

Göteborgs kommun
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift – upphandling av vård- och omsorgsplatser

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket konstaterar att Förvaltningsrätten i Göteborg, genom dom den 1 oktober 2025 i mål nr 6827-25, har fastställt att flera avtal som Göteborgs kommun tecknat avseende vård- och omsorgsplatser får bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse trots att avtalen inte föregåtts av en annonserad upphandling. Förvaltningsrättens dom fick laga kraft den 3 mars 2026.

Konkurrensverket beslutar att Göteborgs kommun ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 6 § 2 lagen (2016:1145) om offentlig upphandling på 10 000 000 (tio miljoner) kronor.



Konkurrensverkets utredning

Bakgrund och omständigheter

1. Göteborgs kommun (Kommunen) ingick under 2025 399 avtal (Avtalen) avseende placeringar i vård- och omsorgsboenden med Tre Stiftelser. Det upprättades individuella avtal för samtliga placeringar från och med den 1 januari 2025 och sedan löpande under våren 2025.¹
2. Tre Stiftelser är ett samlingsnamn för tre separata stiftelser som bedriver särskilda boenden för äldre, och som administreras gemensamt: Stiftelsen Göteborgs sjukhem, Stiftelsen Ålderdomshemmet och Stiftelsen Otium.
3. Kommunen och Tre Stiftelser har haft affärsrelationer under en lång tid. Redan 2003 tecknades en överenskommelse som sedan ledde till att ett vårdavtal tecknades 2005. Under 2023 genomförde Kommunen interna och externa utredningar om affärsrelationen till Tre Stiftelser. Utredningarna kom samstämmt fram till att det behövde ske förändringar i de mellanhavanden som fanns mellan Kommunen och Tre Stiftelser, bland annat på grund av att de vård- och omsorgsverksamheter som bedrevs genom Tre Stiftelser omfattades av upphandlingsplikt.² Av den externa utredningen framgick även att undantaget för intern upphandling inte bedömdes vara tillämpligt.³ Detta resulterade i att Kommunen sa upp vårdavtalet med Tre Stiftelser att upphöra till den 31 december 2023.⁴ Kommunens äldre samt vård- och omsorgsnämnd fick då i uppdrag att genomföra en upphandling i lämplig form.⁵
4. I december 2023 tecknade Kommunen ett tillfälligt vårdavtal med Tre Stiftelser som löpte mellan den 1 januari 2024 till och med den 30 juni 2024, med möjlighet till förlängning till och med den 31 december 2024 (2024 års avtal), till ett värde om 307 000 000 kronor.⁶ Det tillfälliga avtalet tecknades för att gälla under en övergångsperiod fram till dess att ett nytt avtal kunde tecknas, eftersom Kommunen riskerade avtalslöshet avseende de specifika placeringarna när det äldre vårdavtalet löpte ut den 31 december 2023.⁷ Efter en ogiltighetstalan från en leverantör meddelade

¹ Eftersom Avtalen omfattar 399 individuella placeringar varierar respektive avtals löptid. Se handl.nr 5: Handling inhämtad från domstol: Aktilaga 2 Exempel placering, av vilken det framgår att det specifika avtalet löper från och med den första januari 2025 till och med den 30 maj 2025. Avtalet kan därefter förlängas med en månad åt gången fram till och med den 31 december 2025.

² Handl.nr 4, Handling inhämtad från domstol: Aktilaga 1 Ansökan, s. 3.

³ Det kan även noteras att det i den externa utredningen "inte har framkommit att skäl föreligger för att använda direktupphandling", handl.nr 17, Handling inhämtad från domstol: Aktilaga 14, Bilaga 5, s. 31.

⁴ Handl.nr 4, Handling inhämtad från domstol: Aktilaga 1 Ansökan, s. 2.

⁵ Handl.nr 17, Handling inhämtad från domstol: Aktilaga 14, Bilaga 5, s. 1.

⁶ Handl.nr 4, Handling inhämtad från domstol: Aktilaga 1 Ansökan, s. 3. Se även Konkurrensverkets ansökan i ärende med dnr 450/2025.

⁷ Se handl.nr 43. Sammanträdeshandling inhämtad från kommunen.



Förvaltningsrätten i Göteborg domar den 11 oktober 2024, där förvaltningsrätten ansåg att det förelåg skäl att ogiltigförklara 2024 års avtal men att det fick bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.⁸ Konkurrentverket ansökte därefter om upphandlingsskadeavgift om 7 200 000 kronor i maj 2025, enligt regeln om så kallad obligatorisk upphandlingsskadeavgift i 21 kap. 6 § 2 LOU.⁹

5. Den 12 december 2024 fattade Kommunen beslut om en verksamhetsövergång där verksamheten på de tre särskilda boendena skulle övergå i kommunal regi. Ett resultat av verksamhetsövergången, när den väl genomförts, var att de berörda tjänsterna skulle utföras i egen regi. Mot bakgrund av att verksamhetsövergången beräknades ta sex till nio månader beslutade Kommunen att under den perioden direktupphandla placeringar för befintliga brukare, vilka började gälla den 1 januari 2025.¹⁰ Under våren 2025 ingick Kommunen sedan löpande nya placeringsavtal.
6. Avtalen ingicks utan föregående annonsering och innebar att Tre Stiftelser skulle tillhandahålla vård- och omsorgsplatser för äldre under övergångsperioden fram till dess att verksamhetsövergången var genomförd. Enligt uppgift från Kommunen var verksamhetsövergången genomförd den 1 september 2025.¹¹
7. En leverantör ansökte om överprövning och yrkade att samtliga individuella placeringsavtal som ingåtts mellan Kommunen och Tre Stiftelser under de sex månader som föregick ansökan om överprövning skulle ogiltigförklaras.¹² Leverantören anförde bland annat att Kommunen redan hade ett ramavtal avseende de aktuella tjänsterna som inte nyttjades fullt ut.¹³ Förvaltningsrätten i Göteborg slog fast att det var fråga om otillåtna direktupphandlingar.¹⁴
8. Förvaltningsrätten bedömde att Avtalen utgjorde tjänstekontrakt enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och att anskaffningarna därmed inte var undantagna från LOU:s tillämpningsområde. Kommunen hade anført att Avtalen bara utgjorde ett av flera andra avtalsföremål i det som tillsammans utgjorde en verksamhetsövergång, och att det därför inte var fråga om en anskaffning som omfattas av LOU. Domstolen ansåg att

⁸ Se Förvaltningsrätten i Göteborgs domar den 11 oktober 2024 i mål 5664-24 och 3497-24.

⁹ Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 25 mars 2026 i mål nr 6603-25, enligt vilken Göteborgs kommun ska betala 7 200 000 kronor i upphandlingsskadeavgift. Domen har fått laga kraft den 21 maj 2026.

¹⁰ Handl.nr 38, Svar på förfrågan om uppgifter, s. 2.

¹¹ Se handl.nr 38, Svar på förfrågan om uppgifter, s. 4.

¹² Den aktuella ansökan om överprövning lämnades in den 4 juni 2025.

¹³ Handl.nr 4, Handling inhämtad från domstol: Aktilaga 1 Ansökan, s. 5.

¹⁴ Se Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 1 oktober 2025 i mål nr 6827-25.



anskaffningarna hade samma övergripande syfte, att tillhandahålla vård- och omsorgsbehov för enskilda, och att det därför förelåg skäl att bedöma Avtalen som en helhet.

9. Förvaltningsrätten slog också fast att det inte hade funnits sådana synnerliga skäl som enligt 19 a kap. 5 § första stycket 3 LOU kan utgöra skäl för direktupphandling. Domstolen bedömde att det fanns goda skäl för att så långt som möjligt undvika att vård- och omsorgstagarna behövde flytta till ett annat boende men att Avtalen föreföll gå utöver vad som krävdes för att inte störa relationen mellan befintliga vårdgivare och vård- och omsorgstagare, bland annat då det framkommit att Kommunen ingått nya placeringsavtal även med nya omsorgstagare.
10. Domstolen bedömde vidare att Avtalen inte kunde direktupphandlas med anledning av undantaget för ensamrätt enligt 6 kap. 14 § första stycket 3 LOU. Omfattande förändringar för omsorgstagarna var inte ett giltigt skäl för att tillämpa undantaget avseende ensamrätt.
11. Förvaltningsrätten ansåg, mot bakgrund av de anförda skälen, att det därmed fanns skäl för att ogiltigförklara Avtalen i enlighet med 20 kap. 13 a § LOU. Domstolen bedömde dock, att det med hänsyn till omständigheterna, ansågs motiverat att låta Avtalen få bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse enligt 20 kap. 14 § LOU.
12. Kommunen överklagade till Kammarrätten i Göteborg, men kammarrätten avvisade överklagandet med anledning av att förvaltningsrättens dom inte gått Kommunen emot och att Kommunen därför saknade talerätt.¹⁵
13. Kommunen överklagade därefter till Högsta förvaltningsdomstolen som den 3 mars 2026 beslutade att inte meddela prövningstillstånd.¹⁶ Förvaltningsrättens dom har därmed fått laga kraft.

Vad Kommunen har anfört

14. Kommunen har under Konkurrensverkets utredning anfört bland annat följande.
15. Eftersom förvaltningsrätten i domar den 11 oktober 2024 bedömt att 2024 års avtal utgjort en otillåten direktupphandling beslutade Kommunen den 12 december 2024 om en verksamhetsövergång där verksamheten på de särskilda boendena skulle övergå i kommunal regi.¹⁷

¹⁵ Se Kammarrätten i Göteborgs beslut den 21 november 2024 i mål nr 6202-25.

¹⁶ Se Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 3 mars 2026 i mål nr 7699-25.

¹⁷ Handl.nr 38, Svar på förfrågan om uppgifter, s. 2.



16. Mot bakgrund av den aktuella situationen, med en verksamhetsövergång som bedömdes ta flera månader, fattades beslut om att direktupphandla platser för de hyresgäster som vid årsskiftet 2024/2025 fortfarande bodde i något av Tre Stiftelser särskilda boenden. Direktupphandlingen genomfördes från och med den 1 januari 2025, genom att det upprättades individuella avtal för samtliga placeringar.¹⁸
17. Enligt Kommunen finns flera relevanta omständigheter som bör beaktas vid bedömningen av sanktionsvärdet.
18. Den första omständigheten är att Kommunen har försökt att minimera omfattningen av eventuella direktupphandlingar. Avtalen och 2024 års avtal har varit korta. Hade 2024 års avtal haft en längre löptid hade det avtalet kunnat bestå under den period som var nödvändig innan dess att verksamhetsövergången var genomförd. Skulle denna omständighet inte beaktas skulle det innebära att Kommunens ansträngningar för att begränsa eventuella otillåtna direktupphandlingar de facto leder till en högre sanktion, eftersom Kommunen då skulle ådömas totalt två upphandlingsskadeavgifter. Detta anser Kommunen utgör synnerliga skäl för att upphandlingsskadeavgiften ska efterges alternativt anses som ett ringa fall.¹⁹
19. Den andra omständigheten som bör beaktas är att överträdelsen inte var resultatet av ett medvetet kringgående av upphandlingslagstiftningen. Det ska beaktas hur klar en överträdelse är enligt lagens förarbeten. Med anledning av Kommunens komplexa relation till Tre Stiftelser anser Kommunen att det inte rör sig om en klar överträdelse. Kommunen anser att det kan ifrågasättas om undantaget avseende intern upphandling är tillämpligt av följande skäl. Tre Stiftelsers styrelse utses i sin helhet av kommunfullmäktige i Kommunen och Kommunen anses enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) utöva ett rättsligt bestämmande inflytande över Tre Stiftelser. Dessutom ska Tre Stiftelsers förvaltning och räkenskaper granskas av en revisionsgrupp hos Kommunen som utses av kommunfullmäktige. Tre Stiftelser utför vidare all sin verksamhet åt Kommunen.²⁰
20. En tredje omständighet som bör beaktas är att anledningen till att Kommunen har tecknat Avtalen var att det var nödvändigt för att trygga vården och omsorgen av runt 345 gamla och sjuka.²¹ Förvaltningsrätten

¹⁸ Handl.nr 38, Svar på förfrågan om uppgifter, s. 2.

¹⁹ Handl.nr 38, Svar på förfrågan om uppgifter, s. 4.

²⁰ Handl.nr 38, Svar på förfrågan om uppgifter, s. 5.

²¹ Handl.nr 41, Svar på förfrågan om uppgifter. Av handlingen framgår att Kommunen har anfört att det vid årsskiftet och i genomsnitt över tid rör sig om 345 placeringar. Antalet individuella placeringar under den aktuella tidsperioden är enligt Kommunens sammanställning totalt 399.



har slagit fast att detta utgjorde ett tvingande allmänintresse.

Konkurrensverket har i tidigare processer anfört att Kommunen redan i ogiltighetsmålet fått tillgodoräkna sig dessa omständigheter och att detta därför inte ska påverka storleken på upphandlingsskadeavgiften.

Kommunen anser att Konkurrensverkets inställning i denna del är felaktig och saknar stöd i både lag, förarbeten och rättspraxis.

21. Den fjärde och sista omständigheten som bör beaktas är att Avtalen upphörde att gälla redan den 1 september 2025. Det fanns således inga avtal som kunde bestå när förvaltningsrätten den 1 oktober 2025 meddelade sin dom.²²

Bedömning

Upphandlingens värde

22. Värdet av en upphandling är det totala belopp som, enligt den upphandlande myndighetens uppskattning, ska betalas enligt de kontrakt som ingår i upphandlingen. När värdet bestäms ska options- och förlängningsklausuler som anges i något av upphandlingsdokumenten inbegripas som om de hade nyttjats. Vidare ska de premier och ersättningar som den upphandlande myndigheten planerar att betala till anbudssökande eller anbudsgivare räknas in i värdet. Värdet ska bestämmas exklusive mervärdesskatt.²³
23. Kommunen har under Konkurrensverkets utredning uppgett att värdet för de individuella placeringsavtal som ogiltighetstalan avsåg uppgick till 205 300 000 kronor exklusive mervärdesskatt.²⁴ Konkurrensverket finner inte skäl att ifrågasätta uppgifterna.
24. Upphandlingens värde uppgår därmed till 205 300 000 kronor exklusive mervärdesskatt.

Upphandlingsskadeavgift

25. Konkurrensverket ska besluta att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift om allmän förvaltningsdomstol vid överprövning av ett avtals giltighet har fastställt att ett avtal får bestå med hänsyn till ett tvingande allmänintresse.²⁵

²² Handl.nr 38, Svar på förfrågan om uppgifter, s. 4.

²³ 5 kap. 3 § LOU.

²⁴ Handl.nr 41, Svar på förfrågan om uppgifter.

²⁵ 21 kap. 6 § 2 LOU.



26. Någon överprövning ska inte göras av det lagakraftvunna avgörande som ligger till grund för beslut om upphandlingsskadeavgift.²⁶ Konkurrensverket kan inte fatta ett beslut med innebörden att någon överträdelse av regelverket inte har skett.²⁷
27. Ett beslut om upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 6 § 2 LOU ska meddelas inom sex månader från den tidpunkt då det avgörande som beslutet grundas på fick laga kraft.²⁸ Förvaltningsrättens dom fick laga kraft den 3 mars 2026. Beslutet meddelas därmed inom föreskriven tid.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

Utgångspunkter för bedömningen

28. En upphandlingsskadeavgift ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 000 000 kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.²⁹
29. När avgiftens storlek fastställs inom detta beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.³⁰ I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.³¹
30. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.³² Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.³³ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.³⁴
31. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.³⁵ En upphandlingsskadeavgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.³⁶

²⁶ Jfr HFD 2014 ref. 49.

²⁷ Jfr HFD 2017 ref. 45.

²⁸ 21 kap. 10 § LOU.

²⁹ 21 kap. 9 § första stycket LOU. Upphandlingens värde bestäms enligt bestämmelserna i 5 kap. LOU.

³⁰ 21 kap. 9 § andra stycket LOU.

³¹ Se 21 kap. 8 § LOU.

³² Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.

³³ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

³⁴ Se prop. 2023/24:3 s. 36.

³⁵ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.

³⁶ Se skäl 13 och artikel 2e.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling (Rättsmedelsdirektivet) samt prop. 2009/10:180 s. 197 och prop. 2023/24:3 s. 49.



32. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.³⁷ Ju allvarigare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till. Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.³⁸
33. När avgiftens storlek fastställs ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är, det vill säga överträdelsens sanktionsvärde.³⁹ För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.⁴⁰ Både försvårande och förmildrande omständigheter ska beaktas. Det bör vägas in hur klar överträdelsen kan anses vara. Ett oklart rättsläge bör till exempel påverka sanktionsvärdet så att överträdelsen anses mindre allvarlig. Sanktionsvärdet kan anses vara högre om ett avtal löper under en förhållandevis lång tid eller avser ett högt värde. Förhållanden hos den upphandlande myndigheten bör också beaktas. Upprepade otillåtna direktupphandlingar bör till exempel ses som försvårande. I vissa fall kan andra olägenheter eller negativa ekonomiska konsekvenser för den upphandlande myndigheten ses som en förmildrande omständighet.⁴¹
34. Det högsta avgiftsbeloppet höjdes genom en lagändring den 1 januari 2024, från 10 miljoner kronor till 20 miljoner kronor. Syftet med höjningen var att möjliggöra att upphandlingar till högre värden kan beivras på ett mer proportionerligt sätt i förhållande till upphandlingar till lägre värden.⁴²
35. Av rättspraxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.⁴³ Att fastställa sanktionsvärdet till ett bestämt schablonbelopp endast beräknat på en viss procentandel av kontraktsvärdet kan innebära att avgiften inte blir väl avvägd utifrån överträdelsens allvarighet.⁴⁴

Bedömningen i detta fall

36. Konkurrensverket konstaterar att det i detta ärende finns en skyldighet för myndigheten att besluta om upphandlingsskadeavgift. Någon överprövning av det lagakraftvunna avgörandet ska inte göras.⁴⁵ Detta ärende handlar enbart om att fastställa ett sanktionsvärde för den

³⁷ Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Se även HFD 2014 ref. 69.

³⁸ Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

³⁹ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

⁴⁰ Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.

⁴¹ Prop. 2009/10:180 s. 197–198 och s. 369–370.

⁴² Se prop. 2023/24:3 s. 50.

⁴³ Se HFD 2014 ref. 69.

⁴⁴ Jfr HFD 2022 ref. 23.

⁴⁵ Jfr HFD 2014 ref. 49.



överträdelse som konstaterats i den underliggande domen.
Konkurrensverket ska dock beakta samtliga omständigheter av relevans i bedömningen av överträdelsens sanktionsvärde. Därför beaktar Konkurrensverket även omständigheter som Kommunen har fört fram först inom ramen för Konkurrensverkets utredning.

37. Konkurrensverket har inte publicerat något ställningstagande om hur myndigheten går till väga vid beräkningen av avgiftens storlek i de fall det finns en skyldighet att besluta om en avgift. Kommunens överträdelse motsvarar dock i allt väsentligt ett sådant fall som typiskt sett kan bli föremål för Konkurrensverkets frivilliga beslut om upphandlingsskadeavgift vid otillåtna direktupphandlingar.⁴⁶
38. Konkurrensverket gör följande bedömning av allvaret i den överträdelse som konstaterats i den underliggande domen och avgiftens storlek.
39. Upphandlingens värde var 205 300 000 kronor. Avgiften kan därmed uppgå till högst 20 000 000 kronor.
40. Inledningsvis kan det konstateras att Kommunen har ingått Avtalen genom en otillåten direktupphandling. Otillåtna direktupphandlingar är en av de allvarligaste överträdelserna av upphandlingslagstiftningen. Sanktionsvärdet är därför som utgångspunkt högt.⁴⁷ Det faktum att Avtalens värde är så pass högt att upphandlingsskadeavgiften som högst kan uppgå till takbeloppet, det vill säga 20 000 000 kronor, är också en omständighet som talar för ett högt sanktionsvärde.
41. Kommunen har anfört att man försökt att minimera omfattningen av eventuella direktupphandlingar genom att begränsa avtalstiden, och att detta ska beaktas vid bedömningen av upphandlingsskadeavgiften i en sänkande riktning. Konkurrensverkets utredning visar på att Avtalen kunde löpa i upp till ett år.⁴⁸ En lång avtalstid har ansetts utgöra en försvårande omständighet. Det förutsätts däremot i normalfallet att en upphandlande myndighet begränsar ett otillåtet avtal i tiden. En begränsning av avtalstiden utgör alltså inte per automatik en förmildrande omständighet. Konkurrensverket bedömer att omständigheterna i ärendet inte är sådana att den aktuella avtalstiden ger skäl att besluta om en lägre

⁴⁶ Jfr 21 kap. 7 § LOU. Se även Ställningstagande 2025:1, Konkurrensverkets ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek (Ställningstagande 2025:1).

⁴⁷ Se skäl 13 i rättsmedelsdirektivet, prop. 2023/24:3 s. 52 f och prop. 2009/10:180 s. 197 samt jfr exempelvis HFD 2014 ref. 69 och Kammarrätten i Göteborgs domar den 20 november 2014 i mål nr 4402-14 och den 2 december 2014 i mål nr 4915-13.

⁴⁸ Eftersom Avtalen omfattar 399 individuella placeringar varierar respektive avtals löptid. Se handl.nr 5: Handling inhämtad från domstol: Aktbilaga 2 Exempel placering, av vilken det framgår att det specifika avtalet löper från och med den första januari 2025 till och med den 30 maj 2025. Avtalet kan därefter förlängas med en månad åt gången fram till och med den 31 december 2025.



upphandlingsskadeavgift. Av utredningen framgår att skälet till att begränsa avtalstiden för 2024 års avtal och Avtalen inte har varit att begränsa skadan på konkurrensen.

42. Av utredningen framgår i stället att avsikten med 2024 års avtal var att Kommunens äldre samt vård- och omsorgsnämnd skulle kunna genomföra en upphandling i lämplig form, vilken Kommunen dock sedan aldrig gjorde under 2024. Mot bakgrund av de bedömningar som gjordes i de interna och externa rättsutredningar som Kommunen genomfört avseende bland annat skyldigheten att upphandla de berörda tjänsterna borde Kommunen ha insett att avtalsupplägget med Tre Stiftelser inte var förenligt med LOU. Förvaltningsrättens dom den 11 oktober 2024 bekräftade bara detta. Det faktum att Kommunen inte vidtog några åtgärder under 2024, varken för att upphandla ett nytt avtal eller för att inleda en verksamhetsövergång, talar enligt Konkurrensverkets bedömning emot att Kommunen ska anses ha ansträngt sig för att begränsa skadan på konkurrensen.
43. Vidare har framkommit att avsikten med Avtalen (som ligger till grund för detta beslut) var att kunna hantera övergångsperioden innan verksamhetsövergången kunnat genomföras. Kommunen hade kunnat begränsa omfattningen av överträdelsen, och därmed skadan på konkurrensen, om Kommunen i vart fall inte ingått nya placeringsavtal.
44. Enligt Konkurrensverkets bedömning är det därmed Kommunens bristande och kortsiktiga planering, snarare än en ambition att begränsa överträdelsens skadliga verkningar, som inneburit att Kommunen har ingått successiva tillfälliga avtal.
45. Kommunen har anfört att överträdelsen inte var resultatet av ett medvetet kringgående av upphandlingslagstiftningen. Eftersom bristande kännedom om gällande rätt eller missförstånd om lagstiftningens innehåll inte utgör någon ursäkt för en otillåten direktupphandling, förändras inte bedömningen av att Kommunen var av uppfattningen att det var själva verksamhetsövergången som var upphandlingens huvudföremål och att anskaffningen därför inte omfattades av LOU. Inte heller det faktum att Kommunen har en komplex relation till Tre Stiftelser förändrar denna bedömning. Tvärtom har Kommunen under lång tid, före de nu aktuella Avtalen, ingått avtal med Tre Stiftelser utan föregående annonsering. Dessa avtal har också bedömts utgöra otillåtna direktupphandlingar, trots att Kommunen även i dessa fall anfört att rättsläget varit oklart med hänvisning till Kommunens komplexa relation till Tre Stiftelser.
46. Kommunen har även anfört att syftet med upphandlingen, att Avtalen var nödvändiga att teckna för att trygga vården och omsorgen av gamla och



sjuka, bör beaktas vid bedömningen av upphandlingsskadeavgiften. Sanktionsvärdet för Kommunens överträdelse är inte i sig lägre för att de aktuella tjänsterna har betydelse för människors liv och hälsa och avtalet har fått bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.⁴⁹ En betydande del av sådant som det allmänna anskaffar inom ramen för offentlig upphandling har allmännyttig och viktig karaktär. Vidare görs anskaffningarna i syfte att komma medborgarna till godo. Upphandlingsskadeavgiften skulle inte vara förenlig med rättsmedelsdirektivets krav på effektivitet, proportionalitet och avskräckande funktion om upphandlingsföremålet och syftet med en anskaffning skulle påverka sanktionsvärdet.⁵⁰

47. För det fall att typen av upphandlingsföremål beaktas vid fastställandet av sanktionsvärdet skulle detta medföra att Kommunen får tillgodoräkna sig den tvingande hänsynen två gånger, både i ogiltighetsmålet och vid bestämmande av upphandlingsskadeavgiften. Ett sådant synsätt medför att behovet av inköpet styr hur pass allvarlig en överträdelse bedöms vara. Det riskerar att sätta upphandlingsskadeavgiftens avskräckande syfte ur spel för myndigheter som upphandlar för viktiga och grundläggande samhällsfunktioner.⁵¹ Otillåtna direktupphandlingar för sådana behov skulle då inte kunna beivras med vare sig ogiltighet av ingångna avtal eller upphandlingsskadeavgift med en storlek som motsvarar överträdelsens sanktionsvärde. Vad Kommunen har anfört i den delen ska således inte påverka storleken på upphandlingsskadeavgiften. Det kan även noteras att Kommunen redan hade ett ramavtal avseende de aktuella tjänsterna som inte nyttjades fullt ut.⁵²

48. Vidare anför Kommunen att det faktum att Avtalen upphört att gälla bör beaktas vid bedömningen av upphandlingsskadeavgiftens storlek. Som nämnts ska inte Konkurrensverket ompröva de omständigheter som ligger till grund för avgörandet. Ett beslut om obligatorisk upphandlingsskadeavgift följer direkt av hur bestämmelserna i LOU har utformats och är en avsedd konsekvens av regelverket om domstolen i domskälen har funnit att ett avtal har slutits i strid med LOU, men låtit avtalet bestå och således avslagit ett yrkande om att det ska förklaras ogiltigt. Det kan finnas ett berättigat intresse av att få en ansökan om överprövning av ett avtals giltighet prövad, även om avtalet sagts upp av

⁴⁹ Se även Kammarrätten i Göteborgs dom den 25 mars 2026 i mål nr 6603-25, som rör Kommunens tidigare upphandlade avtal med Tre Stiftelser avseende samma tjänst. Av domen framgår att upphandlingsföremålet i nuvarande fall i sig inte är en förmildrande omständighet.

⁵⁰ Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 2 december 2014 i mål nr 4915-13. Jfr skäl 13 och artikel 2e.2 i Rättsmedelsdirektivet samt prop. 2009/10:180 s. 197–199 och prop. 2023/24:3 s. 49.

⁵¹ Jfr Kammarrätten i Göteborgs avgöranden den 26 februari 2024 i mål nr 5703-13 och den 2 december 2014 i mål nr 4915-13. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd i något av dessa mål.

⁵² Se punkten 7 i detta beslut.



avtalsparterna.⁵³ Kommunens invändning om att det vid tidpunkten för dom inte fanns några avtal som kunde bestå är därför inte relevant.

49. Det kan även konstateras att Kommunen under 2026 ålades att betala upphandlingsskadeavgift efter att ha genomfört en otillåten direktupphandling.⁵⁴ Denna direktupphandling avsåg samma upphandlingsföremål och tecknades med samma leverantör, som i nu aktuellt fall. Att Kommunen känt till eller åtminstone borde ha känt till att tecknande av oannonserade avtal med Tre Stiftelser inte är förenligt med LOU har framkommit redan under de interna och externa utredningar som genomfördes 2023. Detta bekräftades även i oktober 2024 när domen avseende ogiltigförklaring av 2024 års avtal meddelades. Konkurrensverket konstaterar således att Kommunen har känt till eller åtminstone borde känt till att tecknandet av placeringsavtalen skulle kunna utgöra en otillåten direktupphandling. Detta är ett upprepat beteende, vilket utgör en försvårande omständighet.⁵⁵
50. Konkurrensverket noterar även det faktum att avtalsupplägget ändrades till individuella placeringsavtal. En upphandling får inte delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna i LOU.⁵⁶
51. Det har i övrigt inte framkommit några omständigheter som kan anses vara förmildrande vid fastställandet av sanktionsvärdet.
52. Kommunen har anfört att för det fall att Kommunen tecknat en längre löptid för 2024 års avtal hade den enbart påförts en upphandlingsskadeavgift. Detta eftersom de individuella placeringsavtalen (som är föremål för detta beslut) då inte hade varit nödvändiga att teckna. Kommunen anser därför att det är ett ringa fall alternativt att upphandlingsskadeavgiften ska efterges. Konkurrensverket konstaterar att Kommunen genomfört två otillåtna direktupphandlingar där förvaltningsrätten har funnit förutsättningar att ogiltigförklara båda direktupphandlingarna, men att de aktuella avtalen har fått bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Det rör sig därmed om två separata överträdelser.⁵⁷ När en allmän förvaltningsdomstol beslutar att ett avtal ska få bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse har Konkurrensverket en skyldighet att besluta om upphandlingsavgift.⁵⁸

⁵³ Se HFD 2020 ref. 61.

⁵⁴ Konkurrensverkets dnr 450/2025, Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 17 oktober 2025 i mål nr 5550-25 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 25 mars 2026 i mål nr 6603-25. Domen har fått laga kraft den 21 maj 2026.

⁵⁵ Prop. 2009/10:180 s. 370.

⁵⁶ Se 5 kap. 7 a § LOU.

⁵⁷ Se punkterna 4 och 7 i detta beslut.

⁵⁸ Se 21 kap. 6 § 2 LOU.



53. Konkurrensverket bedömer mot bakgrund av ovan att det inte är fråga om ett ringa fall. Vad Kommunen har anfört, eller vad som i övrigt framkommit under utredningen, utgör inte heller skäl för eftergift.⁵⁹
54. Det föreligger dock omständigheter som det finns anledning att beakta vid bedömningen av om upphandlingsskadeavgiften är proportionerlig och ändamålsenlig utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.
55. Kommunen har den 25 mars 2026 påförts en upphandlingsskadeavgift om 7 200 000 kronor för 2024 års avtal. Detta är i grunden en försvårande omständighet eftersom det är ett upprepat beteende. Kommunen har dessutom känt till, eller i vart fall borde ha känt till, att ingåendet av Avtalen inte var förenligt med LOU. Kommunen har vidare förhållit sig passiv till detta och samtidigt ingått nya placeringsavtal löpande. En låg sanktionsavgift kan därmed inte bli aktuell. Samtliga avtal rör dock väsentligen samma avtalsföremål, och ett anskaffningsförfarande som i vissa avseenden kan betraktas som sammanhängande över den totala granskade perioden. Med beaktande av detta och vad Kommunen anfört bedömer Konkurrensverket i detta specifika fall att 10 000 000 kronor är en proportionerlig och ändamålsenlig upphandlingsskadeavgift.

Sammanfattande bedömning

56. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter, bedömer Konkurrensverket att 10 000 000 kronor utgör en effektiv, proportionerlig och avskräckande sanktion för den otillåtna direktupphandlingen inom de ramar som följer av lagstiftningen.⁶⁰ En lägre avgift kan inte anses ha en tillräckligt avskräckande effekt.

Betalning av avgift

57. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.⁶¹ Konkurrensverket har inte funnit skäl att besluta om en längre frist för betalning än vad som följer av huvudregeln i 21 kap. 13 § LOU. Avgiften ska därför betalas inom 30 dagar från det att beslutet får laga kraft.

⁵⁹ Se prop. 2009/10:180 s. 198.

⁶⁰ Konkurrensverket påminner om att det har skett en lagändring sedan föregående ansökan om upphandlingsskadeavgift (Konkurrensverkets ärende med dnr 450/2025). Det högsta avgiftsbeloppet höjdes även från 10 miljoner kronor till 20 miljoner kronor. Höjningen skedde i syfte att möjliggöra att upphandlingar till högre värden kan beivras på ett mer proportionerligt sätt i förhållande till upphandlingar till lägre värden, se prop. 2023/24:3 s. 50. Sanktionsavgiften blir i detta fall därför högre än i Konkurrensverkets ärende 450/2025, trots att det i detta fall rör sig om ett lägre avtalsvärde.

⁶¹ 21 kap. 12 och 13 §§ LOU.



Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunniga juristen Hanna Silwer.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.



Hur man överklagar

Om ni anser att beslutet är felaktigt kan ni överklaga det till domstol genom att skicka ett skriftligt överklagande till Konkurrensverket. Ange i överklagandet vilket beslut ni överklagar och vilken ändring ni begär.

Eftersom ni är en part som företräder det allmänna ska överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Om överklagandet har kommit in i tid skickar Konkurrensverket det vidare till Förvaltningsrätten i Göteborg.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.