



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Acos AS
Postboks 300
5343 STRAUME
Norge

Deres referanse

Vår referanse
2013/0009-12

Dato:
08.10.2014

Avvisning av klage på offentlig anskaffelse

Klagenemndas sekretariat viser til deres klage av 24. januar 2013 på offentlig anskaffelse av ny nettportal for Rana kommune. Vi 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 frem, fordi det ikke er grunnlag for å underkjenne innklagedes skjønnsutøvelse og kravet til forutberegnelighet ikke er brutt. Enkelte av anførselene ble avvist som uhensiktsmessige for behandling.

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

Bakgrunn:

- (1) Rana kommune (heretter innklagede) kunngjorde 19. juli 2012 en konkurranse med forhandling i ett trinn for anskaffelse av ny nettportal for kommunen. Anskaffelsens verdi er i kunngjøringen punkt II.2.1) estimert å være mellom 800 000 og 1 300 000 kroner. Tilbudsfrist var i kunngjøringen punkt IV.3.4) angitt til 10. september 2012.
- (2) Anskaffelsen gjaldt løsning for blant annet intranett, internett, og innbyggerportal. I konkurransegrunnlaget punkt 1.2. "*Anskaffelsens formål*" ble det opplyst følgende om nettportalen som skulle anskaffes:

"Rana kommune ønsker en komplett, brukervennlig og rollebasert løsning for publisering på Internett, intranett og ekstranett. Løsningen må ha høy kapasitet og være tilrettelagt for fremtidens kommunikasjonsutveksling på nett, med døgnåpen forvaltning som et klart mål.

Anskaffelsen omfatter også avtale om levering, implementering og vedlikehold av ny portalløsning. Systemet skal være klart for levering og installasjon i desember 2012 med driftsetting av ny portalløsning senest i juni 2013."

- (3) I konkurransegrunnlaget punkt 5 "*Tildelingskriterier*" ble det opplyst følgende:

"Tildelingen skjer på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, basert på følgende kriterier:

Postadresse:
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:
Rådhusgaten 4
5014 Bergen

Telefon: +47 55 59 75 00
Telefaks: +47 55 59 75 99

postmottak@kofa.no
www.kofa.no

"Punkt:	Tildelingskriterium:	Vekt
1	Dekning av krav – kravspesifikasjon	30%
2	Samlede priser	30%
3	Integrasjoner	20%
4	Brukervennlighet	20%
Sum		100%"

- (4) Hvordan kriteriene ville bli vektet, ble utdypet i konkurransegrunnlaget punkt 5.1 "Vektingsmodell". Der fremkom følgende:

"Det vil bli lagt vekt på helheten i tilbudet og leverandørs forståelse av Rana kommunes behov. Tilbudt løsnings kvalitet, egnethet, leveranse kvalitet og pris vektlegges av oppdragsgiver.

Ved evalueringen settes det karakter fra 0-4 poeng, der 4 poeng er høyeste score. Poengsummen som blir gitt for hvert tildelingskriterium blir basert på gitt karakter multiplisert med kriteriets vekt (prosent).

Pkt. 1. Dekning av krav – kravspesifikasjon

Det vil bli vektlagt i hvilken utstrekning kravene er dekket i leverandørens løsningsforslag, jf. kravspesifikasjon — konkurranse grunnlag.

Pkt. 2. Samlede priser

Tildelingen vil legge vekt på leveransens samlede kostnad for kjøp, implementering og forvaltning over 0 —4 år. Det vil bli lagt særskilt vekt på følgende priselementer:

- *Pris på løsning.*
- *Estimater for prosjektgjennomføring og tilhørende prismodell for risikodeling.*
- *Pris og prismodell for vedlikehold og brukerstøtte.*

Pkt. 3. Integrasjoner

Rana kommune har stort fokus på integrasjon. Det vil bli vektlagt i hvilken grad og på hvilken måte leverandørs løsningsforslag imøtekommer oppdragsgivers krav til integrasjon.

Pkt. 4. Brukervennlighet

Rana kommune vektlegger brukervennlighet og stiller krav til at løsningen skal ha et enkelt og intuitivt brukergrensesnitt for alle brukere og roller. Tilbyders beskrivelse av

brukerfunksjonalitet etterspurt i kravspesifikasjon/ konkurransegrunnlag vil, sammen med øvrige tildelingskriterier legges til grunn for prioritering i første evalueringsfase, jf. pkt. 2.1 andre og tredje ledd.

Etter innledende evaluering vil minimum 3 tilbydere bli invitert til å presentere sin løsning jf. pkt. 2.1 i konkurransegrunnlaget. I denne fasen av konkurransen vil brukervennlighet bli ytterligere vurdert av oppdragsgiver. Tilbyder vil bli anmodet om å tilrettelegge for en test av løsningen for et brukerpanel. Testpanelet skal vurdere og poengsette brukervennlighet ut fra forhåndsdefinerte kriterier. Leverandør vil få testkravene presentert i rimelig tid før gjennomføring."

- (5) I kravspesifikasjonen var det satt opp 175 punkter, og var delt i skal- og bør-krav (henholdsvis A- og B-krav). Tilbyderne skulle besvare om punktene var oppfylt eller ikke og skrive inn eventuelle kommentarer i et eget felt. Fra kravspesifikasjonen gjengis følgende punkter:
 - Punkt 35, A-krav: *"Løsningen skal ha versjonskontroll av publisert informasjon, slik at man kan sammenligne flere versjoner av samme artikler, og eventuelt utføre roll-back til tidligere versjoner."*
 - Punkt 37, A-krav: *"Løsningen skal være tilpasset mobiltelefon og nettbrett"*
 - Punkt 41, B-krav: *"Løsningen skal være tilpasset mobiltelefon og nettbrett med adm. grensesnitt"*
 - Punkt 1.5.9 "Søk"
 - o Punkt 85, A-krav: *"Det skal tilrettelegges for enkel og avansert søk. Søkefeltet skal være minimum 20 tegn langt og være synlig på alle sidene"*
 - o Punkt 86, A-krav: *"Søkemotoren skal søke igjennom alt publisert innhold, herunder innhold i opplastede PDF- og ODF-dokumenter"*
 - o Punkt 87, A-krav: *"Det skal gis en god presentasjon av søkeresultatet. Det skal være mulig å filtrere søkeresultatet tematisk. Det skal være mulig å velge flere tema som filter"*
 - o Punkt 88, B-krav: *"Løsningen skal være tilrettelagt for integrasjon mot eksterne søkemotorer"*
 - Punkt 113, A-krav: *"Løsningen skal integreres mot kommunens skjemaløsning for tiden er kommunens skjemaløsning fra [X], men det kan være aktuelt å gå over til annen leverandør".*
 - Punkt 173, A-krav: *"Når nye versjoner av programmer er utgitt, skal leverandøren så snart som mulig gjøre disse tilgjengelig for kunden".*
- (6) Innen tilbudsfristens utløp mottok innklagede to tilbud. Disse var fra Evry AS (heretter valgte leverandør) og Acos AS (heretter klager).
- (7) Klager ble innkalt til demonstrasjon av tilbudte tjenester og avklaringer/forhandlinger 23. oktober 2012.

- (8) Etter forhandlingsmøtet fikk klager mulighet til å svare skriftlig på spørsmål som kom opp på møtet, noe som ble gjort i brev av 29. oktober 2012. Her ble det blant annet gitt ytterligere opplysninger om at tilbudt system skulle gå i pilot. Klager presiserte at det ikke var snakk om et nytt system, men en oppgradering. Fra skrivet gjengis ellers følgende fra svaret:

"ACOS har nå avsluttet en 6 uker lang test og kvalitetssikringsperiode for den nye versjonen da dette er den største forbedringen og moderniseringen av vår løsning de siste årene. Vi har også gjennomført installasjonstester hvor vi har tatt kopi av utvalgte kunders installasjoner og oppgradert de til den nye versjonen i våre testmiljøer. Resultatet fra gjennomførte tester er at dette går veldig bra. Det betyr selvfølgelig ikke at det ikke kan være noen mindre feil i den nye versjonen men de vil bli fortløpende korrigert. ACOS legger ikke skjul på at Rana kommune vil ta i bruk ACOS Infolink i en tidlig fase men ACOS ser ingen større risiko tilknyttet dette."

- (9) Videre etterspurte innklagede i brev av 4. desember 2012 nytt revidert tilbud og at vedlagte oppklaringsspørsmål ble besvart.
- (10) Klager mottok meddelelse om kontraktstildeling i brev av 17. desember 2012. Fra begrunnelsen gjengis følgende:

"ACOS har gitt tilbud på et nytt oppgradert og kraftig forbedret system (jf. ACOS) som ennå ikke er kommet i drift, men som skal være satt i pilot. Vi har ved flere anledninger bedt om opplysninger rundt pilot uten opplysende svar. At tilbudt versjon ikke er i drift oppleves av prosjektgruppa som et stort usikkerhetsmoment i forhold til leveransen

ACOS leverer ikke på to viktige A krav (integrasjon Citrix/programstarter + servicetorgmodul). ACOS ønsker å tilrettelegge for Citrix/programstarter men innrømmer at dette er utenfor deres ekspertise.

ACOS har dårlig score på de testsøk som prosjektgruppen gjennomførte og tilbakemeldingene vi får fra oppgitte referanser er ikke spesielt gode.

Dette mener prosjektgruppa er store tungtveiende grunner til å velge bort ACOS."

- (11) Saken ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser 28. januar 2013.

Sekretariatets vurdering:

- (12) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen om kontrakt om programvare for internett og intranett var kunngjort som en prioritert tjenesteanskaffelse i kategori 7. Anskaffelsens verdi er i konkurransegrunnlaget punkt II.2.1) estimert å være mellom 800 000 og 1 300 000 kroner. 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.

Evalueringen av tildelingskriteriet "kravspesifikasjon"

- (13) Klager har for det første anført at innklagede har brutt regelverket ved evalueringen av tildelingskriteriet "kravspesifikasjon". Punktene vil bli behandlet enkeltvis i det følgende.

- (14) Ved evalueringen av tildelingskriteriene utøver oppdragsgiver et innkjøpsfaglig skjønn, som bare i begrenset grad kan overprøves rettslig. Klagenemnda kan imidlertid prøve om oppdragsgivers evaluering er saklig, forsvarlig og i samsvar med de grunnleggende kravene i loven § 5, herunder hvorvidt evalueringen samsvarer med de angitte tildelingskriteriene, jf. blant annet klagenemndas sak 2013/93 premiss (20).
- (15) Under tildelingskriteriet kravspesifikasjon, skulle det vurderes "*i hvilken utstrekning kravene er dekket i leverandørens løsningsforslag*", se premiss (4) punkt 1 ovenfor.
- (16) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved å gi klager for lav poengsum, fordi innklagede feilaktig la til grunn i evalueringen at oppgraderingen av programmet medførte et usikkerhetsmoment.
- (17) Den nye versjonen av klagers tilbudte program var gjennom en 6 ukers utprøvningsperiode når forhandlingen mellom partene pågikk. Klager viste til at testene hadde gått bra, se premiss (8) ovenfor. Klager kunne imidlertid ikke utelukke at det kunne være noen mindre feil med programmet, og opplyste at innklagede ville ta i bruk programmet i en tidlig fase.
- (18) Innklagede la til grunn i evalueringen at klagers løsning på program var en oppgradert versjon som holdt på bli utprøvd, og at dette var et usikkerhetsmoment. Klager har vist til at det under forhandlingene med innklagede ble lansert en oppgradering av eksisterende system/teknologi, noe som var i tråd med kravspesifikasjonen. Nye versjoner av programmer vil kunne ha innkjøringsproblemer. Klager har også opplyst at versjonen som tilbys er i en tidlig fase, og at det kan forekomme problemer, som i så fall vil bli korrigert fortløpende. Dette vil altså bety en større usikkerhet enn ved en mer utprøvd versjon.
- (19) Klager har vist til at det fulgte av kravspesifikasjonen punkt 173 at når nye versjoner av programmer ble utgitt, skulle leverandøren "*så snart som mulig gjøre disse tilgjengelig for kunden*". Dette kravet endrer likevel ikke at det tilbudte programmet ikke var ferdig utprøvd, og kan altså ikke tas til inntekt for at innklagede har basert evalueringen av det tilbudte programmet på feil faktisk grunnlag. Etter dette kan ikke sekretariatet se at det er grunn til å underkjenne innklagedes skjønn av at dette talte negativt ved evalueringen av tildelingskriteriet. Anførselen fører ikke frem.
- (20) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved å gi klager for lav score på kravspesifikasjonen punkt 113, om integrering av skjemaløsning, fordi innklagede har lagt til grunn feil faktum i evalueringen. Her ble det også opplyst at det kunne være aktuelt å gå over til annen leverandør enn den eksisterende.
- (21) Klager bekreftet i tilbudet at kravet om skjemaløsning var oppfylt, og oppgav pris for skjemaløsning ved overgang til ny leverandør. Innklagede har i helhetsvurderingen lagt vekt på at "*Egen skjemaløsning ser ut til å dekke standard, men prises ekstra*", og det er forklart i prosesskriftet til klagenemnda at klager har fått full score på dette punktet. Kommentaren synes ikke å telle negativt i vurderingen og beskriver kun klagers tilbud på det aktuelle punktet. Det er ikke holdepunkter for at klagers besvarelse på dette punktet er vektlagt i negativ retning i tildelingsevalueringen, og heller ikke at innklagede har bygget sin vurdering på uriktig faktisk grunnlag. Anførselen fører ikke frem.

- (22) Klager har også anført at innklagede har brutt regelverket ved å ta usaklige hensyn i evalueringen av kravspesifikasjonen punkt 1.5.9 *"Søk"*. Klager har vist til at innklagede har lagt vekt på at klager virker å ha resignert når det gjelder utvikling av søk, under henvisning til klagers uttalelse i forhandlingsmøte om at klager *"aldri blir så gode som Google på søk"*.
- (23) I kravspesifikasjonen var punktet *"Søk"* delt inn i flere underpunkter. Det følger av kravspesifikasjonen punktene 85-88 at det var flere aspekter ved søkefunksjonen som skulle vurderes, blant annet muligheten til å gjennomføre alt publisert innhold, synligheten av søkefeltet og presentasjonen av søkeresultatet. Det kommer frem av vurderingsdokumentet at vurderingen bygger på flere momenter etter en test av søkefunksjonen, og innklagede har påpekt at klagers tilbudte søkefunksjon ikke gir treff i postliste, treffene er uryddige, det er få relevante treff, og at treff på fulltekstsøk kommer senere. Det følger av tildelingsbeslutningen at klager har fått noe lavere score på dette punktet, fordi søket ikke svarte til forventningene og det fremsto under forhandlingsmøtet som at klager ikke satset særlig på søk. Dette tilsier at innklagede har gjort en grundig vurdering av tildelingskriteriet, selv om påpekingen av klagers kommentar i forhandlingsmøte fremstår som uheldig. Klager har ikke ytterligere grunnlagt anførselen utover å vise til uttalelsen som innklagede har tatt frem i begrunnelsen. Etter dette kan ikke sekretariatet se at det foreligger grunnlag for å underkjenne innklagedes skjønn på dette punktet i tildelingsevalueringen. Anførselen fører ikke frem.
- (24) Klager har anført at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet ved å legge vekt på at klager ikke har tilbudt applikasjoner i sin løsning, når dette ikke var etterspurt i kravspesifikasjonen. Innklagede har vist til at applikasjoner ville være en del av en fremtidsrettet løsning, noe som var etterspurt i konkurransegrunnlaget. Og dette var uansett bare tatt inn som en del av helhetsvurderingen.
- (25) Av kravet til forutberegnelighet i loven § 5 følger det at oppdragsgiver må evaluere tilbudene på en saklig og forsvarlig måte. Av dette kan det blant annet utledes at oppdragsgivere må evaluere tilbudene i samsvar med de opplysninger som er gitt i konkurransegrunnlaget, se blant annet klagenemndas sak 2014/57 premiss (68). Relevante forskjeller mellom tilbudene må også premieres i samsvar med de oppstilte tildelingskriteriene, jf. klagenemndas sak 2011/176 premiss (68) med videre henvisninger.
- (26) I beskrivelsen av *"Anskaffelsens formål"* i konkurransegrunnlaget punkt 1.2, fremgikk det blant annet at: *"Rana kommune ønsker en komplett, brukervennlig og rollebasert løsning for publisering på Internett, intranett og ekstranett. Løsningen må ha høy kapasitet og være tilrettelagt for fremtidens kommunikasjonsutveksling på nett, med døgnåpen forvaltning som et klart mål."* I punkt 5.1, *"Vektingsmodell"*, fremgikk det at: *"Det vil bli lagt vekt på helheten i tilbudet og leverandørs forståelse av Rana kommunes behov."*
- (27) Det fremgikk ikke eksplisitt av konkurransegrunnlaget at tilbud på applikasjoner skulle være en del av vurderingen av tildelingskriteriet *"kravspesifikasjon"*. Dette må likevel anses som et forutberegnelig forhold å tillegge vekt ettersom innklagede klart tilkjennega at det var ønsket en *"komplett, brukervennlig og rollebasert løsning"* og at *"løsningen skulle være tilrettelagt for fremtidens kommunikasjonsutveksling"*. Dette

forhold var også bare en del av en større helhetsvurdering av klagers tilbudte løsning. Klagers anførsel fører ikke frem.

- (28) Klager har videre anført at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet ved å gi klager for lite poeng for tilbudt versjonshåndtering og mobil- og nettbrettløsning, se punktene 37 og 41 i kravspesifikasjonen, selv om klager hadde svart bekreftende på at disse kravene var oppfylt.
- (29) I klagers tilbud fremkom det at versjonshåndtering ikke ville bli klar før i neste versjon av programmet, og at mobilløsning ville komme først i juni 2013. Løsningene ville altså ikke bli klare før senere i kontraktperioden. Det må være påregnelig at etterspurte funksjoner som ennå ikke er klare til bruk, kan få betydning for evalueringen. Anførselen fører etter dette ikke frem.
- (30) Klager har anført at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet ved å legge vekt på at klager fokuserte på publisering i stedet for kommunikasjon. Klager har vist til at dette ikke var et konkret krav i kravspesifikasjonen. Publisering var det naturlige fokuset ettersom det fremkom i konkurransegrunnlaget at innklagede ønsket en komplett, brukervennlig og rollebasert løsning for publisering.
- (31) Innklagede har på sin side vist til at det fulgte av konkurransegrunnlaget punkt 1.2 *"Anskaffelsens formål"* at løsningen skulle være tilrettelagt for *"fremtidens kommunikasjonsutveksling på nett"*.
- (32) Som partenes uttalelser samlet sett viser, var det etterspurt en løsning som ivaretok både publisering og kommunikasjon i konkurransegrunnlaget, se premiss (2) ovenfor. Sekretariatet har ikke kjennskap til om og i tilfelle hva som kom frem om dette punktet under forhandlingene. Klager har heller ikke ytterligere presisert på hvilken måte innklagedes *fokus* utgjorde et brudd på regelverket, og klagers anførsel er derfor for vag til at klagenemnda kan ta stilling til den. Etter dette avvises anførselen som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. klagenemndsforskriften § 9.
- (33) Klager har deretter anført at innklagede har brutt kravet til forutberegnelighet ved å vektlegge at klagers løsning *"fremstår som en pen og enkel løsning på demo"* og at det var *"gode integrasjoner mot egne løsninger"* under tildelingskriteriet *"kravspesifikasjon"*. Klager viser til at dette er momenter som skulle ha vært vektlagt under tildelingskriteriene *"Brukervennlighet"* og *"Integrasjoner"*. Til dette har innklagede opplyst at disse momentene de facto ble vurdert under de riktige tildelingskriteriene, men at de ved en feil ble oppført under punktet *"kravspesifikasjon"* i evalueringsdokumentet.
- (34) Sekretariatet har ingen holdepunkter for at det innklagede opplyser ikke er riktig. Det er uheldig at disse forholdene ble oppført under tildelingskriteriet *"kravspesifikasjon"* i evalueringsdokumentet, men dette alene kan ikke godtgjøre at klag innklagede de facto har vurdert disse forholdene under feil tildelingskriterium. Klagers anførsel fører etter dette ikke frem.

Evalueringen av tildelingskriteriet "Samlet pris"

- (35) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved ikke å gi leverandørene riktig poengscore ut fra prisdifferansen mellom tilbudene under tildelingskriteriet *"Samlet*

pris". Innklagede viser til at klager kom best ut og fikk toppscore på dette tildelingskriteriet.

- (36) Det er ikke samsvar mellom den "evalueringsprisen" klager oppgir at valgte leverandør fikk og den "evalueringsprisen" innklagede i sin rapport om leverandørvalg oppgir at valgte leverandør fikk. Siden det ikke er oppgitt i konkurransegrunnlaget hvordan denne prisen (basert på en rekke ulike priser som tilbyderne skulle inngi) skulle regnes ut, har sekretariatet ikke mulighet til å fastslå hva som er den riktige evalueringsprisen for valgte leverandør. Dette innebærer at sekretariatet heller ikke kan ta stilling til klagers anførsel. Denne avvises derfor som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. klagenemndsforordningen § 9.

Evalueringen av tildelingskriteriet "Brukervennlighet"

- (37) Klager har anført at innklagede har brutt regelverket ved å vektlegge at klager kunne ha *"vært mere tilgjengelig for testpanel ved problem"* under tildelingskriteriet *"Brukervennlighet"*. Klager har vist til at leverandørene ikke fikk være til stede under brukertesten. Innklagede har på sin side vist til at klager ikke hadde gitt alle testdeltakerne riktige tilganger til testen og at klager ikke var tilstrekkelig forberedt.
- (38) Av innklagedes evalueringsdokument fremgår det at klager fikk 7,18 poeng av 10 mulige på tildelingskriteriet *"Brukervennlighet"*. Denne poengsummen er basert på brukertesten leverandørene skulle forberede på grunnlag av de ti punktene disse fikk tilsendt i e-post av 10. oktober 2012. Sekretariatet antar at det er vurderingen av disse ti punktene som har vært avgjørende for den poengsum klager fikk, og ikke de forhold som fremgår av tilleggskommentarene i evalueringsdokumentet, herunder kommentaren om at klager kunne *"vært mere tilgjengelig for testpanel ved problem"*. Dette særlig ettersom leverandørene ikke fikk være tilstede ved gjennomføringen av testen. Klagers anførsel fører derfor ikke frem.
- (39) Ettersom sekretariatet har funnet at klagen klart ikke kan føre frem, avvises den som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. klagenemndsforordningen § 9.

Klageadgang:

Dere kan klage på avvisningsbeslutningen til klagenemndas leder, som i så fall vil avgjøre om klagen likevel skal behandles av klagenemnda. En slik klage må foreligge senest tre virkedager etter at dere er blitt kjent med vår avvisningsbeslutning. Siden denne fristen er fastsatt i klagenemndsforordningen § 9, har verken sekretariatet eller klagenemndas leder myndighet til å utsette klagefristen. Klagen sendes til sekretariatet, som vil videresende denne til klagenemndas leder for behandling.

Eirik Vikan Rise
gruppeleder (e.f.)

Tone Sverresdotter Knapstad
førstekonsulent

Kopi til: Rana kommune