

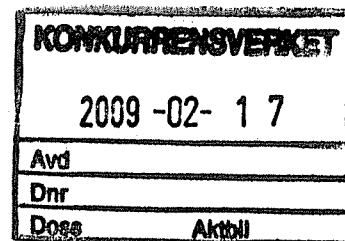
**LÄNSRÄTTEN I  
STOCKHOLMS LÄN**

**DOM**  
2009-02-16  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
24881-08  
Rotel 555

**SÖKANDE**

Svenskt kvalitetsindex AB, 556647-2733  
Box 3353  
103 67 Stockholm

**MOTPART**

Sveriges Kommuner och Landsting  
118 82 Stockholm

**SAKEN**

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

**DOMSLUT**

Länsrätten avslår ansökan om ingripande enligt LOU.

Länsrättens interimistiska beslut den 18 december 2008 att  
upphandlingen tills vidare inte får avslutas upphör därmed att gälla.

Dok.Id 396013

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: lansrattenistockholm@dom.se	08-561 680 01	måndag – fredag 09:00-15:00

**BAKGRUND, YRKANDEN M.M.**

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har genomfört en upphandling av nationell patientenkät, dnr 08/3040. Upphandlingen har genomförts som en öppen upphandling.

I tilldelningsbesked meddelat den 8 december 2008 beslöt SKL att anta annat anbud än anbudet från Svenskt kvalitetsindex AB (bolaget).

**Bolaget** ansöker hos länsrätten om överprövning enligt LOU och yrkar att upphandlingen ska göras om på så sätt att bolagets anbud ska utvärderas fullt ut och tas med i den slutliga värderingen av inkomna offerter. Till stöd för sin talan anger bolaget i huvudsak följande. Bolaget bestrider att de inte uppfyller skall-kraven på att lämna in exempel på befintlig patientenkät inom primärvård samt resultatredovisning för primärvård. De har, i bilaga 9 till inlämnat anbud, lämnat ett exempel på frågeformulär och redovisning som används inom primärvård. Enkäten inkluderar också delar av svensk sjukvård som torde falla inom andra delar av verksamheten än primärvård, vilket de ser som en styrka. Rapportering av resultatet för just det aktuella enkätformuläret togs inte med eftersom detta inte var gjort vid inlämningen. I stället redovisade de hur standardpresentationer sker från bolaget i detta hänseende. I upphandlingsunderlaget från SKL står att genomförda eller pågående studier kunde refereras till. Sådana referenser/presentationsillustrationer finns på två ställen i deras inlämnade material; bilaga 6 och bilaga 9. Begreppet primärvård är inte entydigt definierat i upphandlingsunderlaget och bolaget hänvisar till ett yttrande, daterat den 11 december 2008, av professorerna Bengt Jönsson och Per-Gunnar Svensson beträffande tolkningen av begreppet.

**SKL** har i yttrande bestritt bifall till ansökan och anfört bl.a. följande. SKL har inte brutit mot någon bestämmelse i LOU. Utvärderingen strider inte

mot LOU:s bestämmelser om de principer för offentlig upphandling som gäller enligt 1 kap. 9 § LOU. Det framgår tydligt vilka skall-krav som ställs och förfrågningsunderlaget är tydligt och transparent. SKL vidhåller att bolaget inte uppfyller skall-kraven avseende primärvård i punkten 2 bilaga 2 till förfrågningsunderlaget. I kravspecifikationen (bilaga 2 till förfrågningsunderlaget) anges följande i punkten 2. Anbudsgivaren **skall** bifoga exempel på **befintlig** patientenkät från såväl primärvård som specialiserad vård där frågeformulär inklusive svarsskalor, beräkningsmodeller och resultatredovisning ingår. Patientenkäterna **skall** innehålla frågor som har utvärderats med vetenskapliga metoder, vilket **skall** framgå av beskrivningen. Materialet utvärderas i sin helhet. Vidare anges under punkten 6.6 i förfrågningsunderlaget att SKL bedömer det som mycket viktigt att anbudsgivaren har kunskap om och erfarenhet av hur patientenkäter byggs upp och konstrueras och att utgångspunkten är att anbudsgivaren redan från start måste ha en befintlig patientenkät inom såväl primärvård som specialiserad vård. Bolaget har bifogat följande tre exempel på enkäter till sitt anbud. Generellt SKI-formulär (sjukvård), specialenkät detaljerad för primärvård och specialenkät detaljerad för slutenvård och särskild vård. Vid SKL:s granskning av specialenkäten detaljerad för primärvård (IPSI 2006) noterades att i enkäten inte nämns primärvård, vårdcentral, husläkare eller hälsocentral. Inte heller i introduktionsbrevet till enkäten nämns dessa begrepp. Av flera frågor framgår tydligt att enkäten riktar sig till patienter på sjukhus. I introduktionsbrevet refereras på två ställen till sjukhusvård. Eftersom bolagets enkät avser vård vid sjukhus/klinik så kan den inte betraktas som befintlig patientenkät för primär vård. Enligt SKL:s uppfattning är den en enkät som avser mätningar inom specialiserad öppenvård på sjukhus. Inte heller bolagets övriga bifogade enkäter är en befintlig patientenkät för primärvård. Bolaget uppfyller således inte skall-kravet under punkten 2, bilaga 2 till förfrågningsunderlaget. Inte heller har bolaget enligt skall-krav i bilaga 2 punkten 2 till förfrågningsunderlaget bifogat resultatredovisning

kopplad till befintlig patientenkät gällande primärvård. Bolaget har även uppgett att de inte tagit med rapporteringen av resultatet för just det aktuella enkätformuläret eftersom detta inte var gjort vid inlämningen. Bolagets påstående att det i upphandlingsunderlaget står att genomförda eller pågående studier kunde refereras till är felaktigt. Endast under punkten referenser 4.8 i förfrågningsunderlaget står att datum när uppdraget slutfördes eller om uppdraget är pågående ska anges. Detta har ingen koppling till det aktuella skall-kravet, vilket tydligt framgår av förfrågningsunderlaget. Skall-kravet redovisade klart att resultatredovisning kopplad till befintlig patientenkät inom primärvård skulle redovisas. Beträffande begreppet primärvård vill SKL hänvisa till den definition av primärvård som finns i Socialstyrelsens Termbank och som är den nationellt vedertagna definitionen. Av definitionen framgår att primärvård är vård som inte kräver sjukhusens medicinska och tekniska resurser. Primärvården ingår enligt hälso- och sjukvårdslagen i den öppna vården och innefattar en mängd åtgärder som inte ingår i slutna vård. Bolagets bifogade enkät är med hänsyn härtill inte tillfyllest.

Länsrätten har den 18 december 2008 interimistiskt förordnat att SKL inte får avsluta upphandlingen samt att beslutet gäller till dess länsrätten förordnar annat i målet.

**Bolaget** har i yttrande anfört bl.a. följande. De ifrågasätter huruvida bolagets anbud har behandlats på ett icke-diskriminerande sätt. Begreppet primärvård har inte definierats i upphandlingsunderlaget och några referenser till vilken terminologi som ska gälla ges inte. Inte heller finns några preciseringar eller förtydliganden till begreppet i det kompletterings- och fråge/svarematerial som lagts upp i Allego-systemet. SKL har inte heller lagt fram någon argumentation varför primärvård enligt en viss definition har speciell relevans för mätningen. Bolaget har därför tolkat begreppet såsom den med dem samarbetande expertisen inom IPSI och på

ett sätt som de anser visar på den dynamik som föreligger inom hälso- och sjukvården vad avser olika vårdformer och organisatoriska arrangemang. Verksamheter som inte kräver sjukhusvård täcks fullt ut in i bolagets till budet bifogade enkäter. Bolagets enkät 1 i bilaga 9 till bolagets anbud omfattar den mest aktuella versionen av en enkät som årligen använts under mer än ett decennium för nationella studier av öppenvården (den definition som bolaget använder) och särskilt olika primärvårdsenheter. SKL har inte kommenterat aktuell enkät och har enligt bolagets uppfattning inte visat att bolaget i anbudsdocumentet saknar dokumenterad information avseende primärvårdsenkät respektive resultatredovisning. – Bolaget åberopar och bifogar tidigare versioner av enkäten och den i anbudet refererade allmänna pressreleasen, redovisad den 18 november 2008.

SKL har i yttrande anfört bl.a. följande. Bolagets har till anbudet bifogat enkät "Generellt SKI-formulär (sjukvård)", bilaga 9 enkät 1, vilket inte efterfrågats i förfrågningsunderlaget. Formuläret har således inte beaktats/utvärderats. Ett beaktande i utvärderingen av anbuderna av information som inte efterfrågats innebär att de grundläggande principerna i LOU träds förnär, varför de av bolaget till länsrätten bifogade exemplen på tidigare enkäter inte kan beaktas. Åberopad pressrelease är inte relevant eftersom anbudstiden gick ut den 10 november 2008.

Bolaget har beretts tillfälle att yttra sig och därvid i huvudsak vidhållit vad de tidigare anfört.

## DOMSKÄL

### *Tillämpliga bestämmelser*

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och ickediskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska

vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Av 16 kap. 2 § LOU 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, ska rätten besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

#### *Utredning i målet*

I SKL:s Anbudsinbjudan anges under punkten 6 ”Anbudsutvärdering” bl.a. följande. Kraven i förfrågningsunderlaget är formulerade som **skall-krav**. Skall-krav är ovillkorliga krav, vilket innebär att de måste vara uppfyllda för att anbudet ska kunna utvärderas. Om anbudsgivaren inte uppfyller samtliga skall-krav kommer anbudsgivaren att uteslutas från vidare prövning.

I kravspecifikationen (bilaga 2 till förfrågningsunderlaget) anges under punkten 2 bl.a. följande. Anbudsgivare **skall** bifoga exempel på befintlig patientenkät från såväl primärvård som specialiserad vård där frågeformulär inklusive svarsskalor, beräkningsmodeller och resultatredovisning ingår. Patientenkäterna **skall** innehålla frågor som har utvärderats med vetenskapliga metoder, vilket **skall** framgå av beskrivningen. Materialet utvärderas i sin helhet.

#### *Länsrättens bedömning*

Fråga i målet är om det på grund av vad som har åberopats av bolaget finns skäl att besluta att upphandlingen ska göras om eller att den ska rättas.

#### Skall-kravet i punkten 2 bilaga 2 till förfrågningsunderlaget

Bolaget har anfört att det var felaktigt att inte pröva bolagets anbud eftersom ifrågavarande skall-krav måste anses vara uppfyllt genom de

enkäter de fogat till sitt anbud. Vidare har bolaget vidgått att resultatrapportering för dessa enkätformulär inte tagits med eftersom denna inte var gjort vid inlämningen och att de i stället redovisade hur standardpresentationer sker från bolaget i detta hänseende. Bolaget har således inte bifogat någon resultatredovisning till de patientenkäter som bolaget har fogat till sitt anbud. Bolaget har därmed inte uppfyllt aktuellt skall-krav. Att anta ett anbud som inte uppfyller samtliga skall-krav är inte förenligt med bestämmelserna i LOU eller de gemenskapsrättsliga principerna. Mot denna bakgrund har SKL haft fog för sitt beslut att förkasta bolagets anbud. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

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



Ann-Jeanette Eriksson

Rådman

Föredragande har varit Ulrika Alvinger.







## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga länsrättens beslut skall skriva till kammarrätten i Stockholm.

**Skrivelsen skall dock skickas eller lämnas till länsrätten.**

Överklagandet skall ha kommit in till länsrätten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Tiden för överklagandet för offentligpart räknas emellertid från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande skall kunna tas upp i kammarrätten fordras att prövningstillstånd meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut vartill länsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står länsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande skall innehålla

1. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom skall adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,
2. det beslut som överklagas med uppgift om länsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av länsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen skall vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till länsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud skall denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.

