



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I LINKÖPING**  
 Kansli Nyköping

**DOM**  
 2010-09-02  
 Meddelad i  
 Nyköping

Mål nr  
 4745-10  
 Enhet 6

**SÖKANDE**

STT Condigi AB, 556135-1197  
 Agnesfridsvägen 113A  
 212 37 Malmö

Ombud:  
 Peter Öhman  
 adress se ovan

**MOTPART**

Eskilstuna kommun  
 631 86 Eskilstuna

**SAKEN**

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

2010-09-03	
Avt	
Dnr	
Doss	Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller inte ansökan om åtgärder enligt LOU.

Förvaltningsrätten upphäver det interimistiska beslutet den 21 maj 2010.

**BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.**

Eskilstuna kommun infortrade genom en anbudsfrågan anbud angående upphandling av planeringssystem med Dnr: ANS.09.056 och med sista anbudsdag den 10 mars 2010.

Anbud lämnades av Tieto Sweden Healthcare AB (Tieto) och STT Condigi AB (bolaget).

Eskilstuna kommun (kommunen) antog genom tilldelningsbeslut den 11 maj 2010 Tieto som leverantör.

Dok.Id 20689

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
Box 194	Folkungavägen 4	0155-200450	0155-200490	måndag – fredag
611 25 Nyköping		<b>E-post:</b>		09:00-12:00
		forvaltningsratten@linkoping.dom.se		13:00-15:00

Bolaget ansöker om överprövning av upphandlingen.

Förvaltningsrätten beslutade den 21 maj 2010 att upphandlingen inte får avslutas innan något annat har beslutats.

Nedan anges de avsnitt i förfrågningsunderlaget som bolagets ansökan om överprövning avser och Tietos anbudssvar i dessa delar.

Under rubriken "Oplanerade besök"(2.5.4) angavs följande. Ett oplanerat besök motsvarar ett besök som inte får plats i planeringen p.g.a. exempelvis personalbrist. Offererad systemlösning måste tydligt visa vilket besök som inte planerats ut och ge förslag på antal vikarier för att besöken ska bli planerade. Beskriv hur och vilka möjligheter offererad lösning erbjuder.

Svar: 5 poäng

I planeringsbilden syns det tydligt vilka besök som inte planerats ut eftersom de är grupperade tillsammans längst upp i bilden. Vad gäller antal vikarier som behövs kan systemet p.g.a. kompetenskrav, indelningar, kontaktmannaskap etc. inte avgöra hur många vikarier som behövs.

Däremot kan man enkelt lägga till arbetspass för planeringsperioden tills resursbehovet är uppfyllt och planeringen går att lösa.

Under rubriken "Resursbank"(2.5.9) angavs följande. För att på mest effektiva sätt kunna utnyttja befintliga resurser söker vi en funktion som kan hjälpa oss att hantera över- och underskott av ordinarie personal. Vi kallar detta för resursbank. Vi vill kunna flytta personal i systemet mellan olika hemvårdsgrupper. I resursbanken önskar vi kunna: Skapa flera grupper t.ex. Resursbank hemvårdsområde Syd & Nord. Efter planering kunna lägga in överskott i resursbanken - en hel dag eller del av dag. Vid underskott av resurser söka i resursbanken efter tillgänglig personal, kunna se tillgänglig personal i en lista och ha möjlighet hämta en personal till planeringen. Listan

bör innehålla hur många gånger resursen tidigare har jobbat i hemvårdsgruppen och vilka delegeringar som finns.

Beskriv hur och vilka möjligheter offererad lösning erbjuder.

Svar: 5 poäng. Det finns möjlighet att manuellt ange arbetspass, dock inte med sådan automatik som beskrivs. Detta är funktionalitet som finns med i utvecklingsplanen för 2010-2011.

Under rubriken "Bemanning"(2.5.10) angavs följande. Vi behöver synliggöra vilka personalresurser som behövs utifrån hemvårdens samtliga besök hos brukarna, dvs. hur mycket personal som behövs för de insatser som skall göras. Detta ska kunna användas som underlag när man lägger sitt bemanningskrav i Time Care. Beskriv vilka möjligheter erbjuden systemlösning har att grafiskt presentera bemanningskravet under alla dygnets timmar och spara alternativt skriva ut presentationen.

Svar: 5 poäng

Det finns en funktion "långtidsplanering" som i en graf minut för minut ritar en kurva för personaltillgång och en kurva för antalet planerade besök vilket täcker detta krav.

I samma funktion är det önskvärt att kunna göra vissa analyser exempelvis: hur skulle bemanningen se ut med fler bilar etc.

Beskriv hur och vilka möjligheter offererad lösning erbjuder.

Svar: 5 poäng

Detta är möjligt i planeringsvy och hanteras inte i "långtidsplaneringen".

Under rubriken "Återrapportering kopplad till bevakning"(2.7.1) angavs följande. För LSS (personlig assistans) sker idag återrapportering kopplad till bevakning genom Trygghetslarm. Vid utebliven inloggning går en bevakning via mail och sms till en assistent som sedan ringer till den personliga assistenten och kontrollerar varför denne inte finns på plats etc.

Det ska i offererad systemlösning vara möjligt att koppla bevakning till ett besök som sedan larmar vid utebliven inloggning.

Ange vilka möjligheter erbjuden systemlösning har att registrera in en tid då bevakningen ska trädas i kraft, i vilken form bevakningen kan skickas, mail och sms, samt utifall bevakningen kan skickas till flera personer på olika tider.

Svar: 5 poäng

Ovanstående uppfylls vid driftstart, se dessutom bilaga 4 e

Under rubriken "GIS"(4.11) angavs följande. Beställaren använder idag ett GIS system baserat på WMS-tjänst för bakgrundskarta och vägnät från NVDB.

Anbudet skall innehålla en beskrivning av hur applikationen uppdaterar vägnätet från NVDB, hur den lagras och hur undantag hanteras.

Applikationen bör kunna kopplas till ArcSDE för lagring och läsning av GIS-data. Anbudet skall innehålla en beskrivning av om och hur detta är möjligt. Beskriv hur ovan uppföljs.

Svar:

Kartdata i Laps Care används i tre syften: 1. Grafisk visning av karta. 2. Optimeringsberäkningar. 3 Positionering.

För optimeringsberäkning används av prestandanödvändighet ett proprietärt format.

För uppdatering av vägnätet från NVDB:

Detta är en tjänst som tillhandahålls av Tieto mot konsulttaxa, Tjänsten kan även användas för att modifiera beräkningskartdatat på önskvärt sätt.

Lagring av kartdata: Installeras på applikationsserver optimeringsserver och även på klienterna såvida man inte vill visualisera kartor m.h.a, WMS tjänst.

Positionssatta adresser kan via användargransnittet importeras till Laps Care.

Hur undantag hanteras: inte tillämpligt på detta flöde.

På grund av optimeringsformatet är inte ArcSDE tillämpligt.

Under rubriken "Pris/arvode"(6) i förfrågningsunderlaget angavs bl.a. följande. Pris skall anges i bilaga 5. Av anbudet skall framgå om det tillkommer ytterligare avgifter eller kostnader som inte tagits hänsyn till i prislistan.

Under rubriken "Anbudsprövningen"(9) i förfrågningsunderlaget angavs bl.a. följande. Beställaren kommer att anta det anbud som uppfyller ställda krav och som bedöms vara det ekonomiskt mest fördelaktiga med hänsyn till 1. Kostnad. 45 %. 2. Funktionskrav. 35 %. 150 poäng. 3. Systemadministration m.m. 20 %. 175 poäng.

Till stöd för ansökan om överprövning anför bolaget bl.a. följande. Efter genomgång av anbud lämnat av Tieto har bolaget uppmärksammat att ett antal av kommunens skall-krav inte uppfylls av Tietos systemlösning. I punkt 2.2 "Övergripande krav" anger kommunen att systemet skall erbjuda en totallösning innehållande Funktionskrav brukare, punkt 2.3. Funktionskrav personal, punkt 2.4. Funktionskrav planering, punkt 2.5. Mobila lösningar, punkt 2.6. Funktionskrav LSS, punkt 2.7. Meddelanden, punkt 2.8.

Enligt av Tieto lämnat anbud anser vi att deras systemlösning inte uppfyller kraven på ett flertal punkter.

Punkt 2.5.4 Oplanerade besök. Det är ett skall-krav att systemet skall kunna ge förslag på antal vikarier vilket Tieto i sitt svar anger att deras system inte klarar av.

Punkt 2.5.9 Resursbank. Det är ett skall-krav att personal skall kunna flyttas mellan hemtjänstgrupper. Tieto svarar att med efterfrågad automatik klarar deras system inte detta men att detta kan utvecklas. Nästa release av deras system LC är enligt egen text, under punkt 9.2 Utveckling, planerad till inom fyra år, dvs. ett år innan detta avtal upphör att gälla.

Tieto har dessutom inte angivit den kostnad som kommunen eventuellt får

betala för en ny release med denna funktion. Kommunen har sagt att lämnade anbud skall innehålla en totalkostnad för lösningen vilket det i detta fall inte gör.

Punkt 2.5.10 Bemanning. Kommunen vill att systemet skall kunna synliggöra hur mycket resurser som krävs utifrån hemvårdens samtliga besök hos brukarna, dvs. hur mycket personal som behövs. Tieto svarar i detta fall att deras system har en "långtidsplanering" där det synliggörs personaltillgången, men inget om personalbehov enligt systemet. Vidare efterfrågar kommunen att systemet bör kunna se vilken personaltillgång som krävs om det t.ex. sätts in fler bilar. Om man inte vet hur mycket personal som krävs ursprungligen, hur ska då systemet kunna räkna ut hur personalbehovet förändras vid nya förutsättningar. Detta uppfyller med andra ord inte kommunens skall-krav.

Bolagets lösning uppfyller bägge dessa krav. Om kravet inte behövs kan bolaget istället erbjuda en betydligt billigare lösning med en planeringsvy som Tieto hänvisar till, utan en automatiserad personaloptimering.

Punkt 2.7.1 Återrapportering kopplad till bevakning. Kommunen anger att det är ett skall-krav att systemet kan koppla bevakning till ett besök som sedan larmar vid utebliven inloggning. Tieto svarar att de inte kan detta, utan att det uppfylls vid driftstart. Det framgår dock inte huruvida detta ingår i offererat pris.

Av förfrågningsunderlaget framgår det att det är ett skall-krav att samtliga kostnader redovisas för efterfrågad tjänst.

Punkt 4.11 GIS. Kommunen anger att det är ett skall-krav att leverantören beskriver hur applikationen uppdaterar vägnätet från NVDB. Tieto beskriver inte detta i sitt anbud utan hänvisar till att det är en tjänst som de erbjuder mot konsulttaxa. Anbudet skall dock innehålla samtliga prisuppgifter. Även här bryter Tieto mot skall-kravet om totalt redovisad kostnad för systemlösningen.

Sammantaget anser bolaget att Tietos anbud skall diskvalificeras då det inte innehåller svar på samtliga skall-krav samt att de inte fullt ut redovisat vilka kostnader som tillkommer. Vid de tillfällen Tieto har angivit att de utvecklar tjänsten eller produkten mot konsulttaxa har man inte angivit hur många timmar som kommer att tas i anspråk för utvecklingen. Kommunen kan då inte utvärdera priserna från. resp. anbudsgivare mot varandra.

Kommunen bestrider samtliga yrkanden och hemställer att förvaltningsrätten ska avslå bolagets ansökan om överprövning och upphäva föreliggande verkställighetsförbud. I yttrande till förvaltningsrätten anför kommunen bl.a. följande. Kommunen har genom öppen upphandling enligt LOU infordrat anbud på IT-baserat planeringssystem med tillhörande utbildning.

Samtliga två inkomna anbud har kvalificerats för utvärderingsfasen. Inkomna anbud har prövats i enlighet med ställda krav och angivna villkor i förfrågningsunderlaget.

Efter kvalificering och utvärdering av dessa anbud har Eskilstuna kommun bedömt och antagit anbud från Tieto som det ekonomiskt mest fördelaktiga. Motivering framgår av tilldelningsbeslut av den 11 maj 2010. Eskilstuna kommun har inte åsidosatt bestämmelserna i LOU eller i konventionsrätten. Det föreligger således ingen grund för rättelse eller att upphandlingen skall göras om.

Fråga om uppfyllande av skall-krav.

Bolaget gör gällande att antaget anbud inte uppfyller ställda skall-krav i förfrågningsunderlaget dels under punkt 2.2 om totallösning och dels under punkterna 2.5.4, 2.5.9, 2.5.10, 2.7.1 och 4.11.

Punkt 2.5.4. Antaget anbuds systemlösning uppfyller kravet genom att tydligt visa hur många besök som inte planerats ut i systemets övre del av bilden. Besök som inte planerats ut lägger sig på egen rad. Uppstår kollision skapas en

ny rad under. Det kan därvid lätt utläsas antal rader för att få uppgift om hur många vikarier som behövs för att fylla resursbehovet.

Punkt 2.5.9. Vid anbudspresentationen förbinder sig Tieto att tillhandahålla denna funktion till den 30 juni 2010 utan extra kostnader.

Bolaget gör vidare gällande att nästa release är planerad inom fyra år. Tieto skriver under 9.2 att en ny generation, LC4, troligen kommer inom 4 år. Under punkt 9.1, uppgradering, kan emellertid utläsas att 2- 4 gånger per år kommer versionsuppdateringar av systemet. Dessa ingår i offererad lösning.

Punkt 2.5.10. Antaget anbuds systemlösning uppfyller kravet genom att ha en graf som kan ställas in för att visa minut för minut/timme för timme vilka personalresurser som behövs för den aktuella dagen.

Punkt 2.7.1. Vid anbudspresentationen lovade Tieto att tillhandahålla bolaget samtliga funktioner vid driftstart. Inga extra kostnader skall tillkomma.

Punkt 4.11. Vid anbudspresentationen berördes denna punkt och Tieto förbinder sig att tillhandahålla denna funktion utan tillkommande kostnader.

Sammanfattningsvis bestrider Eskilstuna kommun att Tietos anbud inte uppfyller ställda skall-krav och att anbudet inte redovisat tillkommande kostnader samt att Eskilstuna kommun därmed i strid med LOU antagit nämnda anbud. Skäl att förkasta anbudet har således saknats. Eskilstuna kommun har med stöd av ovan anförda genomfört upphandlingen affärsmässigt och med utnyttjande av tillgänglig konkurrens samt utan ovidkommande hänsyn. Vid urval av anbud och förekommande tilldelningsbeslut har slutligen valts ut det anbud som i alla delar uppfyller ställda krav och är det ekonomiskt mest fördelaktiga.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

Enligt 1 kap. 9 § LOU skall upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar skall enligt samma be-



stämmelse vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Av 16 kap. 1 § LOU i lydelse före den 15 juli 2010 framgår följande. En leverantör som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada enligt 2 § får i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärder enligt den paragrafen.

Vid direktupphandling får en ansökan enligt första stycket inte prövas efter den tidpunkt då det finns ett avtal om upphandlingen.

Vid tillämpning av ett annat förfarande än som avses i andra stycket får en ansökan inte prövas efter den tidpunkt då det finns ett kontrakt. Den får dock prövas till dess att tio dagar gått från det att

1. den upphandlande myndigheten lämnat underrättelse enligt 9 kap. 9 § till anbudssökandena eller anbudsgivarna, eller
2. rätten, om den har fattat ett interimistiskt beslut, upphävt det beslutet.

Det som sägs i tredje stycket andra meningen gäller inte vid tilldelning av kontrakt som

1. avses i 1 kap. 2 § andra stycket 3 eller 4 om det har gjorts ett undantag från bestämmelsen med stöd av 15 kap. 22 §, eller
2. det är absolut nödvändigt att genomföra upphandlingen med sådan synnerlig brådska som är orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses av den upphandlande myndigheten och inte heller kan hänföras till denna.

Av 16 kap. 2 § första stycket LOU i lydelse före den 15 juli 2010 framgår följande. Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada, skall rätten besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Regeringsrätten har i rättsfallet RÅ 2002 ref. 50 uttalat att de skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte träds för när.

*Oplanerade besök (2.5.4)*

Av utredningen i målet får anses framgå att Tietos systemlösning uppfyller kravet i förfrågningsunderlaget genom att tydligt visa hur många besök som inte planerats och att det framgår hur många vikarier som behövs för att tillgodose resursbehovet. Utredningen får anses visa att kommunen utvärderat Tietos anbud från de i förfrågningsunderlaget angivna kriterierna. Varje leverantör måste anses ha haft möjlighet att med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget bedöma möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt bud. Av utredningen i målet får anses framgå att förfrågningsunderlaget och utvärderingen av Tietos anbud uppfyller de krav som kan ställas på affärsmässighet enligt LOU. Upphandlingen i denna del kan inte anses strida mot LOU.

*Resursbank (2.5.9)*

Av utredningen i målet får anses framgå att Tieto uppfyllt kravet på en funktion för att hantera överskott och underskott av ordinarie personal utan att extra kostnader tillkommer. Utredningen får anses visa att kommunen utvärderat Tietos anbud från de i förfrågningsunderlaget angivna kriterierna. Varje leverantör måste anses ha haft möjlighet att med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget bedöma möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt bud. Av utredningen i målet får anses framgå att förfrågningsunderlaget och utvärderingen av Tietos anbud uppfyller de krav som kan ställas på affärsmässighet enligt LOU. Upphandlingen i denna del kan inte anses strida mot LOU.

*Bemanning (2.5.10)*

Av utredningen i målet får anses framgå att Tietos systemlösning uppfyller kravet i detta avsnitt genom att ha en graf som kan ställas in för att visa minut för minut/timme för timme vilka personalresurser som behövs för den aktuella dagen. Angivna analyser i detta avsnitt omfattas inte av skall-kravet. Av utredningen i målet får anses framgå att kommunen utvärderat Tietos anbud från de i förfrågningsunderlaget angivna kriterierna. Varje leverantör måste anses ha haft möjlighet att med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget bedöma möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt bud. Av utredningen i målet får anses framgå att förfrågningsunderlaget och utvärderingen av Tietos anbud uppfyller de krav som kan ställas på affärsmässighet enligt LOU. Upphandlingen i denna del kan inte anses strida mot LOU.

*Återrapportering kopplad till bevakning (2.7.1)*

Av utredningen i målet får anses framgå att Tieto uppfyllt kravet på att tillhandahålla denna funktion utan att extra kostnader tillkommer. Utredningen får anses visa att kommunen utvärderat Tietos anbud från de i förfrågningsunderlaget angivna kriterierna. Varje leverantör måste anses ha haft möjlighet att med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget bedöma möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt bud. Av utredningen i målet får anses framgå att förfrågningsunderlaget och utvärderingen av Tietos anbud uppfyller de krav som kan ställas på affärsmässighet enligt LOU. Upphandlingen i denna del kan inte anses strida mot LOU.

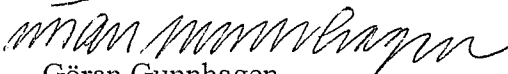
*GIS (4.11)*

Av utredningen i målet får anses framgå att Tieto uppfyllt kravet på att tillhandahålla denna funktion utan att extra kostnader tillkommer. Utredningen får anses visa att kommunen utvärderat Tietos anbud från de i förfrågningsunderlaget angivna kriterierna. Varje leverantör måste anses ha

haft möjlighet att med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget bedöma möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt bud. Av utredningen i målet får anses framgå att förfrågningsunderlaget och utvärderingen av Tietos anbud uppfyller de krav som kan ställas på affärsmässighet enligt LOU. Upphandlingen i denna del kan inte anses strida mot LOU.

Grund för att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts har inte visats föreliggande. Ansökan om åtgärder enligt LOU ska därför inte bifallas.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 1 (DV 3109/1D)

  
Göran Gunnhagen  
Rådman

