi tilbud på deler av forespørselen. Prismodellen fra KrediNor er basert på dette og vi ønsker ikke med dette som bakgrunn, å innføre alternative prismodeller hvor man priser tjenesten pr løst sak (pkt 4.2.1) og/eller trekker ut utenlandske saker (pkt 4.2.3), da disse er inkludert i den prismodellen vi har presentert. Videre er tjenesten ParkeringsService for KrediNor en tjeneste som inkluderer saksbehandlingssystemet PS2 (tidligere webPS).

[...]

Som nevnt i ovenstående kommentar er ParkeringsService fra KrediNor en tjeneste som inkluderer saksbehandlingssystem (fagsystem). Dette innebærer at både saksbehandlere og representanter for øvrig i Stavanger Parkering jobber i samme system som saksbehandlerne i KrediNor. Det betyr at f.eks innkomne klager og innsigelser på illeggelser som blir registrert i systemet av Stavanger Parkering blir automatisk oppdatert i systemet og gir føringer og konsekvenser for innfordringsløpet som foretas av KrediNor.

Dersom Stavanger Parkering i løpet av avtaleperioden skulle velge et annet fagsystem, vil dette få konsekvenser for produktet ParkeringsService hos Stavanger Parkering. Vi ber om forståelse for at KrediNor ikke ønsker å implementere alternative saksbehandlingssystemer (fagsystemer) som vil være konkurrerende produkter til vårt eget utviklede system. Vi finner som nevnt i foregående punkt, at konkurransegrunnlaget beskriver vårt produkt/tjeneste ParkeringsService i detalj og presiserer at å gi tilbud på delleveranse ikke var gitt åpning for.

[...]

Som nevnt oppfatter vi konkurransegrunnlaget dit hen at det ikke kunne gis tilbud på deler av forespørselen (pkt 1.4).

Blir imidlertid situasjonen den at Stavanger Parkering ønsker å beholde saksbehandlingssystemet (fagsystemet) PS2, men gi innfordringstjenesten til andre, er det mulig å beholde PS2 som system, men sende sakene videre til andre aktører for innfordring. Vi må da gi tilbud på brukslisens for PS2, samt lisens for vedlikehold og brukerstøtte. Det finnes da også alternative måter å få dette driftet på, lokalt i Stavanger eller som en ASP-løsning driftet av vårt datterselskap NetPark Systems.

Da vi som nevnt ikke oppfatter dette som et ønske i konkurransegrunnlaget, må dette eventuelt utformes som et eget tilbud."

- (8) Innklagede informerte klager om valg av leverandør i brev av 12. november 2008. Fra brevet hitsettes:

"Det er presisert at tilbyder skal tilby en komplett løsning som inneholder både selve innfordringstjenesten og saksbehandlingssystem for registrering og behandling av illeggelser.

Av hensyn til rettferdighet i evalueringen mht krav og funksjonalitet i saksbehandlingssystem er tilstrekkelig oppfyllelse begrenset til det som fremkommer i konkurransegrunnlaget.

Konklusjon

Stavanger Parker har i samarbeid med Innkjøpsassistanse Vest AS vurdert alle innkomne tilbud. Det er vår vurdering at tilbudet fra KrediNor ikke er det økonomisk mest fordelaktige tilbudet for denne leveransen. Vi beklager derfor å måtte opplyse om at Deres selskap ikke er valgt som leverandør denne gangen.

Proessen

IAV bistår Stavanger Parkering i anskaffelsen av Innfordringstjenester. Anbudsåpningen ble gjennomført torsdag 30.10.08 kl 13:00 hos Stavanger Parkering i Stavanger. De innkomne tilbud oppfylte kvalifikasjonskravene som var satt, og ble dermed evaluert videre etter tildelingskriteriene som var oppgitt i konkurransegrunnlaget.

Resultatet av evalueringen/tildelingskriteriene

Valg av leverandør er gjort ut fra det mest økonomisk fordelaktige tilbudet. I evaluering har man tatt utgangspunkt i kriteriene under (i prioritert rekkefølge i anbudsgrunnlaget).

Tildelingskriteriene:

- Pris
- Innfordringsgrad
- Service og teknisk bistand
- Oppfølging og rådgivning

Oppsummering av evalueringen

Pris	KrediNor leverer et svakere pristilbud enn lavbyder. KrediNor rangeres som nummer 2.
Innfordringsgrad	Alle tilbydere oppnår lik vektning på de vedlagte referanser på innfordringsgrad. Tilbyderne rangeres likt.
Service og teknisk bistand	Alle tilbydere sannsynliggjør at de kan levere god service og nødvendig teknisk bistand i avtaleperioden for sin løsning. Tilbyderne rangeres likt.
Oppfølging og rådgivning	Alle tilbydere skisserer prosjektmodeller for sine løsninger som gir tilfredsstillende oppfølging i avtaleperioden. Alle tilbydere har erfaring og godt kvalifiserte prosjektmedarbeidere og tilbyr tilgang på support/service-telefon. Tilbyderne rangeres likt.

Vi mener å ha gjennomført konkurransen på beste måte i samsvar med reglene i lov og forskrifter for offentlige anskaffelser. Vi har gjennomført evalueringen i samsvar med konkurransegrunnlaget. ”

- (9) Den 12. november 2008 sendte innklagede følgende e-post til klager:

”Stavanger Parkering har som kjent gjennomført en konkurranse og valgt ny leverandør av innfordringstjenester med tilhørende saksbehandlingssystem begrenset til krav og funksjonalitet beskrevet i konkurransegrunnlaget. Vi ser at det er behov for oppfyllelse av en rekke krav og funksjonalitet knyttet til saksbehandling for et parkeringsselskap som ikke er dekket gjennom det vi allerede har etterspurt. Den mest korrekte måten å forholde seg til det på er etter vår oppfatning å anse ikke-omtalte behov som en separat anskaffelse.

Som konsekvens av det valg som er foretatt vil Stavanger Parkering ha behov for et saksbehandlingssystem som dekker en del funksjoner som ikke er dekket i forbindelse med nevnte konkurranse. Vi planlegger derfor å gjennomføre en ny konkurranse med forenklet prosedyre for dette behov, og er i ferd med å utarbeide ny kravspesifikasjon.

I den forbindelse vil det være interessant for oss å få tilbud på saksbehandlingssystem fra Kredinor.

Vi kan også få behov for å forlenge eksisterende avtale med Kredinor på innfordringstjenester og saksbehandlingssystem basert på nåværende opplegg frem til vi har fått implementert en komplett løsning med både innfordring og fullverdig / oppgradert saksbehandling i funksjon.

Vi ber om en snarlig tilbakemelding på om Kredinor ønsker å være blant tilbyderne av saksbehandlingssystem i hht ny kravspesifikasjon, og om vi kan regne med en forlengelse av eksisterende avtale på innfordring i en overgangsfase.”

- (10) Innklagede påklaget saksbehandlingen ved brev av 20. november 2008. Det ble fremholdt at innklagede hadde anvendt konkurransereglene vilkårlig ved kun å velge ny leverandør av innfordringstjenester, og samtidig anmode om å få et særskilt tilbud på saksbehandlingssystem fra klager, og at innklagede med dette hadde brutt vilkårene i konkurransereglene og fattet avgjørelsen på et sviktende grunnlag. Videre ble det fremholdt at klager hadde inngitt et tilbud basert på konkurransereglene, og at innklagede hadde brutt regelverket ved å velge en leverandør som ikke hadde fulgt reglene. Det ble på bakgrunn av dette fremsatt et krav om at konkurranse måtte utlyses på nytt, eller at det måtte foretas en ny vurdering av klagers tilbud.

- (11) Innklagede besvarte klagen ved brev av 25. november 2008. Fra brevet hitsettes:

”Nærmere begrunnelse for valg av leverandør

Det er i konkurransegrunnlagets pkt 1.1 bedt om ”tilbud på innfordring av parkeringsgebyr, tilleggsavgifter og kontrollavgifter...”, samt ”saksbehandlingssystem for registrering og behandling av illeggelser”. I pkt 1.2 er det presisert at ”Leveransen skal inneholde alle aktiviteter som er nødvendig for å innfordre kravene til oppdragsgiver”.

Det er ikke oppgitt noen definisjon eller presisering av saksbehandlingssystemets egenskaper i kravspesifikasjonen i konkurransegrunnlagets del 4.

Videre heter det i vårt bilag 5 "Avtalevilkår og rutiner", presisert om saksbehandlingssystemet at "Leverandør tilbyr tjenester for betalingsoppfølging i eget saksbehandlingssystem".

Ut fra dette er det vår oppfatning at konkurransen er begrenset hva saksbehandlingssystem gjelder, til kun å omfatte betalingsoppfølging/innfordring av oppdragsmassen.

Eventuelle tilleggssytelser kan etter vår vurdering, slik konkurransegrunnlaget og kravspesifikasjon er beskrevet, ikke bli vurdert i denne konkurransen, jf LOA / FOAs krav om likebehandling og god forretningsskikk (LOA § 5 / FOA § 3-1).

Det er vår forståelse av KrediNors tilbudte system PS2.0, at dette systemet dekker behovet oppgitt i konkurransegrunnlaget, i tillegg til å dekke andre parkeringsfaglige behov. Dette tilleggsbehovet er ikke beskrevet i konkurransen eller i avtalevilkårene og faller således utenfor den gjeldende konkurransen, jf vårt brev av 12. november 2008 "saksbehandlingssystem begrenset til krav om funksjonalitet som beskrevet i konkurransegrunnlaget".

Stavanger Parkering ser at det også er behov for å få på plass et fagsystem / parkeringssystem som dekker andre arbeidsoppgaver og behov enn det som er gjort gjeldende ifm konkurransen om innfordringstjenester. En anskaffelse av et slikt saksbehandlingssystem vil nødvendigvis være av et visst omfang. Sett i lys av formuleringene i konkurransegrunnlaget og avtalevilkårene, ville det medført en vesentlig endring i konkurransevilkårene dersom et slikt tilleggssystem etter publisering ble inkludert i konkurransen om innfordringstjenester. Av dette hensynet og kravet om likebehandling og god forretningsskikk i LOA / FOA, anser vi at det ikke vil være anledning til å dekke dette tilleggsbehovet inn i den avsluttede konkurranse ved å avvise tilbydere som har oppfylt de etterspurte behov men som ikke oppfyller tilleggsbehov.

Utdypende kommentarer til anførsler i advokatens brev

Øverst på side 2 vises til brev av 4de november 2008 til Kreditor v/ Elin Østvik under punkt 4 der det heter at det "I tillegg også ønskes tilbud på saksbehandlingssystem". I begrunnelsen for at dette skal være feil vises det til konkurransereglens punkt 1.4 at det ikke var anledning til å inngi tilbud på deler av forespørselen.

Vi vil påpeke at det er full anledning til å be om delpriser fra tilbyder selv om det ikke er anledning til å begrense tilbudet til å gjelde en enkelt del av tilbudet slik vi mener er tydelig presisert. I dette tilfellet er det spesifisert i konkurransegrunnlag og prisskjema. Vi har ikke tillagt det negativ vekt ved sammenligning av tilbud at Kreditor har valgt å si nei til dette ønsket fra oppdragsgiver om spesifisering av pris, vi har forholdt oss til tildelingskriteriene i forhold til de behov som er angitt.

Når oppdragsgiver har spurt om detaljer vedrørende saksbehandlingssystem så gjelder det saksbehandlingssystem med funksjoner begrenset til de behov som er skissert i konkurransegrunnlaget (System 1). Det gjelder ikke et saksbehandlingssystem som har

en rekke tilleggsfunksjoner og som oppdragsgiver ikke har bedt om i denne konkurransen.

Konsekvensen av at oppdragsgiver har fått dekket de funksjoner i et saksbehandlingssystem som er beskrevet i konkurransegrunnlaget gjennom avtale med vinner av konkurransen er at en ser behovet for et saksbehandlingssystem i tillegg (System 2) som dekker øvrige aktuelle saksbehandlingssystemer. Disse to saksbehandlingssystemene kan gjerne kommunisere med hverandre for eksempel ved utveksling av filer.

Nå når denne konkurransen er avsluttet og de etterspurte behov dekket av en leverandør er det behov for et saksbehandlingssystem i tillegg (System 2) hos oppdragsgiver / kunde. Det er imidlertid en egen konkurranse uavhengig av denne, og Kreditor er gjort oppmerksom på at Kreditor er velkommen som en (av flere) tilbydere av dette.

De er Stavanger Parkering – som bl.a. gjennom sitt konkurransegrunnlag har ansvar for å definere innholdet i saksbehandlingssystemet (System 1) og som har anledning til å supplere med et saksbehandlingssystem 2 ut fra de behov Stavanger Parkering prioriterer selv.”

(12) Innklagede inngikk kontrakt med valgte leverandør 27. november 2008.

(13) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser ved brev av 4. desember 2008.

Anførsler:

Klagers anførsler:

(14) Innklagede har brutt regelverket ved å tildele kontrakt til en leverandør som ikke oppfyller konkurransegrunnlagets krav om leveranse av et komplett innfordrings- og saksbehandlingssystem.

(15) Det er ikke riktig at konkurransen, når det gjaldt saksbehandlingssystem, var begrenset til kun å omfatte betalingsoppfølging/innfordring av oppdragsmassen. Det fremgår av konkurransegrunnlaget punkt 1.1 at "[d]et ønskes også tilbud på saksbehandlingssystem for registrering og behandling av illeggelser". Konkurransegrunnlaget presiserer da at det ønskes tilbud på en komplett løsning. Det fremgår også av innklagedes brev av 12. november 2008 at innklagede ønsket tilbud på en komplett løsning. En komplett løsning er et helhetlig parkeringsfaglig system, og omfatter også registrering av illeggelser av parkeringsgebyr, innfordring, klagebehandling og rapportering. Det fremgår klart av konkurransegrunnlaget punkt 1.4 og tilleggsopplysninger av 23. oktober 2008 at det ikke var anledning til å gi tilbud på deler av forespørselen.

(16) Klager har i en årrekke levert et saksbehandlingssystem til innklagede som omfatter langt mer enn tjenester for betalingsoppfølging. Det er ikke mulig å lese ut av konkurransegrunnlaget at det etterspurte saksbehandlingssystemet bare skal omfatte betalingsoppfølging og innfordring av oppdragsmassen. Klager hadde således ingen anledning til å anta at kravet til saksbehandlingssystemets funksjoner skulle være andre og mindre enn de eksisterende. Rettledningen har således vært vilkårlig, og ikke i samsvar med konkurransereglene. Det påpekes at klager aldri har bedt om

spesialbehandling, og har inngitt tilbud basert på konkurransegrunnlaget. Innklagede har et klart ansvar for å formulere konkurransegrunnlaget på en klar og entydig måte. Innklagede måtte forstå at klager ville inngi et tilbud basert på den felles forståelse klager og innklagede har hatt av hva en komplett løsning innebærer.

- (17) I brev av 12. november 2008 fremgår det at det kan være behov for å forlenge eksisterende avtale med klager på innfordringstjenester og saksbehandlingssystem, frem til det blir implementert en komplett løsning med både innfordring og fullverdig oppgradering av saksbehandling. I tillegg bes det om en tilbakemelding på om klager ønsker å være blant tilbyderne av saksbehandlingssystem i henhold til ny kravspesifikasjon, og om en kan regne med en forlengelse av eksisterende avtale på innfordring i en overgangsfase. Etter klagers mening er en slik henvendelse i strid med konkurransegrunnlaget, hvor innklagede etterspurte et komplett saksbehandlingssystem. Et tilbud på komplett saksbehandlingssystem ville ikke medføre et behov for tilbud på et nytt saksbehandlingssystem i henhold til ny kravspesifikasjon.
- (18) Uansett kan den mangelfulle saksbehandlingen ved valg av tilbyder ikke repareres ved at det, i forbindelse med avslag av klagers tilbud, varsles om muligheten til å delta i en ny konkurranse.

Innklagedes anførsler:

- (19) Valgte leverandørs tilbud oppfyller kravene i konkurransegrunnlaget.
- (20) Klager benytter feil innfallsvinkel når klager bedømmer innklagedes behov ut fra hva klager leverer til innklagede i dag. Det er kun de krav til funksjonalitet og behovsdekning som fremgår av konkurransegrunnlaget det skal gis pris på, og som tilbyderne skal evalueres mot. Etter innklagedes mening har ikke klager særlige rettigheter i forhold til andre leverandører, selv om klager er eksisterende leverandør. Klager hadde derfor ikke krav på å bli gjort særlig oppmerksom på at konkurransen gjaldt en mindre omfattende leveranse enn det klager leverer i dag. Klager burde selv være i stand til å utlede dette av konkurransegrunnlaget ved å studere dette nøye.
- (21) Navnet på konkurransen, "*Levering av innfordringstjenester*", indikerer hva som er å anse som hovedleveransen. Når det i konkurransegrunnlaget punkt 1.1 fremgår at "*[d]et ønskes også tilbud på saksbehandlingssystem*", indikerer dette at saksbehandlingssystemet er ment som en tilleggsytelse, og at funksjonskravene er begrenset til det som fremgår av konkurransegrunnlaget. Dersom saksbehandlingssystemet skulle hatt en mer sentral plassering i anskaffelsen, ville det vært tvingende nødvendig å operere med en langt mer omfattende og detaljrik kravspesifikasjon for å beskrive hvilke krav og behov innklagede mente lå i et slikt system.
- (22) For å muliggjøre deltakelse i konkurransen for andre tilbydere enn klager, som er eksisterende leverandør, fant innklagede det riktig å vise til filoverføringer mellom to ulike saksbehandlingssystem som dekker ulike funksjoner, fremfor å operere med et samlet, fullintegrert saksbehandlingssystem som dekker alle funksjoner. I konkurransegrunnlaget punkt 1.1, "*Konkurransen gjelder*", er det derfor tydelig presisert at "*[v]algt tilbyder vil få overført filer med illeggelser*". For at det skal være mulig å overføre filer med illeggelser, så må illeggelsene allerede være registrert – som en del av saksbehandlingen og eventuelt i et annet saksbehandlingssystem enn det som

omfattes av konkurransen. Klager må selv ta ansvar for at klager velger bort denne muligheten ved å tilby et omfattende saksbehandlingssystem som inkluderer førstegangsregistrering av illeggelser, og gjør filoverføring overflødig. Det kan tyde på at klager ikke kan, eller vil, tilby de etterspurte funksjoner alene.

- (23) Innklagede har brukt uttrykket "*komplett løsning*" om innfordringstjenester og saksbehandlingssystem slik disse er beskrevet i konkurransegrunnlaget. Hensikten med formuleringen var å redusere antall kontraktpunkt for anskaffelsen, da innklagede ikke så det som hensiktsmessig og naturlig å ha en egen kontrakt for et lite saksbehandlingssystem som ville være knyttet så sterkt opp mot innfordringstjenesten.
- (24) I konkurransegrunnlaget er det presisert at det også ønskes tilbud på saksbehandlingssystem for registrering og behandling av illeggelser. Disse funksjonene er imidlertid begrenset til det som er nødvendig forarbeid for betalingsoppfølging/innfordring av oppdragsmassen. Hvilke funksjoner som skal oppfylles fremgår ikke av kravspesifikasjonen. Dette er imidlertid presisert i avtaleforslaget i vedlegg 5 til konkurransegrunnlaget. Her fremgår det av punkt 1 at "*[l]everandør tilbyr tjenester for betalingsoppfølging i eget saksbehandlingssystem*". Videre er det i "*Avtalevilkår – inkasso*" punkt 1 presisert at "*[f]ordringshaver overfører sine oppdrag til Leverandør*". Dersom dette ses i sammenheng med konkurransegrunnlagets punkt 1.1, hvor det fremgår at "*[v]algt tilbyder vil få overført filer med illeggelser*", fremgår det klart at illeggelsene kan være forutsatt registrert i et annet saksbehandlingssystem enn det konkurransen angikk. Det fremgår videre klart av kontraktsforslaget punkt 4 at tilbyderen ikke skal behandle klager på illeggelsene av gebyr, og det er ikke grunnlag for å hevde at klagebehandling er en del av det saksbehandlingssystemet som er etterspurt i denne konkurransen.
- (25) Utlysningen av en konkurranse for anskaffelse av et mer omfattende saksbehandlingssystem er en selvstendig anskaffelse, og er ikke ment å skulle reparere noen saksebehandlingsfeil den konkurransen som er gjennomført.

Klagenemndas vurdering:

- (26) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser av 15. november 2002 nr. 1288 § 6 2. ledd. 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 II.
- (27) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved å tildele kontrakt til en leverandør som ikke oppfyller konkurransegrunnlagets krav om leveranse av et komplett innfordrings- og saksbehandlingssystem. Klagenemnda forstår dette som en anførsel om at valgte leverandør skulle vært avvist fra konkurransen på grunn av at tilbudet inneholdt vesentlige avvik fra kravspesifikasjonene i konkurransegrunnlaget, jf. forskriften § 11-11 (1) bokstav e.
- (28) Om et tilbud inneholder vesentlige avvik fra kravspesifikasjonen må avgjøres ut fra en sammenligning av det som er tilbudt og de kravene som fremgår av konkurransegrunnlaget. Klager og innklagede er uenige om hvordan konkurransegrunnlaget skal forstås, når det gjelder hva slags saksbehandlingssystem

som skulle anskaffes. Klager har i denne forbindelse anført at det er innklagedes ansvar å formulere konkurransegrunnlaget på en klar og entydig måte.

- (29) Det følger av forskriften § 8-1 (1) bokstav a at konkurransegrunnlaget skal inneholde en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av hva som skal anskaffes. Dette innebærer at leverandørene ut fra konkurransegrunnlaget klart skal kunne vurdere hva oppdragsiver ønsker å anskaffe, jf. klagenemndas saker 2008/66 premiss 68 og 2006/152.
- (30) Det fremgår av konkurransegrunnlaget punkt 1.1 at innklagede ønsket tilbud på *”saksbehandlingssystem for registrering og behandling av illeggelser”*. Denne formuleringen kan etter klagenemndas mening tyde på at innklagede ønsket tilbud på et mer omfattende saksbehandlingssystem enn det som var nødvendig for selve innfordringen av kravene. Dessuten ga innklagede på spørsmål blant annet uttrykk for at *”[d]et forventes ... at tilbyder skal tilby en komplett løsning som inneholder både innfordringstjenesten og saksbehandlingssystem”* (se premiss (4)). På den annen side fremgikk det av kontraktsforslaget, som var vedlagt konkurransegrunnlaget, at *”[l]everandør tilbyr tjenester for betalingsoppfølging i eget saksbehandlingssystem”*, noe som kan tyde på at det kun skulle tilbys et saksbehandlingssystem relatert til selve innfordringstjenesten. Etter klagenemndas mening skaper disse formuleringene uklarhet om hva slags saksbehandlingssystem innklagede ønsket tilbud på. Det er i konkurransegrunnlaget ikke gitt noen nærmere opplysninger om hvilke funksjoner det etterspurte saksbehandlingssystemet skulle ha. Slik klagenemnda ser det er det på bakgrunn av dette ikke mulig å lese ut fra konkurransegrunnlaget hvilke krav det etterspurte saksbehandlingssystemet skulle oppfylle. Klagenemnda finner derfor at innklagede har brutt forskriften § 8-1 (1) bokstav a, og kravet til forutberegnelighet i lovens § 5, ved ikke i tilstrekkelig grad å klargjøre hva innklagede ønsket å anskaffe.
- (31) Klagenemnda kan, på bakgrunn av denne uklarhet, ikke ta stilling til om valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist på grunn av manglende oppfyllelse av kravspesifikasjonen i konkurransegrunnlaget.

Konklusjon:

Innklagede har brutt forskriften § 8-1 (1) bokstav a og kravet til forutberegnelighet i lovens § 5 ved å ikke gi tilstrekkelige opplysninger i konkurransegrunnlaget om hva innklagede skulle anskaffe.

For klagenemnda,
11.mai 2009

Per Christiansen