

Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning

ANMÄLAN
2009-09-22

HSN 0907-0689

Handläggare:
Peter Ölund

Yttrande till Konkurrensverket

Ärendet

Konkurrensverket har i skrivelse den 2009-07-10 efterfrågat information rörande avtal om förlossningsenhet med BB Stockholm AB. Svaret till Konkurrensverket har utarbetats i samverkan mellan HSN-förvaltningen och juridiska enheten inom landstingsstyrelsens förvaltning.

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar

att lägga anmälan till handlingarna.

Förvaltningens synpunkter

Företaget Mama Mia bedriver mödravård/barnmorskemottagning enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) på uppdrag av Stockholms läns landsting. Mama Mia har i skrivelse 2009-06-18 till Konkurrensverket riktat kritik mot SLL om "icke konkurrensmässiga villkor" i samband med att det nu gällande avtalet om förlossningsverksamhet med BB Stockholm AB tecknades i början av 2009.

Konkurrensverket har med anledning av skrivelsen från Mama Mia efterfrågat information rörande nuvarande och tidigare avtal med BB Stockholm AB.

Förvaltningen har i samverkan med juridiska enheten inom landstingsstyrelsens förvaltning utarbetat ett svar till Konkurrensverket i vilket redogörs för tillkomsten av avtalen med BB Stockholm AB samt klarläggs att BB Stockholm vad gäller bedrivandet av mödravård omfattas av samma regelbok som Mama Mia och alla andra utförare av denna tjänst och att anklagelserna om snedviden konkurrens därför är ogrundade.

ANMÄLAN
2009-09-22

HSN 0907-0689

Förvaltningen konstaterar avslutningsvis att SLL inte anser att Lagen om offentlig upphandling brutits eller att landstinget på något annat sätt förfarit olagligt.

Catarina Andersson Forsman

Patrik Hansson

Hälso- och sjukvårdsdirektören

2009-09-10

Diarienummer
HSN 0907-0689

Konkurrensverket
Avdelningen för offentlig upphandling
Daniel Johansson
103 85 Stockholm

Yttrande i ärende med dnr 430/2009

Stockholms läns landsting (SLL), som har beretts tillfälle att yttra sig över Mama Mia AB:s anmälan till Konkurrensverket daterad den 18 juni 2009 samt till att redogöra för huruvida det nu gällande avtalet beträffande förlossningsvård tilldelats Barnbördshuset Stockholm AB (BB Stockholm) i enlighet med lagen om offentlig upphandling (2007:1091), anför följande.

1. BB Stockholm

BB Stockholm bildades 2001 och ägs till 51 procent av Praktikertjänst AB samt till 49 procent av Danderyds sjukhus AB. Danderyds sjukhus AB är i sin tur helägt av Landstingshuset i Stockholm AB som är helägt av SLL.

BB Stockholm bedriver bl.a. mödravård och förlossningsverksamhet på uppdrag av SLL. Bolagets förlossningsverksamhet är förlagd till Danderyds sjukhus. Därtill bedriver bolaget mödravård genom sina fyra barnmorskemottagningar, Barnmorskorna Ekerö, Barnmorskorna Gamla Stan, Barnmorskorna Västermalm och Barnmorskorna Östermalm som är lokaliserade i Stockholms innerstad respektive på Ekerö.

2. Vårdval för mödravård och förlossningsvård

SLL har infört vårdval för både mödravård och förlossningsvård. Förutsättningarna, såväl ekonomiskt som kvalitetsmässigt, för att bedriva mödravård och förlossningsvård med offentlig finansiering regleras genom beslut om valfrihetssystem för mödra- och förlossningsvård. Systemen kallas i SLL vårdval för mödravård och vårdval för förlossning. Specifika krav på leverantörer och alla villkor för uppdragets genomförande är samlade i en regelbok för respektive verksamhet. Regelboken är också enligt avtal med respektive auktoriserad mottagning avtalsvillkor för respektive mottagning.

Stockholms läns landsting
Box 6909
102 39 Stockholm

Telefon: 08-123 132 00
Fax: 08-123 131 07
E-post: registrator.hsn@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.sll.se

Besök oss: Hantverkargatan 11 B. Kommunikationer: T-bana Rådhuset, buss 3, 40, 62 och 69

2009-09-10

Vårdval för mödravård infördes inom SLL redan den 1 januari 2008 och har anpassats till att överensstämma med lagen om valfrihetssystem (2008:962) vid dess ikraftträdande.

Såväl Mama Mia som BB Stockholm bedriver mödravård. Här är det viktigt att klargöra att både Mama Mia AB och BB Stockholm är auktoriserade dvs godkända inom valfrihetssystemet och tilldelade kontrakt för mödravård inom länet. Samma regelbok, Regelbok för MVC 2009, gäller för både bolagen. Beträffande mödravård finns det således inte några skillnader i förutsättningarna för bedrivandet avseende BB Stockholm jämfört med Mama Mia. Detta förfarande är i enlighet med lagen om valfrihetssystem dvs samma krav upprätthålls för godkännande och ersättning.

Vårdval för förlossningsvård infördes inom SLL den 1 januari 2009 och är i enlighet med lagen om valfrihetssystem. Förutsättningarna regleras i Regelbok för Förlossningsenhet.

Enligt Regelbok för Förlossningsenhet 2009, kapitel 4, punkt 2 omfattar uppdraget förvård, förlossningsvård och eftervård med omhändertagande i både öppen och slutenvård, såväl elektiv som akut dygnet runt årets alla dagar inom Stockholms län med avgränsning avseende vissa patientgrupper. Enligt kapitel 4, punkt 4 omfattar vårdtjänsten öppen och sluten antenatalvård, förlossningsvård av nyförlöst kvinna och hennes barn samt hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande insatser för kvinna och barn.

Aktörerna inom förlossningsvården i Stockholms län är, förutom BB Stockholm, de landstingsdrivna sjukhusen Danderyds Sjukhus AB, Södersjukhuset AB, Södertälje Sjukhus AB samt Karolinska Universitetssjukhuset Solna och Karolinska Universitetssjukhuset Huddinge.

BB Stockholm uppfyller inte samtliga villkor enligt regelboken då de inte har möjlighet att utföra hela uppdraget eftersom de i dagsläget endast klarar förväntade normalförlossningar. De har därför träffat ett separat avtal med SLL:s beställarenhet angående ett mer begränsat uppdrag. I detta avtal finns dock många hänvisningar till regelboken och BB Stockholm verkar väsentligen under samma regelverk som övriga förlossningsenheter i länet.

I sammanhanget är det naturligtvis viktigt att jämföra enheter med jämförbar verksamhet. Som framgått ovan finns det inte några skillnader

2009-09-10

avseende mödravården utan Mama Mia och BB Stockholm bedriver detta på samma villkor.

Nedan följer en mer detaljerad redogörelse för tidigare och nu gällande avtal mellan SLL och BB Stockholm avseende förlossningsvård.

3.1. Tidigare avtal med BB Stockholm ang. förlossningsvård

SLL har via sin beställarfunktion haft avtal med BB Stockholm avseende förlossningsvård sedan 2001.

Under år 2000 hade SLL inlett ett upphandlingsförfarande beträffande normal förlossningsvård, förfrågningsunderlag framtoogs och anbud inkom. Upphandlingen avbröts dock efter beslut inom SLL den 30 januari 2001.

I juni 2001 tecknades avtal mellan SLL och BB Stockholm angående förlossningsverksamhet vilket syftade till att förstärka förlossningskapaciteten i länet med ca 2.000 förlossningar, se bilaga. Som framgår av punkt 2 avser verksamheten normalförlossningar samt förlossningar där komplikationer tillstöter under förlossningens gång. Enligt punkt 3 skall det finnas samarbetsrutiner för ett gott omhändertagande vid ordinarie förlossningskliniker för de patienter som inte kan tas emot enligt punkten 2 och avtal ska slutas med Danderyds sjukhus beträffande komplikationer som kan tillstöta under förlossning. Avtalets giltighetstid angavs som from 2001-10-01 tom 2006-09-30 med möjlighet till två års förlängning.

Avtalet har sedan förlängts genom förlängningsavtal daterat 3 oktober 2005 för tiden from 2006-10-01 tom 2006-12-31, se bilaga samt den 31 augusti 2006 för tiden from 2007-01-01 tom 2007-12-31, se bilaga. Innan nuvarande avtal förlängdes det ytterligare genom förlängningsavtal daterat den 12 april 2007 till att gälla from 2008-01-01 tom 2008-09-30, se bilaga, samt i avvaktan av införande av vårdval inom förlossningsvården, from 2008-10-01 tom 2008-12-31, se bilaga.

SLL anser inte att 2001-års avtal med BB Stockholm avseende förlossningsvård strider mot lagen om offentlig upphandling men även om avtalet skulle anses göra det måste man beakta lagen vid den aktuella tidpunkten. 2001-års avtal träffades innan den s.k. tiodagarsregeln införts och av rättspraxis framgår att prövning enligt lagen om offentlig upphandling endast kan ske avseende vad som upphandlats genom avtal ingångna efter den 30 juni 2002. Som tydligt framgår av bifogade avtal har

2009-09-10

förlängningsavtalen väsentligen samma villkor som avtalet från 2001 och utgör därmed inte nya avtal enligt lagen om offentlig upphandling. Mot bakgrund av det ovanstående får 2001-års avtal inklusive dess förlängningar anses vara giltiga enligt lagen om offentlig upphandling.

3.2. Nu gällande avtal med BB Stockholm ang. förlossningsvård

Det nu gällande avtalet mellan SLL och BB Stockholm tecknades den 11 december 2008 och gäller from 2009-01-01 tom 2009-12-31 med möjlighet till ett års förlängning, se bilaga.

BB Stockholm ansökte inte om auktorisation utan meddelade SLL kort tid innan planerad start av vårdvalet att man gjorde bedömningen att en omställning till att leverera förlossningsvård enligt villkoren i regelboken kortsiktigt inte var möjligt och att ersättningsvillkoren enligt regelboken skulle medföra att verksamheten inte blev ekonomiskt bärkraftig med den inriktning verksamheten hade enligt gällande avtal.

En nedläggning av BB Stockholms förlossningsenhet kunde bli aktuell om det enda alternativet vore att leverera förlossningsvård enligt regelbokens villkor. Detta skulle leda till en påtaglig risk beträffande förlossningskapaciteten under 2009. Konsekvensen av om verksamheten vid BB Stockholm lades ned vore i det korta perspektivet att en bristsituation motsvarande c:a 2.700 förlossningar på årsbasis skulle uppstå. Mot bakgrund av detta upptog SLL förhandlingar med BB Stockholm om en temporär lösning i avvaktan på en omställning som skulle medföra att BB Stockholm auktoriserades för att ingå i vårdvalssystemet eller verksamheten skulle överlätas till auktoriserad vårdgivare eller den sammanlagda kapaciteten hos auktoriserade vårdgivare skulle bedömas tillräcklig. Denna temporära lösning formaliserades i ett direktavtal med möjlighet till ett års förlängning.

Att det är fråga om en temporär lösning framgår tydligt av gällande avtals § 1 där det anges att "Avtalets syfte är att under en övergångsperiod säkerställa tillräcklig förlossningskapacitet inom Stockholms län". Enligt avtalets § 2 åtar sig BB Stockholm att fortsätta bedriva förlossningsvård i lokaler vid Danderyds sjukhus i enlighet med de bestämmelser och villkor som reglerats i 2001-års avtal med de förändringar och tillägg till avtalet som har gjorts för att anpassa innehållet till Regelbok för Förlossningsenhet 2009. I tillämpliga delar hänvisar avtalet till regelboken som gäller för auktoriserade förlossningsenheter, utdrag avseende de delar som avtalet hänvisar till bifogas, se bilaga. BB Stockholms förlossningsenhet har ett mer

2009-09-10

begränsat uppdrag än det som beskrevs i den framtagna regelboken för vårdval inom förlossningsverksamheten. BB Stockholms uppdrag omfattar förväntade normalförlossningar men inte planerade kejsarsnitt, sluten antenatalvård och vård av för tidigt födda, som skall kunna utföras av auktoriserade kliniker.

Mama Mia AB har i sin anmälan till Konkurrensverket haft invändningar mot vad de kallar "förlossningsplatsgaranti" och "monopol". Detta önskar SLL bemöta enligt följande. Inom BB Stockholm finns visserligen såväl barnmorskeenheter som bl.a. bedriver mödravård som en förlossningsenhet. För BB Stockholm gäller dock på samma sätt som för auktoriserade förlossningsenheter regelbokens bestämmelser avseende patientens rätt att välja förlossningsklinik. Avtalets 2 § hänvisar till regelbokens kapitel 4, avsnitt 5.1 där det stadgas att gravida kvinnor i samverkan med mödravårdscentraler skall erbjudas att planera in sin förlossning hos vårdgivaren. Hänvisning av kvinnor som valt, och planerats in, får endast ske om medicinsk säkerhet inte kan upprätthållas för kvinnan och/eller det nyfödda barnet. I avtalets 2 § hänvisas även till regelbokens regler om samverkan med mödravårdscentraler. I regelbokens 4 kapitel, avsnitt 8 stadgas bl.a att vårdgivaren skall verka för ett stärkt samband/samverkan med mödranhälsovård för en kontinuitet i vårdkedjan mellan öppen och sluten vård. Vidare stadgas att vårdgivaren skall teckna samverkansavtal med ett antal mödravårdscentraler. Det är således inbyggt i vårdvalssystemet att samverkan skall ske mellan mödravård och förlossningsenhet. Med detta är dock inte sagt att en förlossningsenhet kan favorisera någon mödravårdscentral eller diskriminera någon mödravårdscentral. Tvärtom stadgas i regelboken att vårdgivaren inte äger rätt att neka någon mödravårdscentral att teckna samverkansavtal samt att vårdgivaren skall ha kapacitet att för att även kunna erbjuda förlossningsplats för de gravida som önskar välja annan förlossningsenhet än de förlossningsenheter kvinnans mödravårdscentral har samverkansavtal med. Det är således inte några specialregler som gäller avseende BB Stockholm i detta hänseende utan samma regler gäller för övriga förlossningsenheter. Termen "förlossningsplatsgaranti" är för övrigt missvisande. Vårdvalet syftar till att uppfylla de blivande föräldrarnas val av förlossningsklinik. Detta innebär dock inte att blivande föräldrar är garanterade en plats i den meningen att de i samtliga fall kan föda på den förlossningsklinik som de valt utan detta kan bero på dygnskapacitet på den valda enheten eller medicinska skäl. Samverkansavtal syftar till att just öka samverkan mellan mödravården och förlossningsvården men alltså inte till att favorisera eller diskriminera någon enhet. I sammanhanget kan nämnas att även Mama Mia har ingått samverkansavtal. Som regelboken är skriven

2009-09-10

finns för övrigt inget hinder mot att Mama Mia skulle teckna samverkansavtal med BB Stockholms förlossningsenhet.

I sin anmälan har Mama Mia AB även invändningar mot att BB Stockholm erhåller ett s.k. omställningsbidrag om 350.000 kr per månad. Att BB Stockholm får detta framgår av nuvarande avtals § 3 där det också framgår att detta är en del av ersättningen till BB Stockholm. Anledningen till att BB Stockholm får denna extra ersättning under en övergångsperiod är enligt bakomliggande tjänsteutlåtande som följer. BB Stockholms uppdrag är att sköta förlossning för kvinnor med förväntad normalförlossning, men att även kunna fullfölja förlossning för alla kvinnor som kommer till kliniken. Uppdraget att kunna fullfölja förlossningen för kvinnor som kommit till kliniken innebär att kliniken behöver beredskap för att kunna utföra t.ex. akuta kejsarsnitt. Detta kräver dygnetrunttjänstgöring för specialistresurser som i förhållande till kostnaden får ett lågt utnyttjande vilket medfört att ersättningen enligt regelboken i dessa delar bedömts som otillräcklig med risk för nedläggelse av BB Stockholms förlossningsenhet. Denna extra ersättning har således varit en nödvändig förutsättning för att SLL skall kunna säkra den förlossningskapacitet som länet behöver. Mot bakgrund av att BB Stockholm till stor del ägs av SLL kan denna tillfälliga extra ersättning även ses som ett ekonomiskt tillskott från en av ägarna för att upprätthålla hälso- och sjukvård till befolkningen som landstinget ansvarar för enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) på liknande sätt som SLL kan tillskjuta medel härför till helägda bolag och förvaltningar.

Mama Mia även framfört invändning mot att SLL skulle ha beslutat om att Danderyds sjukhus skall ta fram ytterligare lokaler åt BB Stockholm och anfört att detta inte skulle vara i enlighet med svensk lagstiftning. Mama Mia har emellertid inte preciserat varför det skulle vara olagligt och SLL förstår inte vad som skulle vara olagligt med att hyra ut lokaler till BB Stockholm. I sammanhanget kan noteras att man inte behöver upphandla lokalhyra.

3.2.1 Nuvarande avtals förenlighet med lagen om offentlig upphandling

Det nu gällande avtalet är ett s.k. direktavtal som inte föregåtts av något annonserat förfarande. Som framgått ovan är avtalet dock väsentligen i överensstämmelse med de villkor som gäller för auktoriserade förlossningsenheter. Skillnaderna är att BB Stockholm arbetar med ett mer begränsat uppdrag samt att BB Stockholm uppbär en ersättning kallad omställningsbidrag vilket är en förutsättning för att BB Stockholm skall kunna utföra sitt uppdrag.

2009-09-10

I första hand anser inte SLL att skillnaden jämfört med de auktoriserade förlossningsenheterna är sådan att upphandlingsskyldighet uppkommit för SLL. För det fall att det förelegat upphandlingsskyldighet enligt lagen om offentlig upphandling anser SLL att det har förelegat synnerliga skäl enligt 15 kap. 3 § 2 st lagen om offentlig upphandling. Detta då SLL på grund av det stora antalet barnafödslar är i stort behov av BB Stockholms drygt 2.700 förlossningsplatser per år. Det har inte funnits någon annan leverantör som under 2009 skulle ha kunnat täcka de förlossningsplatser som man riskerade att mista om BB Stockholm skulle lägga ner sin verksamhet. Mot bakgrund härav samt SLL:s ansvar att erbjuda en god hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen har SLL nödgats träffa det temporära direktavtalet med BB Stockholm för att säkerställa tillräcklig förlossningskapacitet inom länet.

Som nämndes inledningsvis bedriver Mama Mia inte någon förlossningsverksamhet utan endast mödravård vilket bedrivs på samma villkor som BB Stockholms mödravård. Mot bakgrund av att Mama Mia inte bedriver någon förlossningsvård kan inte SLL se hur ett avtal mellan SLL och BB Stockholm avseende förlossningsvård skulle kunna leda till någon skada för Mama Mia.

Sammanfattningsvis anser inte SLL att man har brutit mot lagen om offentlig upphandling eller på annat sätt förfarit olagligt.

Stockholm som ovan

Catarina Andersson Forsman