



SÖKANDE

Collabodoc AB, 556912-6450
Ynglingagatan 16 3 tr
113 47 Stockholm

MOTPART

Region Skåne

Ombud: biträdande chefsjuristen Patrik Kastberg
Region Skåne
Koncernkontoret, Avdelningen för juridik
291 89 Kristianstad

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Collabodoc AB:s ansökan om ingripande enligt LOU.

KONKURRENSVERKET	
2019-02-25	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

BAKGRUND

Region Skåne genomför upphandling av IT-baserat processtöd för dynamisk anamnesupptagning och vägledning inom primärvården, diarie-nummer 1801518. Upphandlingen genomförs med förhandlat förfarande enligt LOU. Enligt tilldelningsbeslut den 6 september 2018 ska Vårdinnovation Sverige AB tilldelas kontrakt.

Collabodoc AB:s (Collabodoc) anbud förkastades efter utvärdering och bolaget uteslöts därför från att lämna ett slutgiltigt anbud.

YRKANDE OCH INSTÄLLNING M.M.

Collabodoc

Collabodoc ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten ska förordna att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse skett på så sätt att en förnyad utvärdering görs efter det att Collabodoc kvalificerats.

Till grund för talan anförs bl.a. följande. Collabodoc gör i första hand gällande att Collabodoc vid en korrekt genomförd kvalificering och senare genomförd utvärdering av Region Skåne skulle haft det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och därmed rätteligen tilldelats kontraktet. I andra hand görs det gällande att Region Skåne missuppfattat Collabodocs skriftliga material rörande beslutsunderstöd via Medibas.

I tilldelningsbeslutet framgår att kraven i punkt 2.5.1.d (IT-stödets förmåga att vägleda sjuksköterska kring vilka undersökningar/kontroller som bör göras under besöket) respektive 2.5.1.e (IT-stödets förmåga att vägleda sjuk-

sköterska kring fortsatt handläggning av patienten) inte bedöms lösa användarfallet och därmed sätts till noll-nivån enligt uppställd kravmall. Konsekvensen av denna bedömning blev att Collabodoc inte kvalificerades för slutförhandling. Collabodoc vidhåller att den lösning som bolaget offererat uppfyller ställda krav på bl.a. förbättrad patientsäkerhet då det bedömningsstöd (Medibas) som offererats är väl beprövat inom svensk primärvård.

Vad gäller användarfall 1 (2.5.1), där Collabodoc fått en noll-bedömning av Region Skåne under punkt 2.5.1 d. respektive punkt 2.5.1 e. med motiveringen "Användarfallet går ej att bedöma eller visades ej. IT-stödet löser inte användarfallet", så har Collabodoc redovisat att koppling kan göras med beslutsstödet Medibas för att vägleda sjuksköterskan. Collabodoc hänvisar i denna del till sin skriftliga anbudspresentation.

Det är ostridigt mellan parterna att anbudsgivare inte ska kunna uppfylla kraven tidigare än vid avtalsstart. Det som krävts är att anbudsgivaren under själva upphandlingsprocessen ska ha kunnat styrka och bevisa att man kommer att uppfylla kraven vid avtalsstart. Collabodocs anbud innehåller en direkt hänvisning till Medibas. Det förelåg en överenskommelse om att ingå avtal mellan Collabodoc och Medibas om användande av Medibas tjänster utifrån förutsättningen att Collabodoc skulle komma på första plats i tilldelningsbeslutet och senare teckna avtal.

Det är Collabodocs uppfattning att Region Skåne vid den presentation som Collabodoc genomförde den 20 augusti, måste anses ha gett Collabodoc uppfattningen att bolaget styrkt och bevisat uppfylla kravet angående rätten att använda Medibas. Stöd för detta påstående är att när Collabodoc uppgav att bolaget hade slutit en överenskommelse med Medibas ställde expertgruppen följdfrågor till Collabodocs representanter rörande kostnaderna för användandet av Medibas. Expertgruppen föreföll också enligt Collabodoc

nöjda med svaret att Medibas som lösning inte skulle medföra någon ytterligare kostnad för Region Skåne. Några ytterligare frågor kring Medibas som kunskapsstöd ställdes aldrig.

Medibas är ett kunskapsstöd och ett fullständigt informationssystem för de krav som Region Skåne formulerat, och som uppfyller de krav som ställs i upphandlingsdokumentationen om att vara ett vägledande stöd för ett specifikt anamnes/triageringsflöde i punkt 2.4 c) i förfrågningsunderlaget.

Collabodoc menar att lösningen som offererats i alla delar väl uppfyller de av Region Skåne formulerade kraven. På vilket sätt den offererade lösningen inte skulle uppfylla Region Skånes kravspecifikation har inte lämnats någon förklaring till. Medibas är Sveriges mest använda kliniska beslutsstöd för primärvård och avser just att ge specifika råd och riktlinjer för både symtom och ställda diagnoser. Medibas fungerar både för sjuksköterskor och läkare i primärvård. Det finns också en tydlig redovisning av evidens och riktlinjer som kunskapsstödet baseras på.

Medibas har enligt företaget idag cirka 6 000 läkare och sjuksköterskor som dagligen använder deras kunskapsstöd. Medibas är idag Sveriges mest omfattande kunskapsstöd för sjukvårdspersonal. Innehållet vilar på aktuell evidens och följer befintliga nationella riktlinjer och rekommendationer från bl.a. Socialstyrelsen, SBU, Läkemedelsverket och Livsmedelsverket. Innehållet kvalitetssäkras löpande av en namnkunnig advisory board med stöd från drygt 200 sakkunniga inom olika medicinska områden. Innehållet är sökbart, både utifrån symtom och diagnos. Medibas ger vägledning både kring akut handläggning av en patient och avseende eventuell utredning och behandling liksom behov av uppföljning. Dessutom innehåller Medibas ett omfattande material att användas som patientinformation. Att hävda att Medibas inte uppfyller ställda krav av Region Skåne är inte korrekt.

Den dokumentation som Region Skåne efterfrågar i denna del är just det som redovisats av Collabodoc i sin muntliga presentation och som Medibas faktiskt fungerar vilket också redovisades under mötet.

Den oberoende expertgrupp som genomfört utvärderingen har i sitt utvärderingsarbete brutit mot 4 kap. 1 § LOU och då främst likabehandlingsprincipen. Region Skåne har genom att bryta mot 4 kap. 1 § LOU skadat Collabodoc. Denna skada har uppkommit då Region Skåne inte på ett korrekt sätt bedömt innehållet i anbud och de presentationer som genomförts av Collabodoc. Det felaktiga agerandet från Region Skånes sida har lett till att Collabodocs anbud inte behandlats på ett likabehandlande sätt.

Collabodoc uteslöts från en slutförhandling som med stor sannolikhet hade lett till att bolaget hade vunnit upphandlingen, med tanke på att det pris som Collabodoc offererat (135 MSEK) uppgår till långt under hälften av det pris det enligt tilldelningsbeslutet vinnande företaget offererat (320 MSEK). Skillnaden i offererat pris uppgår till 185 MSEK. Collabodoc har därmed lidit stor ekonomisk skada av det fattade tilldelningsbeslutet alternativt kan komma att lida ekonomisk skada.

Region Skåne har genom att ge Collabodocs anbud lägre poäng, utan grund, skadat bolaget under utvärderingsfasen i den aktuella upphandlingen. Denna skada kan läkas genom att Region Skåne måste vidta rättelse i denna del genom att för det första ge Collabodocs anbud korrekta värden och därefter fatta ett nytt tilldelningsbeslut. Region Skåne måste därför vidta rättelse och därmed kvalificera Collabodocs anbud till slutbedömning. I den utvärderingen skulle Collabodoc ha det bästa anbudet enligt de uppställda kraven i upphandlingsdokumentationen och därmed komma på första plats.

Region Skåne

Region Skåne bestrider bifall till ansökan om överprövning och anför bl.a. följande till stöd för sin talan.

Collabodocs anbud har vad gäller ställda krav i punkt 2.5.1 d. respektive e., bedömts inte kunna lösa användarfallet. Collabodocs anbud har därför getts 0 SEK i utvärderingen.

Collabodoc har under den förhandling som skett muntligen angett att de förde en dialog om Medibas avseende ett framtida samarbete. Denna dialog var dock inte slutförd och något avtal var inte undertecknat. Medibas är ett kunskapsstöd som inte ägs av Collabodoc. Det skulle därför krävas att Collabodoc skaffade sig licens från Medibas ägare eller på annat sätt via avtal skaffade sig rätt att använda Medibas för att de skulle kunna offerera nämnt stöd inom ramen för upphandlingen. Att så skulle skett har inte påståtts av Collabodoc och har heller inte styrkts inom ramen för upphandlingen. Vid utvärderingen har det därför inte varit möjligt att utgå från att Collabodoc kan använda Medibas.

Utvärderingen har genomförts av en oberoende expertgrupp i enlighet med vad som anges i förfrågningsunderlaget och i enlighet med vad som gäller enligt LOU och tillämpliga rättsprinciper. Av 20 kap. 6 § LOU framgår att förvaltningsrättens bedömning endast ska innefatta en bedömning av om den upphandlande myndigheten har brutit mot LOU eller de grundläggande rättsprinciper som anges i 4 kap. 1 § LOU. Det kan inte anses vara förvaltningsrättens uppgift att genomföra en ny utvärdering av Collabodocs anbud.

Krav har inte uppställts om att anbudsgivare ska kunna uppfylla kraven tidigare än vid avtalsstart. Det som krävts är att man under själva upphandlingsprocessen ska ha kunnat styrka och bevisa att man kommer att uppfylla

kraven vid avtalsstart. Collabodoc har under själva upphandlingsprocessen inte styrkt att de från avtalsstart skulle ha rätt att använda sig av Medibas. Vid utvärderingen har det därför inte varit möjligt att utgå från att Collabodoc kan använda Medibas.

Även om Collabodoc hade kunnat styrka att de hade rätt att använda Medibas så hade utvärderingen blivit densamma då Medibas inte är utformat på sådant sätt att det hade kunnat lösa aktuellt användarfall. Medibas är enbart ett kunskapsstöd och uppfyller inte de krav som ställs i förfrågningsunderlaget punkt 2.4 c), om att vara ett vägledande stöd för ett specifikt anamnes/triageringsflöde. Collabodoc har inte heller gett in sådan dokumentation som de enligt punkten varit skyldiga att ge in.

Collabodoc har under upphandlingsprocessen inte muntligt eller på annat sätt kunnat styrka att Medibas uppfyllt ställda krav.

Risken för att ett anbud missuppfattas får anses ligga på anbudsgivaren då det är denna som själv väljer hur den vill utforma sitt anbud. I den mån Region Skåne missuppfattat Collabodocs anbud är detta inte något som kan medföra att upphandlingen ska rättas.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Enligt 4 kap. 1 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Av 20 kap. 6 § LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § 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 har gjorts.

Överprövningen av en upphandling tar inte sikte på upphandlingens materiella resultat utan endast på om myndigheten förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU (se HFD 2013 ref 5.).

Beträffande anbudsutvärderingen måste den upphandlande myndigheten, under förutsättning att utvärderingen sker på objektiva grunder, dvs. utifrån förfrågningsunderlagets fastställda utvärderingskriterier, poängskalor, viktning m.m., ges visst utrymme för subjektivitet vid utvärderingen av anbudens innehåll (se Kammarrätten i Stockholms dom den 16 februari 2016, mål nr 8289-15 m.fl.).

Upphandlingsdokument

Av punkten ”2.5 Användarfall” i Förfrågningsunderlaget anges följande.

”Utvärderingen av den funktionella kvalitén i IT-stödet kommer att ske genom presentation av användarfall.

Kvalificerade leverantörer kommer att kallas till presentation av användarfall i samband med anbudspresentation och förhandling.

Samtliga anbudsgivare kommer att få tre timmar på sig att presentera samtliga tre användarfall. Region Skåne ber anbudsgivare att vara väl förberedda i samband med presentationen av användarfall samt att strikt respektera tiden som finns till förfogande.

För att anbudet ska anses ha den kvalitet som efterfrågas ska anbudsgivarens IT-stöd få 30% bedömningspoäng i snitt över alla bedömningskriterier räknat per användarfall. Uppnås inte denna nivå förkastas anbudet.

En panel av tekniker och kliniker från Region Skåne kommer att utvärdera användarfallen.”

I punkten 2.5.1 d. i förfrågningsunderlaget anges följande.

”d. IT-stödets förmåga att vägleda sjuksköteska kring vilka undersökningar/kontroller som bör göras under besöket.

Fasta svarsalternativ. Enkelt att utföra. IT-stödet löser användarfallet på ett sätt som ger mervärde i form av antingen effektivitet, tidsbesparing, högre kvalitet i patientbesöket, förbättrad patientsäkerhet eller bättre översikt för användaren. (1.500.000 SEK), IT-stödet löser användarfallet på ett godkänt sätt men ger inget mervärde för användaren. (450.000 SEK). Användarfallet går ej att bedöma eller visades ej. IT-stödet löser inte användarfallet. (0 SEK)”.

I punkten 2.5.1 e. i förfrågningsunderlaget anges följande.

”e. IT-stödets förmåga att vägleda sjuksköterska kring fortsatt handläggning av patienten.

Fasta svarsalternativ. Enkelt att utföra. IT-stödet löser användarfallet på ett sätt som ger mervärde i form av antingen effektivitet, tidsbesparing, högre kvalitet i patientbesöket, förbättrad patientsäkerhet eller bättre översikt för användaren. (1.500.000 SEK), IT-stödet löser användarfallet på ett godkänt sätt men ger inget mervärde för användaren. (450.000 SEK), Användarfallet går ej att bedöma eller visades ej. IT-stödet löser inte användarfallet. (0 SEK)”.

Förvaltningsrättens bedömning

Frågan i målet är om Region Skåne agerat i strid med LOU vid utvärderingen av Collabodocs anbud i den aktuella upphandlingen på ett sådant sätt att det medfört att Collabodoc har lidit eller kan komma att lida skada. Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det är den upphandlande myndigheten som har att utvärdera ingivna anbud. Rättens uppgift är endast att pröva om den upphandlande myndigheten i sin utvärdering agerat på ett sätt som strider mot LOU.

Av Region Skånes utvärdering av Collabodocs anbud framgår att bolaget har erhållit 0 kr på punkt 2.5.1 d. respektive punkt 2.5.1 e. Vidare anger Region Skåne att det för godkänt användarfall krävts minst totalt 2 700 000 kr och det redovisas att Collabodoc erhållit totalt 1 800 000 kr och därför uteslutits. Region Skåne har bl.a. anfört att utvärderingen genomfördes av en oberoende expertgrupp i enlighet med vad som anges i förfrågningsunderlaget samt att det vid utvärderingen inte varit möjligt att utgå från att Collabodoc kan använda Medibas.

Utifrån dessa omständigheter anser förvaltningsrätten att Region Skåne agerat i enlighet med förfrågningsunderlaget samt att det inte har visats att Region Skåne kan anses ha handlat på ett sådant sätt vid utvärderingen av Collabodocs anbud att Region Skåne tagit några ovidkommande hänsyn, agerat i strid med likabehandlingsprincipen eller på annat sätt agerat i strid med LOU.

Collabodoc har bl.a. anfört att bolagets anbud innehållit en direkt hänvisning till Medibas. I den skriftliga anbudspresentation som bolaget hänvisat till har Collabodoc angett följande under punkt 2.5.1 d. respektive punkt 2.5.1 e. ”Via länk till externt beslutsstöd (t.ex Medibas) kommer Collabodoc

även kunna erbjuda evidensbaserade råd kring handläggning". Förvaltningsrätten anser inte att denna formulering eller vad Collabodoc i övrigt anfört om att använda Medibas, medför att Region Skåne kan anses ha brutit mot likabehandlingsprincipen eller LOU i övrigt vid sin bedömning att man inte kunnat utgå från att Collabodoc haft rätt att använda sig av Medibas vid avtalsstart. Vad Collabodoc vidare anfört om att Region Skåne missuppfattat bolagets skriftliga material rörande beslutsunderstöd via Medibas medför ingen annan bedömning.

Vid denna bedömning finns det inte skäl att pröva vad Collabodoc och Region Skåne i övrigt anfört i målet.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten därmed att det inte finns skäl för ingripande enligt LOU mot upphandlingen på de grunder som Collabodoc åberopat i målet. Collabodocs ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (FR-05)

Louise af Klint

Ragnar Linné Petersson har föredragit målet.



Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.

