



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Merzell Holding AS
Karihaugveien 89
1081 OSLO
Norge

Deres referanse

Vår referanse
2012/0091-10

Dato:
17.02.2014

Avvisning av klage på offentlig anskaffelse

Det vises til Deres klage på offentlig anskaffelse av 3. april 2012 vedrørende anskaffelse av elektronisk konkurransegjennomførings- og kontraktadministrasjonsverktøy. Klagenemndas sekretariat har besluttet å avvise klagen som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 9. Grunnen er at klagen klart ikke kan føre fram. Sekretariatets avvisningsbeslutning kan påklages til klagenemndas leder innen 3 virkedager etter at den ble gjort kjent for klager.

Nedenfor gis en oppsummering av bakgrunnen for klagen og sekretariatets vurdering.

Bakgrunn:

- (1) Statens kartverk (heretter kalt innklagede) kunngjorde 2. januar 2012 en konkurranse med forhandling i ett trinn for anskaffelse av elektronisk konkurransegjennomførings- og kontraktadministrasjonsverktøy. Tilbudsfrist var angitt til 31. januar 2012.
- (2) Tildeling av kontrakt skulle skje til det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, basert på en evaluering av pris (30 %), funksjonalitet (30 %), brukervennlighet (30 %) og fremdriftsplan med milepæler (10 %), jf. konkurransegrunnlaget punkt 6.2.
- (3) Tildelingskriteriene var utdypet i kravspesifikasjonen. Fra denne punkt 1.1. "*Pris*" hitsettes:

"Alle priser skal oppgis i norske kroner og være eksklusiv merverdiavgift og inklusiv alle andre kostnader (inkludert reisekostnader i forbindelse med implementering og opplæring. Implementering og opplæring vil skje i Oppdragsgivers lokaler på Hønefoss). Prisene skal fylles inn i prisskjemaene under. Det er viktig at leverandøren fyller ut alle felt i prisskjemaene på en klar og utvetydelig måte.

Prisskjema KGV:

Postadresse:
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:
Rådhusgaten 4
5014 Bergen

Telefon: +47 55 59 75 00 postmottak@kofa.no
Telefaks: +47 55 59 75 99 www.kofa.no

Kostnad KGV	Pris
<i>Etablerings/ oppstartskostnad (inkludert integrasjon mot KAV og elektronisk signatur)</i>	
<i>Integrasjon mot Public 360</i>	
<i>Integrasjon mot nye Doffin</i>	
<i>Administrator-/superbrukerlisenser 1-5 brukere - pris per stk. per år</i>	
<i>Brugerlisenser estimeres til ca. 20 samtidige brukere/lisenser i løpet av kontraktsperioden (totalt vil inntil 40 personer ha brukertilgang til systemet) (gradvis utrulling slik at det vil være betydelig færre brukere første kontraktsår) - pris per stk. per år</i>	
<i>Evalueringsbrukere - pris per 10 stk. per år</i>	
Total kostnad KGV	

Prisskjema KAV

Kostnad KAV	Pris
<i>Etablerings/ oppstartskostnad (inkludert integrasjon mot KGV)</i>	
<i>Integrasjon mot Public 360</i>	
<i>Integrasjon mot Oppdragsgivers intranett</i>	
<i>Administrator-/superbrukerlisenser 1-5 brukere - pris per stk. per år</i>	
<i>Brugerlisenser estimeres til ca. 20 samtidige brukere i løpet av kontraktsperioden (totalt vil inntil 40 personer ha brukertilgang til systemet) (gradvis utrulling slik at det vil være betydelig færre brukere første kontraktsår) - pris er stk. per år</i>	
<i>Leserlisenser - pris per 10 stk. per år</i>	
Total kostnad KAV	

(...)

Lisenser:

Det skal opplyses om hvordan lisenser blir beregnet hos Leverandøren. Oppdragsgiver estimerer at det vil være behov for inntil 20 samtidige brukerlisenser i løpet av kontraksperioden (totalt vil inntil 40 personer ha brukertilgang til systemet). Oppdragsgiver vil ha en gradvis utrulling av systemet slik at det vil være betydelig færre brukere første kontraktsår.

Ved evaluering av prisen vil den totale prisen på KGV telle 60 % og den totale prisen på KAV telle 40 %. Det vil bli lagt til grunn 3 administrator-/superbrukerlisenser, samt 20 brukerlisenser ved flytende lisenser/lisenser per samtidig bruker. Hvis leverandøren opererer med lisens per bruker (personavhengig) vil vi legge til grunn 40 lisenser. Tilsvarende vil vi legge til grunn antall lisenspakker som tilsvarer minimum 20 samtidige brukere dersom Leverandøren opererer med slike lisenspakker. I tillegg vil Oppdragsgiver legge til grunn 30 evalueringsbrukere/leserlisenser – det forutsettes at disse prises enten per stk. eller i pakker á minst 10 stk. Estimert antall brukere er ikke bindende for Oppdragsgiver. Timespris på konsulenttjenester vil ikke bli vektlagt i prisevalueringen."

- (4) Innen tilbudsfristen mottok innklagede blant annet tilbud fra Merzell Holding AS (heretter kalt klager).
- (5) Fra klagers tilbudsbesvarelse av kravspesifikasjonen gjengis følgende:

<i>Krav nr.</i>	<i>Beskrivelse av kravet</i>	<i>Kommentarer/beskrivelse/dokumentasjon av kravoppfyllelsen – må besvares som grunnlag for oppdragsgivers evaluering av tilbudet</i>
<i>[...]</i>		
<i>8.1.5</i>	<i>Lisenser – Det skal opplyses om hvordan lisenser blir beregnet i</i>	<i>Lisenskostnader Flat kostnad per bruker ordinære brukere Flat kostnad per 10 for lette brukere</i>

- (6) Forhandlingsmøte mellom partene ble avholdt 7. mars 2012. Møtereferatet består i hovedsak av en rekke spørsmål knyttet til spesifikke punkter i kravspesifikasjonen, med innklagedes spørsmål/bemerkninger og klagers svar. Det fremgår ikke noe vedrørende beregning av lisenser i referatet.
- (7) Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 3. april 2012.

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (8) Innklagede har brutt regelverket ved å legge til grunn feil faktum ved vurderingen av klagers pristilbud i tildelingsevalueringen, ved at det ble lagt til grunn 40 lisenser for utregningen i stedet for 20. Tildelingsevalueringen er dermed ikke i overensstemmelse med det som er lagt til grunn i konkurransegrunnlaget.
- (9) Klagers tilbud ble basert på kravet om 20 samtidige brukerlisenser. Dette var man tydelig på i forhandlingene mellom partene, og også det reviderte tilbudet ble basert på dette. Innklagede ga ikke uttrykk for tvil om hvordan klagers tilbud var å forstå, og stilte ikke spørsmål til prissettingen.
- (10) I et elektronisk konkurransegjennomførings- og kontraktsverktøy, vil det på grunn av loggføring og sporbarhet i anbudsprosessene ikke være mulig å operere med *"ikke-personavhengige"* brukere.
- (11) Dersom innklagede hadde opplyst om at det ville legges til grunn et høyere antall brukere, kunne klager redusert lisensprisen betydelig.
- (12) Til orientering, har klager en prisstruktur som går ut på at antall brukere fra og med nummer 26 og oppover (normale brukerlisenser) er kostnadsfrie. Denne prisstrukturen er dokumentert både i vårt CRM-system og i vår avtale med Difi om levering av elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy til offentlig sektor.

Innklagedes anførsler:

- (13) Evalueringen er gjort i henhold til beskrivelsen som er gitt i konkurransegrunnlaget.
- (14) Leverandørene ble bedt om å opplyse om hvordan lisensene ble beregnet. Innklagedes behov var klart beskrevet, og det var opplyst hvordan pris på lisenser ville evalueres. Klager har ikke i sitt tilbud, verken i det opprinnelige tilbudet eller i det reviderte tilbudet, opplyst om hvordan lisensene ble beregnet. Klagers tolkning av begrepene *"flytende lisenser"* og *"samtidige brukere"* i ettertid, strider så vidt innklagede kan se mot normal forståelse av begrepene.
- (15) Det ble åpnet for to mulige måter å gi pris på lisenser; dersom leverandørene opererte med flytende lisenser/lisenser per samtidig bruker ville 20 brukerlisenser legges til grunn ved beregning av pris, mot 40 lisenser dersom leverandørene opererte med lisens per bruker (personavhengig). I konkurransen er begrepene flytende lisenser og samtidig brukere brukt synonymt. Vanlig språklig forståelse av disse begrepene er at et begrenset antall lisenser for programvaren (av innklagede satt til 20), er delt mellom et større antall brukere over tid. For eksempel at 50 personer har brukertilgang, men at kun 20 av disse kan være pålogget samtidig. Dette er videre presisert ved at motsatsen (i punkt 2 over) er personavhengige lisenser – altså der lisensen ikke brukes av andre enn den som er tildelt lisensen.
- (16) I forhandlingene med klager ble det tydelig påpekt at lisenskostnadene var betydelig høyere enn hos konkurrerende tilbud. Klager stilte ingen spørsmål til beregningen av lisenskostnadene i denne forbindelse, noe som ville vært naturlig dersom beregningsmetoden var *"meget vanskelig å tolke"* eller på annen måte urimelig.

Uavhengig av dette kunne klager ha redegjort for sin lisenspolitikk, slik det var etterspurt i kravspesifikasjonen. Dersom klager for eksempel hadde opplyst om sin "sitelicens" (kostnadsfrie lisenser fra bruker nummer 26 og oppover) i tilbudet ville vi kunne tatt hensyn til denne i evalueringen. At muligheten for "sitelicens" er dokumentert i klagers CRM-system og fremgår av en avtale klager har med Difi var ukjent for innklagede og kunne ikke vektlegges.

Sekretariatets vurdering:

- (17) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om Klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av et elektronisk konkurransejennomførings- og kontraktadministrasjonsverktøy som er en vareanskaffelse. Anskaffelsen ble kunngjort med kunngjøringsskjema for anskaffelser under EØS-terskelverdi. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser følger anskaffelsen etter sin art og verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 del I og II, jf. forskriften §§ 2-1 og 2-2.
- (18) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved å legge til grunn feil faktum for vurderingen av klagers pristilbud i tildelingsevalueringen, ved at det ble lagt til grunn 40 lisenser for utregningen i stedet for 20.
- (19) I begge prisskjemaene var én av prispostene følgende:
"Brukerlisenser estimeres til ca. 20 samtidige brukere i løpet av kontraktsperioden (totalt vil inntil 40 personer ha brukertilgang til systemet) (gradvis utrulling slik at det vil være betydelig færre brukere første kontraktsår) - pris per stk. per år"
- (20) I forbindelse med forklaringen av hvordan tildelingskriteriet pris skulle evalueres, var det i punktet "Lisenser" opplyst at:
"Det vil bli lagt til grunn [...] 20 brukerlisenser ved flytende lisenser/lisenser per samtidig bruker. Hvis leverandøren opererer med lisens per bruker (personavhengig) vil vi legge til grunn 40 lisenser. Tilsvarende vil vi legge til grunn antall lisenspakker som tilsvare minimum 20 samtidige brukere dersom Leverandøren opererer med slike lisenspakker."
- (21) I tillegg var det i samme punkt, samt i kravspesifikasjonen punkt 8.1.5, bedt om at tilbyderne opplyste hvordan lisensene ville beregnes.
- (22) Som svar på kravspesifikasjonen punkt 8.1.5 hadde klager opplyst følgende under overskriften lisenskostnader: *"Flat kostnad per bruker ordinære brukere"* og *"Flat kostnad per 10 for lette brukere"*. Sammenholdt med de to alternativene for lisensberegning – flytende lisenser eller lisens per bruker – må klagers opplysning naturlig forstås å henvise til sistnevnte. Lette brukere må på sin side vise til "leserlisenser" og "evalueringsbrukere", jf. siste prispost i hvert prisskjema.
- (23) Klager har for øvrig ikke vist til om, eller eventuelt hvor i tilbudet det fremkom at innklagede skulle legge 20 lisenser til grunn for vurderingen av den aktuelle prisposten. Slik saken er opplyst for sekretariatet, er det heller ikke holdepunkter for at klager i forhandlingene, eller på annen måte, opplyste om at det var alternativet med flytende lisenser som var tilbudt. Klagers anførsel kan derfor klart ikke føre frem.

- (24) Ettersom sekretariatet har funnet at klagen klart ikke kan føre fram, avvises den som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. klagenemndsforakriften § 9.

Eirik Vikan Rise
gruppeleder (e.f.)