



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
 Avdelning 1

**DOM**  
 2013-01-28  
 Meddelad i  
 Göteborg

Mål nr  
 14166-12 E  
 Enhet 1:1

**SÖKANDE**

Föreningen Skyddsvärnet i Göteborg, 857201-5728  
 Haga kyrkogata 6  
 411 23 Göteborg

**MOTPART**

Göteborgs Stads Upphandlings AB, 556070-5054  
 Box 1111  
 405 23 Göteborg

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen Boende med bostöd, dnr 265/11, kategori C Flexibelt bostöd i Träningslägenhet, ska rättas, på så sätt att det vid utvärderingen av Föreningens Skyddsvärnet i Göteborg anbud ska bortses från att adresser för offererade lägenheterna inte angetts.

Förvaltningsrätten avslår Föreningens Skyddsvärnet i Göteborg yrkande om att få ändra antalet offererade lägenheter från 23 till 48 i kategori D.

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2013 -01- 2 8	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

Dok.Id 181851

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 53197	Sten Sturegatan 14	031 - 732 70 00	031 - 711 78 59	måndag - fredag
400 15 Göteborg		E-post: forvaltningsrattenigoteborg@dom.se		08:00-16:00

**YRKANDEN M.M.**

Göteborgs Stads Upphandlings AB (Upphandlingsbolaget) har genomfört en upphandling av Boende med bostöd, dnr 265/11, kategori A-D.

*Föreningen Skyddsvärnet i Göteborg* (nedan Skyddsvärnet eller föreningen) yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att föreningen får tilldelningsbeslut/teckna avtal även gällande kategori C, Flexibelt bostöd i Träningslägenhet. Därutöver yrkar föreningen en ändring i antalet offererade lägenheter från 23 till 48 i kategori D. Skyddsvärnet anför i huvudsak följande.

Skyddsvärnet har erhållit tilldelning på kategorierna B.2, Kollektivboende i avvaktan på lägenhet – Vuxna, och D, Referensboende i lägenhet, men inte på kategori C, Flexibelt bostöd i Träningslägenhet. Motiveringen var att föreningen i anbudet inte har uppgivit adresserna där träningslägenheterna ligger. Skyddsvärnet valde att endast uppge adressen till föreningen, så som skulle göras i kategori D.

Kravet att adresserna till lägenheterna ska uppges står inte i rimlig proportion till den tjänst som upphandlas. Upphandlingen avser bostöd i träningslägenhet. Det kan inte ha en avgörande betydelse på vilken gatuadress lägenheten ligger, eftersom föreningens alla lägenheter ligger inom Göteborgs stad, vilket också uppgetts i anbudet. Upphandlingen följer mot den bakgrunden inte proportionalitetsprincipen. Föreningen har inte kunnat ange adresserna, eftersom boendena inte kommer att ligga på samma adress under hela avtalsperioden. Om adresserna inte ska ligga fast under avtalstidens gång, är kravet inte bara oproportionerligt, utan även irrelevant.

Föreningen måste vara otroligt lyhörd och snabbt agera om det blir störningar i en lägenhet. Då kategoriseras lägenheten som "känslig" och en

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 3  
14166-12 E

lugnare och mer stabil person sätts in i just den lägenheten. I anbudshandlingarna har angetts att alla föreningens lägenheter ligger runtom i hela staden, insprängda i vanliga hyreshus. Om föreningen tvingas öronmärka lägenheterna, så försvinner möjligheten att tillmötesgå klientens önskemål. Flexibiliteten i arbetssättet blir också mindre, eftersom adressen är fastslagen. Skyddsvärnet har 48 lägenheter som föreningen vill ha fortsatt möjlighet att arbeta flexibelt med.

Ett stort antal klienter lever under hot och med skyddad identitet. Det skulle därför vara mycket olustigt att uppge adresserna till de lägenheter som föreningen har förstahandskontrakt på, även om sekretess kan begäras för adressuppgifterna. Det hade inneburit att sekretess skulle ha begärts på alla föreningens lägenheter. Även för de lägenheter som avser referensboende, eftersom hela lägenhetsbeståndet kan användas. Det finns dock inga garantier på att sekretesskyddet i upphandlingssituationen är tillräckligt.

Placerande enhet, socialsekreteraren, vet alltid på vilken adress klienten bor. Det ligger i sakens natur. Att det däremot ska finnas en lista på adresser som kan förändras otaliga gånger under avtalets gång hos upphandlingsbolaget är ett högst oproportionerligt krav i förhållande till hur det ser ut i verkligheten, och den tjänst som upphandlas. Skyddsvärnet garanterar att alla lägenheter finns inom Göteborgs kommun. Det bör rimligtvis räcka. När det gäller kategori D, som avser referensboende, ska inte adresser uppges.

*Upphandlingsbolaget* yrkar att föreningens ansökan avslås. Om förvaltningsrätten skulle anse att kravet är oproportionerligt och innebär en överträdelse av LOU av sådan art att ett ingripande enligt LOU ska göras, så är den konsekventa rättsföljden att upphandlingen ska göras om i den del som avser Träningsboende, inte att upphandlingen ska rättas. Upphandlingsbolaget anför i huvudsak följande. Upphandlingen annonserades den

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 4  
14166-12 E

7 augusti 2012. Den 15 augusti 2012 gjordes ett tillägg avseende skallkrav, innebärande att anbudsgivarna skulle ange adresser för boendena (Frågor och svar, id-nr 14575). Kravet reviderades den 7 september 2012 (Frågor och svar, id-nr 14966 och 15000) på så vis att det enbart avsåg träningsboenden och inte referensboenden, vilket klart och tydligt framgår. Kravet ska vara uppfyllt vid anbudsinlämnandet, men även under hela avtalsperioden. Kravet är formulerat "Anbudsgivaren ska även ange adress till boendet som offereras". Det är med andra ord adressen till de boenden som offereras vid anbudslämnandet som ska uppges.

Ingenstans i förfrågningsunderlaget, vari Frågor och svar ingår, anges något som skulle kunna innebära att leverantörerna under avtalstiden måste använda sig av boenden på samma adresser som de som offereras. Däremot måste ramavtalsleverantörerna ange nya adresser till träningsboendena för det fall dessa ändras under avtalsperioden för att fullfölja kvalificeringskraven och inte begå ett väsentligt avtalsbrott. Ett uteblivet fullföljande av ett kvalificeringskrav är att anse som ett väsentligt avtalsbrott. Detta kan innebära grund för hävning av avtalet, se punkten 15 i ramavtalsvillkoren. Detta framgår, tvärt emot vad Skyddsvärnet påstår, tydligt av förfrågningsunderlaget.

Det aktuella kravet syftar till att möta beställarens behov av att veta var de personer som placeras i träningsboende befinner sig. Behovet finns från det att avtalen börjar löpa och under hela den följande avtalsperioden. Adressuppgifterna för träningsboendena ska därför uppges vid anbudslämnandet och fortlöpande uppdateras under avtalsperioden för det fall de skulle ändras.

Anledningen till att kravet kvarstod avseende träningsboendena är att de personer som är placerade i sådana boenden har ett mer omfattande behov av socialtjänstens insatser än personer som bor i referensboenden. De

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 5  
14166-12 E

upphandlande myndigheterna måste därför veta var de befinner sig. Personer som bor i referensboende klarar sitt boende i stort sett på egen hand och får en tillsyn omfattande endast sex timmar per månad.

Adresser för träningsboenden skulle anges i anbuden. Det har inte ställts något krav på att erbjudna träningsboenden ska finnas på samma adresser under hela avtalsperioden och inte heller att lägenheterna ska vara öronmärkta. Kravet har med andra ord inte inneburit någon begränsning i Skyddsvärnets arbetssätt, varken vad gäller flexibilitet eller på annat sätt. Ett krav på att ramavtalsleverantörerna skulle tillhandahålla samma träningsboenden under hela ramavtalsperioden skulle ha varit oproportionerligt. Detta eftersom det kan inträffa händelser som ligger utanför en ramavtalsleverantörs kontroll som innebär att denne inte kan fullfölja kravet. Det finns dessutom en mindre ingripande åtgärd för att uppnå syftet med kravet. Nämligen att anbudsgivarna ska ange adressuppgifter för boendena. Upphandlingsbolaget har valt den mindre ingripande åtgärden.

Skyddsvärnet har även haft möjlighet att begära sekretess för sitt anbud, eller delar av det, efter att den absoluta sekretess som gäller fram till tilldelningsbeslutet upphört att gälla. Upphandlingsbolaget har vidare en skyldighet att vid varje begäran om utfående av allmänna handlingar göra en sekretessbedömning och att sekretessbelägga sådana uppgifter som skulle kunna leda till skada för enskild för det fall de lämnades ut.

Den negativa effekt kravet får på det intresse eller den rättighet som kravet inskränker är inte oproportionerlig eller överdriven jämfört med det eftersträvade syftet. Upphandlingsbolaget ifrågasätter om kravet över huvud taget innebär någon negativ effekt eller inskränkning, eftersom Skyddsvärnet har tillgång till uppgifter om på vilka adresser deras lägenheter finns. Ett krav på att föra in de uppgifterna i ett anbud kan knappast innebära en negativ effekt på ett intresse eller en inskränkning i någon rättighet.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 6  
14166-12 E

Det aktuella kravet på adresser har även inneburit att det har gått att kontrollera att kravet på att offererade lägenheter ska finnas i Göteborg är uppfyllt. Upphandlingen omfattar enbart Göteborgs stad och inte kranskommunerna. Vid kontroll av adressuppgifterna uppdagades att två anbudsgivare hade offererat lägenheter i andra kommuner. Dessa lägenheter har därför inte antagits i upphandlingen.

Skyddsvärnet har rätteligen uteslutits i kvalificeringsfasen, eftersom föreningen inte uppfyllt kravet att ange adresser för träningsboendena i sitt anbud. Skyddsvärnet kan då inte längre betraktas som en presumtiv leverantör och kan därmed inte heller lida skada i den mening som avses i LOU, se bl.a. Kammarrättens Jönköpings dom den 28 mars 2012 i mål nr 3307-11. Eftersom Skyddsvärnet inte har uppfyllt kravet har Upphandlingsbolaget haft skyldighet att utesluta föreningen i enlighet med principen om likabehandling.

En anbudsgivare kan ändra uppgifter i sitt anbud fram till sista anbudsdag. Skyddsvärnet kan därför inte nu ändra antalet erbjudna lägenheter för referensboenden.

**DOMSKÄL**

*Tillämpliga bestämmelser*

Upphandlande myndigheter ska 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 (1 kap. 9 § LOU).

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 1**DOM**

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § 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 (16 kap. 6 § LOU).

*Förvaltningsrättens bedömning*

Inledningsvis konstaterar förvaltningsrätten att det av proportionalitetsprincipen följer att den upphandlande myndigheten inte får ställa högre krav än vad som är ändamålsenligt för den enskilda upphandlingen. De krav som ställs måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. Detta för att kretsen av dem som kan delta i upphandlingen inte ska begränsas mer än nödvändigt.

Av EG-domstolens praxis rörande proportionalitetsprincipen framgår att en bedömning ska göras i tre steg. För det första ska en bedömning göras om åtgärden är en lämplig och effektiv åtgärd för att uppnå det eftersträvade syftet. För det andra ska en bedömning göras om åtgärden är nödvändig för att uppnå det eftersträvade syftet, såtillvida att det inte finns något mindre ingripande alternativ. För det tredje ska bedömas om den negativa effekten som åtgärden får är oproportionerlig eller överdriven jämfört med det eftersträvade syftet.

Skyddsvärnet gör gällande att de krav som ställts i upphandlingen avseende att adresser ska anges för offererade lägenheter/ i kategori C är oproportionerligt, eftersom adresserna under avtalstiden kan komma att ändras. Skyddsvärnet menar även att de är förhindrade att i upphandlingen uppge adresserna till lägenheterna på grund av skyddsskäl för dem som bor där. Detta avser hela föreningens lägenhetsregister, eftersom samtliga föreningens lägenheter får användas.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 8  
14166-12 E

Upphandlingsbolaget gör å sin sida i första hand gällande att kravet kvarstod för träningsboendena för att personer som bor i träningsboenden har ett mer omfattande behov av socialtjänstens insatser än personer som bor i referensboenden, och att de upphandlande myndigheterna därför måste veta var de befinner sig. Upphandlingsbolaget anger att det är ett krav som ska vara uppfyllt för offererade träningsboenden vid anbudsinlämnandet och att det är ett kvalificeringskrav som ska fullföljas under hela avtalsperioden.

I förfrågningsunderlaget, Frågor och svar den 15 augusti 2012, Tillägg till skall-krav, anges följande. Anbudsgivaren ska även ange adress till boendet som offereras. Lämnas anbud på flera boendestöds-kategorier ska det tydligt anges adress till respektive boende. I Frågor och svar den 7 september 2012 anges följande. Av anbudet ska framgå antal lägenheter som anbudet avser, per boendestöds-kategori. Avseende referensboende behöver inte adress framgå av anbudet. Adresser för träningsboende ska framgå av anbudet (id-nr 14966). Avseende referensboende behöver inte adress framgå av anbudet. Adress för träningsboende ska däremot framgå av anbudet (id-nr 15000).

Såvitt framgår har kravet på att ange adresser vid anbudsinlämnandet för de olika boendena ändrats under upphandlingens fortgående, varvid Upphandlingsbolaget har ansett att krav på angivande av adress ska kvarstå för den del av upphandlingen som nu är ifråga, dvs. kategori C, Flexibelt bostöd i Träningslägenhet. Som skäl för att adresser ska framgå av anbudet anger Upphandlingsbolaget främst att de upphandlande myndigheterna måste veta var stödberättigade personer befinner sig, eftersom personer i träningsboenden har ett mer omfattande behov av socialtjänstens insatser än personer som bor i referensboende och att socialtjänsten därför behöver känna till de exakta adresserna för träningsboendena.



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 9  
14166-12 E

Ett av syftena med det angivna kravet är således att upphandlande myndighet ska veta var stödinsatser ska sättas in för behövande som bor i lägenheterna.

Kravet kan enligt förvaltningsrätten i och för sig anses ändamålsenligt och effektivt, eftersom upphandlande myndigheter under avtalstiden har behov av att adresserna är kända för att kunna ge stöd åt behövande i träningslägenheterna. Dock framgår att Upphandlingsbolaget frånfallit kravet på adress för offererade referensboenden, trots att man även där torde ha behov av att veta vid vilken adress stödinsatser ska göras, även om behovet av stödinsatser för dessa boenden är mindre, sett till antalet timmar. Detta talar för att denna information kan utbytas på sätt som Skyddsvärnet påtalar, i syfte att upphandlande myndigheter ska kunna fullfölja sina åtaganden mot stödberättigade personer på deras boendeadresser under hela avtalet. Kravet kan således tillgodoses i ett senare skede i upphandlingen.

Kravet på att ange adresser på i anbudet offererade lägenheter för kategori C, Flexibelt bostöd i Träningslägenhet, kan därför enligt förvaltningsrättens mening inte anses nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet, eftersom det kan uppnås på ett mindre ingripande sätt.

Förvaltningsrätten anser därutöver att de olägenheter som kan uppstå för Skyddsvärnet, innebärande ett röjande av lägenhetsadresser som används i verksamheten, och de skyddsskäl som kan göra sig gällande för boendena i offererade lägenheter och i senare erbjudna lägenheter, får väga tyngre än de olägenheter som kan komma uppstå för beställarna genom att kravet på angivande av adresser inte iaktas för offererade lägenheter. Förvaltningsrätten har då även beaktat den svagare sekretess som kan komma i fråga i upphandlingssituationen, t.ex. vid utlämnande av allmänna handlingar vid en prövning i domstol.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 10  
14166-12 E

Upphandlingsbolaget har även angett att kravet att adresser ska uppges för offererade lägenheter vid anbudstillfället är ställt för att kunna kontrollera att offererade lägenheter finns i Göteborgs kommun. Förvaltningsrätten anser, i likhet med vad Skyddsvärnet anfört, att kravet är ställt på sådant sätt att det svårligen kan garantera lokaliseringen för lägenheterna, eftersom dessa kan bytas ut. Kravet vid anbudstillfället, dvs. att adresser ska anges för offererade träningsboenden, kan därför inte garantera att de lägenheter som kan komma att används under avtalstiden finns i Göteborgs kommun.

Av Frågor och svar framgår även att det för kategori referensboende inte krävs att adresser anges, utan att det är tillräckligt med att antalet lägenheter anges. Upphandlingsbolaget torde här uppenbarligen kunna kontrollera lokaliseringen i ett senare skede i upphandlingen. Kravet kan därför varken anses effektivt eller nödvändigt.

Mot den bakgrunden anser förvaltningsrätten att kravet får anses oproportionerligt.

Upphandlingsbolaget har därmed saknat skäl att inte beakta Skyddsvärnets anbud i kategori C, Flexibelt bostöd i Träningslägenhet, på den grunden att föreningen inte angett adresser till offererade lägenheter.

Skyddsvärnet får genom Upphandlingsbolagets förfarande anses ha lidit skada eller kan komma att lida skada.

*Åtgärd enligt LOU*

Förvaltningsrätten har ovan ansett att Upphandlingsbolaget har agerat i strid med LOU och att Skyddsvärnet därför har lidit eller kan komma att

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 11  
14166-12 E


lida skada. Fråga är då om det är tillräckligt med att rättelse sker eller om upphandlingen i kategori C, Flexibelt bostöd i Träningslägenhet, ska göras om, såsom Upphandlingsbolaget gör gällande.

Av de uppgifter som parterna lämnat framgår att lägenheterna i upphandlingen för kategori C, Flexibelt bostöd i Träningslägenhet, ska ligga i Göteborgs kommun. Kretsen av potentiella leverantörer kan därför enligt förvaltningsrättens mening inte förväntats ha varit större om kravet på adress för offererade lägenheter inte hade ställts i förfrågningsunderlaget. Förvaltningsrätten anser därför att det är tillräckligt att upphandlingen rättas på så sätt att Upphandlingsbolaget vid en ny utvärdering av Skyddsvärnets anbud avseende offererade lägenheter i kategori C ska bortse från kravet att offererade adresser för träningsboendena ska anges i anbudet. Ansökan ska bifallas på detta sätt.

*Övrigt – ändring av antalet offererade lägenheter*

Förvaltningsrätten gör samma bedömning som Upphandlingsbolaget avseende föreningens yrkande om att få ändra antalet offererade lägenheter från 23 till 48 i kategori D. Skyddsvärnets yrkande i denna del ska därmed avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 1 (DV 3109/1B LOU)



Ann Rittri

Rådman

Föredragande i målet har varit föredraganden Henny Johansson.



## 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. 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 nås 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
3. om förvaltningsrättens namn, mälnummer samt dagen för beslutet,
4. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
5. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
6. 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 uppgive sitt namn, adress och telefonnummer.

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. 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.

DV 3109/1B LOU