



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en ett trinns forhandlet konkurranse for anskaffelse av programvare for gjennomføring av inkassosaker. Klagenemnda kom til at innklagede hadde brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5, ved at innklagede hadde vurdert de kvalitative forholdene ved tilbudene under priskriteriet, og ikke i relasjon til tildelingskriteriet "Produktkvalitet og funksjonsmessige egenskaper".

Klagenemndas avgjørelse 30.09.2014 i sak 2013/38

Klager: NorSoft AS

Innklaget: Molde kommune

Klagenemndas medlemmer: Morten Goller, Tone Kleven og Jakob Wahl.

Saken gjelder: Tildelingsevaluering. De generelle kravene i § 5.

Bakgrunn:

- (1) Molde kommune (heretter innklagede) kunngjorde 13. juli 2012 en ett trinns forhandlet konkurranse for anskaffelse av programvare for gjennomføring av inkassosaker, inkludert innkjøp av program, opplæring, lisenser, driftsavtale med support og vedlikehold inntil 4 år. Anskaffelsens verdi er i konkurransegrunnlaget punkt 2.4 vurdert å være under EØS-terskelverdi. Tilbudsfrist var i kunngjøringen punkt IV.3.4 angitt å være 27. august 2012.
- (2) I konkurransegrunnlaget punkt 5.1 fremgikk det at tildeling skulle skje til det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, basert på følgende tildelingskriterier:

Tildelingskriterier	Vekt	Dokumenteres ved
<i>1. Totalpris/Kostnader</i>		<i>Utfylt prisskjema med evt tilleggskriterier.</i>
<i>2. Produktkvalitet og funksjonsmessige egenskaper</i>	50%	<i>Utfylling av svarkolonner i kravspesifikasjon samt evt tilleggskriterier i egne dokument.</i>
<i>3. Leveringstid og –sikkerhet</i>	25%	<i>Utfylling av svarkolonner i kravspesifikasjon samt evt tilleggskriterier i egne dokument.</i>
<i>4. Service- og garantiytelser/- vilkår inkl opplæring</i>	25%	<i>Utfylling av svarkolonner i kravspesifikasjon samt evt tilleggskriterier i egne dokument.</i>

- (3) I konkurransegrunnlaget punkt 5.1 gikk det frem om evalueringen:

"Ved evalueringen vil kriteriene 2-4 bli splittet i vektete delkriterier (f.eks. enkeltkrav i kravspesifikasjonen). Vekting av delkriterier/krav vil ikke bli gjort i forkant av evalueringen.

Det enkelte delkriterium/krav vil bli karactersatt. Vi benytter en karacterskala fra 0,0-10,0.

Karakter multiplisert med delkriteriets vekt tall gir poengsum for delkriteriet, og summen av poeng for kriteriene 2-4 blir tilbudets nytteverdi.

Den tilbudte totalprisen (kriterium 1) dividert på tilbudets nytteverdi viser oss hvor mye vi må betale for hvert nyttepoeng.

Tilbudet som får lavest totalpris pr nyttepoeng blir valgt."

- (4) I konkurransegrunnlaget punkt 5.1.1 ble det opplyst:

"Ved vurdering av pris vil kommunen vektlegge TCO (Total Cost of Ownership) over en 4 års periode.

I tillegg til nevnte punkter vil kommunen selv (basert på besvarelsen av kravspesifikasjonen) beregne de ekstra kostnadene kommunen påføres ved eksempelvis leverandørens krav til maskinvare og bruk av tredjeparts løsninger som krever ekstra lisensiering (databaser, ++). Disse ekstra kostnadene vil tas inn som en del av TCO.

Listen er ikke uttømmende, og eventuelle tillegg for databaselisenser og andre forhold med tilbudet kan påvirke tillegget."

- (5) Innklagede mottok to tilbud i konkurransen, fra NorSoft AS (heretter klager) og Systempartner Norge AS.
- (6) I tildelingsbeslutning av 23. januar 2013 til klager opplyste innklagede at Systempartner Norge AS (heretter valgte leverandør) ble innstilt som vinner av konkurransen. Om bakgrunnen for tildelingen opplyste innklagede:

"Nedenstående tabell viser samlet vurdering av tilbudene:

2012-10 F Inkassosystem: Evalueringsskjema		
<i>Vekt fordelt på alle kravpkt pr kriterium slik at MÅ-krav har dobbelt så høy vekt som BØR-krav</i>		
	<i>Systempartner</i>	<i>NorSoft</i>

Krit 1	Samlet pris over 4 år	kr 1 623 141			kr 1 810 800		
	Pris pr nyttepoeng	kr 1 647			kr 1 921		
	SUM poengsum/karakter for alle kriterier	9,9	100,0	985,7	9,4	100,0	942,8
Krit 2	Produktkvalitet og – funksjonalitet	10,0	50,0	498,2	8,6	50,0	442,8
Krit 3	Leveringstid og –sikkerhet	10,0	25,0	250,0	10,0	25,0	250,0
Krit 4	Service- og garantiytelser	9,5	25,0	237,5	10,0	25,0	250,0

Tabellen viser at vi vurderte **Systempartner Norge** til å ha det beste tilbudet.

Valgt leverandør hadde totalt sett høyeste poengscore samlet for tildelingskriteriene og hadde også laveste totalpris.

[...]

Når det gjelder prisevalueringen har vi, pga manglende oppfyllelse av enkelte av våre krav, på toppen av tilbudsprisen lagt til estimerte kostnader vi vil bli påført (for rente-/gebyrtap og merarbeid) dersom vi hadde valgt Deres løsning. Dette er nærmere gjort rede for i vedlagte prisevaluering."

- (7) I prisevalueringen vedlagt tildelingsevalueringen, ble det opplyst at klagers tilbudssum ble tillagt merkostnader for drift, tapte renteinntekter, tapte gebyrinntekter og saksbehandling som innklagde ville bli påført ved valg av klagers tilbud. Tilleggene utgjorde en samlet sum på 1 460 000 kroner.
- (8) I detaljoversikt over karakterer og poeng per delkriterium, vedlagt tildelingsevalueringen, ble det opplyst:

"Oversikt med begrunnelse over kravpkt der NorSoft ikke får full score, eller der de får full score, men der vi pga dårligere løsning har måttet legge på tilleggs-kostnader vi vil bli utsatt for i drift av systemet.

[...]

Nr	Oppdragsgivers kravspesifikasjon til systemet	Prioritet	Begrunnelse for karakter	OK?	Karakter
----	---	-----------	--------------------------	-----	----------

[...]

2.2.6	<i>Systemet bør kunne tilby ett standard format for utveksling av data på tvers av systemer, og rapporterings sammenheng</i>	<i>B</i>	<i>Virker enkelt. Hva med integrasjon. Tungvint? Ikke utveksling? Sender og mottaker- integrasjon. Svarer bare på standardformat i rapportssammenheng – ikke på utveksling av data.</i> <i>VI GIR FULL POTT, MEN MÅ LEGGE TIL KOSTNADER FOR MANUELT MERARBEID.</i>	<i>OK</i>	<i>10</i>
-------	--	----------	---	-----------	-----------

[...]

2.2.8	<i>Systemet bør ivareta krav og standarder mht rapportering til sentrale myndigheter.</i>	<i>B</i>	<i>Felix vil lage rapporter på utlån, men her vil ikke forsinkelsesrenter bli med over. Må eventuelt skje manuelt.</i> <i>VI GIR FULL POTT, MEN MÅ LEGGE TIL KOSTNADER FOR MANUELT MERARBEID.</i>	<i>OK</i>	<i>10</i>
-------	---	----------	--	-----------	-----------

[...]

2.4.2	<i>Systemet må ha mulighet for å registrere/overføre alle opplysninger som er relevant for innfordringsprosessen.</i>	<i>M</i>	<i>Betalingsutsettelse: Vi vet enda ikke hvordan renten skal fanges opp. Hvordan fange opp renter og utsendelse av rentekrav når kravet er betalt på opprinnelig blankett? Ikke utfyllende svar, forstår leverandør ikke hva vi vil? Systemet må ha mulighet for å registrere/overføre alle opplysninger som er relevant for innfordringsprosessen.</i>	<i>OK</i>	<i>7</i>
-------	---	----------	---	-----------	----------

			<i>Etter demonstrasjon og forhandlingsmøte er vi fremdeles like usikre på om påløpt rente blir korrekt beregnet. Vi taper renter slik vi ser det. Det beskrives en rutine for å rette opp dette, men den er manuell og meget arbeidskrevende. Vi mener dette vil koste oss mange timers ekstraarbeide.</i> <i>Det samme vil gjelde gebyr. Også her er det et inntektstap, men det er krevende å beregne anslått beløp.</i> <i>VI VELGER Å GI LØSNINGEN KARAKTER, MEN KOMPENSERER MED Å LEGGE TIL KOSTNAD FOR VÅRT MERARBEID/MINDREINNTEKT.V5</i> <i>9</i>		
--	--	--	---	--	--

[...]

2.4.15	<i>Innfordringssystemet skal automatisk beregne korrekte renter og omkostninger. Dette gjelder også ved delbetalinger. Anordningsprinsippet skal være ivaretatt.</i>	M	<i>Anordningsprinsippet er bare delvis ivaretatt. Bokføring av renter og gebyr fremdeles en gåte for oss.</i> <i>I tillegg blir det ikke beregnet rente når betaling skjer før tiltak – etter forfall. Jfr. svar kravspesifikasjon fra Norsoft punkt 4.1.7 og 4.1.9 i kapittel forskjellige tema side 58-60 Etter forhandlingsmøte 20.11 skrives det at dette er ok. Vi mener svaret ikke er tilfredsstillende. Det svares at det er i orden, men vi får ingen beskrivelse av hvordan og vi er meget skeptiske.</i> <i>VI VELGER Å GI LØSNINGEN KARAKTER, MEN KOMPENSERER MED Å LEGGE TIL KOSTNAD FOR VÅRT MERARBEID/MINDREINNTEKT.</i>	OK	7
--------	---	---	--	----	---

[...]

2.7.15	<i>Programvaren må kunne håndtere forskjellige oppdragsgivere med forskjellige typer krav, også kommunale selskap, eventuelt andre kommuner der regnskapene må være adskilt. Det må kunne håndteres forskjellige bankkonti til oppdragsgiverne.</i>	<i>M</i>	<i>I forhandlingsmøte 20.11 ble det opplyst at vi kan bruke selskapenes OCR-konti. Løst, men på en arbeidskrevende og tungvint metode. Vil kreve mye arbeid og avstemming. Vi har ikke fått tilfredsstillende beskrivelse på hvordan dette vil fungere og om det vil medføre merarbeid og rot i våre system. Avstemmingsproblematikk og oppfølging. VI VELGER Å GI LØSNINGEN KARAKTER, MEN KOMPENSERER MED Å LEGGE TIL KOSTNAD FOR VÅRT MERARBEID/MINDREINNTekt.</i>	<i>OK</i>	<i>5</i>
--------	---	----------	---	-----------	----------

[...]"

(9) Kontrakt mellom valgte leverandør og innklagede ble inngått 7. mars 2013.

(10) Nemndsmøte i saken ble avholdt 29. september 2014.

Anførsler:

Klagers anførsler:

(11) Innklagede har brutt regelverket ved at de kvalitative forholdene ved tilbudene er vurdert under priskriteriet, og ikke i relasjon til tildelingskriteriet "*Produktkvalitet og funksjonsmessige egenskaper*". Klager hadde vunnet konkurransen dersom evalueringen hadde skjedd i tråd med konkurransegrunnlaget.

Innklagedes anførsler:

(12) Det var ikke feil å tillegge tilbudet estimerte ekstrakostnader for tilleggsarbeid samt mindreinntekter ved manglende gebyr/renter.

(13) Det var i konkurransegrunnlaget tatt høyde for at "*andre forhold ved tilbudet*" kunne påvirke eventuelle tilleggs-kostnader som måtte legges inn i total-kostnadene som tilbudene ville bli vurdert ut fra.

(14) Dersom manglene kun skulle vært evaluert under tildelingskriteriet "*Produktkvalitet og funksjonsmessige egenskaper*", ville selv en karakter på 0 for dette kriteriet ikke ført til vesentlige endringer i total poengsum for dette tildelingskriteriet, og heller ikke totalt. Dette ville ført til at klager hadde vunnet konkurransen, og at løsningen kommunen måtte velge ville hatt en dårligere funksjonalitet og en høyere total-kostnad enn valgte

leverandørs tilbud. Dette ville ikke ført til den beste kost/nytte-løsningen som ble etterstrebet med evalueringsmodellen.

Klagenemndas vurdering:

- (15) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av programvare for gjennomføring av inkassosaker, som er en vareanskaffelse. Anskaffelsens verdi er i konkurransegrunnlaget punkt 2.4 estimert å være under EØS-terskelverdi. I tillegg til lov om offentlige anskaffelser følger anskaffelsen etter sin (opplyste) art og verdi forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr 402 del I og II, jf. forskriften §§ 2-1 og 2-2.
- (16) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved å vurdere de kvalitative forholdene ved tilbudene under priskriteriet, og ikke i relasjon til tildelingskriteriet *"Produktkvalitet og funksjonsmessige egenskaper"*.
- (17) Av kravet til forutberegnelighet i loven § 5 følger det at oppdragsgiver må evaluere tilbudene i samsvar med de opplysninger som er gitt i kunngjøringen og konkurransegrunnlaget, jf. bl.a. klagenemndas sak 2009/98 premiss (28) med videre henvisninger. Dersom en evalueringsmodell er oppgitt i konkurransegrunnlaget er oppdragsgiver forpliktet til å benytte modellen, jf. eksempelvis sak 2008/17 premiss (45) flg.
- (18) I konkurransegrunnlaget opplyste innklagede at tildelingskriteriene ville bli splittet i delkriterier, som ville bli karactersatt med en karacterskala fra 0,0 til 10,0. Karakter multiplisert med delkriteriets vektall ville gi poengsum for delkriteriet, og summen av poeng for alle tildelingskriteriene ville utgjøre tilbudets nytteverdi. Den tilbudte totalprisen dividert på tilbudets nytteverdi viste hvor mye oppdragsgiver måtte betale for hvert nyttepoeng. Tilbudet med lavest totalpris per nyttepoeng ville bli valgt.
- (19) Ved evalueringen av klagers tilbud anså innklagede at det forelå manglende oppfyllelse av flere av underkriteriene tilknyttet tildelingskriteriet *"Produktkvalitet og funksjonsmessige egenskaper"*. Innklagede valgte imidlertid ikke å gi tilbudet en lav karakter eller karakteren null på disse underkriteriene. Tilbudet ble for enkelte av underkriteriene gitt full uttelling. Innklagede vurderte heller ikke om tilbudet kunne eller skulle vært avvist på grunnlag av de fremmede forholdene. Den manglende oppfyllelsen av underkriteriene ble i stedet vektlagt ved å tillegge klagers tilbudspris kostnader for det merarbeid og tap av inntekter innklagede ville bli påført ved å velge klagers tilbud.
- (20) Innklagede har ikke vurdert de kvalitative forholdene ved klagers tilbud under tildelingskriteriet *"Produktkvalitet og funksjonsmessige egenskaper"*, slik beskrevet i konkurransegrunnlaget. Innklagede har i stedet tillagt klagers tilbudspris kostnader for merarbeid og mindreinntekter. Innklagede har derfor benyttet en annen evalueringsmodell enn det som er oppgitt i konkurransegrunnlaget.
- (21) At det i konkurransegrunnlaget punkt 5.1.1 var opplyst at *"andre forhold ved tilbudet"* kunne påvirke eventuelle tilleggskostnader som måtte tillegges tilbudenenes totalkostnader, kan heller ikke endre dette. Slik evalueringsmodellen var utformet, var dette forhold som skulle vurderes i relasjon til tildelingskriteriet *"Produktkvalitet og funksjonsmessige egenskaper"*, ikke i relasjon til pris.

- (22) Klagenemnda finner på bakgrunn av dette at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5, ved ikke å evaluere de kvalitative forholdene ved tilbudet i relasjon til tildelingskriteriet "*Produktkvalitet og funksjonsmessige egenskaper*", slik det var angitt i konkurransegrunnlaget.

Konklusjon:

Molde kommune har brutt kravet til forutberegnelighet i loven § 5, ved å vurdere de kvalitative forholdene ved tilbudene under priskriteriet, og ikke i relasjon til tildelingskriteriet "*Produktkvalitet og funksjonsmessige egenskaper*".

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Morten Goller