



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I KARLSTAD**

DOM
2016-12-21
Meddelad i Karlstad

Mål nr
4304-16

SÖKANDE

Doc-Connect Nordic AB, 556857-2886
Sankt Eriksgatan 117 9tr
113 43 Stockholm

Ombud: Advokat Lina Håkansson Telander
Bokwall Rislund Advokatbyrå KB
Funckens gränd 1
111 27 Stockholm

MOTPART

Region Örebro län, Upphandlingsavdelningen
Box 1613
701 16 Örebro

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2016 -12- 2 2	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Doc-Connect Nordic AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 170016

Postadress
Box 568
651 12 Karlstad

Besöksadress
Rådhuset, Stora
torget

Telefon
054-14 85 00
E-post: forvaltningsrattenikarlstad@dom.se
www.forvaltningsrattenikarlstad.domstol.se

Telefax
054-14 85 30

Expeditionstid
måndag–fredag
08:00-16:00

BAKGRUND

Region Örebro län (Regionen) har genomfört en upphandling benämnd "Bemannings tjänster hyrläkare primärvård". Anbud ingavs av bland annat Doc-Connect Nordic AB (Doc-Connect). Regionen beslutade dock att anta andra bolag som leverantörer.

PARTERNAS TALAN

Doc-Connect ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska göras om. Doc-Connect anför bland annat följande. Regionen har i strid med 11 kap. 14 § och proportionalitetsprincipen enligt 1 kap. 9 § LOU uppställt som kvalificeringskrav att anbudsgivarna ska ha ett tredjepartscertifierat kvalitetsledningssystem. Det otillåtna kravet har medfört att Doc-Connect inte kvalificerats och därmed inte fått teckna kontrakt. Av upphandlingsrapporten framgår att 36 leverantörer inkommit med anbud och att Regionen avser teckna kontrakt med 17 av dessa. Doc-Connect ansågs inte uppfylla kravet i punkten 2.8 "Kvalitetsledningsstandarder" och fick inte teckna kontrakt. Nämnda krav innebär att anbudsgivarna måste ha ett tredjepartscertifierat kvalitetsledningssystem och har följande lydelse: "Leverantören ska ha system för att säkerställa leverans kvalitén för sina tjänster. Leverantörens interna rutiner ska vara fastställda och dokumenterade. Leverantörens processer ska kontinuerligt utvärderas av något oberoende certifieringsorgan. Kvalitetssäkringsstandarden som leverantören förväntas arbeta efter kan exempel vara ISO 9001, ISO/TS16949 eller annat tredjepartscertifierat system som finns på marknaden." Doc-Connects kvalitetsledningssystem är uppbyggt efter kvalitetssäkringsstandarden ISO 9001:2015, men är inte certifierat. Doc-Connect befinner sig dock i processen att bli certifierat, vilket Regionen informerades om i anbudet. Doc-Connect bifogade även en utförlig beskrivning av kvalitetsledningssystemet. Trots detta valde regionen att diskvalificera Doc-Connect eftersom kvalitets-

ledningssystemet inte var tredjepartscertifierat. Av 11 kap. 14 § LOU följer att upphandlande myndigheter, utöver intyg från oberoende organ, ska godta andra bevis på likvärdiga kvalitetssäkringsåtgärder som lämnas av leverantörer. Detta innebär att om en anbudsgivare kan visa att denne har ett kvalitetsledningssystem motsvarande den standard som krävs för certifiering så ska detta jämföras med certifiering. Det är alltså inte tillåtet enligt 11 kap. 14 § att endast godta tredjepartscertifiering som bevis på tillräckliga kvalitetssäkringsåtgärder. Därutöver är kravet på tredjepartscertifiering uppenbart oproportionerligt. Kravet innebär att bolag som har samma kvalitetsnivå som certifierade bolag utesluts enbart på grund av att bolagen saknar certifiering, vilket är ett mycket ingripande alternativ. Syftet med kravet kan uppnås med mindre ingripande alternativ som t.ex. att bolaget genom en beskrivning av kvalitetsledningssystemet visar att de vidtar likvärdiga kvalitetssäkringsåtgärder som certifierade bolag. Att ett obligatoriskt krav på tredjepartscertifierade kvalitetsledningssystem är i strid med 11 kap. 14 § och proportionalitetsprincipen bekräftas också av Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 7680-11. För att ytterligare understryka det oproportionerliga i Regionens krav ska nämnas att Regionen under 2015 genomfört två andra upphandlingar avseende hyrläkare. I båda dessa upphandlingar accepterades egendokumenterade kvalitetsledningssystem och Doc-Connect kvalificerades och tilldelades kontrakt. Det finns inget som motiverar att Regionen skulle behöva ställa ett högre krav avseende kvalitetsledningssystem i den förevarande upphandlingen.

Regionen motsätter sig bifall till ansökan och anför följande. Bolaget gör gällande att Regionen uppställt krav på tredjepartscertifiering. Detta är felaktigt. Kravet är formulerat enligt följande: "Leverantörens interna rutiner ska vara fastställda och dokumenterade. Leverantörens processer ska kontinuerligt utvärderas av något oberoende certifieringsorgan. Kvalitetssäkringsstandarderna som leverantören förväntas arbeta efter kan exempelvis vara ISO 9001, ISO/T516949 eller annat tredjepartscertifierat system som

finns på marknaden". Av den inledande meningen framgår att leverantörens processer ska utvärderas av ett oberoende certifieringsorgan. Detta är inte ett krav på att leverantören ska vara certifierad. Av nästföljande mening framgår vilka certifieringar som leverantören kan tänkas arbeta utifrån. Det har dock inte varit ett krav att vara certifierad enligt dessa, endast att ha ett löpande kvalitetsarbete som motsvarar de aktuella standarderna. Regionen har följaktligen uppställt ett krav på att för att ett kvalitetsledningssystem ska vara likvärdigt med en ISO-standard ska det löpande kvalitetskontrolleras av en tredje part. Regionen har godkänt flera olika typer av tredjepartskontroller i upphandlingen, exempelvis revisorer och olika typer av certifierade kontrollanter. Det har därmed inte varit ett krav på att leverantören ska vara certifierad. Däremot har Regionen i enlighet med den citerade vägledningen från Kammarkollegiet definierat vad som krävs för att kvalitetsledningssystemet ska kunna anses vara likvärdigt, nämligen att det löpande kvalitetsgranskas av en tredje part. Regionens mest centrala uppgift är att tillhandahålla vård till länets innevånare. Kvaliteten på vården är nära anknuten till kvaliteten på den vårdpersonal som utför den. Regionen har därmed ett motiverat intresse av att de leverantörer som antas för att tillhandahålla läkare har ett väl fungerande kvalitetsledningssystem. Det är av yttersta vikt att Regionen gör allt som är möjligt för att arbeta för en högre kvalitet hos egen och inhyrd vårdpersonal, särskilt med hänsyn till de allvarliga incidenter beträffande inhyrd vårdpersonal som inträffat i landet den senaste tiden. Inte sällan inges i upphandlingar kvalitetsledningssystem där systemet ser ut att motsvara hänvisat ISO-certifikat men där det under avtalstiden framgår att kvalitetsledningssystemet är en ren pappersprodukt utan förankring i verksamheten. Detta är något som är omöjligt för den upphandlande myndigheten att kontrollera i kvalificeringsfasen. Regionen vill med kravet på tredjepartsgranskning arbeta mot mer levande kvalitetsledningssystem med kvalitet i fokus, där leverantörerna är skyldiga att ha sitt system granskat av en utomstående. Granskningen är ett centralt verktyg för att säkerställa att kvalitetsledningssystemet tillämpas i den dagliga verksamheten. Regionen har

full rätt att driva sitt kvalitetsarbete framåt för att åstadkomma en högre patientsäkerhet. Kravet är proportionellt. Beträffande de hänvisade rättsfallen är de irrelevanta i målet eftersom de hänvisar till en myndighet som ställt krav på certifiering, vilket Regionen alltså inte gjort. Doc-Connect har inte i ingivna handlingar visat att dess kvalitetsledningssystem har kvalitetssäkrats av en oberoende aktör. Doc-Connects anbud har därmed rätteligen diskvalificerats.

Doc-Connect tillägger bland annat följande. Doc-Connect har själva inte haft någon skriftlig kontakt med Regionen i anledning av diskvalificeringen, men andra diskvalificerade anbudsgivare har haft sådana kontakter av vilka framgår att Regionen i kontakter med anbudsgivarna angett att de diskvalificerats på grund av att de inte haft ett tredjepartscertifierat kvalitetsledningssystem och att detta utgjort ett obligatoriskt krav i upphandlingen. Även för det fall att Regionen verkligen haft som avsikt att endast kräva en oberoende kontroll av tredje part föreligger grund för ingripande eftersom detta i så fall inte framgått tillräckligt tydligt av förfrågningsunderlaget. I kravet anges att kvalitetsledningssystemet ska utvärderas kontinuerligt av oberoende certifieringsorgan. Såvitt Doc-Connect känner till erbjuder certifieringsorgan inte någon generell löpande utvärderingstjänst i förhållande till kvalitetsledningssystem. Kontinuerlig utvärdering och bedömning av systemen sker endast i samband med certifiering eller som uppföljning av redan certifierade system. Det händer att certifieringsorgan gör utvärderingar i syfte att föröka sälja in en senare certifiering, men i sådana fall sker utvärderingen vid ett enstaka tillfälle och kan rimligtvis inte anses omfattas av Regionens krav på kontinuerlig utvärdering. Utifrån kravets utformning har det alltså varit rimligt att på sätt som Doc-Connect gjort, uppfatta att regionen efterfrågat ett tredjepartscertifierat kvalitetsledningssystem. Att kravet skulle uppfattas på detta sätt har ytterligare förstärkts genom frågor och svar. För det fall förvaltningsrätten skulle finna att Regionen inte kan anses ha upp-

ställt krav på tredjepartscertifiering ska upphandlingen ändå göras om eftersom Regionen vid bedömningen av anbudet ändrat kravet.

SKÄL FÖR AVGÖRANDET

Om en upphandlande myndighet har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, eller någon annan bestämmelse i denna lag, och detta har medfört att en leverantör lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten enligt 16 kap. 6 § LOU besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. Enligt nämnda bestämmelse i 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter 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.

Förvaltningsrättens bedömning

Upphandlingen gäller bemanningstjänster (hyrläkare). Som skalkrav har under punkten 2.8 "Kvalitetsledningsstandarder" uppställts att "Leverantörens interna rutiner ska vara fastställda och dokumenterade. Leverantörens processer ska kontinuerligt utvärderas av något oberoende certifieringsorgan. Kvalitetssäkringsstandarderna som leverantören förväntas arbeta efter kan exempel vara ISO 9001, ISO/T516949 eller annat tredjepartscertifierat system som finns på marknaden". Något krav på certifiering hos anbudsgivaren har inte uppställts. Förfrågningsunderlaget är i detta avseende tillräckligt tydligt. Vad Doc-Connect anfört i denna del, dvs. att kravet på certifiering skulle strida mot LOU och dess principer faller därmed eftersom något sådant krav inte ställts. Förvaltningsrätten anser inte heller att kravet har ändrats vid bedömningen. Det krav som ställts i upphandlingen under


den aktuella punkten är även i övrigt tillräckligt tydligt, proportionellt och strider inte mot LOU.

Regionen har bedömt att Doc-Connect inte uppfyller kravet på kvalitetsledningssystem genom kvalitetssäkring av oberoende aktör. Doc-Connect har inte genom vad som anförts visat att det har uppfyllt kravet. Regionen har därmed haft fog för att utesluta Doc-Connects anbud från utvärderingen. Doc-Connect har således inte lidit eller riskerat att lida skada varför ansökan ska avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Denna dom kan överklagas.

Hur man överklagar, se bilaga (DV 3109/1B, LOU).


Hans-Erik Jonasson
f.d. lagman



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. **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. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas 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

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. 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. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress

där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt:

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

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.