



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av digitale ordbøker. Klagenemnda konstaterte at det ikke var noen uklarhet i klagers tilbud i relasjon til forskriften § 11-11 (1) bokstav f. Klagers tilbud var derfor urettmessig avvist.

Klagenemndas avgjørelse 11. juni 2012 i sak 2010/319

Klager: iFinger Limited

Innklaget: Nord-Trøndelag Fylkeskommune

Klagenemndas medlemmer: Arve Rosvold Alver, Kai Krüger og Andreas Wahl

Saken gjelder: Avvisning

Bakgrunn:

- (1) Gjennom en forenklet kunngjøring for anskaffelser under 500 000 kunngjorde Nord-Trøndelag Fylkeskommune (heretter kalt innklagede) 19. januar 2010 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av Digital ordbok. Av konkurransegrunnlaget punkt 1.1 fremgikk det at innklagede ved "*Avdeling for videregående opplæring*" var oppdragsgiver.
- (2) Av konkurransegrunnlaget punkt 4, kravspesifikasjonen, fremgikk følgende:

"1. Tilbudets omfang

Ordboka skal omfatte følgende språk:

Norsk

Bokmålsordbok

Nynorskordbok (må være søkbar på nynorske ord, bokmål til nynorsk ikke tilstrekkelig)

Synonym- og antonymordbok

Norsk for fremmedspråklige

Engelsk

Engelsk — norsk/norsk — engelsk

Engelsk — engelsk (primært for ST)

Postadresse
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Rådhusgaten 4
5014 Bergen

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

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

Teknisk engelsk ordbok for YF

Andre fremmedspråk

Tysk — norsk/norsk — tysk

Fransk — norsk/norsk — fransk

Spansk — norsk/norsk — spansk

Fransk — fransk

Tysk — tysk

Spansk — spansk

Oppdateringer, og eventuelle nye versjoner, innenfor en periode på 4 år fra kjøpsdato skal inngå i tilbudet.

Pris oppgis (eks. mva. inkl, alle andre skatter og avgifter) som totalpris for anskaffelsen.

2. Opsjon

Oppdragsgiver har opsjon på kjøp av ordbok for følgende tilleggsspråk:

Italiensk — norsk/norsk — italiensk

Russisk — norsk/norsk — russisk

Engelske synonymer og antonymer (primært ST)

Opsjonspris pr tilleggsspråk må oppgis i tilbudet.

Oppdragsgivers opsjon gjelder for en periode på 4 år fra kjøpsdato.

3. Kurs

Det ønskes separat pris på følgende dagskurs:

- *Innføringskurs*
- *Kurs i pedagogisk bruk.*

Tilbyder skal gi en kortfattet (stikkordsmessig) beskrivelse av kursenes innhold og oppbygning.

Priser oppgis i tilbudsskjema.

4. Funksjonalitet

Tilbyder må beskrive den funksjonalitet som ligger i tilbudte løsning.

Tilbudte løsning må minimum inneholde:

- Integrert minigrammatikk*
- Søkbarhet på bøyde former*
- Tilgjengelighet uten tilgang til Internett*

5. Brukervennlighet

Tilbyder må beskrive tilbudte løsnings brukervennlighet.

Minimumskrav til løsningens brukervennlighet;

- Kort vei til informasjon: få klikk*
- Ordvindu må være tilgjengelig og synlig underveis i tekstproduksjonen uten å ta for mye plass i skjermbildet"*

- (3) Av konkurransegrunnlaget punkt 5 fremgikk det at kontrakt ville tildeles det økonomisk mest fordelaktige tilbudet ut fra tildelingskriteriene funksjonalitet, brukervennlighet, og pris.
- (4) Innklagede mottok tre tilbud i konkurransen, hvor ett ble avvist grunnet manglende oppfyllelse av kravspesifikasjonen. De øvrige tilbyderne var Kunnskapsforlaget ANS (heretter kalt valgte leverandør) og iFinger AS (heretter kalt klager). I klagers tilbud var en rekke ulike ordbøker tilbudt som hovedleveranse. I tillegg tilbød klager enkelte ordbøker vederlagsfritt. Dette var beskrevet på følgende måte i klagers tilbud:

Vederlagsfri løsning for språksvake – iFinger anbefales av Dysleksiforbundet og Statped

Under fremmedspråkene Spansk, Fransk og Tysk tilbyr iFinger i samarbeid med Cappelen Damm vederlagsfritt å legge ved skoleordbøkene fra forlaget. Det vil si at om det er ønskelig vil følge med to ulike titler i leveransen, "ordbok" og "Skoleordbok". Grunnen til at det gis anledning til og valgfritt å benytte begge disse uten ytterligere vederlag er at brukeren som oftest velger en av de aktuelle titlene. "Ordbokserien" er en moderne og omfattende ordbok som dekker det sentrale ordforrådet og som er spesielt utviklet elever for VGS. "Skoleordbokserien" er en enklere versjon som passer til nybegynnere i språket samt språksvake elever. Ordutvalget er tilpasset nivået, og presentasjonen er pedagogisk og oversiktlig. Det gir dere mulighet til å tilpasse ordbøkene etter nivå. iFinger er alene om å tilby en slik alternativ løsning.

- (5) Ved brev datert 16. mars 2010 meddelte innklagede at valgte leverandør var innstilt som vinner i konkurransen. Klager påklaget tildelingen, og i denne forbindelse var det en del korrespondanse mellom partene. I et udatert brev bad klager om tilbakemelding på om det ble gitt skriftlig og tilstrekkelig beskrivelse av valgte leverandørs tilbudte titler. I brev datert 24. mars 2010 besvarte innklagede spørsmålet på følgende måte:

"Når det gjelder spørsmål 1, om konkurrent har gitt skriftlig og tilstrekkelig beskrivelse av titlene innenfor tilbudsfrist, kan vi svare bekreftende på dette.

Det er verken i kravspesifikasjonen, eller tilleggsopplysningene (kunngjort 4.2.10), bedt om en redegjørelse for titler/produktbeskrivelse. Det framgår av konkurrents tilbudsskjema at de kan levere ordbøker på alle forespurte språk, jf. kravspesifikasjonens pkt. 1. Konkurrent har dermed gitt skriftlig og tilstrekkelig beskrivelse av tilbudte ordbøker innenfor tilbudsfrist. At titler ikke er opplyst er ikke i strid med kravspesifikasjonen.

For ordens skyld vil vi også nevne at tildelingskriteriene for denne konkurransen var: pris, funksjonalitet og brukervennlighet. Heller ikke her var det bedt om redegjørelse for titler/produktbeskrivelse, og det er følgelig heller ikke vektlagt i evalueringen."

- (6) Etter klagen fra klager ble konkurransen likevel avlyst grunnet uklarheter i konkurransegrunnlaget når det gjaldt leveringstidspunkt.
- (7) Innklagede utlyste etter dette en ny konkurranse for kjøp av digitale ordbøker. Konkurransen ble kunngjort 27. mai 2010, også denne gang som en åpen anbudskonkurranse. Konkurransen ble imidlertid denne gang kunngjort som en nasjonal kunngjøring i henhold til forskriften del II, og det fremgikk også av konkurransegrunnlaget at konkurransen ville følge forskriften del II. Tildelingskriteriet var også endret til at kontrakt ville tildeles tilbudet med laveste pris. Når det gjaldt avtaleperioden fremgikk det av konkurransegrunnlaget punkt 1.3 at denne var 1 år fra 1. august 2010 til 31. juli 2011, og at innklagede hadde opsjon på å forlenge kontrakten med ett pluss ett år.
- (8) Kravspesifikasjonen var i hovedsak lik kravspesifikasjonen som ble brukt i den foregående konkurransen. Det var imidlertid gjort en presisering når det gjaldt antallet brukere for de ulike ordbøkene. For eksempel var det presisert at ordbøker markert "YF" omfattet ca. 3000 elever og 300 lærere, og at ordbøker markert "ST" omfattet ca 2500 elever og 300 lærere. Videre var det punktene i kravspesifikasjonen om funksjonalitet og brukervennlighet slått sammen, og det var nå kun oppstilt krav til beskrivelse når det gjaldt oppfyllelsen av minimumskravene:

"3. Krav til løsningens funksjonalitet og brukervennlighet

Tilbudte løsning må minimum inneholde:

- Integrert minigrammatikk

- Søkbarhet på bøyde former

- Tilgjengelighet uten tilgang til Internett

- Det skal være kort vei til informasjon: få klikk

- Ordvindu må være tilgjengelig og synlig underveis i tekstproduksjonen uten å ta for mye plass i skjermbildet

Kort redegjørelse, som viser at overnevnte krav oppfylles, må vedlegges tilbudet."

- (9) Kontraktsvilkårene var uforandret sammenlignet med den første anbudskonkurransen. Frist for inngivelse av tilbud var 17. juni 2010 kl. 12.00, og innen tilbudsfristens utløp mottok innklagede to tilbud, fra klager og valgte leverandør.
- (10) Når det gjaldt ordbøkene for tysk — norsk/norsk – tysk, fransk — norsk/norsk — fransk og spansk — norsk/norsk — spansk tilbød klager skoleordbøkene fra Cappelen Damm forlag som en del av hovedleveransen. Bøkene var beskrevet på følgende måte:

Fransk skoleordbok (Fransk — Norsk — Fransk)

Fransk skoleordbok består av en fransk-norsk del og en norsk -fransk del, hver med ca. 12 500 oppslagsord. Ordutvalget er nøye tilpasset elevenes behov på dette nivået. Ordboka bygger på Fransk ordbok. Materialet er forkortet og tilrettelagt for elever i ungdomsskolen og den videregående skolen, men passer også godt for andre som gjerne vil lære seg Fransk.

- *Tillatt brukt ved eksamen*
- *Ca. 25 000 oppslagsord*
- *Detaljerte opplysninger om ordklasse, kjønn og bøyning*

Tysk skoleordbok (Tysk — Norsk — Tysk)

Tysk skoleordbok består av en tysk - norsk del og en norsk — tysk del, hver med over 12 000 oppslagsord. Ordutvalget er nøye tilpasset elevenes behov på dette nivået. Ordboka bygger på Herbert Svenkeruds og Helge Parnemanns Tysk ordbok. Materialet er forkortet og tilrettelagt for elever i ungdomsskolen og den videregående skolen, men passer også godt for andre som gjerne vil lære seg Tysk.

- *Tillatt brukt ved eksamen*
- *Over 24 000 oppslagsord*
- *Detaljerte opplysninger om ordklasse, kjønn og bøyning for de tyske ordene*

Spansk skoleordbok (Spansk — Norsk — Spansk)

Spansk skoleordbok består av en spansk - norsk del og en norsk - spansk del hver med over 12 000 oppslagsord. Den dekker det grunnleggende ordforrådet i moderne spansk. Materialet er forkortet og tilrettelagt for elever i ungdomsskolen og den videregående skolen, men passer også godt for andre som gjerne vil lære seg Fransk. Med tusenvis av eksempler og uttrykk er Spansk skoleordbok en uvurderlig hjelp for alle som ønsker å forstå og uttrykke seg på spansk.

- (11) Den 2. juli 2010 sendte innklagede et brev til klager med spørsmål om klagers tilbud:

Viser til deres tilbud på digitale ordbøker av 7.6.10. Da dette er andre runde med konkurranse på overnevnte produkter registrerer vi at deres tilbud denne gangen er vesentlig lavere enn i forrige runde.

I henhold til forskrift om offentlige anskaffelser, § 20-14, skal oppdragsgiver forsikre seg mot at tilbud ikke er unormalt lave i forhold til ytelse. Iflg forskriften kan oppdragsgiver avvise tilbud som kommer inn under kategorien "unormalt lavt".

Vi ber derfor om utførlig skriftlig begrunnelse og dokumentasjon for prisforskjellen mellom tilbud av 2.2.10, hvor konkurransen ble avlyst, og tilbud av 7.6.10 innen svarfrist.

For øvrig registrerer vi at det er gjort en endring i tilbudet av 7.6.10. Nynorsk ordliste fra Nynodata består av et oversetterprogram (Nyno) og en synonymordbok (Ordrik). Dette gjør at produktet ikke faller inn under definisjonen av en ordbok. Er dette produktet tillatt brukt under eksamen?

Vi ber om dokumentasjon på at tilbudte nynorsk ordliste fra Nynodata er tillatt brukt under eksamen i hht. eksamensreglementet, samt dokumentasjon for at ordlisten har bøyde former og minigrammatikk i hht. kravene i kravspesifikasjonen.

Etterspurt dokumentasjon og begrunnelse for prisdifferanse oversendes så raskt som mulig, og senest innen 12.7.10.

(12) Klager besvarte henvendelsen ved brev av 6. juli 2010:

Det er ulike årsaker til at iFinger har lagt ned prisen i vårt nye tilbud:

1) Fylkeskommunen har endret tildelingskriteriene:

Fra:

Det økonomisk mest fordelaktig tilbud, basert på følgende kriterier, vil bli valgt:

- Funksjonalitet*
- Brukervennlighet*
- Pris*

Til:

Tildelingen skjer utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen(pris teller 100 %)

2) Innholdet i våre tilbud er ikke sammenlignbare da vi nå har tilbudt en mindre omfattende løsning siden kravspesifikasjonen er endret.

Nord-Trøndelag Fylkeskommune har gjort betydelige endringer i forutsetningene for tildelingen i nytt anbudsdokument (jf. pkt. 1). Dette har medført et ulikt konkurransegrunnlag fra NTFK sitt første konkurranse. Prisen iFinger har gitt i dette tilbudet er en respons og direkte konsekvens av den strategien fylkeskommunen har gjennomført og presentert i nytt konkurransegrunnlag. Vi minner om at dette er en isolert konkurranse og fylkeskommunens sin første konkurranse er avlyst (viser til brev fra fylkeskommunen datert 07.04.2010).

(...)

Det er ikke gjort endringer fra sist tilbud med tanke på leveransen i nynorsk. iFinger tilbyr i dette tilbudet som sist vi ble kvalifisert som leverandør - nynorsk ordbok fra Nynodata. Nynorsk ordbok består av over 86.000 oppslagsord med ordklasser og relevante bøyingsformer (så vidt vi vet — Norges største). Ordklassenavna er oppdatert etter ny anbefaling fra Språkrådet og følger etablert terminologi i lærebøker for norskfaget under Kunnskapsløftet. Nynorskordboken er kvalitetssikret og oppdatert i tråd med de siste rettskrivingsendringene. Mer informasjon om boken står i vedlegg 7 — produktinformasjon. Nynodata sin ordbok ble forøvrig benyttet av elever i NTFK i fjerde termin skoleåret 2009/10. Produktet benyttes også Buskerud, Vestfold, Oppland og Finnmark fylkeskommuner.

Oversettelsesprogrammet (Nyno) og synonymordboken (Ordrik) er to helt isolerte produkter fra Nynodata. Disse produktene/programmene har ikke noe med iFinger sin leveranse å gjøre.

Produktet er tillat til eksamen på lik linje med andre digitale ordbøker i markedet

- (13) Ved brev av 19. juli 2010 ble klagers tilbud avvist:

Konkurranse for kjøp av digitale ordbøker. Avvisning.

Viser til deres e-post av 9.7.10 med svar på spørsmål i forhold til tilbudet.

Vi ba i brev datert 2.7.10 om utførlig skriftlig begrunnelse og dokumentasjon for prisforskjellen mellom tilbud av 2.2.10 og tilbud av 7.6.10. Dette kan vi ikke se å ha fått svar på gjennom deres e-post av 9.7.10.

Selv om første konkurranse ble avlyst, gir tilbudene fra denne et signal om produktspektret og prisbildet i markedet som vi må forholde oss til. I tillegg har vi holdt oss orientert om dette via samarbeidende fylkeskommuner. Når deler av tilbudte leveranse i pågående konkurranse er identisk med forrige tilbud, er det naturlig å sammenligne disse for å få danne seg et bilde av prisutviklingen.

Når det gjelder tilbudte tospråklige ordbøker i pågående konkurranse (fransk-norskfransk, tysk-norsk-tysk og spansk-norsk-spansk), framgår det av vedlagte brosjyremateriell at disse er spesielt tilpasset elever i ungdomsskolen. Disse ordbøkene ble også tilbudt ved forrige konkurranse, men da som vederlagsfritt tillegg til de tospråklige ordbøkene tilrettelagt for videregående skole. Dette var tydelig beskrevet under overskriften "Vederlagsfri løsning for språksvake" i deres tilbud av 2.2.10. Her siteres; Under fremmedspråkene Spansk, Fransk og Tysk tilbyr iFinger i samarbeid med Cappelen Damm vederlagsfritt å legge ved skoleordbøkene fra forlaget. Det vil si at det om ønskelig vil følge med to ulike titler i leveransen, "Ordbok" og "Skoleordbok". ..."Ordbokserien" er en moderne omfattende ordbok som dekker det sentrale ordforrådet og som er spesielt utviklet for elever i VGS. "Skoleordbokserien" er en enklere versjon som passer til nybegynnere samt språksvake elever."

Vi registrerer i tillegg at produktbeskrivelsen for disse bøkene er endret i forhold til tidligere tilbud av 2.2.10.

• For Fransk-norsk-fransk ordbok er beskrivelsen endret fra "... Materialet er forkortet og tilrettelagt for elever i ungdomskolen, men egner seg også for andre elever som ønsker en mindre ordbok som er lett å finne fram i. "til "... Materialet er forkortet og tilrettelagt for elever i ungdomsskolen og den videregående skolen, men passer også for andre som gjerne vil lære seg Fransk."

I tillegg er kulepunktet "Spesielt tilpasset elever i ungdomsskolen" fjernet i nåværende tilbud.

• For Tysk-norsk-tysk ordbok er beskrivelsen endret fra "... Materialet er forkortet og tilrettelagt for elever i ungdomskolen, men egner seg også for andre elever som ønsker en mindre ordbok som er lett å finne fram i. "til "... Materialet er forkortet og tilrettelagt for elever i ungdomsskolen og den videregående skolen, men passer også for andre som gjerne vil lære seg Tysk."

I tillegg er kulepunktet "Spesielt tilpasset elever i ungdomsskolen" fjernet i nåværende tilbud.

• For Spansk-norsk-spansk ordbok er beskrivelsen endret fra "... Ordboken er spesielt tilpasset elever i ungdomsskolen, men passer for alle som begynner å lære spansk..."til "... Materialet er forkortet og tilrettelagt for elever ungdomsskolen og den videregående skolen men passer også godt for andre som gjerne vil lære seg Fransk."

Vi kan ikke se at produktet er endret siden forrige konkurranse, og stiller oss uforstående til den endrede produktbeskrivelsen.

I henhold til Forskrift om offentlige anskaffelser § 20-13 (1)f. avvises deres tilbud, da det på grunn av uklarheter kan medføre tvil om hvordan det skal bedømmes i forhold til øvrige tilbud. Vi ba i brev av 2.7.10 om ytterligere opplysninger. I henhold til regelverket skal oppdragsgiver etterprøve de enkelte delene av tilbudet på grunnlag av de forklaringer som er gitt. Etterprøving er nå foretatt, og gjennomgangen avdekket følgende;

a) at det ikke er gitt utførlig begrunnelse og dokumentasjon for prisendringen ut over at leveransen oppgis å være av mindre omfang, og at endringen er en direkte konsekvens av endrede tildelingskriterier.

b) at prisendringen til dels må kunne tilskrives et bevisst forsøk på å levere produkter som i utgangspunktet ikke er tilpasset oppdragsgivers behov, gjennom å endre produktbeskrivelsen. I henhold til konkurransegrunnlagets pkt 1.1. er oppdragsgiver Nord-Trøndelag fylkeskommune v/Avd. for videregående opplæring, og det følger implisitt av dette at etterspurte ordbøker kun skal benyttes i den videregående skolen.

På bakgrunn av overstående finner vi at deres tilbud ikke er direkte sammenlignbart med normal pris i markedet for digitale ordbøker til den videregående skolen. De tospråklige ordbøkene som tilbys er ikke sammenlignbare med øvrige tilbud da de har en annen produktkvalitet enn det som etterspørres og som er tilbudt av andre.

Dette gjør det uklart hvordan tilbudet skal bedømmes i forhold til konkurrerende tilbud.

(14) Ved brev datert 19. juli 2010 påklaget klager beslutningen om å avvise klager:

NTFK skiver i sitt brev datert 19. juli at iFinger ikke har fått tilstrekkelig informasjon om prisforskjellene mellom vårt tilbud levert 02.02.10 og tilbudet levert 09.07.10. iFinger mener å ha gitt tilstrekkelig begrunnelse og dokumentasjon i vårt brev datert 9. Juli.

For det første er innholdet i våre to tilbud er ikke sammenlignbare da vi i vårt siste tilbud har tilbudt en mindre omfattende løsning. I fremmedspråkene tysk, fransk og spansk er ordbøkene fra den "sorte ordbokserien" byttet ut med "skoleordbokserien" samt at Bokmål --> Nynorsk ordbok er tatt ut av løsningen.

Videre er vårt tilbud i den siste anbudskonkurransen en respons og direkte konsekvens av den strategien fylkeskommunen har gjennomført og presentert i nytt konkurransegrunnlag.

Hentet ut fra konkurransegrunnlaget med tilbudsfrist 17.06.10:

"Tildelingen skjer utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen (pris teller 100 %)"

Siden NTFK har valgt å vektlegge pris 100 % har iFinger valgt å tilby en løsning som dekker behovet for språkopplæring i NTFK men til lavest mulig pris. (...)

I iFinger sitt første tilbud tilbyr iFinger Cappelen Damm sine tospråklige bøker fra deres nye "sorte ordbokserie". Den "sorte ordbokserien" er en utvidet utgave av "skoleordbokserien" og er tilrettelagt VGS samt høyere utdanning (Høyskole/Universitet). Som følge av den første kravspesifikasjonen valgte vi å legge ved bøkene fra "skoleordbokserien" vederlagsfritt. Dette da vi har fått meget positive tilbakemeldinger på denne serien og forlaget tenker seg at en bruker velger å ta i bruk en bok fra en av disse seriene (f. eks: Tysk — Norsk — Tysk fra "sort ordbokserie" eller Tysk — Norsk — Tysk fra "skoleordbokserien.)

iFinger skriver i vårt første tilbud at "skoleordbokserien" er en enklere versjon som passer nybegynnere samt språksvake elever. Dette gjorde da vi antar at de språksterke velger den "sorte ordbokserien" hvis de får valget. Vi skriver derimot ikke at "skoleordbokserien" ikke passer til opplæring i VGS (se vedlagt forord i Spansk Skoleordbok). "Skoleordbokserien" passer utmerket til bruk både i ungdomsskole og videregående skole. Cappelen Damm ønsker derimot å fronte sine nye "sorte ordbokserie" mot dette markedet som spesialiserte produkter. Som følge av dette etterleverte vi blant annet den "sorte ordbokserien" vederlagsfritt til NTFK mars 2010. Vi fikk da skryt for vår programvare og våre tekniske løsninger.

Vi minner om at NTFK har benyttet iFinger sin programvare med "skoleordbokserien" i videregående opplæring de siste tre årene og at iFinger utelukkende har fått positive tilbakemeldinger fra elever og lærere (sist på NKUL 2010). Vi minner også om at NTFK i den siste kravspesifikasjonen har valgt å ikke definere krav til kvalitet ved å trekke ut kvalitet av tildelingskriteriene. Dette vil i praksis si at dersom en kvalifisert leverandør hadde tilbydd bøker med 1000 ord men som var lavest i pris skulle vunnet konkurransen. Kombinasjonen av "skoleordbokserien" og de enspråklige ordbøkene i språkene gir et meget omfattende faglig innhold, også for de som velger fordypning i fagene.

Avvisning på dette grunnlaget er ikke akseptabelt da de tilbudte produkter har blitt benyttet i undervisning i flere FK / VGS gjennom flere år. iFinger kan levere større ordbøker fra "sort ordbokserie" til en noe høyere pris, men NTFK har valgt å gå for billigste løsning. Titlene vi tilbyr er ikke uegnet for språkopplæring i VGS. Om volum (antallet ord) var et av utvalgskriteriene måtte det fremgå av anbudsinnbydelsen og vært bedre definert kravspesifikasjonen.

Vi viser til hvordan dette ble håndtert av NTFK i forrige anbudsrunde, hvor vi på spørsmål om informasjon om omfang av innholdet i enspråklige ordbøker fra Ordnett i brev av 22. mars mottar følgende svar;

"Viser til telefonsamtale av i dag, hvor det etterspørres hvilke titler konkurrents tilbud omfatter når det gjelder følgende fremmedspråklige ordbøker: Fransk — Fransk, Tysk — Tysk, Spansk — Spansk.

Vi oversendte konkurrents tilbud i sladdet versjon tidligere i dag, og har vanskelig or å se hvilken relevans dette spørsmålet har. I tillegg har vi vanskelig for å kreve titler på bøker på nåværende tidspunkt da det tydelig framgår av konkurrentens tilbud at dette først vil være på plass i august 2010. Det som er viktig for oss er bekreftelsen på at bøkene leveres innenfor et angitt tidspunkt."

NTFK tydeliggjør her sin holdning til faglig innhold i forbindelse med tidligere anbudsrunde. Om antallet ord, navn på titler og innhold i ordbøkene fra ikke hadde relevans for NTFK da, hvordan kan dere nå påstå og avvise iFinger på grunnlag av at vi ikke leverer bøker som er tilpasset oppdragsgivers behov?

Det er ikke stilt spesifikke krav til omfanget av ord i bøkene og det er ikke rimelig eller akseptabelt at skoleordbøkene underkjennes på faglig grunnlag. Vi minner nok en gang om at tildelingskriteriene er endret og at punktet "kvalitet" er fjernet til fordel for "pris". Tross dette leverer iFinger en fullgod løsning for videregående opplæring som NTFK har benyttet de siste tre årene.

- (15) Innklagede besvarte klagen ved brev datert 21. juli 2010. Avvisningen i medhold av forskriften § 20-13 (1) bokstav f ble opprettholdt. Innklagede inngikk kontrakt med valgte leverandør den 30. juli 2010.
- (16) Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser ved klage datert 16. november 2010.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (17) Anskaffelsen gjelder digitale ordbøker – et pedagogisk læremiddel til bruk for undervisning. Bruken av tildelingskriteriet laveste pris i en slik konkurranse representerer et brudd på kravet til god forretningsskikk. Tildelingskriteriet er også endret sammenlignet med den første konkurransen, og innklagede har på denne måten brukt informasjonen i den første konkurransen til sin fordel. Tilbyderne i dette markedet har også allerede svært lave marginer.

- (18) Avvisningen av klager er foretatt på uriktig grunnlag. De tilbudte ordbøkene innenfor ordbokserien er på ingen måte uegnet for bruk i den videregående skolen – også innklagede har brukt disse bøkene siden 2007.
- (19) Ettersom klager hadde laveste pris skulle klager vært tildelt kontrakten.

Innklagedes anførsler:

- (20) Avvisningen av klager er rettmessig, dog er riktig avvisningshjemmel forskriften § 11-11 (1) bokstav f siden anskaffelsen følger forskriften del II.
- (21) Ettersom klagers tilbud fremstod unormalt lavt sammenlignet med etterspurt ytelse ble klager bedt om en utførlig begrunnelse for prisforskjellen mellom dette tilbudet og tidligere tilbud. Klager sendte ingen dokumentasjon for prissettingen, kun en begrunnelse med at tilbudt løsning i denne konkurransen var en mindre omfattende løsning.
- (22) Gjennomgangen av klagers brosjyremateriell viste at tilbudte tospråklige ordbøker var spesielt tilrettelagt for ungdomstrinnet. I klagers tilbud fra den tidligere konkurransen var denne ordbokserien beskrevet som en enklere versjon som passer til nybegynnere samt språksvake elever. Ved den andre anbudskonkurransen var produktbeskrivelsen endret. Innklagedes undersøkelser viste imidlertid ikke at selve produktet var endret. På denne bakgrunn måtte klagers tilbud avvises, da produktbeskrivelsen gjorde det klart at ordbøkene i utgangspunktet ikke var tilrettelagt for elever og lærere i studieforberedende utdanningsprogram (forkortet "ST" i kravspesifikasjonen). Dette gjorde det uklart om bøkene i det hele tatt var egnet for denne brukergruppen, og medførte derfor tvil om hvordan klagers tilbud skulle bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene.

Klagenemndas vurdering:

- (23) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen gjelder digitale ordbøker som er en vareanskaffelse. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser følger anskaffelsen etter det opplyste forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og II, jf. forskriftens §§ 2-1 og 2-2.
- (24) Den første problemstillingen er om det representerer et brudd på kravet til god forretningsskikk å bruke tildelingskriteriet laveste pris i den andre anbudskonkurransen. Innklagedes valg av tildelingskriterium er imidlertid gjenstand for innklagedes skjønn, og det må uten videre være klart at det er en høy terskel for å tilsidesette oppdragsgiveres valg av tildelingskriteriet laveste pris. Kravet til god forretningsskikk kan i relasjon til foreliggende problemstilling vanskelig ses å sette ytterligere begrensninger i dette skjønnnet. De forhold klager har fremført gir klart ikke grunnlag for å underkjenne innklagedes valg av tildelingskriterium. Klagers anførsel fører derfor ikke frem.
- (25) Den neste problemstillingen gjelder avvisningen av klager. Innklagede begrunnet avvisningen i medhold av forskriften § 20-13 (1) bokstav f, men har senere korrigert dette til forskriften § 11-11 (1) bokstav f, som er den tilsvarende bestemmelsen i forskriften del II. Innklagede forespurte klager om redegjørelse for prisen i klagers

tilbud. Klager ble imidlertid ikke avvist på dette grunnlaget, og innklagede har heller ikke for klagenemnda anført at tilbudet kunne avvises grunnet unormalt lav pris.

- (26) Forskriften § 11-11 (1) bokstav f angir at et tilbud skal avvises dersom:

"f. det på grunn av avvik, forbehold, feil, ufullstendigheter, uklarheter eller lignende i en anbudskonkurranse kan medføre tvil om hvordan tilbudet skal bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene."

- (27) Bestemmelsen i forskriften § 11-11 (1) bokstav f gjelder uklarheter osv. som skaper tvil om *"hvordan tilbudet skal bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene"*. I første rekke retter bestemmelsen seg mot forhold som har relevans ved vurderingen av tildelingskriteriene, men i foreliggende konkurranse var tildelingskriteriet laveste pris, og i denne relasjon hadde den eventuelle uklarheten ingen betydning. Også tilfeller hvor det er uklart om kravspesifikasjonen er oppfylt er imidlertid i praksis vurdert i henhold til denne bestemmelsen, jf. eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2009/243.
- (28) I en åpen anbudskonkurranse er det i utgangspunktet *tilbudet* som utgjør det faktiske grunnlaget for vurderingen av om tilbudet inneholder uklarheter eller lignende. I foreliggende sak var det isolert sett ingen uklarhet i klagers tilbud i den andre anbudskonkurransen. Innklagede oppfattet imidlertid det som en uklarhet at produktbeskrivelsen av skoleordbokserien var endret sammenlignet med den første anbudskonkurransen, og at det derfor var uklart om skoleordbokserien var tilpasset for bruk i videregående skole.
- (29) I klagers tilbud i den første anbudskonkurransen var ordbøkene beskrevet som at materialet var forkortet og tilrettelagt for elever i ungdomskolen, men egnet seg også for andre elever som ønsker en mindre ordbok som var lett å finne fram i. I klagers tilbud i den andre anbudskonkurransen var dette endret til at materialet var forkortet og tilrettelagt for elever i ungdomsskolen og den videregående skolen, men passet også for andre som gjerne vil lære seg det aktuelle språket.
- (30) Kravspesifikasjonen oppstilte ikke særskilte krav til de fremmedspråklige ordbøkene med hensyn til at disse skulle brukes i videregående opplæring. Det var for eksempel ikke oppstilt krav til antall ord. Konkurransgrunnlaget gjør det imidlertid klart at ordbøkene var tiltenkt bruk i videregående opplæring, og det må derfor kunne innfortolkes et krav om at ordbøker som var uegnet for dette formålet ikke kunne tilbys. Det er imidlertid ikke holdepunkter for at klagers tilbudte ordbøker var uegnet for bruk i videregående opplæring.
- (31) Det er forståelig at innklagede ønsket en forklaring på hvorfor ordbøkene som ble tilbudt vederlagsfritt i den første anbudskonkurransen, i den andre anbudskonkurransen ble tilbudt som en del av hovedleveransen. Men som det ble utdypet av klager i brevene av 6. og 19. juli 2010, er forklaringen at klager valgte å tilby en løsning som dekket behovet for språkopplæring til lavest mulig pris, fordi tildelingskriteriet var endret til at tilbudet med lavest pris ville tildeles kontrakten. Klagers tilbudte skoleordbøker var i samsvar med de krav som faktisk var oppstilt i den foreliggende konkurranse. At beskrivelsen av skoleordbøkene var endret kan på denne bakgrunn ikke anses som en uklarhet eller lignende i relasjon til forskriften § 11-11 (1) bokstav f. Innklagede hadde på denne bakgrunn ikke adgang til å avvise klagers tilbud.

Konklusjon:

Nord-Trøndelag Fylkeskommune har brutt forskriften § 11-11 (1) bokstav f ved å avvise klagers tilbud.

Klagers øvrige anførsler har ikke ført fram.

Bergen, 11. juni 2012
For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Andreas Wahl