

**LÄNSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 2

DOM
2008-10-28
Meddelad i
Göteborg

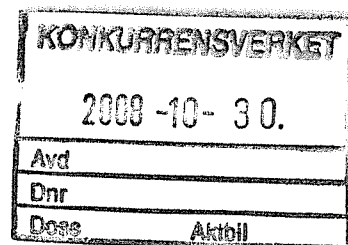
Mål nr
4882-08E
Rotel 22

SÖKANDE

DoubleClick AB, 556371-4269
Drakegatan 6
412 50 Göteborg

MOTPART

Munkedals kommun
455 80 Munkedal

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Munkedals kommuns tilldelningsbeslut den 2 juli 2008

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU

Munkedals kommun genomför en upphandling om ramavtal för kommunikationstjänster BUN inom kommunen. Upphandlingen har genomförts som en förenklad upphandling. Den 2 juli 2008 fattades tilldelningsbeslut varigenom anges att TietoEnator AB hade vunnit upphandlingen.

DoubleClick AB (bolaget) anhåller om överprövning av tilldelningsbeslutet och att upphandlingen med anledning härav stoppas. Bolaget yrkar att upphandlingen skall rättas på så sätt att Munkedals kommun skall göra om utvärderingen och härvid utesluta anbudet från TietoEnator AB samt i konsekvens härmed anta bolagets anbud. Bolaget anför i huvudsak följande. I kostnad för användarlicenser skall beträffande TietoEnators anbud, utöver barn och elever i kommunen, även medräknas priset för kommunens personal, dvs ytterligare 350 användare. Kostnader för grafisk anpassning har inte beräknats i utvärderingen av TietoEnators anbud, vilket skulle innebära en kostnad om 14 000 kr enligt TietoEnators prisangivelse för konsulttjänster. Kostnader för integration med databaser har inte jämförts på lika villkor mellan bolagets och TietoEnators anbud. I anbudsfrågan finns det inte några skall-krav avseende integration med AD (Active Directory). Kostnad för integration med databasen har emellertid beräknats för anbud från bolaget,

Dok.Id 140240

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 53197 400 15 Göteborg	Sten Sturegatan 14	031-732 70 00 E-post: lansrattenigoteborg@dom.se	031-711 78 59	måndag – fredag 09:00-15:00

men inte för anbud från TietoEnator. Eftersom TietoEnator inte har uppgett pris för koppling till AD skall, för att åstadkomma en jämförelse på lika villkor, inte kostnaden härför räknas med i bolagets anbud. TietoEnator uppfyller inte skall-krav vid anbudstidens utgång gällande grafisk design. Man har svarat att man uppfyller kravet, men skriver också att ”arbete pågår för att implementera stöd för kundspecifika teman (baserat på kundens egna grafiska profil) i vår lärplattform och i våra webbapplikationer”. Av detta framgår att ifrågavarande krav inte uppfylldes vid anbudstidens utgång, varför TietoEnator skall uteslutas och inte gå vidare till utvärdering.

Munkedals kommun anför bl a följande. Beträffande kostnad för användarlicenser skall priser räknas med 350 personal för TietoEnator. Enligt kontrakt med TietoEnator ingår den grafiska anpassningen i administratörsutbildningen, vilken är prissatt. Angående kostnad för integration har kommunen uppfattat prisuppgiften från bolaget som en integration som måste ingå för att få funktionalitet. Priset för integration är inte märkt som en option eller dylikt. TietoEnator har enligt uppgift uppgett de integrationer som behövts för att fullgöra uppdraget. Beträffande skall-krav för grafisk design har kommunen hänvisat till den grafiska profil som kommunen har antagit. I den grafiska profilen finns regler avseende kommunvapen, brödtext mm. Det finns ett skall-krav att grafiken skall kunna påverkas så att den uppfyller kommunens grafiska profil för webben. Det finns dock inte angett i vilken omfattning detta skall kunna ske. De riktlinjer som finns för hemsidan är liggande logotype och att färgerna i logotypen går igen i menyknapparna.

Bolaget vidhåller sin talan och anför i huvudsak följande. Av kommunens yttrande får förstås att ytterligare 350 licenser för personal skall läggas till TietoEnators anbudspris. För dessa tillkommer kostnader för support med 15 050 kr per år. Möjligheten att förtydliga anbudet, som TietoEnator fått, borde även ha getts till bolaget. Bolaget uppfyller kravet avseende grafisk anpassning utan pristillägg. Med anledning härav bör anbudspriset justeras

så att det inte omfattar pris för sådan anpassning, vilket innebär att 10 000 kr avgår från bolagets anbud avseende konsultinsatser. Eftersom elever och personal finns i en AD-struktur har man uppfattat det som att uppdraget kan komma att omfattas av en integration mot AD. Den prisjämförelse som gjorts blir därför inte korrekt, varför bolagets anbud skall justeras nedåt med 24 000 kr avseende konsultinsatser.

Munkedals kommun anför bl a följande. Vid visning av system fick varje leverantör en fråga om de priser som uppgetts i anbudet var de enda som behövdes för att starta systemet enligt förfrågan. Kommunen ställde extra frågor kring TietoEnators priser eftersom det var otydligt. Oavsett om man drar ifrån kostnad för grafisk anpassning och för integration blir det bolaget som vinner upphandlingen när man räknar med 350 lärare på TietoEnators pris.

Länsrätten har den 9 juli 2008 förordnat att upphandlingen inte får avslutas innan något annat har beslutats.

DOMSKÄL

Länsrätten har enligt 16 kap 2 § LOU att pröva om den upphandlande enheten brutit mot 1 kap 9 § eller någon annan bestämmelse i lagen. Om så är fallet och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, skall länsrätten besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

I 1 kap 9 § LOU anges de grundläggande principerna för offentlig upphandling, nämligen att den upphandlande myndigheter skall behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Enligt 15 kap 16 § första stycket LOU skall en upphandlande enhet anta antingen det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga eller det anbud som har lägst anbudspris. I andra stycket samma bestämmelse anges att bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga skall göras enligt 12 kap 1 § andra stycket LOU. Av nämnda bestämmelse framgår att myndigheten härvid skall ta hänsyn till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd. Den upphandlande myndigheten skall enligt 15 kap 16 § tredje stycket LOU antingen ange hur de olika kriterierna som avses i 12 kap 1 § andra stycket kommer att viktas vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga eller ange kriterierna i fallande prioritetsordning.

I 15 kap 12 § andra stycket LOU stadgas att en upphandlande myndighet får begära att en ansökan eller ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning.

I RÅ 2002 ref 50 uttalade Regeringsrätten att i det uppställda kravet på affärsmässighet [se 1 kap 4 § gamla LOU, numera 1 kap 9 § LOU] får anses ligga att ett förfrågningsunderlag skall vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen och att en utvärderingsmodell skall vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, dvs att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas. Detta följer också av gemenskapsrättens krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens.

Av förfrågningsunderlaget daterat den 13 mars 2008 framgår bl a följande. Barn- och utbildningsförvaltningen i Munkedal söker it-stöd för kommuni-

kation. Kommunikationen avser såväl intern kommunikation som kommunikation mellan skola och hem. I verksamheten ingår förskoleklass, skolbarnomsorg, skola, gymnasium och särskola. Aktuella funktioner för upphandlingen är frånvaro och omdöme/IUP/dokumentation. Barn- och ungdomsförvaltningen har idag cirka 350 anställda och det finns 1 250 barn och elever inom kommunen. Förvaltningen beräknar att ett system för kommunikation mellan skola och hem kommer att ha åtminstone alla elever, pedagoger och föräldrar som användare, vilket beräknas hamna i storleksordningen 2 500 användare. Andra användare kan vara skolledare, förvaltningsledning m fl.

Länsrätten, som nu tar upp målet till slutligt avgörande, gör följande bedömning.

DoubleClick har i huvudsak anfört fyra skäl till att upphandlingen inte har gått till på rätt sätt. Dessa avser antal användarlicenser som beräknats för TietoEnator, kostnader för grafikanpassning, kostnader för integration med databaser och skall-krav för grafisk design. DoubleClick har även invänt att bolaget, i likhet med TietoEnator, skulle ha fått möjlighet att förtydliga sitt anbud.

Länsrätten prövar först frågan om antal användarlicenser. DoubleClick har härvid gjort gällande att kostnad för användarlicenser avseende kommunens personal – dvs ytterligare 350 användare – skall medräknas i TietoEnators anbud. Kommunen har härvid anfört att priser avseende sådan licens skall räknas för 350 personal. Av vad som framgår av tilldelningsbeslutet har kommunen avseende TietoEnators anbud beräknat licenser enbart för de 1 250 elever som finns inom kommunen. Det framgår inte av tilldelningsbeslutet att kostnad för personal medräknats. Kommunen har anfört att DoubleClick skulle vinna upphandlingen om pris för användarlicenser avseende personal skulle medräknas för TietoEnator. Länsrätten finner mot

bakgrund härav att kommunen genom tilldelningsbeslutet således får anses ha brutit mot bestämmelsen i 15 kap 16 § LOU avseende vilket anbud som skall antas. En rättelse bör därför ske på så sätt att pris för ytterligare 350 användarlicenser medräknas avseende TietoEnators anbud och genom att tilldelningsbeslutet ändras så att det uppfyller kraven i 15 kap 16 § LOU.

Länsrätten prövar här efter frågan om kostnader för grafikanpassning. DoubleClick har härvid gjort gällande att kostnader härför inte har beräknats i utvärderingen av TietoEnators anbud. Kommunen har gjort gällande att sådan kostnad avseende TietoEnators anbud ingår i priset för administratörsutbildning, vilket DoubleClick inte har bestritt. Länsrätten finner inte anledning att ifrågasätta uppgiften. Länsrätten finner mot bakgrund härav att det inte visat att prisjämförelsen har gjorts på så sätt att det skulle strida mot principerna i 1 kap 9 § LOU. Det föreligger därför inte skäl att ingripa mot upphandlingen på denna grund.

DoubleClick har under målets handläggning i länsrätten anfört att man uppfyller kravet avseende grafisk anpassning utan pristillägg, vilket innebär att visst belopp skulle dras av från bolagets anbud. Länsrätten konstaterar härvid att utgångspunkten är att lämnat anbud är bindande och att en sådan ändring av anbudet som bolaget vill göra inte är tillåten enligt LOU.

Länsrätten prövar då frågan om kostnader för integration med databaser. DoubleClick har hävdat att kostnader för integration med databaser inte har jämförts på lika villkor mellan bolagets och TietoEnators anbud, eftersom sådan kostnad medräknats avseende bolagets anbud men inte avseende TietoEnators anbud. DoubleClick har vidare anfört att man uppfattat det som att uppdraget, mot bakgrund av att elever och personal finns i en AD-struktur, kan komma att innefatta en integration mot AD och att pris för sådan anpassning därför har angetts i anbudet. Bolaget har emellertid samtidigt gjort gällande att man inte uppfattat integration mot AD som ett skall-

krav. Kommunen har hävdad att man uppfattat att angiven integration i DoubleClicks anbud måste ingå för att få funktionalitet samt att TietoEnator i sitt anbud uppgett de integrationer som behövts för att fullgöra uppdraget.

Som bolagets invändning får tolkas tar den sikte på huruvida förfrågningsunderlaget är så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen. Detta är i sin tur avgörande för om en likvärdig och icke-diskriminerande jämförelse mellan leverantörernas anbud kan göras (jfr ovan RÅ 2002 ref 50).

Länsrätten konstaterar att frågan om anpassning till AD-struktur framgår av förfrågningsunderlaget under rubriken ”Teknik, åtkomst och säkerhet”. Avsnittet redogör för information som skall lämnas till anbudet och det anges att avsnittet inte utvärderas enligt utvärderingskriterierna, utan är en del av de frågor som klargör skall-kraven i början av kapitel 3 i förfrågningsunderlaget. Av punkten 17 under nämnd rubrik framgår att all personal och alla barn/elever kommer att ligga i kommunens AD. Anbudsgivaren ombeds svara på frågan om anbudsgivarens system kan köra en autentisering och auktorisering mot detta AD. Av angivna formulering framgår enligt länsrättens mening på ett tydligt sätt att det i framtiden kommer att krävas att anbudsgivarens system kan anpassas till kommunens AD.

Länsrätten noterar att DoubleClick i sitt anbud har angett att man kommer att ha kostnader avseende konsulttjänster för att kunna uppfylla detta krav. TietoEnator har i sitt anbud uppgett att det redan idag finns en implementerad lösning för extern autentisering mot dokumentationssystemet. Vad kommunen har gjort gällande om att TietoEnator i anbudet har uppgett de integrationer som behövts för att fullgöra uppdraget har inte bestridits av bolaget. Det har således inte framgått att TietoEnator skulle ha några kostnader för integration mot AD, varför en jämförelse av sådana konstanter

sålendes inte låter sig göras på så sätt som bolaget har gjort gällande. Mot bakgrund härav och då länsrätten inte finner anledning att anmärka på förfrågningsunderlaget i nu aktuellt hänseende föranleder bolagets invändning inte skäl att angripa mot upphandlingen på nu prövad grund.

Bolaget har under målets handläggning hos länsrätten anfört att i anbudet avgiven kostnad avseende anpassning till AD-strukturen skall justeras nedåt. Som ovan konstaterats är en sådan ändring av ett anbud inte tillåten.

Härefter prövar länsrätten bolagets invändning angående skall-krav för grafisk design. Bolaget har härvid hävdatt att TietoEnator inte vid anbudstidens utgång uppfyllde detta krav med anledning av att TietoEnator i sitt anbud angav att arbete pågår för att implementera stöd för kundspecifika teman i lärplattformen och webbapplikationerna. Fråga är således huruvida TietoEnator vid anbudstidens utgång uppfyllde detta krav och – i händelse att så inte var fallet – inte är att betrakta som en kvalificerad leverantör och därmed inte skulle kunna bli föremål för ett tilldelningsbeslut.

Länsrätten konstaterar att det av förfrågningsunderlaget framgår bl a följande angående skall-krav avseende grafisk design. ”Ett webbaserat system skall kunna integreras i Munkedals kommuns webbplats på ett sådant sätt att användaren uppfattar att applikationerna är den del av denna. --- Detta innebär konkret att systemet skall finnas i munkedal.se-domänen och att grafiken skall kunna påverkas så att den uppfyller Munkedals kommuns grafiska profil för webben.” I förfrågningsunderlaget hänvisas således till kommunens grafiska profil för webben vari enligt uppgift från kommunen finns vissa regler om kommunvapen, brödtext mm. I svar avseende skallkravet har TietoEnator angett att man uppfyller kravet och som kundspecifik anpassning kan erbjuda att kunden får bestämma färg, front mm via egen stilmall. Vidare skall noteras att i avsnittet som innehåller klagörande av skall-kraven finns en fråga där anbudsgivaren ombeds att beskriva hur

enkelt eller komplicerat det är att anpassa gränssnitten efter kommunens grafiska profil. Det är härvid som TietoEnator har svarat att arbete pågår för att implementera stöd för kundspecifika teman (baserat på kundens egen grafiska profil) i lärplattformen och i webbapplikationer. Med detta stöd i botten kan man enligt uppgift implementera ett kundspecifikt tema till en rimlig kostnad (uppskattningsvis en dags arbete).

Frågan angående gränssnitten får enligt länsrättens mening tolkas så att det inte ställs som krav att gränssnitten vid anbudstidens utgång skall vara anpassade efter den grafiska profilen. Vad kommunen efterfrågar är en beskrivning av vilka åtgärder som krävs för att anbudsgivaren ska kunna genomföra en sådan anpassning. Att TietoEnator således angett att man arbetar med att implementera stöd för kundspecifika teman innebär således inte att TietoEnator inte uppfyller kravet ifråga. Av vad som sålunda har framgått av TietoEnators anbud finner länsrätten att TietoEnator får anses uppfylla skall-kravet avseende grafisk design såsom det formulerats i förfrågningsunderlaget. Det föreligger med anledning härav inte skäl att ingripa mot upphandlingen på denna grund.

Slutligen skall bolagets begäran att förtydliga sitt anbud prövas. Länsrätten noterar härvid att den upphandlande myndigheten, enligt 15 kap 12 § andra stycket LOU, får begära att en ansökan eller ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Bolaget har inte angett på vilket sätt det faktum att kommunen låtit TietoEnator förtydliga sitt anbud medfört risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Kommunen har uppgett att man ställde extra frågor om TietoEnators priser eftersom det var otydligt. Det har inte framgått att skäl funnits att även låta bolaget förtydliga sitt anbud. Länsrätten finner vid en samlad bedömning att det inte är visat att kommunens genom sitt agerande har orsakat risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Det


föreligger därför inte heller med anledning härav skäl att ingripa mot upphandlingen.

Sammanfattningsvis finner länsrätten att rättelse av upphandlingen skall ske på så sätt att kostnad avseende ytterligare 350 användarlicenser skall medräknas i TietoEnators anbud, varefter kommunen skall anta det anbud som enligt 15 kap 16 § LOU är det mest fördelaktiga. Länsrätten finner inte anledning att i övrigt ingripa mot upphandlingen.

DOMSLUT

Länsrätten beslutar att upphandlingen får avslutas endast sedan rättelse gjorts på så sätt att kostnad avseende ytterligare 350 stycken användarlicenser skall medräknas i TietoEnators anbud och kommunen antagit det anbud som enligt 15 kap 16 § LOU är det mest fördelaktiga.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (Dv 3109/1b)


Bengt Hasselberg

/AH