

Välfärdstjänster och idéburen sektor

.....
En vägledning till reserverade upphandlingar och
valfrihetssystem för offentliga beslutsfattare

Famna

Förord

Civilsamhället är genom ideella verksamheter, idéburna organisationer, privata stiftelser, sociala och värderingsstyrda företag, kooperativ och religiösa samfund en viktig och betydelsefull aktör inom den offentligt finansierade välfärden. I denna vägledning benämns dessa organisationer gemensamt som idéburna organisationer. Den typ av verksamheter som dessa organisationer driver är en viktig resurs i samhället och bidrar till en mångfald av utförare och tjänster inom välfärden. Idéburna organisationer har ofta en stark förankring och ett stort förtroende hos de människor som de möter i sina verksamheter. De bidrar dessutom ofta till sociala innovationer och nya sätt att anta samhällsutmaningar. De kan agera snabbt och självständigt även inom områden där inga pengar finns att tjäna för de privata välfärdsföretagen, men också där det offentliga är för långsamt och byråkratiskt.

I jämförelse med de flesta andra länder i Norden och Europa är de idéburna organisationernas andel av den totala välfärdsproduktionen i Sverige mycket liten. Det finns en bred uppslutning hos samtliga riksdagspartier om att öka de idéburna organisationernas andel av välfärdsproduktionen, även om vägen dit skiljer sig mellan partierna. En utredning med syfte att se



över hur sektorns andel kan utökas, ledde fram till att en riksdagsmajoritet 2022 antog ett antal viktiga lagförslag som öppnar möjligheten att reservera deltagande i upphandlingar och valfrihetssystem för idéburna organisationer. Dessa bestämmelser trädde i kraft den 1 januari 2023. Idéburna organisationer har också sedan den 1 januari 2023 möjlighet att registrera sig i ett särskilt register. Registreringen är förenad med ett krav som innebär att eventuella överskott i en idéburen organisations verksamhet inte får lämna den idéburna sektorn. Vi har nu efter tre år fått viktiga avgöranden i några rättsfall där bestämmelserna tillämpats som skingrar den osäkerhet som vi förstått har funnits på flera håll. Genom denna vägledning hoppas vi kunna inspirera upphandlande myndigheter till att tillämpa bestämmelserna och därigenom förbättra möjligheterna för idéburna organisationer att fortsätta vara viktiga innovatörer i välfärden genom att i högre grad delta i utförandet av offentligt finansierade välfärdstjänster.

.....

Emma Henriksson, Generalsekreterare
Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd

Denna vägledning har tagits fram av Reuterhan Advokatbyrå på uppdrag av Famna. Famna är en intresse- och kunskapsorganisation som tillsammans med medlemmar synliggör den idéburna sektorns roll, särart och potential i den svenska välfärden. Famna tar fram konkreta förslag, sprider kunskap och verkar för sektorns intressen och bidrar till förbättrade förutsättningar i den offentligt finansierade välfärden. Vägledningen togs ursprungligen fram under 2023 och har därefter omarbetats i januari 2026 av Amir Daneshpip och Ulrika Stuart Hamilton.



Amir Daneshpip



Ulrika Stuart Hamilton

Innehåll

1. INLEDNING	6
1.1 Varför en vägledning om upphandling av välfärdstjänster från idéburen sektor?	6
1.2 Till vem riktar sig denna vägledning?	9
1.3 Förkortningar	9
2. OM REGISTRERINGSLAGEN	10
2.1 Ett register för idéburna organisationer	10
2.2 Definitioner	10
2.3 Vilka får registreras?	12
2.4 Värdeöverföringar	14
2.5 Sammanfattning	15
3. RESERVERADE UPPHANDLINGAR ENLIGT LOU	17
3.1 Riktade upphandlingar till idéburen sektor	17
3.2 Reserverad upphandling enligt 4 kap. 18 § LOU	18
3.3 Reserverad upphandling enligt 19 kap. 25 § LOU	21
3.4 Reserverad upphandling enligt 19 kap. 25 a § LOU	24
3.5 Direktupphandling enligt 19 a kap. 2 § LOU	27

Innehåll fort.

4.	RESERVERADE VALFRIHETSSYSTEM ENLIGT LOV	29
4.1	Om LOV	29
4.2	Reserverade valfrihetssystem enligt 1 kap. 2 a § LOV	29
5.	VÄGLEDNING FÖR TILLÄMPNING I PRAKTIKEN	31
5.1	Typfall 1 – ”Beslut om fler idéburna organisationer i välfärden”	31
5.2	Typfall 2 – ”Den tyska modellen”	33
5.3	Typfall 3 – ”Den reviderade upphandlingspolicyn”	34
5.4	Typfall 4 – ”De nischade verksamheterna”	35
5.5	Typfall 5 – ”Den lokalt förankrade förebyggande insatsen”	36
5.6	Typfall 6 – ”Det arbetsintegrerande kooperativet”	37
6.	ERFARENHETER EFTER TRE ÅRS TILLÄMPNING AV BESTÄMMELSERNA	38
6.1	Inledning	38
6.2	Genomförda reserverade upphandlingar och valfrihetssystem	38
6.3	Praxis	40
6.4	Norsk praxis	42
6.5	Sammanfattande slutsatser	44
7.	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	45

1 Inledning

1.1 Varför en vägledning om upphandling av välfärdstjänster från idéburen sektor?

Många av dagens välfärdverksamheter har rötter i verksamheter som en gång utvecklades av såväl idéburna organisationer som kooperativa och värderingsstyrda företag. Som exempel kan nämnas barnvårdscentraler (BVC)¹, personlig assistans² och hemtjänst³. De initiativ som dessa organisationer har tagit för att utveckla nya verksamheter har spelat en viktig roll för utvecklingen av många av våra befintliga välfärdsverksamheter. Samtidigt står Sverige inför stora utmaningar när det gäller tillhandahållandet och finansieringen av välfärdstjänsterna i framtiden. Det kommer även fortsättningsvis att behövas en mångfald av aktörer som arbetar inom välfärden och bidrar till att den fortsätter att utvecklas.

Det är dock lätt att tro att mångfalden bland välfärdsutförarna slagit rot och fått växa allt sedan den svenska välfärden avreglerats under de senaste decennierna. Men så är det faktiskt inte. Fördelningen är sned. Den idéburna sektorn har en betydligt mindre andel av den totala välfärdsproduktionen i jämförelse med offentlig och kommersiell sektor. Så lite som 3 procent av den offentligt finansierade välfärden i Sverige utfördes av kooperativa och idéburna verksamheter enligt tillgänglig statistik från 2020. Det kan jämföras med våra grannländer där Norge har tre gånger så stor andel idéburen välfärd och Danmark cirka fem gånger så stor.⁴ Hösten 2025 gav regeringen ett förnyat uppdrag till SCB att utveckla statistiken på området.



¹ Den ideella Föreningen Mjölkdroppen var föregångare till dagens BVC. Initiativtagaren till Föreningen Mjölkdroppen i Sverige var läkaren Moritz Blumenthal. Den första "Mjölkdroppen" öppnade i Katarina församling år 1901. Syftet var att dela ut gratis mjölkblandning i flaska till fattiga barn som inte ammad. Barnen undersöktes, vägdes och mättes och mödrarna fick råd och tips. Med tiden blev Mjölkdroppens verksamhet mer inriktad på att uppmuntra och ge råd om amning. 1937 fattade Riksdagen beslut om att små barns hälsa skulle vara en uppgift för offentlig sektor. 1938 började barnvårdscentraler inrättas. I Stockholm ombildades föreningen till barnvårdscentral år 1940.

² 1984 bildades den ideella föreningen Stockholmskooperativet för Independent Living (STIL). STIL initierade ett pilotprojekt som omfattade ett 20-tal deltagare för att testa en verksamhet med personlig assistans i privat regi. Enbart personer med assistansbehov kunde bli medlemmar och styrelseledamöter. Pilotprojektet startade 1987 och många av de regler och rutiner som utvecklades under pilotprojektet kom att införas i LSS som trädde i kraft 1994.

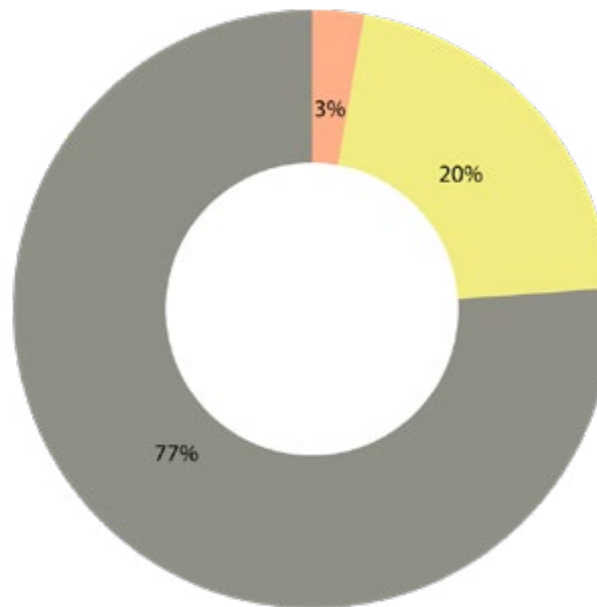
³ Under 40-talet ändrades inriktningen på äldreomsorgspolitiken för att omfatta alla äldre i behov av trygghet och vård, inte längre endast de fattiga. I liten skala startade Röda Korset Sveriges första hemtjänst redan 1950 och några år senare lanserades den kommunala hemtjänsten.

⁴ Arnesen, Daniel., Sivesind, Karl Henrik., Organisasjonlandskap i endring 2009-2019, Fra ideologisk samfunnsending til individuell utfodelse? 2020:5.

Enligt den senast tillgängliga statistiken ser fördelningen ut enligt följande bland utförarna i den offentligt finansierade välfärden (se diagram). Andelen idéburen välfärd ligger på tre procent, en siffra som legat still sedan avregleringarna av välfärden påbörjades under 90-talet.

Bestämmelserna som trädde i kraft den 1 januari 2023 möjliggör ökad mångfald och större medverkan hos den idéburna sektorn i den offentligt finansierade välfärden. Förhoppningen när de nya möjligheterna skapades var att upphandlande myndigheters tillämpning av de nya bestämmelserna skulle bidra till att svara upp mot de samhällsproblem och utmaningar som idéburna organisationer identifierat. På så sätt skapas också förutsättningar för nya och innovativa verksamheter.

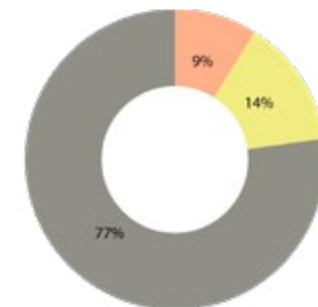
Andelen av välfärden efter regiform i Sverige



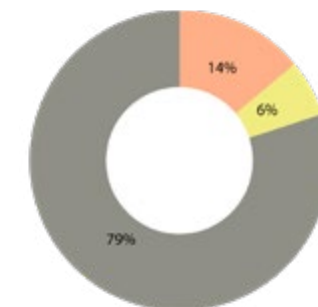
● Idéburet ● Privat ● Offentlig

Arnesen, Daniel., Sivesind, Karl Henrik., Organisasjonslandskap i endring 2009-2019, Fra ideologisk samfunnsendring til individuell utfodelse? 2020:5.

Andelen av välfärden efter regiform i Norge



Andelen av välfärden efter regiform i Danmark



En samverkansform som vuxit starkt på senare år är idéburna offentliga partnerskap (IOP), en samverkansform mellan idéburna organisationer kommuner, regioner eller statliga myndigheter. Famna har tidigare gjort en kartläggning över förekomsten av IOP:er. Det arbetet har resulterat i [en rapport, en handledning och en sammanställning](#) över befintliga IOP:er.⁵ Bland annat framgår av kartläggningen att användandet av samarbetsformen skiljer sig stort över landet. Samarbetsformen är inte ännu lagreglerad, men i september 2025 gav regeringen i uppdrag åt Upphandlingsmyndigheten att arbeta fram ett lagförslag kring IOP. En rättslig reglering av samverkansformen skulle kunna bidra till ökad rättssäkerhet och därigenom skapa bättre förutsättningar för en bredare tillämpning av IOP.



⁵För mer information om existerande IOP, se Famnas rapport "IOP 501 lösningar". Scanna QR-koden eller läs och ladda ner en pdf från famna.org



1.2 Till vem riktar sig denna vägledning?

Vägledningen riktar sig till såväl politiker och tjänstepersoner som vill veta mer om idéburna organisationer och tillämpningen av bestämmelserna om reserverade upphandlingar och valfrihetssystem för idéburna organisationer och till representanter inom den idéburna sektorn som vill fördjupa sina kunskaper.



1.3 Förkortningar

CPV	Common Procurement Vocabulary – ett klassificeringssystem för offentlig upphandling som används av upphandlande myndigheter för att beskriva föremålet för en upphandling
LOU	Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
LOU-direktivet	Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling
LOV	Lag (2008:962) om valfrihetssystem
Registreringslagen	Lag (2022:900) om registrering av idéburna organisationer

2 Om registreringslagen

2.1 Ett register för idéburna organisationer

I juni 2018 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett förslag på en tydlig definition av idéburna organisationer som kan användas för att identifiera och avgränsa dessa från andra aktörer som bedriver välfärdsverksamheter. Syftet med en definition av idéburna organisationer var att främja ett ökat idéburet deltagande i välfärden genom att underlätta vid bl.a. bidragsgivning, lagstiftning, köp av verksamhet och samverkan. Utredningen fick även i uppdrag att lämna de lagförslag som ansågs nödvändiga.⁶

Registreringslagen antogs av Riksdagen den 2 juni 2022 och trädde i kraft den 1 januari 2023. Bestämmelserna i Registreringslagen innebär att idéburna organisationer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet kan registrera sig i ett särskilt register. Syftet är att synliggöra idéburna organisationer och främja ett ökat idéburet deltagande i välfärden. Kammarkollegiet är den myndighet som har fått i uppdrag att hålla registret och bedriva tillsyn över registrerade idéburna organisationer.



[6. SOU 2019:56 Idéburen välfärd.](#)

2.1 Definitioner

§ 2 Registreringslagen

I denna lag avses med idéburen organisation: en juridisk person som uteslutande har ett allmännyttigt syfte som är angivet i stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling, värdeöverföring: en affärshändelse som medför att förmögenheten hos en idéburen organisation minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för organisationen, forskning: detsamma som i 2 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.

Paragrafen innehåller en definition av vad som avses med en idéburen organisation inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Definitionen innebär att varje juridisk person som vill omfattas av definitionen måste uppfylla kriterierna. Med en idéburen organisation avses en juridisk person, t.ex. ett aktiebolag, en ekonomisk förening, stiftelse eller ideell förening, som har ett allmännyttigt syfte som är angivet i stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling. Bestämmelsen omfattar även utländska juridiska personer och tar inte sikte på någon särskild associationsform.

Avsikten med begreppet "allmännyttigt syfte" är att skilja idéburna aktörer från kommersiella. Ett allmännyttigt syfte kan beskrivas på flera sätt, t.ex. att bidra till samhällets utveckling eller till lösningen av ett samhällsproblem. Kravet på allmännyttigt syfte innebär inte att verksamheten enbart ska vara riktad till allmänheten, det räcker att det allmännyttiga syftet riktar sig till en specifik grupp.⁷

Kravet på allmännyttigt syfte innebär också att all verksamhet som bedrivs inom den idéburna organisationen ska bedrivas för det ändamålet och att organisationen inte ska ha vinst som syfte.

I paragrafen anges även vad som enligt Registreringslagen avses med värdeöverföringar, dvs. en affärshändelse som medför att förmögenheten hos en idéburen organisation minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för organisationen. Det finns ingen särskild uppräkningslista av vad som avses med värdeöverföringar. Enligt förarbetena till bestämmelsen ska med "affärshändelse" förstås alla förändringar i storleken och sammansättningen av organisationens förmögenhet som berör organisationens ekonomiska relationer med omvärlden, inklusive medlemmar, ägare och ledamöter. Det kan exempelvis vara fråga om in- och utbetalningar samt tillskott till eller uttag ur verksamheten av pengar, varor eller annat.⁸ I förarbetena nämns som exempel på värdeöverföringar i annan lagstiftning avhändande av egendom till underpris,

förvärv av egendom till överpris, lön eller arvode för tjänster eller arbeten som inte alls eller endast delvis motsvaras av utbetalning, utlåning av medel till ränta som understiger marknadsräntan eller upptagande av lån till högre ränta än marknadsräntan. Det anges även att värdeöverföringar enligt den associationsrättsliga lagstiftningen i de allra flesta fallen även bör anses utgöra värdeöverföringar enligt Registreringslagen.⁹

Avslutningsvis framgår av paragrafen att med forskning avses detsamma som i 2 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning. Forskning innebär således vetenskapligt experiment eller teoretiskt arbete eller vetenskapliga studier genom observation, om arbetet eller studierna görs för att hämta in ny kunskap och utvecklingsarbete på vetenskaplig grund.


⁷ Prop. 2021/22:135, s. 16.

⁸ A.a., s. 51.

⁹ A.a., s. 20-21.

2.3 Vilka får registreras?

§ 3 Registreringslagen

En idéburen organisation får efter ansökan registreras om

1. organisationen bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet,
2. staten, en region eller en kommun inte har ett rättsligt bestämmande inflytande över organisationen, och
3. organisationen i stadgar, bolagsordning eller motsvarande handling har en bestämmelse som anger att kvarvarande tillgångar vid organisationens upplösning ska skiftas på ett sätt som inte bryter mot begränsningen om värdeöverföringar enligt 8 §.

Kravet på en bestämmelse om skiftning av tillgångar gäller inte stiftelser.

I paragrafen anges vilka krav som ställs för att en idéburen organisation ska kunna få ansöka om registrering enligt Registreringslagen. Av första stycket framgår att en idéburen organisation får, efter ansökan, registreras om den uppfyller de krav som räknas upp i bestämmelsen. Definitionen av idéburen organisation framgår av 2 § Registreringslagen.

I första stycket första punkten anges att en idéburen organisation ska bedriva eller ha för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet. För att det ska anses finnas en avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet behövs någon form av konkretiserad indikation på att verksamheten ska börja inom överskådlig tid. En indikation kan vara att organisationen t.ex. har sökt ett visst angivet bidrag från en myndighet, ansökt om att få delta i ett valfrihetssystem eller lämnat anbud i en upphandling eller påbörjat ett ansökningsförfarande för att starta en tillståndspliktig verksamhet. Att organisationen ska bedriva välfärdsverksamhet hindrar inte att den i mindre skala även bedriver annan typ av verksamhet, om det är ett led i välfärdsverksamheten eller har en uppenbar koppling till den.¹⁰



¹⁰ A.a., s. 52.

Med välfärdsverksamhet avses hälso- och sjukvård, hälsofrämjande verksamhet, sociala omsorgstjänster, utbildning som regleras i skollagen, utbildning och bildning som folkhögskolor och studieförbund genomför, och annan utbildning med en kommun, region eller en statlig myndighet som huvudman, aktiviteter inom arbetsmarknadsområdet samt verksamheter som syftar till att öka människors integration och inkludering i samhället eller att motverka segregation och isolering.

I första stycket andra punkten anges att staten, en region eller en kommun inte får ha ett rättsligt bestämmande inflytande över organisationen. Med rättsligt bestämmande inflytande avses detsamma som i 2 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Att den idéburna organisationen får en majoritet av sina medel från det offentliga innebär inte ett rättsligt bestämmande inflytande. Att organisationen har grundats av en offentlig aktör saknar också betydelse. Avgörande är i stället om organisationen är ägd eller styrd av det offentliga på ett sätt som innebär att det offentliga direkt eller indirekt kontrollerar den.

I första stycket tredje punkten anges att organisationen ska ha en bestämmelse i sina stadgar, sin bolagsordning eller motsvarande handling som anger att kvarvarande tillgångar vid organisationens upplösning ska skiftas på ett sätt som inte bryter mot begränsningen beträffande värdeöverföringar i 8 § Registreringslagen.

Enligt andra stycket omfattas inte stiftelser av kravet på att ange hur tillgångarna skiftas vid organisationens upplösning. För stiftelser finns särskilda bestämmelser om vad som gäller vid likvidation i 7 kap. 11 § stiftelselagen (1994:1220).

2.4 Värdeöverföringar

8 § Registreringslagen

En registrerad idéburen organisation får inte göra några värdeöverföringar annat än till andra registrerade idéburna organisationer eller till forskning. Begränsningen i första stycket fortsätter att gälla under en tidsperiod om fem år efter att ett beslut om avregistrering meddelats för en organisation som tidigare varit registrerad enligt denna lag.

Paragrafen innehåller bestämmelser som begränsar värdeöverföringar från registrerade idéburna organisationer. Enligt första stycket får en registrerad idéburen organisation inte göra några värdeöverföringar annat än till andra registrerade idéburna organisationer eller till forskning. Vad som avses med värdeöverföring och forskning framgår av 2 § Registreringslagen.

Av andra stycket framgår att begränsningen beträffande värdeöverföringar fortsätter att gälla efter det att en idéburen organisation avregistrerats enligt 10 §. Begränsningen gäller fem år efter det att beslutet om avregistrering meddelats. Begränsningen gäller oavsett orsaken till avregistreringen.

Förbudet i 8 § Registreringslagen aktualiseras inte automatiskt vid varje utbetalning eller ekonomisk disposition som en idéburen organisation vidtar. För att bestämmelsen över huvud taget ska bli tillämplig måste det först konstateras att den aktuella åtgärden utgör en "värdeöverföring" i lagens mening enligt 2 §. Med värdeöverföring avses där en affärshändelse som medför att organisationens förmögenhet minskar och som samtidigt inte är av rent affärsmässig karaktär för organisationen. Båda dessa rekvisit måste vara uppfyllda. Åtgärder som är marknadsmässiga och affärsekonomiskt motiverade, såsom ersättning för utförda tjänster, lön eller andra transaktioner som sker på normala villkor, faller därmed utanför begreppet värdeöverföring, även om de innebär att medel lämnar organisationen.

2.4 Värdeöverföringar, forts.

Endast om prövningen leder till slutsatsen att det rör sig om en värdeöverföring enligt 2 § Registreringslagen uppkommer anledning att tillämpa 8 §. I ett sådant fall inträder förbudet mot värdeöverföringar till andra mottagare än registrerade idéburna organisationer eller forskning. Förbudet gäller under den tid organisationen är registrerad enligt lagen och fortsätter dessutom att gälla under fem år efter det att ett beslut om avregistrering har meddelats, oavsett skälet till avregistreringen. Bestämmelsen är således uppbyggd i två led, först en kvalificering av åtgärden som värdeöverföring, därefter en prövning av om värdeöverföringen är tillåten eller förbjuden utifrån mottagarkretsen och organisationens registreringsstatus.

2.5 Sammanfattning

En idéburen organisation kan ansöka om registrering enligt Registreringslagen om samtliga kriterier för registrering är uppfyllda. Det ska framhållas att registrering enligt Registreringslagen är frivillig och att registreringen enbart tar sikte på idéburen välfärdsverksamhet som är offentligt finansierad, dvs. erhåller någon form av ersättning från det offentliga för utförandet av en tjänst eller motsvarande. Idéburen välfärdsverksamhet som inte är offentligt finansierad berörs alltså inte av definitionen.

Av förarbetena till Registreringslagen framgår att en central del av att kunna registreras som en idéburen organisation bör vara att de medel som genereras i verksamheten ska användas för organisationens allmännyttiga syfte, t.ex. i form av återinvesteringar i den egna verksamheten.¹¹

Regleringen i 8 § Registreringslagen syftar alltså till att säkerställa att medel som genereras i en registrerad idéburen organisation inte används för andra syften, som t.ex. att berika någon enskild. Som huvudregel ska eventuella överskott i en idéburen organisations verksamhet inte lämna den idéburna sektorn. Därför är värdeöverföringar till andra registrerade idéburna organisationer tillåtna. Det framgår också av förarbetena att affärshändelser av en affärsmässig karaktär inte omfattas av förbudet i 8 § Registreringslagen. Det kommer således även fortsättningsvis vara möjligt att samarbeta med andra organisationer i projekt i den utsträckning eventuella utgående betalningar följs av en motsvarande prestation.



¹¹ Prop. 2021/22:135, s. 18.

2.5 Sammanfattning, forts.

Registreringslagen uppställer heller inget krav på associationsform. Det innebär att även ekonomiska föreningar kan omfattas av definitionen, även om ekonomiska föreningar kännetecknas av att de har till syfte att främja medlemmarnas intressen genom ekonomisk verksamhet som medlemmarna deltar i. En ekonomisk förening som har ett renodlat sådant syfte kan dock inte anses ha ett allmännyttigt syfte enligt Registreringslagen, vilket innebär att en sådan förening inte kan vara "idéburen" enligt definitionen i 2 § Registreringslagen. Dock utesluter inte lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar att en förening registreras som ekonomisk trots att verksamheten eller syftet endast till viss del är av det slag som krävs enligt den lagen. Ekonomiska föreningar kan alltså även ha andra syften än rent ekonomiska, t.ex. sociala, och ändå uppfylla kriterierna för vad som gäller för ekonomiska föreningar. Vidare präglas lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar av en kooperativ princip som innebär att medlemmarna deltar i verksamheten, och i de kooperativa principerna ingår att kooperativ arbetar för en hållbar utveckling av sina lokalsamhällen. Ekonomiska föreningar kan därför utgöra idéburna organisationer enligt Registreringslagen under förutsättning att verksamheten bedrivs med ett allmännyttigt syfte och de övriga kriterierna i Registreringslagen uppfylls. Det viktiga är att verksamheten som helhet bedrivs för att uppnå det allmännyttiga syftet. Övriga kriterier ska såklart också vara uppfyllsda.

I sammanhanget kan nämnas att regeringen den 5 mars 2026 gav en sakkunnig i uppdrag att se över registret för idéburna organisationer som Kammarkollegiet ansvarar för. Uppdraget omfattar bland annat att utvärdera hur lagens villkor, registerhållningen, tillsynen samt de avgifter och administrativa krav som följer av regelverket påverkar idéburna organisationers vilja att registrera sig, liksom att analysera behovet av regeländringar och föreslå åtgärder för att öka antalet registrerade idéburna organisationer. Uppdraget ska redovisas till Finansdepartementet senast den 31 augusti 2026.

3 Reserverade upphandlingar enligt LOU

3.1 Riktade upphandlingar till idéburen sektor

En riktad upphandling till idéburen sektor innebär att potentiella leverantörer inom sektorn får en positiv särbehandling. I det följande redogörs det för bestämmelser i LOU som innebär att idéburen sektor kan särbehandlas. Det ges även exempel på olika typer av kontrakt som är lämpliga att konkurrensutsätta genom reserverade upphandlingar.

4 kap.18 § LOU

En upphandlande myndighet får för en upphandling

1. reservera deltagandet för skyddade verkstäder eller för leverantörer vars främsta syfte är social och yrkesmässig integration av personer med funktionsnedsättning eller av personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden, eller
2. föreskriva att ett kontrakt ska fullgöras inom ramen för ett program för skyddad anställning.

En förutsättning för att en leverantör ska få delta i en upphandling enligt första stycket är att minst 30 procent av dem som sysselsätts i den skyddade verkstaden, hos leverantören eller i programmet för skyddad anställning är personer med funktionsnedsättning eller personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

3.2 Reserverad upphandling enligt 4 kap. 18 § LOU

Bestämmelsen i den aktuella paragrafen är en införlivning av i princip motsvarande bestämmelse i LOU-direktivet och trädde i kraft den 1 januari 2017. Bestämmelsen anger under vilka förutsättningar en upphandling kan reserveras för ökad sysselsättning och gäller för sådana upphandlingar som syftar till att stödja integration av personer med funktionsnedsättning eller personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

I första stycket beskrivs tre slag av verksamheter – skyddade verkstäder, leverantörer vars främsta syfte är social och yrkesmässig integration av personer med funktionsnedsättning och av personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden, samt program för skyddad anställning. I förarbetena till bestämmelsen för lagstiftaren ett resonemang kring vilka leverantörer som kan komma i fråga. Bland annat hänvisas till SOU 2014:51 (Genomförandeutredningen)¹² där det redogjordes för vilka leverantörer i Sverige som då ansågs bedriva sådan verksamhet som avsågs med bestämmelserna om reserverad upphandling, t.ex. arbetsintegrerande sociala företag. Vidare identifieras i förarbetena en annan kategori leverantörer, nämligen de som sysselsätter personer inom ramen för kommunala åtgärder för att särskilt utsatta personer ska få sysselsättning och arbete. I dessa fall kan det handla om att en socialnämnd fullgör sin skyldighet enligt 12 kap. 4 § socialtjänstlagen (2025:400) i syfte att stärka en individs möjlighet att komma in på arbetsmarknaden eller enligt 8 kap. 10 § socialtjänstlagen (2025:400) att medverka till att en individ med funktionshinder får en meningsfull sysselsättning.

Av paragrafens första stycke punkt 1 och andra stycke framgår två villkor för att en leverantör ska vara aktuell för deltagande i en reserverad upphandling, nämligen det s.k. verksamhets- och andelskravet.

För det första kan en upphandling reserveras till vissa leverantörer, nämligen ”skyddade verkstäder” och ”leverantörer vars främsta syfte är social och yrkesmässig integration av personer med funktionsnedsättning och missgynnade personer”. Denna bestämmelse finns i 4 kap. 18 § punkt 1 LOU och kallas för ”verksamhetskravet”.

För det andra kan ett kontrakt villkoras med att det ska fullgöras inom ramen för ett program för skyddad anställning. Denna bestämmelse regleras i punkt 2 i samma bestämmelse och riktar sig till företag som sysselsätter personer inom ramen för olika statliga arbetsmarknadspolitiska program, oavsett verksamhetens syfte (t.ex. program för lönebidrag, extratjänster, nystartsjobb m. fl.). De leverantörer som kan komma i fråga under den punkt 2 har alltså inget krav på att verksamhetens främsta syfte ska vara social och yrkesmässig integration.

För båda varianterna (punkt 1 och punkt 2) gäller den grundläggande förutsättningen att minst 30 procent av dem som leverantören sysselsätter i nämnda verksamheter är personer med funktionsnedsättning eller missgynnade personer. Detta krav kallas för ”andelskravet”.

3.2 Reserverad upphandling enligt 4 kap. 18 § LOU, forts.

En anbudslämnare behöver också intyga att denne uppfyller verksamhet- och andelskravet. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att sådana intyg kan utgöras av t.ex. stadgar eller bolagsordning. Andra motsvarande handlingar är årsredovisning, styrdokument eller annan lämplig dokumentation. Dessa exempel är inte uttömmande, det är upp till anbudslämnaren att presentera intyg eller bevis på att kraven är uppfyllda.

Bestämmelsen 4 kap. 18 § LOU ska också läsas i ljuset av LOU-direktivet. Av skäl 36 i LOU-direktivet framgår nämligen att det bakomliggande skälet till bestämmelsen om reserverade upphandlingar är att anställning och sysselsättning till personer som står långt ifrån arbetsmarknaden är av största vikt när det gäller att garantera lika möjligheter för alla. Det primära syftet är således ett socialt skäl som handlar om att få personer som av någon anledning står lång ifrån arbetsmarknaden att komma i sysselsättning.

En avgörande fråga för hur bestämmelsen om reserverade upphandlingar ska tolkas har varit betydelsen av: "leverantörer vars främsta syfte är social och yrkesmässig integration av personer med funktionsnedsättning och missgynnade personer". Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande den 6 september 2021, mål nr 5671-20, klargjort hur begreppet "leverantör" ska förstås. Med leverantör avses, utöver den faktiska juridiska personen, även de enheter inom den juridiska personen som arbetar med arbetsintegration. En enhet, inom en större juridisk person, som arbetar med arbetsintegration behöver dock styrka att dess främsta syfte är social och yrkesmässig integration av personer med funktionsnedsättning och missgynnade personer. Därtill behöver minst 30 procent av dem som enheten sysselsätter i verksamheten vara personer med funktionsnedsättning eller missgynnade personer.

3.2 Reserverad upphandling enligt 4 kap. 18 § LOU, forts.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande innebär att rätten att delta som "leverantör" i reserverade upphandlingar enligt 4 kap. 18 § LOU inte förutsätter en viss associationsrättslig form eller en viss legal struktur. Krav ställs enbart på verksamhetsinriktning, vilka grupper enheten arbetar med samt att en viss andel av dessa utgörs av "målgruppen" (andelskravet). Alla enheter, oavsett associationsform, får således lämna anbud i en reserverad upphandling för ökad sysselsättning. Kraven i en reserverad upphandling för ökad sysselsättning måste utformas så att alla leverantörer – oavsett organisationsform – har möjlighet att lämna anbud i en upphandling på lika villkor. Ansvaret för att alla leverantörer, oavsett organisationsform, kan lämna anbud åligger den upphandlande myndigheten. Det innebär att en upphandlande myndighet måste anpassa upphandlingsdokumenten och de krav som uppställs beträffande t.ex. ekonomisk och yrkesmässig kapacitet så att även en organisatorisk enhet inom en juridisk person kan lämna anbud. En organisatorisk enhet inom en juridisk person är exempelvis inte

registrerad i aktiebolagsregister, handelsregister eller motsvarande, varför det inte går att ställa ett sådant krav på den organisatoriska enheten. En organisatorisk enhet inom en juridisk person kan heller inte visa att den uppfyller ett visst "ratingkrav" enligt ett kreditinstituts mätningar. I sådana situationer bör den upphandlande myndigheten acceptera handlingar från den juridiska personen som visar att den organisatoriska enheten inom den juridiska personen uppfyller kraven.

Sedan bestämmelsen trädde i kraft har drygt hundra reserverade upphandlingar för ökad sysselsättning genomförts. En översiktlig genomgång av annonserade upphandlingar under åren 2021 t.o.m. 2025 visar att upphandlande myndigheter tillämpar den aktuella bestämmelsen avseende leverans av fruktkorgar, tvätteritjänster, lokalvårdstjänster, arbetsträningsplatser, kafeteriatjänster, drift- och skötsel av olika anläggningar, diverse transporter av olika slag m fl.

3.3 Reserverade upphandlingar enligt 19 kap. 25 § LOU

En riktad upphandling till idéburen sektor innebär att potentiella leverantörer inom sektorn får en positiv särbehandling. I det följande redogörs det för bestämmelser i LOU som innebär att idéburen sektor kan särbehandlas. Det ges även exempel på olika typer av kontrakt som är lämpliga att konkurrensutsätta genom reserverade upphandlingar.

19 kap. 25 § LOU

En upphandlande myndighet får reservera deltagandet i en upphandling av tjänster som anges i bilaga 2 och som omfattas av CPV-koderna 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 85000000-9 till 85323000-9, 98133000-4, 75121000-0, 75122000-7, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, 92500000-6, 92600000-7, 98133110-8 och 75123000-4, för sådana organisationer som

1. har till syfte att fullgöra ett offentligt uppdrag som är kopplat till att tillhandahålla sådana tjänster,
2. återinvesterar eventuell vinst för att uppnå syftet enligt 1, och
3. har en lednings- och ägarstruktur som grundar sig på personalens ägande eller deltagande eller som kräver aktivt deltagande av personal, användare eller berörda parter.

Löptiden för kontraktet får inte överstiga tre år.

Bestämmelsen om reserverade upphandlingar enligt 19 kap. 25 § LOU är en direkt införlivning av motsvarande bestämmelse i LOU-direktivet. Den svenska bestämmelsen införlivades dock i LOU först den 1 januari 2019. Av förarbetena till den aktuella bestämmelsen framgår att regeringen ansåg att de möjligheter som finns att underlätta för idéburen sektor vid upphandling bör tas tillvara.¹³

3.3 Reserverade upphandlingar enligt 19 kap. 25 § LOU forts.

Paragrafen innebär en möjlighet att reservera en upphandling, dvs. att förbehålla rätten att delta i upphandlingen för vissa organisationer. Detta innebär att upphandlande myndigheter får kräva att endast sådana organisationer som uppfyller de särskilda kraven får delta i upphandlingen. Notera att bestämmelsen inte innebär någon generell rätt till undantag från krav på annonsering, utan en annonsering och konkurrensutsättning ska ske på det sätt som i övrigt föreskrivs för upphandling av tjänsterna i fråga. För att det ska vara möjligt att reservera en upphandling med stöd av 19 kap. 25 § LOU krävs att ett antal villkor är uppfyllda.

Av paragrafens första stycke framgår att upphandlingen ska avse en sådan tjänst som har en sådan CPV-kod som anges i paragrafen (en fullständig lista över aktuella CPV-koder för den här typen av upphandlingar finns i bilaga 1). Utöver detta ställs vissa krav på organisationen i fråga. Organisationen ska enligt första stycket punkt 1 ha som syfte att fullgöra ett offentligt uppdrag som är kopplat till att tillhandahålla tjänsterna i fråga och ska dessutom, enligt första stycket punkt 2, återinvestera eventuell vinst för att uppnå detta syfte. Därutöver ska organisationen enligt första stycket punkt 3 ha en lednings- och ägarstruktur som grundar sig på personalens ägande eller deltagande eller som kräver aktivt deltagande av personal, användare eller berörda parter.

Kravet i punkt 3 på att organisationen ska ha en lednings- och ägarstruktur som grundar sig på personalens ägande eller deltagande, eller som kräver aktivt deltagande av personal, användare eller berörda parter, är det villkor som tydligast avgränsar vilken typ av organisation som kan komma i fråga vid en reserverad upphandling enligt bestämmelsen. Syftet med kravet är att säkerställa att organisationen inte är en traditionell vinstdriven aktör, utan att makten över organisationen i stället är förankrad hos dem som arbetar i den, de som nyttjar tjänsterna eller andra berörda parter. Bestämmelsen tar sikte på den kooperativa sektorn i bred mening. De mest uppenbara exemplen är arbetskooperativ där personalen gemensamt äger och styr verksamheten, exempelvis genom ekonomiska föreningar. Även arbetsintegrerande sociala företag (ASF), särskilt sådana som är organiserade i kooperativ form, uppfyller kravet, inte minst eftersom dessa ofta har en struktur där både personal och deltagare har reellt inflytande över verksamheten. Därutöver kan brukar- och medlemskooperativ inom exempelvis vård och omsorg, där de som nyttjar tjänsten är medlemmar med rösträtt i organisationen, uppfylla kravet via användarnas deltagande. Även ideella föreningar med stadgeenliga krav på brukarinflytande eller personalrepresentation i styrelsen kan, beroende på hur stadgarna är utformade, uppfylla kravet på aktivt deltagande av berörda parter.

3.3 Reserverade upphandlingar enligt 19 kap. 25 § LOU forts.

I paragrafens andra stycke finns en begränsning av hur lång kontraktstiden får vara för ett sådant kontrakt som tilldelas enligt första stycket. Av bestämmelsen framgår att löptiden för kontraktet inte får överstiga tre år. Enligt paragrafens tredje stycke får myndigheten, om den har tilldelat en organisation ett kontrakt för en viss tjänst efter tillämpning av första stycket under de senaste tre åren, inte på nytt med stöd av samma bestämmelse tilldela den organisationen ett kontrakt för en sådan tjänst. Det finns dock inget som hindrar att den upphandlande myndigheten annonserar samma tjänst på nytt med stöd av bestämmelsen, begränsningen tar endast sikte på möjligheten att tilldela kontrakt till en organisation som redan har haft ett sådant kontrakt under de senaste tre åren.

Bestämmelsen utgör ett viktigt verktyg i LOU och möjliggör att en upphandling reserveras för organisationer med en demokratisk ägar- och ledningsstruktur, såsom arbetsintegrerande sociala företag och kooperativ. För upphandlande myndigheter som aktivt vill bidra till att stärka dessa aktörers möjligheter att konkurrera om offentliga kontrakt finns det därför mycket goda skäl att tillämpa bestämmelsen.

3.4 Reserverade upphandlingar enligt 19 kap. 25 a § LOU

19 kap. 25 a § LOU

En upphandlande myndighet får reservera deltagandet i en upphandling av tjänster som avses i bilaga 2 och som omfattar CPV-koderna 75200000-8, 75231200-6, 75231240-8, 79611000-0, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, från 85000000-9 till 85323000-9, 98133100-5, 98133000-4, 98200000-5, 98500000-8, från 98513000-2 till 98514000-9, 75000000-6, 75121000-0, 75122000-7, från 80000000-4 till 80660000-8 för idéburna organisationer vars allmännyttiga syfte bidrar till att uppnå ändamålet med den tjänst som ska tillhandahållas.

För att kunna delta i en reserverad upphandling får den idéburna organisationen endast göra sådana värdeöverföringar som är tillåtna enligt 8 § första stycket lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer. Vidare får staten, en region eller en kommun inte ha ett rättsligt bestämmande inflytande över den idéburna organisationen.

Paragrafen infördes 1 januari 2023 och reglerar möjligheten att under vissa förutsättningar reservera upphandlingar, dvs. att förbehålla deltagandet i upphandlingar, för idéburna organisationer. Det finns ingen motsvarighet till paragrafen i LOU-direktivet. Utredningen Idéburen välfärd (SOU 2019:56) konstaterade att det i LOU-direktivet finns detaljerade regler om hur upphandlingar ska genomföras men att det också finns möjligheter för medlemsstaterna att anpassa sin lagstiftning efter nationella behov och önskemål. Utredningen anförde därvid att EU-domstolen vid ett flertal tillfällen påpekat att gemenskapsrätten inte inkräktar på medlemsstaternas behörighet att utforma sina system för hälso- och sjukvård och social trygghet.¹⁴ Domstolen hänvisar i samtliga fall till den speciella karaktär som såväl hälso- och socialtjänster som organisationer som saknar vinstintresse har.



¹⁴ Se t.ex. Sodemare C-70/9, Spezzino C-113/13, CASTA C-50/14. Samma sak senare bekräftats av EU-domstolen i det s.k. Asade-målet, C-436/20.

3.4 Reserverade upphandlingar enligt 19 kap. 25 a § LOU, forts.

Av paragrafens första stycke framgår att en upphandlande myndighet får reservera deltagandet i en upphandling av tjänster som avses i bilaga 2 och som omfattar vissa angivna CPV-koder för idéburna organisationer. I **bilaga 2** finns en fullständig förteckning över vilka tjänster som omfattas av bestämmelsen.

Med "idéburen organisation" avses detsamma som i 2 § Registreringslagen. En idéburen organisation behöver däremot inte vara registrerad enligt Registreringslagen för att uppfylla kraven enligt den aktuella bestämmelsen.

Med "allmännyttigt syfte" avses detsamma som i 2 § Registreringslagen, se avsnitt 2.2 ovan för ett resonemang kring "allmännyttigt syfte". För att kunna reservera deltagandet i en upphandling för idéburna organisationer måste de deltagande organisationernas allmännyttiga syfte också kunna knytas till ändamålet med den tjänst som tillhandahålls. Det innebär dels att ändamålet med tjänsten ska motsvara organisationens allmännyttiga syfte, dels att det inte får finnas ett vinstsyfte kopplat till utförandet av tjänsten. Ändamålet med en tjänst kan t.ex. vara att insatser för äldre människor enligt socialtjänstlagen ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.

Av paragrafens andra stycke framgår vad som krävs för att en idéburen organisation ska kunna delta i en reserverad upphandling. Rekvisiten motsvarar de som finns i 3 § andra punkten och 8 § första stycket registreringslagen, se avsnitt 2.3 och 2.4 ovan för en kommentar till nämnda paragrafer. Notera att i andra stycket anges "för att kunna delta i en reserverad upphandling". Med det avses alltså att det vid tidpunkten för anbudsinlämning inte ska ha genomförts otillåtna värdeöverföringar enligt 8 § Registreringslagen. I praktiken behöver den upphandlande myndigheten försäkra sig om att så är fallet genom att anbudslämnare får intyga att kravet uppfylls vid tidpunkten för anbudsinlämning. Det ankommer även på den upphandlande myndigheten att säkerställa att en idéburen organisation som deltar i en reserverad upphandling uppfyller kraven under hela kontraktstiden. Detta kan exempelvis ske genom särskilda kontraktsvillkor enligt 17 kap. 1 § LOU.

I 19 kap. 25 a § LOU anges vilka tjänster som bestämmelsen i fråga avser genom angivandet av CPV-koder. Det är alltså föremålet för en upphandling som styr vilken eller vilka CPV-koder som ska användas. När det är påkallat kan flera CPV-koder användas i samma upphandling. De aktuella tjänsterna framgår av bilaga 2 och utgörs av ca 170 olika typer av tjänster.

3.4 Reserverade upphandlingar enligt 19 kap. 25 a § LOU, forts.

Syftet med bestämmelsen i fråga är att förbättra möjligheterna för idéburna organisationer att erhålla offentligt finansierade kontrakt och att därigenom ta tillvara de särskilda mervärden som dessa leverantörer inom idéburen sektor kan erbjuda.

En kommun kan således med stöd av bestämmelsen i 19 kap. 25 a § LOU reservera deltagandet i en upphandling för idéburna organisationer som uppfyller de krav som anges i bestämmelsen. Det innebär i praktiken att en upphandlande myndighet kan reservera deltagandet i en upphandling vars föremål utgörs av en äldreomsorgstjänst, t.ex. särskilt boende, för idéburna organisationer.

I ett sådant "slutet system" konkurrerar enbart idéburna organisationer med varandra om att utföra uppdraget. Andra tjänster som kan komma i fråga är bl.a. stöd och service till personer med funktionsnedsättning, HVB-hem för barn och unga, skolläkartjänster, HLR-utbildning, familjerådgivning, specialistläkartjänster, rehabiliteringstjänster, företagshälsovårdstjänster, stödboende för missbruksproblematik, ambulanstjänster, vuxenutbildning och många till, se lista i **bilaga 2**.

3.5 Direktupphandling enligt 19 a kap. 2 § LOU

19 a kap. 2 § LOU

Direktupphandling får användas om värdet av upphandlingen beräknas understiga 700 000 kronor. När upphandlingen avser en tjänst av sådant slag som anges i bilaga 2 får direktupphandling användas om upphandlingens värde beräknas understiga det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 §.

Paragrafen trädde i kraft den 1 februari 2022. Av LOU-direktivet framgår att det finns ett betydande nationellt handlingsutrymme när det gäller regleringen av sociala tjänster och andra särskilda tjänster (t.ex. välfärdstjänster). I förarbetena till bestämmelsen anger regeringen att detta utrymme bör fullt ut tas till vara för att skapa ett flexibelt regelverk som ger upphandlande myndigheter ett stort handlingsutrymme.¹⁵

Paragrafen innebär nya möjligheter för idéburna organisationer, som inte har den administrativa förmåga som krävs att lämna ett anbud i en annonspliktig upphandling, att ändå får utföra tjänster åt det allmänna. Tröskelvärdet för sociala tjänster och andra särskilda tjänster uppgår för närvarande till 8 513 250 kronor. Detta innebär enligt bestämmelsen i 19 a kap. 2 § LOU att direktupphandling får genomföras om värdet beräknas understiga 8 513 250 kronor.

Innan en direktupphandling genomförs behöver den upphandlande myndigheten uppskatta värdet av det kontrakt som ska direktupphandlas. Kontraktsvärdet ska beräknas till den totala ersättning som kan utgå under den planerade avtalsperioden. Om den upphandlande myndigheten ska ingå ett kontrakt på ett år ska kontraktsvärdet således beräknas till den totala ersättning som ska utgå under avtalstiden.

.....

¹⁶ Prop. 2021/22:5, s. 153.

3.5 Direktupphandling enligt 19 a kap. 2 § LOU, forts.

Om en tjänst avseende dagverksamhet för äldre beräknas uppgå till 2 000 000 kronor årligen under en total avtalstid om fyra år understiger kontraktsvärdet direktupphandlingsgränsen på 8 513 250 kronor (2 000 000 kronor x 4 = 8 000 000 kronor), vilket innebär att den upphandlande myndigheten kan tillämpa direktupphandlingsbestämmelsen i 19 a kap. 2 § LOU. Detta gäller under förutsättning att den upphandlande myndigheten inte tidigare under det aktuella räkenskapsåret har anskaffat tjänster av samma slag som medför att värdet av tjänsterna når upp till direktupphandlingsgränsen på 8 513 250 kronor.

Samtliga tjänster som framgår av bilaga 2 till LOU omfattas av direktupphandlingsbestämmelsen i 19 a kap. 2 § LOU. I bilaga 2 till denna vägledning har vi angett de välfärdstjänster som kan direktupphandlas med stöd av den aktuella bestämmelsen.

Det ska även nämnas att en upphandlande myndighet enligt 19 a kap. 11 § LOU ska dokumentera genomförandet av en direktupphandling om upphandlingens värde uppgår till minst 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Som en följd av dokumentationsplikten har många upphandlande myndigheter antagit direktupphandlingspolicys som anger när en upphandling ska dokumenteras och hur direktupphandlingar ska genomföras för att ta tillvara konkurrensen. Genom dokumentationsplikten säkerställs att värdet av tidigare direktupphandlingar av samma slag under räkenskapsåret tas med i beräkningen när kontraktsvärdet för en tilltänkt direktupphandling ska uppskattas.

Det finns inga regler när det gäller utformningen av en direktupphandlingspolicy. Det är upp till varje upphandlande myndighet att bestämma innehållet. Exempelvis kan det föreskrivas att vid direktupphandling av välfärdstjänster ska i första hand idéburna organisationer tillfrågas.

4 Reserverade valfrihetssystem enligt LOV

4.1 Om LOV

Att inrätta valfrihetssystem enligt LOV är ett alternativ till upphandling enligt LOU. Valfrihetssystem enligt LOV innebär ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat kontrakt med. LOV är således ett annat sätt att organisera köp av tjänster än genom LOU. I LOV är det brukarna som väljer utförare av tjänster, och inte en beställare (dvs. upphandlande myndighet). LOV kräver däremot att en kommun eller region beslutar att tillämpa ett valfrihetssystem för särskilt angivna tjänster. Vilka tjänster som kan komma i fråga framgår av angivna CPV-koder i 1 kap. 1 § LOV. En fullständig förteckning över dessa CPV-koder finns i **bilaga 3** till denna vägledning.

4.2 Reserverade valfrihetssystem enligt 1 kap. 2 a § LOV

1 kap. 2 a § LOV

En upphandlande myndighet får reservera deltagandet i ett valfrihetssystem för idéburna organisationer vars allmännyttiga syfte bidrar till att uppnå ändamålet med den tjänst som ska tillhandahållas. Detta gäller dock inte i fråga om sådana vårdvalssystem som avses i 7 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

För att kunna delta i ett reserverat valfrihetssystem får den idéburna organisationen endast göra sådana värdeöverföringar som är tillåtna enligt 8 § första stycket lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer. Vidare får staten, en region eller en kommun inte ha ett rättsligt bestämmande inflytande över den idéburna organisationen.

Paragrafen trädde i kraft den 1 januari 2023 och reglerar möjligheten att reservera valfrihetssystem, dvs. att förbehålla deltagandet i valfrihetssystem, för idéburna organisationer.

4.2 Reserverade valfrihetssystem enligt 1 kap. 2 a § LOV

Enligt paragrafens första stycke kan en upphandlande myndighet reservera ett valfrihetssystem för idéburna organisationer. En sådan reservation innebär att endast idéburna organisationer tillåts bli leverantörer i ett sådant valfrihetssystem. Med idéburen organisation avses detsamma som i 2 § Registreringslagen. En idéburen organisation behöver dock inte vara registrerad enligt registreringslagen för att uppfylla kraven enligt denna bestämmelse. För att det ska vara möjligt att reservera deltagandet måste de idéburna organisationernas allmännyttiga syfte bidra till att uppnå ändamålet med den tjänst som ska tillhandahållas. Med allmännyttigt syfte avses detsamma som i 2 § Registreringslagen, se avsnitt 2.2 ovan för en kommentar till den bestämmelsen. För att kunna reservera deltagande i ett valfrihetssystem till idéburna organisationer måste de deltagande organisationernas allmännyttiga syfte kunna knytas till ändamålet med den tjänst som tillhandahålls. Det innebär dels att ändamålet med tjänsten ska motsvara organisationens allmännyttiga syfte, dels att det inte får finnas ett vinstsyfte kopplat till utförandet av tjänsten. Ändamålet med en tjänst kan t.ex. vara att insatser för äldre människor enligt socialtjänstlagen ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.¹⁶

I paragrafens andra stycke anges vad som krävs för att en idéburen organisation ska kunna delta i ett reserverat valfrihetssystem. Rekvisiten motsvarar de som finns i 3 § andra punkten och 8 § första stycket Registreringslagen, se kommentarerna till de paragraferna i avsnitt 2.3 och 2.4 ovan. Det ankommer på den upphandlande myndigheten att säkerställa att en idéburen organisation som deltar i ett reserverat valfrihetssystem uppfyller kraven under hela kontraktstiden. Detta kan exempelvis ske genom särskilda kontraktsvillkor enligt 4 kap. 2 § lagen om valfrihetssystem. Upphandlingsmyndigheten sammanställer varje år en översikt av beslutsläget i införandet av LOV i Sveriges kommuner. År 2025 fanns totalt 437 valfrihetssystem i Sverige. 311 av dem var i drift i kommunerna och 114 i regionerna. Samtliga regioner och 152 av kommunerna hade 2025 minst ett valfrihetssystem i drift. Möjligheten att reservera deltagandet i ett valfrihetssystem för enbart idéburna organisationer kan förhoppningsvis bidra till att kommuner som av ideologiska eller andra skäl tidigare har varit skeptiska till införandet av LOV nu kan överväga att införa reserverade valfrihetssystem istället. Bestämmelsen innebär även att regioner kan reservera valfrihetssystem för idéburna organisationer som är specialiserade inom vissa tjänstekategorier, t.ex. sjukvård för särskilt utsatta grupper, specialiserad hudsjukvård, palliativ vård (vård i livets slutskede), geriatrik, psykosocial rehabilitering för personer med funktionsnedsättning, psykiatrisk vård, gynekologisk verksamhet m fl.

¹⁶ Se [5 kap. 4 § socialtjänstlagen \(2001:453\)](#).

5 Vägledning för tillämpning i praktiken

I detta avsnitt kommer vi att redogöra för fem typfall där kommuner och regioner med stöd av bestämmelserna i LOU och LOV kan välja att positivt särbehandla idéburna organisationer vid anskaffning av välfärdstjänster. I typfallen utgår vi från att upphandlande myndigheter har gjort ett antal vägval i syfte att den offentligt finansierade välfärdsverksamheten i större utsträckning ska utföras av idéburna organisationer. Efter detta avsnitt redogör vi för de exempel som etablerats i verkligheten de senaste åren, liksom de avgöranden i domstol som blivit resultatet då upphandlingen överklagats.

5.1 Typfall 1 – ”Beslut om fler idéburna organisationer i välfärden”

Grönköpings kommun är en kommun belägen i Mellansverige. I kommunen finns det 30 000 invånare. Kommunen har av tradition tillgodosett sitt behov av särskilt boende för äldre (äldreboenden) med kommunen som utförare, dvs. i egen regi. I kommunen finns det totalt fyra äldreboenden. Dessa räcker emellertid inte längre till då det finns ett större behov.

I Grönköpings kommun finns den idéburna organisationen Gammelgården som bedriver ett trygghetsboende i en relativt stor fastighet. Det finns totalt 90 lägenheter varav 30 återfinns i en separat del av fastigheten, står lediga. Gammelgården har för Grönköpings kommun erbjudit sig att hjälpa kommunen att tillgodose behovet av äldreboendeplatser.

Kommunen har dock tidigare varit tveksam till att inrätta valfrihetssystem enligt LOV och upphandla välfärdstjänster enligt LOU. Med anledning av de sedan 1 januari 2023 införda bestämmelserna i LOV och LOU har Grönköpings kommun insett att det finns goda möjligheter att låta idéburna organisationer driva äldreboende i kommunen. Kommunen ser ett stort värde i att eventuella överskott i en vårdverksamhet går tillbaka till verksamheten och därmed kommer samhället till godo. Kommunens tjänstemän har därför fått i uppdrag att presentera ett förslag på hur äldreomsorgen i kommunen kan säkerställas utifrån de nya bestämmelserna.

5.1 Typfall 1 – ”Beslut om fler idéburna organisationer i välfärden”, forts.

I ett tjänsteutlåtande lämnas förslag på att införa ett reserverat valfrietssystem för särskilt boende för äldre enligt LOV samt att driva ett av kommunens fyra äldreboenden på entreprenad genom en reserverad upphandling enligt LOU. Grönköpings kommun fattar beslut i enlighet med tjänsteutlåtandet.

Gammelgården skaffar erforderliga tillstånd att bedriva särskilt boende för äldre och ansöker därefter om att få delta i valfrietssystemet. Gammelgården godkänns och kan därefter bereda plats för ytterligare 30 personer samtidigt som kommunen får goda möjligheter att tillgodose behovet av äldreboendeplatser. Därutöver har en annan idéburen organisation aviserat intresse för att ansluta sig till valfrietssystemet. I den reserverade upphandlingen inkom anbud från fyra etablerade idéburna organisationer från andra delar av landet. Samtliga med stor erfarenhet och kompetens att driva äldreboenden. Grönköpings kommun beslutade att tilldela kontraktet till Stiftelsen Werned som offererade det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, enligt utvärderingsgrunden bästa förhållandet mellan pris och kvalitet.

5.2 Typfall 2 – ”Den tyska modellen”

Inspirerade av den ”tyska modellen” fattar Västersunds kommun beslut om att välfärdstjänster inte längre ska utföras av kommunen i egen regi. Skälet till det är att kommunen har identifierat att marknaden på ett bättre sätt kan tillmötesgå invånarnas behov och samtidigt utföra tjänsterna till en lägre kostnad. Kommunen är dock mån om att fler idéburna organisationer ska vara med och utföra den offentligt finansierade välfärden, varför kommunen har beslutat att hälften av välfärdstjänsterna ska upphandlas med stöd av den sedan 1 januari 2023 införda bestämmelsen i 19 kap. 25 a § LOU. Resterande del kommer att upphandlas genom ”vanlig upphandling”.

Beslutet innebär, beträffande kommunens fyra befintliga HVB-hem, att de till hälften ska läggas ut på entreprenad genom ”reserverad upphandling” och att resterande del ska upphandlas enligt ”vanlig upphandling”. I den ”vanliga” upphandlingen ges alla leverantörer, såväl privata som idéburna organisationer, möjlighet att lämna anbud. I den reserverade upphandlingen ges endast leverantörer som uppfyller kraven i 19 kap. 25 a § LOU möjlighet att lämna anbud.

5.3 Typfall 3 – ”Den reviderade upphandlingspolicyn”

Med anledning av den nya bestämmelsen om reserverade upphandlingar i LOU och den kraftigt höjda direktupphandlingsgränsen (8 513 250 kronor) för anskaffning av välfärdstjänster har Borgs kommun antagit en reviderad upphandlingspolicy. I upphandlingspolicyn anges bl.a. följande avseende idéburna organisationer och upphandling av välfärdstjänster.

”Borgs kommun ska alltid sträva efter en varierad leverantörsbas där även idéburna organisationer ska ingå. För upphandling av välfärdstjänster gäller att dessa ska föregås av en marknadsundersökning och/eller RFI (request for information). För det fallundersökningen utvisar att det finns minst två potentiella anbudsgivare i form av idéburna organisationer ska upphandlingen genomföras som en reserverad upphandling enligt 19 kap. 25 a § LOU. Om det visar sig att det inte finns minst två potentiella anbudsgivare i form av idéburna organisationer ska upphandlingen genomföras med vanlig upphandling, dvs. utan tillämpning av 19 kap. 25 a § LOU.

För direktupphandling av välfärdstjänster under tröskelvärdet om 8 513 250 kronor ska följande gälla.

- Kontrollera alltid värdet av kontraktet innan en direktupphandling genomförs. Observera att värdet av tjänster av samma slag under det senaste räkenskapsåret ska ingå vid beräkningen av kontraktsvärdet.
- Direktupphandling av välfärdstjänster ska alltid i första hand reserveras för idéburna organisationer.

- Om möjligt, bör minst tre idéburna organisationer tillfrågas.
- Alla direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor ska dokumenteras. Av dokumentationen ska följande framgå: avtalsföremålet, antalet tillfrågade idéburna organisationer, avtalets löptid och uppskattat totalt värde, uppgift om tilldelad idéburen organisation och uppgift om när avtalet ingicks.

I Borgs kommun finns många äldre kommuninvånare som är i behov av hemkörning av mat- och apoteksvaror. Med anledning av kommunens reviderade upphandlingspolicy ser kommunen nu en möjlighet direktupphandla dessa tjänster. Den idéburna organisationen Arbetskooperativet Travailler har visat intresse för att utföra ifrågavarande tjänster. Vid beräkningen av kontraktsvärdet konstateras att det inte har gjorts några inköp av tjänster av samma slag under det senaste räkenskapsåret som annars skulle ha ingått vid beräkningen av kontraktsvärdet. Kommunen uppskattar det totala kontraktsvärdet till 2 000 000 kronor över en fyraårsperiod. Eftersom det inte finns några andra idéburna organisationer som utför sådana tjänster i kommunen och som kan tillfrågas ingår kommunen ett direktupphandlat avtal med Arbetskooperativet Travailler. Borgs kommun dokumenterar direktupphandlingen i enlighet med direktupphandlingspolicyn.

5.4 Typfall 4 – ”De nischade verksamheterna”

I Region Söderbotten finns ett stort behov av tillgodose kombinerade insatser i form av sjukvård, missbruksvård och diverse sociala insatser för utsatta grupper, t.ex. hemlösa och/eller papperslösa. Sedan många år tillbaka har dessa tjänster anskaffats genom direktupphandling från två olika idéburna stiftelser, Stiftelsen Lilla Le och Stiftelsen Stensötan. Dessa stiftelser har sedan början av 1960-talet nischat sig på att bedriva kombinerade vårdinsatser. Eftersom det ifrågasattes varför Region Söderbotten direktupphandlade dessa tjänster valde Region Söderbotten att genomföra en vanlig upphandling av sjukvård, missbruksvård och diverse sociala tjänster. I upphandlingen inkom anbud från de idéburna stiftelserna Lilla Le och Stensötan samt från de privata bolagen Maximera AB och Lyckhem AB. Maximera AB offererade lägst pris i upphandlingen och tilldelades avtalet. En kort tid efter avtalsstart visade det sig att Maximera AB inte hade kompetens och resurser att utföra de kombinerade vårdinsatserna. Mot denna bakgrund kom Region Söderbotten och Maximera AB överens om att avsluta avtalet i förtid. Detta innebar att Region Söderbotten inte längre hade någon utförare av de kombinerade vårdinsatserna samtidigt

som det alltså fanns ett stort behov av att tillgodose ifrågavarande insatser. Vid Region Söderbottens efterföljande utvärdering av genomförd upphandlingsprocess och det avslutade avtalet konstaterades att det inte finns några privata utförare som kan utföra de kombinerade vårdinsatserna. Under utvärderingen konstaterades också att det framgent särskilt måste fokuseras på egenskaper såsom värdegrund, samlad kompetens och trovärdighet hos utförare för att kunna tillgodose målgruppens behov av kombinerade vårdinsatser. Samtidigt konstaterades att de tidigare avtalen med de idéburna stiftelserna Lilla Le och Stensötan fungerat alldeles utmärkt.

För att tillgodose det aktuella behovet beslutade Region Söderbotten att inrätta ett reserverat valfrihetssystem enligt 1 kap. 2 a § LOV för de kombinerade vårdinsatserna. Beslutet visade sig vara lyckosamt då Stiftelsen Lilla Le och Stiftelsen Stensötan godkändes som utförare. Därutöver godkändes ytterligare en idéburen organisation. Genom det inrättade valfrihetssystemet får målgruppen själva välja utförare och utförarna kan tillgodose hela behovet av de kombinerade vårdinsatserna i Region Söderbotten.

5.5 Typfall 5 – ”Den lokalt förankrade förebyggande insatsen”

I Kusthamns kommun finns cirka 145 000 invånare. Kommunen har under flera år sett en ökande problematik bland unga vuxna i åldern 18–25 år avseende psykisk ohälsa, social isolering och svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Kommunen har identifierat att behovet i stor utsträckning rör förebyggande och lågtröskliga insatser i form av samtalsstöd, meningsfull sysselsättning och social gemenskap, snarare än traditionella behandlingsinsatser.

I kommunen finns den idéburna organisationen Föreningen Hamnljuset, som sedan länge bedriver öppna mötesplatser, mentorsprogram och arbetsinriktade aktiviteter för unga vuxna. Verksamheten är tydligt värdegrundsbaserad, icke-vinstdrivande och starkt lokalt förankrad. Föreningen har vid flera tillfällen samarbetat med kommunen genom projektmedel, men utan långsiktiga avtal.

Mot bakgrund av de nya bestämmelserna om reserverade upphandlingar i LOU beslutar Kusthamns kommun att genomföra en marknadsundersökning avseende förebyggande öppenvårdsinsatser för unga vuxna. Marknadsundersökningen visar att det finns två idéburna organisationer som uppfyller kraven i 19 kap. 25 a § LOU och som har kapacitet att utföra tjänsterna, däribland Föreningen Hamnljuset. Däremot saknas privata aktörer med motsvarande lokala närvaro och helhetsinriktade arbetssätt.

Kommunen beslutar därför att upphandla tjänsterna genom en reserverad upphandling enligt 19 kap. 25 a § LOU. I upphandlingen läggs särskild vikt vid kvalitetskriterier såsom kontinuitet, värdegrund, samverkan med civilsamhället och förmåga att arbeta relationsbaserat med målgruppen. Efter genomförd utvärdering tilldelas kontraktet Föreningen Hamnljuset, som bedöms ha lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet utifrån bästa förhållandet mellan pris och kvalitet.

Genom den reserverade upphandlingen säkerställer Kusthamns kommun långsiktighet i de förebyggande insatserna samtidigt som kommunen stärker civilsamhällets roll i utförandet av offentligt finansierade välfärdstjänster. Kommunen konstaterar även att den valda upphandlingsformen bidrar till ökad stabilitet för målgruppen och minskat behov av mer ingripande och kostsamma insatser längre fram.

5.6 Typfall 6 – ”Det arbetsintegrerande kooperativet”

Solberga kommun har under flera år haft behov av att tillhandahålla sysselsättnings- och arbetsträningsinsatser för personer som står långt från arbetsmarknaden. Kommunen har tidigare löst detta genom att driva verksamheten i egen regi, men har nu beslutat att se över möjligheterna att låta externa aktörer ta över utförandet.

I kommunen finns det arbetsintegrerande sociala företaget Kooperativet Framåt, en ekonomisk förening som ägs och drivs gemensamt av sina anställda. Kooperativet bedriver sedan flera år arbetsträning, praktikplatser och sysselsättningsinsatser och har ett starkt lokalt förtroende. Verksamheten återinvesterar löpande eventuella överskott i den egna verksamheten.

Kommunen genomför en marknadsanalys och konstaterar att det i kommunen och dess närområde finns ytterligare ett par organisationer med liknande struktur och inriktning. Kommunen bedömer att tjänsterna i fråga, sysselsättnings- och arbetsträningsinsatser, omfattas av relevanta CPV-koder enligt 19 kap. 25 § LOU. Eftersom kommunen bedömer att de aktuella organisationerna uppfyller samtliga tre villkor i bestämmelsen, dvs. att de har ett offentligt uppdragssyfte kopplat till tjänsterna, att de återinvesterar eventuell vinst, samt att de har en lednings- och ägarstruktur grundad på personalens ägande och deltagande, beslutar kommunen att genomföra en reserverad upphandling enligt 19 kap. 25 § LOU.

Upphandlingen annonseras och anbud inkommer från Kooperativet Framåt samt två andra organisationer med motsvarande struktur. Efter utvärdering tilldelas kontraktet Kooperativet Framåt, som bedöms ha lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Kontraktet löper på tre år, i enlighet med den maximala löptid som bestämmelsen tillåter.

När kontraktstiden löper ut och kommunen åter har behov av att upphandla tjänsterna konstaterar kommunen att Kooperativet Framåt, som redan har haft ett kontrakt med stöd av bestämmelsen under de senaste tre åren, inte på nytt kan tilldelas kontrakt med stöd av 19 kap. 25 § LOU av samma myndighet. Kommunen annonserar därför upphandlingen på nytt. Kooperativet Framåt kan visserligen inte tilldelas kontrakt denna gång, men övriga organisationer som uppfyller villkoren i bestämmelsen är välkomna att lämna anbud.

6 Erfarenheter efter tre års tillämpning av bestämmelserna

6.1 Inledning

När denna vägledning togs fram år 2023 hade ännu ingen reserverad upphandling eller valfrihetssystem genomförts. Vid revideringen av vägledningen, nästan tre år senare, kan det konstateras att bestämmelserna har tillämpats i praktiken och att en reserverad upphandling dessutom varit föremål för överprövning.

6.2 Exempel på genomförda reserverade upphandlingar och valfrihetssystem

Under 2023 annonserade Region Stockholm en reserverad upphandling avseende vård för personer med posttraumatiskt stressyndrom som konsekvens av sexuellt våld och/eller krigs-, tortyr- och migrationsrelaterade traumatiska händelser. Ramavtalet tilldelades Ersta diakoni. Ersta traumabehandling tar emot remisser från vårdcentral och psykiatrisk öppenvårdsmottagning. På Ersta traumabehandling arbetar psykiatriker, psykolog, psykoterapeut, kurator samt fysioterapeut med kunskap och erfarenhet av PTSD.

Under 2024 annonserade Göteborgs stad en reserverad upphandling avseende insatsen "Bostad Först". Ramavtalet avsåg tjänster bestående av stödinsatser som tillhandahålls av ett mobilt och lättillgängligt stödteam, där deltagarens individuella behov står i centrum i enlighet med metoden Bostad Först. Ramavtal tilldelades Skyddsvärnet i Göteborg, Göteborgs Räddningsmission och Göteborgs Stadsmission.

Samma år genomförde Göteborgs stad även en reserverad upphandling avseende drift av kök och måltidsproduktion. Syftet med ramavtalet är att den som driver köket ska bedriva arbetsträning för personer inom sysselsättningsverksamheten "Smedjan". Ramavtal tilldelades Göteborgs Stadsmission som har lång erfarenhet av att erbjuda arbetsträning till personer som har varit utanför arbetsmarknaden.

6.2 Exempel på genomförda reserverade upphandlingar och valfrihetssystem forts.

Under 2024 annonserade Uppsala kommun en reserverad upphandling avseende drift av vård- och omsorgsboendet Ferlin. Boendet består av fyra våningsplan med totalt 70 lägenheter. Bakgrunden till den reserverade upphandlingen var att Uppsala kommuns äldrenämnd redan den 19 oktober 2023 hade fattat beslut om att genomföra kommande upphandling av driften av Ferlin som en reserverad upphandling för idéburna organisationer. Detta eftersom nämnden vill öka möjligheterna för idéburna organisationer att medverka inom nämndens intresseområde. Ramavtal tilldelades Ersta diakoni men upphandlingen kom att överprövas av fyra kommersiella vårdbolag. Nedan kan du läsa mer om överprovningen.

Nyköpings kommun annonserade en upphandling avseende skyddat boende under 2024. Upphandlingen syftade till att säkerställa skyddat boende på hemorten i de fall omständigheterna kring den enskilda individens situation krävde det.

Under 2025 reserverade Kristianstad kommun en upphandling avseende "Tillväxtplatser". Syftet med upphandlingen var att färre kommunmedborgare ska uppbära ekonomiskt bistånd med målet att minska arbetslösheten inom kommunen. Inom ramen för insatsen ska deltagaren, med stöd av den idéburna organisationen, så snabbt som möjligt komma i arbete eller utbildning och därigenom bryta sin arbetslöshetssituation. Ramavtalet tilldelades Kristianstads Lego AB (svb)¹⁷. Bolaget är ett arbetsintegrerande socialt företag som sedan 1996 arbetar för att integrera människor i arbetslivet.

Därtill kan nämnas Sölvesborgs kommun, som under 2025 har genomfört två reserverade upphandlingar. Den ena upphandlingen avsåg skolläkartjänster och den andra simundervisning. I båda fallen tilldelades kontrakt till Stiftelsen Valjeviken. Vidare kan nämnas Region Stockholms reserverade valfrihetssystem avseende geriatrisk vård, inom vilket Ersta diakoni och Stockholms Sjukhem för närvarande är auktoriserade leverantörer. Därutöver kan nämnas Bodens kommuns reserverade upphandling av arbetslivstjänster, där Yalla Boden ekonomisk förening tilldelades avtal, samt Linköpings kommuns reserverade upphandling av öppenvård för personer i hemlöshet med beroendeproblematik, där Linköpings Stadsmission tilldelades avtal.



¹⁷ Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb).

6.3 Praxis

Som framgår ovan överprövades Uppsala kommuns reserverade upphandling av vård- och omsorgsboendet Ferlin. Den 9 maj 2025 meddelade Förvaltningsrätten i Uppsala dom, varigenom ansökningarna om överprövning från Attendo Sverige AB, Forenade Care AB, Norlandia Care AB och Vardaga Äldreomsorg AB avslogs.¹⁸ Vårdbolagen ansåg att det saknades sakliga skäl att reservera upphandlingen och påstod att reservationen utgjorde en otillåten negativ särbehandling av vinstdrivande bolag. Förvaltningsrätten konstaterade att det åligger den som ansöker om överprövning att visa att det föreligger skäl för ingripande och fann att vårdbolagen inte hade visat att kommunen agerat i strid med LOU eller EU-rätten. Förvaltningsrätten fann att Uppsala kommun haft rätt att reservera upphandlingen för idéburna organisationer.

De fyra vårdbolagen överklagade förvaltningsrättens dom till kammarrätten. Kammarrätten i Stockholm meddelade dom den 9 oktober 2025.¹⁹ Kammarrätten konstaterade att det följer av 19 kap. 25 a § LOU och EU-domstolens dom i Asade att det är tillåtet att reservera deltagandet i en upphandling för idéburna organisationer under förutsättning att det finns sakliga skäl för det. Därefter konstaterade kammarrätten att parterna är oense om vilka sakliga skäl som ska vara uppfyllda och om kommunen uppfyllt dessa.

Kammarrätten konstaterar därefter att en förutsättning för ett ingripande enligt LOU är att den överträdelse som upphandlande myndighet gjort sig skyldig till har medfört att leverantören har lidit skada eller kan komma att lida skada. Kammarrätten hänvisade till Högsta förvaltningsdomstolen som har uttalat att den skada som åberopas ska vara hänförlig till möjligheten att konkurrera i den upphandling som begärs överprövad (HFD 2022 ref. 4).

Vårdbolagen gjorde gällande att det hade skett en överträdelse som bestod i att det saknas sakliga skäl för kommunen att reservera upphandlingen för idéburna enligt 19 kap. 25 a § LOU. I fråga om skada hade vårdbolagen angett att de som kommersiella aktörer inte har kunnat delta i upphandlingen till följd av kommunens otillåtna reservation. Kammarrätten konstaterade att vårdbolagen, som ostridigt inte är idéburna organisationer, inte hade kunnat delta eller tilldelas kontrakt i en upphandling som reserverats för idéburna organisationer.

Att under sådana förhållanden göra en bedömning av om kommunen har utformat upphandlingen i enlighet med EU-rättens krav på sakliga skäl blir inte aktuellt eftersom det inte påverkat vårdbolagens möjligheter att lämna anbud i upphandlingen. Det räcker inte att man har haft "intresse" av att tilldelas kontrakt. Vårdbolagen hade inte visat att den påstådda bristen medfört att vårdbolagen har lidit skada eller kan komma att lida skada.

.....

¹⁸ Förvaltningsrätten i Uppsala, mål nr 3923-24, 3931-24, 3932-24, 3933-24.

¹⁹ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 3046-25, 3048-25, 3049-25 och 3053-25.

6.3 Praxis, forts.

Kammarrättens dom innebär ett ytterligare förtydligande genom att fokus tydligt förskjuts till skaderekvisitet enligt LOU. Även om kammarrätten konstaterade att reserverade upphandlingar för idéburna organisationer förutsätter sakliga skäl, fann domstolen att en prövning av dessa skäl inte aktualiserades i det aktuella målet. Skälet var att de klagande vårdbolagen, som ostridigt inte uppfyllde kraven för att vara idéburna organisationer, under inga omständigheter hade kunnat delta i eller tilldelas kontrakt i upphandlingen. Kammarrätten klargjorde därmed att det inte är tillräckligt att en leverantör har haft ett allmänt affärsintresse av att tilldelas kontraktet. För att domstolen ska kunna ingripa krävs att den påstådda överträdelsen faktiskt har påverkat leverantörens möjlighet att konkurrera i den aktuella upphandlingen. När en leverantör redan på förhand faller utanför den tillåtna leverantörskretsen kan denne inte anses ha lidit, eller riskera att lida, skada i LOU:s mening.

Avgörandet innebär i praktiken att kommersiella vinstdrivande aktörer, som ostridigt inte uppfyller kraven för att vara idéburna organisationer, har ett mycket begränsat utrymme att angripa reserverade upphandlingar enligt 19 kap. 25 a § LOU, eftersom de inte kan visa skada i den mening som krävs för ingripande enligt LOU. Domen överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen, som den 18 december 2025 beslutade att inte bevilja prövningstillstånd.²⁰ Att Högsta förvaltningsdomstolen inte meddelar prövningstillstånd innebär i regel att det saknas prejudikatintresse, varigenom kammarrättens dom står fast och vinner laga kraft.

Även ett mål om valfrihetssystem enligt LOV har prövats sedan lagstiftningen infördes. I dom den 11 december 2025 avlog Förvaltningsrätten i Stockholm Capio Legevisitten AB:s ansökan om rättelse av Region Stockholms beslut att inrätta ett valfrihetssystem för geriatrisk vård reserverat för idéburna organisationer.²¹ Bolaget gjorde gällande att reservationen stred mot likabehandlingsprincipen och att det saknades sakliga skäl enligt EU-rätten. Förvaltningsrätten konstaterade att det enligt LOV under vissa förutsättningar är tillåtet att reservera deltagandet i ett valfrihetssystem för idéburna organisationer och att Capio ostridigt inte är en idéburen aktör. Domstolen fann att bolaget, oavsett hur reservationen hade utformats, inte hade kunnat delta i LOV-systemet och därför inte visat att det lidit eller riskerade att lida skada i LOV:s mening. En prövning av om reservationen uppfyllde EU-rättens krav på sakliga skäl aktualiserades därmed inte. Förvaltningsrätten hänvisade även till Kammarrätten i Stockholms avgörande rörande Uppsala kommuns reserverade upphandling och fann, i likhet med kammarrätten, att en prövning av de påstådda bristerna inte aktualiserades när den klagande leverantören inte omfattades av den tillåtna leverantörskretsen.

²⁰ Högsta förvaltnings domstolens beslut i mål nr 6312-6315-25.

²¹ Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 4640-25.

6.4 Norsk praxis

I Norge har frågan om reserverade upphandlingar prövats av Høyesterett (Högsta domstolen).²² Målet rörde frågan om Oslo kommun haft rätt att reservera en upphandling av drift av sykehjem (särskilda boenden) för idéburna organisationer. Upphandlingen avsåg drift av 800 långtidsplatser. Efter att både tingretten (tingsrätten) och lagmannsretten (hovrätten) funnit att reservationen var otillåten, prövade Högsta domstolen frågan om Oslo kommun haft rätt att reservera upphandlingen av 800 långtidsplatser för idéburna organisationer. Högsta domstolens konstaterade att välfärdstjänster har en särställning inom EU:s upphandlingsrätt. De omfattas av det så kallade "förenklade upphandlingsregelverket" i direktiv 2014/24/EU. Samtidigt framhöll Högsta domstolen att en reservation av upphandlingar i princip strider mot likabehandlingsprincipen, om den inte kan hänföras till ett undantag (p. 62).

Högsta domstolen hänvisade till de domstolsskapade undantag i EU- och EFTA-domstolarnas praxis som innebär att upphandling av välfärdstjänster kan reserveras för idéburna organisationer, även utanför de uttryckliga undantag som följer av upphandlingsdirektivet. Högsta domstolen hänvisade särskilt till EFTA-domstolens rådgivande yttrande i samma mål, där det slogs fast att EES-staterna²³ har ett betydande handlingsutrymme när de organiserar sina välfärdssystem och att staten inom ramen för sin befogenhet att organisera välfärdssystemet, kan anse att systemets mål förutsätter att privata aktörer endast ges tillträde som leverantörer av välfärdstjänster om de är idéburna (p. 65–67).

Mot denna bakgrund redogör Högsta domstolen för de materiella villkor som enligt EU-domstolens praxis måste vara uppfyllda för att en sådan reservation ska vara tillåten. För det första måste upphandlingen avse tjänster som bygger på principerna om "universalitet och solidaritet", det vill säga tjänster som är tillgängliga för alla som har behov och som ingår i ett offentligt välfärdssystem. Domstolen konstaterar att sykehjemstjänster uppfyller dessa kriterier (p. 71–74).

För det andra måste de aktörer som gynnas av reservationen vara idéburna i "materiell mening". Det innebär att de i huvudsak ska vara etablerade för att tjäna allmänna och sociala intressen, att de inte får styras av kommersiella vinstintressen och att eventuella överskott ska återinvesteras i organisationen. Högsta domstolen klargör att kravet på att den idéburna aktören inte får ha något vinstsyfte hänger samman med kravet på att eventuellt överskott ska återinvesteras i de sociala mål av allmänintresse som aktören verkar för (p. 75–81).


²² Norges Høyesteretts dom av den 8 december 2025 i mål HHR-2025-2425-A, sak nr. 25-027782SIV-HRET.

²³ Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Samarbetsavtalet med EU utvidgar den inre marknaden också till bl a Norge.

6.4 Norsk praxis, forts.

För det tredje behandlar Högsta domstolen kravet på "budsjettmässig effektivitet". Högsta domstolen avvisar vårdbolagens tolkning att detta skulle innebära ett krav på att reservationen måste leda till lägre kostnader än en "vanlig" upphandling. Med hänvisning till EU-domstolens praxis (bl.a. ASADE II) slås det fast att det inte strider mot unionsrätten att utesluta kommersiella aktörer även om dessa hypotetiskt hade kunnat erbjuda lägre pris. Avgörande är i stället att reservationen faktiskt bidrar till de sociala och solidariska mål som välfärdssystemet bygger på och att konkurrens sker mellan idéburna organisationer (p. 82–89).

Högsta domstolen slog sammanfattningsvis fast att norsk rätt, i ljuset av EU- och EFTA-domstolens praxis, ger ett betydande utrymme för det offentliga att organisera välfärdstjänster utifrån sociala och samhälleliga mål, inklusive att rätten reservera upphandlingar för idéburna aktörer. Domen innebär att det finns ett tydligt rättsligt stöd för den konstruktion som även den svenska lagstiftningen om reserverade upphandlingar vilar på.

6.5 Sammanfattade slutsatser

Sammantaget visar erfarenheterna efter tre års tillämpning att bestämmelserna om reserverade upphandlingar och valfrihetssystem har kommit till konkret och varierad användning inom flera välfärdsområden. Tillämpningen har omfattat såväl vård och omsorg som arbetsmarknadsinsatser, bostadssociala åtgärder och utbildningsnära verksamhet. Den rättsliga prövning som hittills skett i Sverige visar att överprövningar från kommersiella aktörer möter processuella hinder enligt LOU (och LOV). Det innebär i praktiken att kommersiella vinstdrivande aktörer redan på förhand faller utanför den tillåtna "leverantörskretsen". Det bekräftas av Högsta förvaltningsdomstolen beslut att inte meddela prövningstillstånd i det hittills enda kammarrättsavgörandet på området (Uppsala kommuns reserverade upphandling av vård- och omsorgsboendet Ferlin), varigenom kammarrättens bedömning står fast. Den norska Høyesterettsdomstolens avgörande ger därutöver ett tydligt stöd för att reserverade upphandlingar av välfärdstjänster ryms inom EU- och EES-rätten.

Det finns flera skäl för kommuner, regioner och statliga myndigheter att eftersträva fler idéburna aktörer i leverans av välfärdstjänster. Utgångspunkten i värdegrunden och avsaknaden av krav från ägaren på vinstutdelning innebär att alla medel kan användas direkt för att utföra uppdraget samt till att utveckla välfärdens möjligheter att möta samhällets behov. De idéburnas ursprung och karaktär gör att de dessutom många gånger finns mycket närmre de personer som verksamheterna är till för. De möter människor i ögonhöjd och har goda förutsättningar att anpassa sina insatser efter komplexa och utmanande behov. Att förbättra förutsättningarna för idéburna aktörer stämmer även överens med regeringens målsättning i Färdplan för de offentliga affärerna 2025-2030. Sedan halvårsskiftet 2025 finns en ny socialtjänstlag som i mycket högre grad tar syfte på förebyggande och tidiga insatser, sådant som den idéburna sektorn och civilsamhället i övrigt har stor kompetens inom. Genom att nyttja möjligheterna i LOV och LOU ges det offentliga bättre möjligheter att möta invånarnas behov och värna våra gemensamma resurser.

7 Käll- och litteraturförteckning

Rättsakter från EU

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och upphävande av direktiv 2004/18/EG

Offentligt tryck från Sverige

Prop. 2021/22:5, Ett förenklat upphandlingsregelverk

Prop. 2021/22:135, Idéburen välfärd

Prop. 2017/18:158, Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden

Prop. 2015/16:195, Nytt regelverk om upphandling

SOU 2019:56, Idéburen välfärd

SOU 2014:51, Nya regler om upphandling

Europeiska unionens domstol

Mål C-436/20, Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE)

Mål C-50/14, Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autoleggio (CASTA) and Others v Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4) and Regione Piemonte

Mål C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 "Spezzino" m.fl. mot San Lorenzo Soc. coop. Sociale och Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus

Mål C-70/95, Sodemare SA, Anni Azzurri Holding SpA och Anni Azzurri Rezzato Srl mot Regione Lombardia

Praxis

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i mål nr 5671-20 (HFD 2021 ref. 48)

Högsta förvaltningsdomstolens beslut i mål nr 6312-6315-25

Norges Høyesteretts avgörande i mål HHR-2025-2425-A, sak nr. 25-027782SIV-HRET

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 3046-25, 3048-25, 3049-25 och 3053-25

Förvaltningsrätten i Uppsala, mål nr 3923-24, 3931-24, 3932-24, 3933-24

Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 4640-25

Övriga rapporter och utredningar

Arnesen, Daniel., Sivesind, Karl Henrik., Organisasjonlandskap i endring 2009-2019, Fra ideologisk samfunnsendring til individuell utfodelse? 2020:5.