



**LÄNSRÄTTEN I  
VÄNERSBORG**

Ingela Olofsson

**DOM**  
2008-10-07  
Meddelad i  
Vänersborg

Mål nr  
2015-08 E

**SÖKANDE**

Svensk Hälsovårdsförvaltning AB, 556384-9339  
Kungsgatan 32  
411 19 Göteborg

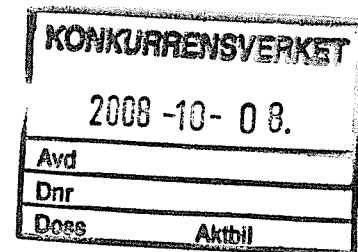
**MOTPART**

Västra Götalands läns landsting  
(Västra Götalandsregionen, VGR)  
462 80 Vänersborg

Ombud: Advokat Roger Hagman  
Advokatfirman Roger Hagman AB  
Box 3460  
103 69 Stockholm

**SAKEN**

Ansökan om överprövning enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU)



**DOMSLUT**

Länsrätten undanröjer Västra Götalands läns landstings beslut den 29 maj 2008 att avbryta upphandlingen av vårdcentral vid Närsjukvårdsenheten i centrala Göteborg (även benämnt vårdcentral Haga/Annedal) och bestämmer att upphandlingen ska fortsätta enligt ursprunglig plan.

Länsrätten prövar inte ansökan i den del som avser Västra Götalands läns landstings beslut att utnyttja nuvarande option på tre månaders förlängning av nuvarande vårdavtal om vårdcentral Haga/Annedal Göteborg.

Dok.Id 57628

Postadress  
Box 1060  
462 28 Vänersborg

Besöksadress  
Residensgatan 23

Telefon  
0521-27 03 00  
E-post: lansrattenivanersborg@dom.se

Telefax  
0521-27 03 80

Expeditionstid  
måndag – fredag  
09:00-12:00  
13:00-16:00

## BAKGRUND

Västra Götalands läns landsting (Västra Götalandsregionen, nedan kallat VGR) genomförde en offentlig upphandling av "Primärvård Haga-Annedal, Göteborg", dnr SN 401-2007. VGR beslutade den 29 maj 2008 (Hälso- och sjukvårdsnämnd 5, 2008-05-29, § 82) att uppdra åt hälso- och sjukvårdschefen att avbryta upphandlingen. Enligt uppgift från VGR har ifrågavarande upphandling, i beslutet den 29 maj 2008, benämnts "upphandling av vårdcentral vid Närsjukvårdsenheten i centrala Göteborg". Samma dag beslutade VGR att uppdra åt hälso- och sjukvårdschefen att utnyttja nuvarande option på tre månaders förlängning av nuvarande vårdavtal om vårdcentral Haga-Annedal Göteborg.

Länsrätten beslutade den 20 augusti 2008 att VGR inte får utnyttja nuvarande option på tre månaders förlängning av nuvarande vårdavtal om vårdcentral Haga-Annedal Göteborg, innan något annat har beslutats. Länsrätten upphävde det interimistiska beslutet den 23 september 2008

## YRKANDE M.M.

**Svensk Hälsovårdsförvaltning AB (SH)** yrkar att länsrätten ogiltigförklarar avbrytandet av upphandlingen och bestämmer att den ska slutföras enligt ursprunglig plan. Vidare yrkar SH att länsrätten ska besluta att direktupphandling/avtalsskrivning mellan VGR och Capio Axess Akuten AB (Capio) inte får genomföras. SH anför bl.a. följande. SH lider skada genom att VGR avvisat SH:s anbud och istället bestämt att göra upp exklusivt med annan anbudsgivare, Capio. De uppgivna olägenheterna för VGR vid en genomförd upphandling, är helt försumbar jämfört med avvisade leverantörers. VGR:s motivering att "i avvaktan inför ny lagstiftning" avbryta upphandlingen är inte giltig. I § 82 beslutade VGR att med samma motivering avbryta ett antal, men inte alla, upphandlingar i samma upphandlingspaket,

t.ex. Barnmedicinsk specialistmottagning och Journmottagning. Dessa förlängdes respektive direktupphandlades istället med Capio. Upphandlingar av bl.a. Internmedicinsk specialistmottagning, Ortopedisk mottagning och Kirurgisk mottagning fullföljdes däremot. Att hävda att en eventuell ny lagstiftning avseende patientens rätt att välja husläkare, omöjliggör en upphandling av barnmedicinsk mottagning men inte en vuxenmedicinsk dito, är ett tydligt exempel på VGR:s brist på förutsägbarhet, transparens och rättrådighet.

**VGR** anser att ansökan ska lämnas utan bifall och anför bl.a. följande.

*Bakgrund:* VGR påbörjade den 1 november 2007 en upphandling i konkurrens avseende bl.a. primärvård Haga-Annedal, Göteborg. Anbudstiden löpte ut den 18 februari 2008. Anbud har lämnats. VGR och Capio kom den 29 januari 2008 överens om att utnyttja möjligheten till förlängning av avtalet av den 27 september 2006, i ett första steg till den 28 februari 2009 med möjlighet till, inom ramen för det i konkurrens upphandlade grundavtalet, ytterligare förlängning till den 31 maj 2009. Den 29 februari 2008 överlämnade Frittvalutredningen betänkandet ”LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem” (SOU 2008:15) till regeringen. Utredningen föreslår att en ny lag om valfrihetssystem, LOV, ska vara ett alternativ till LOU och kunna tillämpas på bl.a. hälso- och sjukvårdstjänster. Den föreslagna lagen är tänkt att fungera som ett frivilligt verktyg för de kommuner och landsting som vill överlåta valet av utförare av vård- och omsorgstjänster till patienten. Myndigheten avgör således om man ska tillämpa LOV, och i så fall, för vilka tjänster. Myndigheten bestämmer vidare vilka krav de utförare som ska tillhandahålla tjänsterna måste uppfylla, för att avtal ska slutas. Alla utförare som ansökt om att få vara med i ett valfrihetssystem och som uppfyller kraven ska godkännas. Det föreslagna valfrihetssystemet bygger nämligen på att det inte är någon priskonkurrens mellan leverantörerna. Myndigheten fastslår priset i förväg och alla utförare får ersättning enligt samma

principer. Förslag till ny lag har överlämnats till riksdagen (prop. 2008/09:29). LOV föreslås träda i kraft den 1 januari 2009. Den 2 april 2008 presenterade en utredare inom VGR:s regionkansli en idéskiss, "Vägen till medborgarnas primärvård" för utveckling av primärvården för VGR:s hälso- och sjukvårdsutskott. Syftet med idéskissen är att stärka medborgarnas ställning, öka förtroendet för primärvården, fokusera på kvalitet och möta den framtida utvecklingen på ett offensivt sätt. Idéskissen innehåller bl.a. förslag på hur ett sådant etableringsförfarande som föreslås i LOV kan komma att se ut för primärvården inom VGR:s område. Idéskissen har varit på remiss till nämnden, styrelser, externa samarbetspartners och 49 kommuner. Idéskissen har en bred politisk förankring i VGR. Regionfullmäktige tar ställning i frågan i slutet av året och ett genomförande av ett valfrihetssystem inom VGR:s område beräknas ske andra kvartalet 2009. Utredningen om patientens rätt, överlämnade sitt delbetänkande "Vårdval i Sverige" (SOU 2008:37) till regeringen den 14 april 2008. Utredningen föreslår att patienten ges rätt att välja vårdgivare genom att det blir obligatoriskt för landstingen att införa vårdvalssystem i primärvården. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2009 med skyldighet för landsting att senast vid utgången av år 2009 organisera primärvård genom vårdvalssystem.

*Beslutet att avbryta den pågående upphandlingen av primärvård Haga-Annedal, Göteborg:* Godtagbara skäl har förelegat för att avbryta upphandlingen. De ovan redovisade lagförslagen och den inom VGR presenterade idéskissen är av direkt betydelse för den verksamhet som omfattas av aktuell upphandling. De olika förslagen har presenterats först efter anbudstidens utgång. Idéskissen har en bred politisk förankring i VGR och sannolikheten för att ett valfrihetssystem införs inom VGR i början av år 2009 är mycket stor. Förslagen och idéskissen innebär att avsevärt ändrade förutsättningar kommit att gälla för upphandlingen, inte minst i fråga om ekonomiska förutsättningar och kraven på att medborgarna ges en reell möjlighet att genom

sitt vårdval påverka primärvården. Starka skäl talar således för att vården står inför stora förändringar inom den närmaste tiden. Det kan på goda grunder antas att VGR kommer att ges en möjlighet att låta vårdtagare fritt välja vårdgivare bland de vårdgivare som VGR godkänt. Det kan även på samma grund antas att patienten kommer att ges en obligatorisk rätt att välja vårdgivare. Det är fråga om stora och genomgripande förändringar av landstingens verksamhet. När VGR den 29 maj 2008 avbröt upphandlingen skedde det just mot bakgrund av att det på goda grunder kunde antas att de politiska förutsättningarna och ambitionerna för att genomföra stora och genomgripande förändringar i VGR:s verksamhet var stora. Att binda upp sig i ett femårigt avtal, som inte överensstämmer med VGR:s nya politiska ambitioner av ett inom VGR enhetligt system för patientens fria val bland av VGR godkända vårdgivare, är inte rimligt. När upphandlingen påbörjades saknade VGR all kännedom om innehållet i såväl de statliga utredningarna som idéskissen. Om lagförslagen och idéskissen inte antas, kommer VGR givetvis att påbörja en ny upphandling i konkurrens. SH:s påstående att VGR, enligt § 82, avbrutit vissa upphandlingar medan andra har fullföljts är korrekt. VGR:s skäl är att de upphandlingar som avbrutits avser vård som ska ingå i det blivande VG Primärvård, dvs. vårdcentraler, barnavårdscentraler, mödravårdscentraler och jour. De upphandlingar som fullföljdes avser inte nyssnämnda verksamhetsområden utan sådana specialiteter som inte kommer att ingå i VG Primärvård. Sammanfattningsvis får det anses som sakligt godtagbara skäl att avbryta en pågående upphandling om det under den pågående upphandlingen framkommer omständigheter som talar för att VGR inte skulle ha valt att genomföra den påbörjade upphandlingen på det sättet om dessa omständigheter varit kända när upphandlingen påbörjades.

*Beslutet att utnyttja del av optionen med Capio:* VGR har i konkurrens, enligt LOU i dess lydelse före den 1 januari 2008, slutit ett upphandlingskontrakt med Capio som bl.a. ger VGR möjlighet att förlänga avtalet. Upp-

handlingskontraktet tecknades efter det att tilldelningsbeslut meddelats och tio dagar löpt. Rätten till förlängning är således upphandlad i enlighet med LOU. Den rätten har VGR utnyttjat i ett första steg med en förlängning på två månader med möjlighet till ett andra steg på ytterligare tre månader, dvs. en förlängning på sammanlagt fem månader av tolv möjliga enligt grundavtalet. Beslutet att utnyttja del av den avtalade optionen utgör inte någon upphandling och kan därför inte överprövas särskilt. Eftersom upphandlingskontrakt tecknats den 27 september 2006 ska ansökan såvitt avser beslutet att utnyttja del av den avtalade optionen avvisas. Sammanfattningsvis gör VGR gällande att det inte är möjligt att genom överprövning angripa en i konkurrens upphandlad förlängningsklausul efter det att upphandlingskontrakt slutits.

## DOMSKÄL

### *Gällande bestämmelser m.m.*

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling har upphört att gälla med verkan fr.o.m. den 1 januari 2008 och har ersatts av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Enligt övergångsbestämmelserna till 2007 års lag ska dock 1992 års lag alltjämt tillämpas på upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet. Vad gäller den avbrutna upphandlingen ska således 1992 års lag tillämpas, eftersom upphandlingen påbörjades före den 1 januari 2008.

Enligt 1 kap. 4 § i 1992 års lag om offentlig upphandling ska upphandling göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud ska behandlas utan ovidkommande hänsyn.

Av regeringens proposition (2008/09:29), Lag om valfrihetssystem (LOV), framgår bl.a. följande. Den föreslagna lagen reglerar vad som ska gälla för

de kommuner och landsting som vill konkurrenspröva kommunala och landstingskommunala verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd, vård- och omsorgstjänster till brukaren eller patienten. Valfrihetssystem enligt den föreslagna lagen är ett alternativ till upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och kan tillämpas på bl.a. omsorgs- och stödverksamhet för äldre och för personer med funktions-nedsättning samt på hälso- och sjukvårdstjänster. Det står kommuner och landsting fritt att införa valfrihetssystem enligt LOV.

#### *Utredning*

Enligt avtal mellan VGR och Capio den 27 september 2006, om primärvård Haga – Annedal Göteborg, gäller avtalet t.o.m. den 31 december 2008 med rätt för VGR att förlänga avtalet med maximalt tolv månader.

Enligt ”Överenskommelse om förlängning av gällande vårdavtal” den 29 januari 2008 har Capio och VGR kommit överens om att förlänga gällande vårdavtal, med dess tidigare gjorda tillägg till och med den 28 februari 2009. Överenskommelsen innehåller även en option för Beställaren om ytterligare en förlängning på tre månader, från den 1 mars 2009 till och med den 1 maj 2009. Beställaren meddelar om optionen ska nyttjas senast den 1 november 2008.

#### *Länsrätten gör följande bedömning*

Avbrytande av en upphandling får ses som ett undantagsförfarande. När den upphandlande enheten väljer att påbörja en upphandling bör förfarandet vara så förberett att det med hög grad av sannolikhet kan leda till att någon av anbudsgivarna på de i förfrågningsunderlaget angivna grunderna får kontraktet. Kravet på förutsebarhet (transparens) förutsätter att den upphandlande enheten lämnar upplysningar om det som eventuellt kan leda till upphandlingens avbrytande.

Som skäl för att besluta om avbrytande av upphandlingen har VGR bl.a. åberopat regeringens proposition (2008/09:29), Lag om valfrihetssystem och VGR:s eget förslag till vårdvalsmodell, VG Primärvård. VGR gör gällande att de föreslagna ändringarna kommer att medföra stora förändringar för VGR:s hela primärvårdsverksamhet och för patienterna och att det därför inte är någon lämplig lösning att teckna ett avtal om vårdcentral vid Närsjukvårdsenheten i centrala Göteborg. Förslaget till lag om valfrihetssystem kommer emellertid att vara ett frivilligt verktyg för landsting och kommuner. Även om förslaget antas av riksdagen kommer VGR således att kunna välja om och när man vill använda sig av detta verktyg. Enligt länsrättens mening utgör de skäl VGR åberopat i sak inte sakligt godtagbara skäl för att avbryta upphandlingen. Beslutet den 29 maj 2008 att avbryta upphandlingen ska därför undanröjas och upphandlingen fortsätta enligt ursprunglig plan.

Av utredningen i målet framgår att VGR, i konkurrens enligt LOU, den 27 september 2006 har slutit ett upphandlingskontrakt med Capio som bl.a. ger VGR möjlighet att förlänga avtalet längst till den 31 december 2009. Med hänsyn till att upphandlingskontrakt föreligger kan länsrätten inte pröva denna upphandling. Inte heller beslutet att utnyttja optionen kan prövas med stöd av LOU. SH:s yrkande att länsrätten ska besluta att direktupphandling/avtalsskrivning mellan VGR och Capio inte får genomföras ska därför avvisas.

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



Rolf Samuelsson