



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UMEÅ**

DOM
2013-02-18
Meddelad i
Umeå

Mål nr
2021-12 E
Kansli 1

KONKURRENSVERKET	
2013-02-18	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

SÖKANDE
Medixx European APS
Nörregade 7 B
1165 Köpenhamn K
Danmark

MOTPART
Västerbottens läns landsting
901 89 Umeå

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 29559

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 193	Nygatan 45	090-17 74 00	090-13 75 88	måndag – fredag
901 05 Umeå	(Tingshuset)	E-post: forvaltningsratteniumea@dom.se		08:00-12:00 13:00-16:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

01-2021-0105

Västerbottens läns landsting (Landstinget) har infortrat anbud avseende bemanningstjänster, läkare och sjuksköterskor för landstingen i Västerbottens län, Norrbottens län, Västernorrlands län och Jämtlands län (dnr VLL 5-2012). Landstingen har genom separata beslut inte utvärderat det anbud som lämnats av Medixx European APS (Medixx). - Vid upphandlingen används förenklat förfarande.

Medixx yrkar i förvaltningsrätten i första hand att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts och i andra hand att upphandlingen ska göras om.

Landstinget bestrider bifall till Medixx ansökan.

UTREDNINGEN

Förfrågningsunderlaget

I förfrågningsunderlagets Administrativa föreskrifter (T 1) anges under p. 2.1 Anbudets form och innehåll bl.a. följande.

Efterfrågade uppgifter ska besvaras direkt i förfrågningsunderlagets dokument, inklusive bilagor, och utgöra en del av anbudet. Dessa svar har företräde om leverantören lämnar motstridig information på annan plats i anbudet, t.ex. accepterar ett obligatoriskt krav och samtidigt tillför villkor i anbudet som strider mot detta krav.

I förfrågningsunderlaget finns rutor som kryssas i för att markera valt svarsalternativ.

Fältet "Kommentar" används för redovisning av svar och kommentarer.

Om hänvisning till annat dokument görs är det viktigt att det tydligt fram-

går under vilken punkt eller rubrik i detta dokument informationen finns.
Anbud kan komma att förkastas om svaren är ofullständiga eller saknas.

Under rubriken 2.2 Obligatoriska krav anges följande.

Förfrågningsunderlaget med bilagor innehåller ett antal obligatoriska ska-krav. Kraven avser såväl krav på leverantör och anbudet som på efterfrågad tjänst.

Förutsättningen för att ett anbud ska kunna prövas, utvärderas och antas är att dessa krav är uppfyllda. Anbud som inte uppfyller ska-kraven kommer att förkastas. Var därför noga med att svara på alla ska-krav i förfrågningsunderlaget och ange att dessa accepteras.

I förfrågningsunderlagets Krav på leverantör (T 2) anges under p. 2.3.6 Systematiskt kvalitetsarbete följande.

Leverantör ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete samt arbeta efter Socialstyrelsens föreskrifter för Ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvården (SOSFS 2005:12).

Leverantör som är kvalitetscertifierad enligt ISO 9001, eller motsvarande, ska till anbudet bifoga certifikat.

Icke kvalitetscertifierad leverantör ska fylla i och till anbudet bifoga bilaga T2:5 med efterfrågad information.

Obligatoriska krav enligt ovan uppfylls.

Ja Nej

Kommentar:

Till anbudet bifogas följande dokument:

Kvalitetscertifikat Bilaga:

Systematiskt kvalitetsarbete Bilaga: T2:5 (Se bilaga 1 till domen)

Under p 2.3.4 anges följande.

Leverantören ska tillhandahålla beställare namngiven bemanningskonsult för respektive specialitet.

Leverantören får endast ersätta utsedd bemanningskonsult, som arbetar med uppdraget, med annan hos leverantören anställd personal efter upphandlande enhetens godkännande.

Obligatoriska krav enligt ovan uppfylls.

Ja Nej

Kommentar:

Parternas anföranden

Medixx anför bl.a. följande.

Medixx anbud har blivit diskvalificerat på felaktiga grunder.

I Landstingets tilldelningsbeslut anges *T2 p 2.3.4 Bemanningskonsults specialitet är oklar*. Det framgår tydligt av anbudet (s. 25) att specialiteten för Jörgen Appelgren och Anna Tomkowicz är psykiatri. Det framgår vidare att båda dessa bemanningskonsulter har omfattande och mångåriga kunskaper rörande såväl psykiatri som personaladministrativ kompetens.

Landstinget framhärdat i att Jörgen Appelgrens specialitet är oklar. Det framgår dock klart och tydligt i bilaga T2:4 att Jörgen Appelgrens specialitet är psykiatri. Som ytterligare information framgår dessutom att han är rekryteringsspecialist oavsett personalkategori. För att hyra ut personal måste bemanningsföretaget rekrytera personer med rätt profil och kompetens för att därefter kunna hyra ut dem till uppdragsgivaren på det aktuella uppdraget.

Vidare anges i tilldelningsbeslutet *T2 p 2.3.6 Kvalitetspolicy ej bifogad*. Medixx har i anbudet tydligt angett att certifieringsprocess enligt ISO-standard pågår och att intyg härom har bifogats i särskild bilaga. Av förfrågningsunderlaget framgår att om anbudsgivaren inte har ISO-certifiering ska bilaga T2:5 fyllas i. Detta har Medixx gjort helt enligt instruktion. Av svaren framgår att Medixx uppfyller alla krav som ställs. Medixx har också bifogat sin kvalitetspolicy i särskilda bilagor till anbudet. Landstinget måste även på denna punkt ha förbisett detta eller blandat ihop anbudet.

En policy är en avsiktsförklaring och riktlinjer för att styra beslut och uppnå önskade mål. Ordet policy är liktydigt med rekommendation eller riktlinje. Medixx har bifogat sin policy för att säkra kvalitet i verksamheten och hur de arbetar med t.ex. avvikelser och reklamationer. Ett kvalitetssystem dokumenteras genom att beskriva olika processer som syftar till god kvalitet. Det är precis det Medixx gjort. Landstinget gör en subjektiv bedömning vilket inte alls uppfyller kravet på objektivitet.

Till följd av att Medixx anbud felaktigt diskvalificerats bör förvaltningsrätten besluta att anbudet ska godtas och att Medixx får teckna avtal för specialiteter där tillgänglighet har redovisats.

Vidare är beräkningsgrunden för jourersättningen felaktig då den grundar sig på den genomsnittliga pensionskostnaden för alla yrkesgrupper i sjukvården. Härigenom uppfylls inte villkoren i läkarnas kollektivavtal.

Landstinget anför bl.a. följande.

T2 p 2.3.4 Bemanningkonsults specialitet oklar Av förfrågningsunderlaget framgår att leverantören ska tillhandahålla en namngiven bemanningkonsult för respektive medicinsk specialitet. Medixx har lämnat pris på åtta specialiteter: Allmänmedicin, Anestesiologi/Intensivvård, Barn- och ung-

domspsykiatri, Hud- och könssjukdomar, Klinisk patologi, Patologi, Psykiatri och Radiologi. För Anna Tomkowicz anges specialiteterna psykiatri och allmänmedicin. För Jörgen Appelgren har angetts specialiteterna psykiatri och rekryteringsspecialist oavsett personalkategori. Rekrytering är inte någon medicinsk specialitet och har inte efterfrågats i upphandlingen.

T2 p 2.3.6 Kvalitetspolicy ej bifogad Då Medixx inte är certifierade enligt ISO 9001 är kravet att de som icke kvalitetscertifierad leverantör ska fylla i och till anbudet bifoga bilaga T2:5 med efterfrågad information. Av bilagan följer att till anbudet ska bifogas dokument för rapportering och hantering av avvikelser och reklamationer i verksamheten samt leverantörens skriftliga kvalitetspolicy. Medixx har till anbudet bifogat dokumenten 5 a-c Kvalitetssäkring. Den information som Medixx lämnat i 5b under rubriken ”Avvikelsehanterings Processen” kan enligt Landstingets mening inte uppfattas som annat än en kortfattad processbeskrivning och inte det dokumenterade system som verksamheten arbetar efter i samband med avvikelse/reklamation. Till anbudet har Medixx bifogat sin miljöpolicy men inte sin kvalitetspolicy, vilket är det dokument som efterfrågats.

Av ISO 9001 framgår att dokumentationen i ett kvalitetsledningssystem ska innefatta; dokumenterad kvalitetspolicy, kvalitetsmanual, dokumenterade rutiner och redovisande dokument samt de dokument som den enskilda organisationen fastslagit är nödvändiga för att säkerställa att deras processer planeras, genomförs och styrs på ett verkningsfullt sätt.

Vad som beskrivits ovan angående dokument enligt ISO 9001 är enligt Landstingets mening analogt tillämpbart för att avgöra vad som krävs för att bedöma om en organisation som inte är certifierad ändå bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete. Medixx anger själv i bilaga 5a att systemet för kvalitetssäkring utgår från de grundläggande principerna i ISO-systemet.

Det framstår enligt Landstingets mening således som klart att det är en tydlig skillnad mellan policy och rutiner.

I bilaga 5a anges under texten "Fokus på värdeskapande och kontinuerliga förbättringar":

- Dokument som beskriver kvalitetspolicyn, affärsprocessen och affärskritiska rutiner.

Bilaga 5a är en översikt och beskrivning av Medixx hela kvalitetssäkringssystem och utgör i sig inte företagets kvalitetspolicy. Bilaga 5b är att uppfatta som en beskrivning av rutiner för affärsprocessen uthyrning av läkare. Bilaga 5c är Medixx miljöpolicy.

Vad gäller beräkningsgrund för jourersättning har förutsättningarna för anbudsgivarnas prissättning tydligt framgått av förfrågningsunderlaget. Även för det fall den av Landstinget angivna beräkningsgrunden inte skulle ge full kostnadstäckning för alla kategorier av specialistläkare, ett påstående som Landstinget inte kan vitsorda, innebär den omständigheten inte att det föreligger ett fel i LOU:s mening.

TILLÄMPLIGA BESTÄMMELSER

Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas. (1 kap. 9 § LOU)

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 har lidit eller kan komma att lida skada, ska

rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. (16 kap. 6 § första stycket LOU)

DOMSKÄL

Vad som föreskrivs i 1 kap. 9 § LOU ger uttryck bl.a. för de gemenskapsrättsliga principerna om likabehandling och förutsebarhet. En av de frågor som omfattas av dessa principer är att den upphandlande myndigheten vid prövning av anbud inte får frånga förfrågningsunderlaget. I förfrågningsunderlaget angivna skall-krav, eller obligatoriska krav, ska upprätthållas vid anbudsprövningen vilket innebär att anbud som inte uppfyller sådana krav normalt inte ska gå vidare till utvärderingsfasen.

I förfrågningsunderlaget anges att icke kvalitetscertifierad leverantör ska fylla i och till anbudet bifoga bilaga T2:5 (se bilaga 1 till domen) med efterfrågad information. I bilagan ifråga efterfrågas bl.a. en skriftlig kvalitetspolicy.

Medixx, som inte är kvalitetscertifierad enligt ISO 9001, menar att man genom de till anbudet hörande bilagorna 5 a-c bifogat kvalitetspolicy.

Förvaltningsrätten noterar att bilaga 5c är en miljöpolicy.

Bilaga 5a anges innehålla "Kvalitetssäkringssystemet kortfattad översikt och beskrivning". Innehållet i bilagan är kortfattat, mycket allmänt och översiktligt hållet samt har dessutom brister i strukturen. Det kan vidare noteras att under den rubrikliknande texten "Fokus på värdeskapande och kontinuerliga förbättringar av våra affärsprocesser." i dokumentet finns intagen en punkt "Dokument som beskriver kvalitetspolicy, affärsprocessen och affärskritiska rutiner." Sistnämnda text ger närmast intryck av ett uttalande om att det ska finnas något annat dokument som beskriver en

kvalitetspolicy. Enligt förvaltningsrättens mening är Bilaga 5a inte någon kvalitetspolicy.

Bilaga 5b utgör i allt väsentligt en beskrivning av hur Medixx faktiskt arbetar med rekrytering av läkare och gentemot uppdragsgivare. Principer eller mål för kvalitetsarbetet anges däremot inte. Inte heller bilaga 5b kan enligt förvaltningsrättens mening därför anses utgöra en kvalitetspolicy.

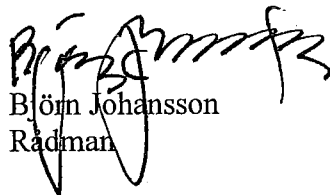
Det kan i sammanhanget också noteras att inte någon av de tre bilagorna av Medixx rubricerats som kvalitetspolicy.

Mot bakgrund av det anförda finner förvaltningsrätten att Medixx inte uppfyller det obligatoriska kravet att bifoga en skriftlig kvalitetspolicy till anbudet. Det har vidare inte framkommit annat än att kravet är relevant för upphandlingen och kravet är utformat på ett klart och tydligt sätt. Då anbudet från Medixx inte uppfyller kravet ifråga har Landstinget redan med anledning härav haft fog för att inte utvärdera anbudet.

På grund av det anförda och då inte vad som i övrigt anförts av Medixx medför att förfarandet vid upphandlingen kan anses strida mot någon bestämmelse i LOU eller mot någon av de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna, ska ansökan avslås.

Upplysningsvis kan nämnas att förvaltningsrätten denna dag även avgjort två till mål avseende samma upphandling, nämligen mål nr 1963-12 och mål nr 1972-12. Även ansökningarna från sökandena i dessa mål har avslagits.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 3109/1C LOU).



Björn Johansson
Rådman

Målet har föredragits av Christina Röckner.

Bilaga T2:5

SYSTEMATISKT KVALITETSARBETE

Krav på dokumentation enligt avsnittet 2.3.6 Leverantörens förmåga och kapacitet.

Dokumentet ska fyllas i och bifogas anbudet.

Kvalitetskontroll

Finns dokumenterat system för rapportering och hantering av avvikelser och reklamationer i verksamheten?

Ja Nej

Om ja, bifoga dokumentet

Bilaga:

Kvalitetsstyrning

Ställs kvalitetskrav på egna verksamheten och underleverantörer?

Ja Nej

Får personalen kontinuerlig utbildning/information i kvalitetsfrågor?

Ja Nej

Kvalitetssäkring

Finns det en skriftlig kvalitetspolicy?

Ja Nej

Om ja, bifoga dokumentet

Bilaga:

Är ansvaret för kvalitetsfrågor dokumenterat inom företaget?

Ja Nej

Om ja, vilket ansvar har ledningen:

Om ja, vilket ansvar har bemanningskonsult:

Finns en skriftlig handlingsplan för det systematiska kvalitetsarbetet med tidsatta, mätbara kvalitetsmål som åtgärdas, redovisas och följs upp?

Ja Nej



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Sundsvall. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **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 ska 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 förvaltningsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens 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 ska innehålla

1. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska 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
3. om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
4. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
5. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
6. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

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

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.

DV 3109/1C LOU