



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**  
2010-06-23  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
26628-10  
Enhet 13

**SÖKANDE**

Gunilla Richardson  
August Plyms Väg 12  
133 33 Saltsjöbaden

**MOTPART**

Stockholms läns landsting  
Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning  
Box 6913  
102 39 Stockholm

KONKURRERANDE	
2010 -06- 2 4	
Avt	
Dnr	
Doss	Aktbil

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (1993:1652) om ersättning för sjukgymnastik –  
LOS

---

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår Gunilla Richardsons ansökan om ingripande  
enligt LOS.

Dok.Id 34654

**Postadress**

115 76 Stockholm

**Besöksadress**

Tegeluddsvägen 1

**Telefon**

08-561 680 00

**E-post:**

forvaltningsrattenistockholm@dom.se

**Telefax**

08-561 680 01

**Expeditionstid**

måndag – fredag

09:00-15:00

**BAKGRUND, YRKANDEN M.M.**

**Stockholms läns landsting** (landstinget) har genomfört ett förfarande om ersättningsetablering avseende Margareta Åkessons verksamhet, dnr HSN 0906-0579.

**Landstinget** beslöt den 15 mars 2010, genom Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning (HSN), att avskriva ovannämnda ärende om ersättningsetablering. Som skäl anfördes att landstinget, enligt sina egna regler, avskriver ärenden om det vid utvärderingen av ansökningar konstateras att två eller flera sökande uppfyllt landstingets ställda krav samt uppgivit samma högsta pris för verksamheten. Landstinget konstaterar att två sökande uppfyllt samtliga ställda krav och erbjudit samma högsta belopp för verksamheten.

**Gunilla Richardson** ansöker om överprövning enligt LOS och yrkar att beslut ska fattas att hon ska ges möjlighet att ingå samverkansavtal avseende ersättningsetablering med HSN avseende Margareta Åkessons verksamhet. I andra hand yrkar hon att förvaltningsrätten ålägger HSN att rikta ett sådant erbjudande till Gunilla Richardson. I tredje hand yrkar hon att förvaltningsrätten ogiltigförklarar beslutet och återvisar ärendet till HSN för fortsatt handläggning. Hon anför vidare bl.a. följande. I ansökningsinbjudan om att få ingå samverkansavtal avseende Åkessons verksamhet lade hon ett bud, 451 500 kr, på verksamheten. Samma bud lades av en annan sökande, Elinor Steinman. Buden var högst efter att tre sökande som lagt högre bud uteslutits. HSN beslöt då avvisa ärendet med hänvisning till Ansökningsinbjudan avsnitt 8 sista stycket då två sökanden som uppfyllt samtliga krav uppgivit samma högsta pris för verksamheten. Steinman avser nu att snarast teckna avtal om ersättningsetablering i ett annat ärende och kommer att återkalla sitt anbud i detta ärende så snart detta är klart. Överklagandet kommer att kompletteras med intyg från Steinman så snart detta är klart, sannolikt inom någon eller några veckor. Hon får därmed i

praktiken anses ha återkallat sitt anbud i detta ärende, då hon avser att teckna samverkansavtal i annat ärende.

Beslutet att avvisa ärendet på den grund det gjorts saknar stöd i lag. Föredraganden i HSN har själv uppgivit att tilldelningssättet är "påhittat" av HSN och saknar stöd i lag. Då den andra sökanden med samma högsta bud nu i praktiken har återkallat sitt anbud bör enligt de lagfästa principer som gäller för offentliga anbud/upphandlingar den kvarvarande sökande som lagt högsta bud "vinna" upphandlingen, dvs. i detta fall erbjudas att teckna avtal. I andra hand bör principen om lottning tillämpas trots att endast en sökande finns kvar med högsta bud. Att avvisa ärendet på den grund som HSN gjort synes vara lagstridigt.

Den som idag innehar etableringen, Margareta Åkesson, för vilken Gunilla Richardson vikarierat under de senaste fem åren, önskar att Gunilla Richardson ska överta etableringen och därmed verksamheten, i stället för att den annars med stor sannolikhet flyttas. Åkessons uppfattning om till vem hon vill överlåta sin verksamhet bör vid lika bud fälla avgörandet. Att Åkesson även i praktiken kan överlåta sin verksamhet till den hon önskar bör anses vara en fundamental rättighet för henne i detta ärende som leder till att Gunilla Richardson bör ges rätt att teckna avtal i detta ärende.

I HSNs ansökningsinbjudningar framgår att Landstinget ska utesluta sökande som kommer att erbjudas att teckna samverkansavtal i annat ärende i vilket denne lämnat in ansökan. Besluten i det nu aktuella ärendet och det andra ärendet där Steinman ensam lagt högsta bud fattades samma dag och med samma föredragande. Då Steinman hade lagt högst bud i annat ärende och följaktligen skulle komma att erbjudas att teckna samverkansavtal i det ärendet, borde hon således ha uteslutits från Åkessons ärende enligt denna punkt. Enligt uppgift från Steinman har hon uteslutits från flera andra ärenden där hon lagt bud p.g.a att hon skulle komma högst i det ärende hon

ensam vann. Det kan vara så att HSN inte uppmärksammade att Steinman skulle komma att erbjudas annan etablering. Hade man gjort det borde hon ha uteslutits tillsammans med de tre övriga som lagt högre bud.

Om HSN uppmärksammade förhållandet att Steinman även lagt bud i annat ärende och där var ensam högst borde man frågat henne om hon vid vinst i det andra ärendet var intresserad av Åkessons etablering. Hade Steinman uteslutits på denna grund hade hon inte haft något att erinra mot detta. Steinman är nu inte heller längre intresserad av Åkessons etablering. HSN hade även kunnat avvakta med att meddela beslutet någon eller några veckor så att den information som nu framkommit funnits med som underlag för beslutet och att Steinman då även hade kunnat återkalla sitt anbud när väl avtal tecknats.

Av ansökningsinbjudningen, p 8, 6 st, framgår klart att om den sökande som av Landstinget erbjudits att ingå samverkansavtal inte fullföljer detta ska erbjudande om att ingå samverkansavtal i stället riktas till den sökande som lagt näst högst anbud. Det kan inte vara rimligt i detta fall att hon ska komma sämre ut för att hon lagt ett bud som är på samma nivå som en sökande, vilken inte längre är intresserad och som påbörjat en process för att ingå samverkansavtal i annat ärende, än om hon lagt ett lägre bud. Då HSN inte avvaktade med att fatta beslut rörande Åkessons etablering måste HSN stället kunna ompröva sitt beslut och fatta ett omprövningsbeslut där hon ges rätt att teckna avtal.

Det synes vara en vedertagen princip inom all upphandling att erbjudande ska riktas till den med näst högsta bud om den som lagt högst bud inte fullföljer detta. Enligt samma princip bör hon erbjudas att teckna avtal när Steinman återkallat sitt anbud. Åkesson har inte något att erinra mot att Richardson nu erbjuds teckna avtal avseende hennes etablering. Åkesson vill vädja till rätten att fatta beslut om att ge Gunilla Richardson möjlighet att överta Åkessons klinik. Intyg härom bifogas. Gunilla Richardson har

under de senaste fem åren vikarierat till 75 procent på Åkessons etablering under hennes sjukdom. Åkessons avsikt har hela tiden varit att Gunilla Richardson om möjligt skulle överta denna efter henne. Verksamheten skulle då vara kvar på samma plats och kontinuiteten behållas gentemot ortens patienter. Avtal finns om att Åkesson önskar överlåta verksamheten till Richardson när detta är möjligt.

Även s.k. billighetshänsyn talar för att hon ges möjligt att teckna samverkansavtal avseende Åkessons verksamhet. Hon utgår från att Landstinget inte har något att erinra mot att hon erbjuds att teckna avtal avseende ersättningsetablering för Åkesson när Steinman nu erbjudits att teckna annat avtal enligt p 4 i ansökningsinbjudan. Om rätten har möjlighet därtill har hon inget att erinra mot att rätten beslutar att hon ges rätt att teckna avtal i detta ärende, och att detta villkoras av Steinmans återkallelse av sitt anbud.

**Landstinget** yrkar att förvaltningsrätten avslår Gunilla Richardsons ansökan om överprövning. Som grund åberopar landstinget att det inte föreligger sådana omständigheter i ärendet som utgör grund för förordnande om att ersättningsetableringen ska göras om eller att rättelse ska ske.

Landstinget anför bl.a. följande.

Margareta Åkessons ärende utvärderades den 19 januari. Här konstaterade HSN att både Steinman och Richardson uppfyllde samtliga kraven i ansökningsinbjudan samt uppgav samma pris för verksamheten. I ansökningsinbjudan anges bl. a. att i det fall landstinget vid utvärdering av ansökningar konstaterar att två eller fler sökande uppfyllt samtliga kraven i ansökningsinbjudan samt uppgivit samma högsta pris för verksamheten, kommer landstinget att avskryva ärendet. Med hänvisning till avsnitt 8 sista stycket samt 5 e § sista stycket LOS konstaterade HSN att det saknades förutsättningar att fullfölja ärendet. Av 5 f § LOS framgår att beslut om avskrivning ska meddelas sökanden och den överlåtande vårdgivaren utan dröjsmål. Trots att HSN beslutade om avskrivning av ärendet kom under-

rättelsen till sökanden samt den överlåtande vårdgivaren, att dröja till den 15 mars 2010. Anledningen till detta är att upphandlingssekretess gäller i ärenden om ersättningsetableringar enligt 31 kap. 16 § Offentlighets och sekretesslagen. Sekretessen är absolut, dvs. uppgifter som rör ett anbud får inte lämnas ut till annan än den som har avgett anbudet. På grund av de uppgifter som framgår av Margareta Åkessons utvärderingsbilaga avseende uteslutning av sökande som efter beslut hos berört sjukvårdsutskott skulle erbjudas samverkansavtal med landstinget, omfattades dessa uppgifter då av sekretess.

Även om Steinman fastställdes som den som skulle uppfylla samtliga kraven i ansökningsinbjudan samt ha uppgett det högsta priset för Malou Söderlunds verksamhet vid utvärderingstillfället den 11 februari, kunde HSN inte utesluta Steinman i Åkessons ärende på grund av att de båda lagda anbuden ansågs som giltiga och något ställningstagande inte kunde tas till vilken sökande som skulle erbjudas samverkansavtal i ärendet.

Richardson har i sitt besvär framlagt ett antal skäl till varför hon ska få överta aktuell verksamhet och teckna ett samverkansavtal med landstinget vilka besvaras nedan.

1. Richardson anser att hon borde erbjudas ett samverkansavtal på grund av att Steinman erbjöds att teckna samverkansavtal med landstinget i Malou Söderlunds ersättningsetablering. Richardson anser vidare att principen om lottning borde ha tillämpats.

Landstinget anser att ett sådant erbjudande strider direkt mot det villkor som framgår av ansökningsinbjudans avsnitt 8 sista stycket. Detta villkor grundar sig på bedömningen att landstinget av de skäl som nämnts inte kan erbjuda flera sökande samverkansavtal i ett ärende om ersättningsetablering. Varken av bestämmelserna i LOS eller dess förarbeten finner landstinget något krav eller stöd för att tillämpa ett förfarande om lottning såsom

klagande anfört. Däremot anser landstinget att avskrivningsbeslutet är förutsägbart utifrån villkoren i ansökningsinbjudan och i överensstämmelse med 5 e § sista stycket LOS och förarbeten.

Richardson uppger vidare att det borde vara upp till den överlåtande vårdgivaren att bestämma vem som ska få ta över verksamheten och därmed få rätten att teckna samverkansavtal med landstinget. Av förarbeten framgår att det är viktigt en ersättningsetablering präglas av de grundläggande EG-rättsliga principerna som ska känneteckna tilldelning av offentliga kontrakt. Då samverkansavtal är en tjänstekoncession måste tilldelningen av sådan koncession alltid präglas av principer om ickediskriminering, lika-behandling, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Landstinget anser att det mot bakgrund av vad som framgår av ansökningsinbjudan för det fall att två sökande anger samma högsta pris varit logiskt och korrekt att avskrivning skett. Beslutet om avskrivning kan inte kritiseras utifrån de juridiska förutsättningar som gäller i samband med landstingets tilldelning av samverkansavtal vid ersättningsetableringar.

Richardson har vidare anfört att HSN med stöd av avsnitt 4 sista stycket samt avsnitt 8, 6:e stycket, borde dels ha uteslutit Steinman dels erbjudit henne samverkansavtal. Tillämpningen av anvisningarna i avsnitt 8, 6 stycket samt avsnitt 4 sista stycket av ansökningsinbjudan sker vid varje ärendes utvärderingstillfälle och syftar till de fall där det finns en sökande som anses uppfylla samtliga krav i ansökningsinbjudan samt uppgett det högsta anbudet för en verksamhet. Det är vid *utvärderingstillfället* som landstinget på ett objektivt sätt och utifrån de nämnda anvisningarna har att utvärdera de inkomna ansökningarna. Liksom ovan redogjorts har HSN vid utvärderingen av den nu aktuella ersättningsetablering inte kunnat ta ställning till vilken sökande som ska erbjudas ett samverkansavtal och därmed avskrevs ärendet. Det har därmed ingen betydelse att Steinman vid senare

skede erbjudits ett samverkansavtal. Stöd för att denna hanteringsordning är förenlig med gällande rätt kan hämtas i en länsrättsdom i mål nr 22664-09.

Sammanfattningsvis anser landstinget att förfarandet avseende aktuell ersättningsetablering handlagts korrekt. Den hanteringsordning som beskrivits präglas av landstingets ambition att på ett likvärdigt, icke diskriminerande och förutsägbart sätt konkurrensutsätta tilldelningen av de offentliga tjänstekontrakt som samverkansavtal enligt LOS utgör (tjänstekoncessioner). Landstinget anser att annat förfarings sätt av ärenden skulle innebära bl. a. att HSN i princip inte skulle kunna handlägga flera ersättningsetableringar samtidigt *utan dröjsmål* vilket är vad lagen föreskriver om förfarandet. Eftersom det saknas rättsliga förutsättningar att förordna om att den aktuella ersättningsetableringen ska göras om eller för övrigt ändra landstingets avskrivningsbeslut, hemställer landstinget om att förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Gunilla Richardson vidhåller härefter i huvudsak vad hon tidigare anfört.

Förvaltningsrätten har i dom denna dag (mål nr 26628-10) även prövat Margareta Åkessons ansökan om överprövning rörande landstingets ovan nämnda beslut.

## DOMSKÄL

### *Tillämpliga bestämmelser*

Av 5 § LOS framgår bl.a. att landstinget vid ingående av samverkansavtal ska tillämpa lagen (2007:1091) om offentlig upphandling om inte annat följer av 5a – 5g §§.

Av 5 g § LOS jämförd med 16 kap. 1 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) framgår bland annat att en sökande som anser sig ha lidit skada eller som kan komma att lida skada enligt 16 kap. 2 § LOU i en



framställning till allmän förvaltningsdomstol får ansöka om åtgärder enligt den paragrafen.

Av 5 g § LOS jämförd med 16 kap. 2 § LOU framgår bland annat följande. Om landstinget har brutit mot 5 b-5 f §§ LOS och detta har medfört att sökanden lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att förfarandet om ersättningsetablering ska göras om eller att det får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Av sista stycket 5 e § LOS framgår följande. Om den överlåtande sjukgymnasten återkallar sin anmälan enligt 5 a § eller om det annars saknas förutsättningar att fullfölja ärendet har detta förfallit.

### **Förvaltningsrättens bedömning**

Frågan i målet är dels om landstinget haft fog för sitt beslut att avskriva ärendet, dels om landstinget i efterhand har möjlighet att ändra sitt beslut på så sätt att Gunilla Richardson ges möjlighet att ingå samverkansavtal avseende nämnda ersättningsetablering.

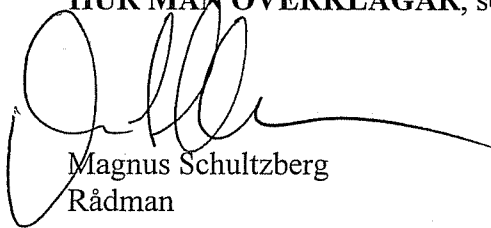
#### Avskrivningsbeslutet

I ansökningsinbjudan anges att landstinget kommer att avskriva ärende om två eller fler sökande uppfyllt samtliga krav i ansökningsinbjudan samt har uppgett samma högsta pris för verksamheten. Beslutet är således fattat helt i enlighet med ansökningsinbjudan. Ansökan om ingripande enligt LOS på denna grund kan därför inte bifallas.

#### Övrigt

I och med att ärendet är avskrivet hos HSN är ärendet avslutat. Det saknas därför möjlighet att i detta ärende låta Gunilla Richardson ingå samverkansavtal. Vad Gunilla Richardson och även Margareta Åkesson anfört saknar härvid betydelse. Ansökan om ingripande enligt LOS på övriga åberopade grunder ska avslås.

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



Magnus Schultzberg  
Rådman

Handläggare har varit föredragande Göran Forsberg.



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. 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 nå 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 förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens 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 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.

