

PM – RÄTTSLIG ANALYS INFÖR NÄMNDSBESLUT OM RESERVERAD UPPHANDLING AV SKYDDAT BOENDE

Datum: 2026-03-31

Till: Individ- och familjenämnden, inför sammanträde den 20 maj 2026

Från: Anna Nordström, Upphandlingsbyrån

Ärende: Rättsligt underlag inför ställningstagande till reserverad upphandling av skyddat boende enligt 19 kap. 25 a § LOU

Detta PM utgör ett juridiskt underlag till tjänsteskrivelsen "Underlag inför nämndsbeslut om reserverad upphandling rörande skyddat boende". PM:et redovisar de rättsliga förutsättningarna för reserverad upphandling, relationen till befintlig öppen upphandling samt gränsdragningen mot idéburet offentligt partnerskap (IOP) och andra finansierings- och samverkansformer.

1. INLEDNING OCH SYFTE

Individ- och familjenämnden har identifierat ett behov av att säkerställa långsiktigt hållbara, rättssäkra och kvalitativa insatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn.

Mot denna bakgrund analyseras i detta PM:

- möjligheten att genomföra en reserverad upphandling av skyddat boende enligt 19 kap. 25 a § LOU,
- hur denna upphandlingsform förhåller sig till den öppna upphandling som kommunen nyligen genomfört, samt
- hur gränsen ska dras mellan upphandling, idéburet offentligt partnerskap (IOP) och andra finansieringsformer.

I analysen beaktas särskilt att kommunen redan har ett upphandlat avtal för skyddat boende, samt att olika upphandlings- och samverkansformer kan samexistera parallellt, förutsatt att detta sker på ett sakligt, transparent och proportionerligt sätt i enlighet med LOU.

Syftet med PM:et är att ge nämnden ett rättsligt underlag inför ställningstagande till om en reserverad upphandling bör genomföras som ett komplement till befintlig upphandling.

2. BAKGRUND OCH ÖVERSIKT ÖVER AVTALSFORMER

Bestämmelsen i 19 kap. 25 a § LOU är en nationell reglering som infördes i syfte att stärka idéburna organisationers roll inom välfärdsområdet. Bestämmelsen saknar direkt motsvarighet i EU:s upphandlingsdirektiv men bedöms vara förenlig med EU-rätten, under förutsättning att den tillämpas med sakliga skäl och i enlighet med proportionalitets- och transparensprinciperna.

Bestämmelsen har införts som en medveten nationell anpassning i syfte att stärka idéburna organisationers roll inom välfärdsområdet och bedöms vara förenlig med EU-rätten genom krav på sakliga skäl och proportionalitet (jfr prop. 2021/22:135).

2.1. Öppen upphandling enligt LOU

Kommunen har under senare tid genomfört en upphandling av skyddat boende i enlighet med gällande lagstiftning. Denna upphandling utgör en rättsligt korrekt och central del av kommunens försörjning av insatsen.

Efter lagändringen den 1 april 2024 är skyddat boende en tillståndspliktig placeringsform. Detta innebär att leverantörer ska ha giltigt tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att få bedriva verksamheten.

Samtidigt kan det i vissa fall finnas behov av att komplettera en öppen upphandling, exempelvis när särskilda krav på kontinuitet, förtroende, målgruppsanpassning eller idéburen särart bedöms vara av betydelse för verksamheten.

2.2. Reserverad upphandling enligt 19 kap. 25 a § LOU

Sedan den 1 januari 2023 får upphandlande myndigheter reservera upphandlingar av vissa välfärdstjänster för idéburna organisationer.

Skyddat boende klassificeras som en social tjänst enligt Bilaga 2 till LOU (CPV 85311000-2) och kan därmed omfattas av reserverad upphandling.

Reserverad upphandling innebär att:

- deltagandet begränsas till idéburna organisationer,
- upphandlingen fortfarande genomförs enligt LOU med krav på konkurrens, transparens och uppföljning,
- avtal kan tecknas med längre löptid än enligt den äldre reservationsregeln,
- kommunen kan upphandla individplaceringar inom ramen för socialtjänstens ansvar.

Det är därmed en upphandlingsform som möjliggör idéburna aktörer inom ramen för gällande upphandlingslagstiftning.

2.3. Idéburet offentligt partnerskap (IOP)

IOP är inte en upphandlingsform enligt LOU utan en samverkansform. IOP kan användas när:

- det inte är fråga om köp av en individuellt definierad tjänst,
- insatsen inte avser biståndsbeslutad placering eller annan individuell myndighetsutövning,
- parterna gemensamt bidrar till en samhällsnyttig verksamhet.

Efter lagändringen den 1 april 2024 är det inte rättsligt möjligt att reglera skyddat boende genom IOP. Kommunens befintliga IOP-avtal är därför korrekt avgränsade till att inte omfatta skyddat boende.

3. RESERVERAD UPPHANDLING AV SKYDDAT BOENDE-RÄTTLIG BEDÖMNING

3.1. Tjänstens art

Skyddat boende utgör en social tjänst inom Bilaga 2 till LOU och kan därför, med korrekt CPV-kodning, omfattas av reserverad upphandling enligt 19 kap. 25 a § LOU.

3.2. Avtalslängd

Till skillnad från den äldre reservationsregeln i 19 kap. 25 § LOU finns ingen lagstadgad treårsgräns för avtal enligt 25 a §. Avtalslängden måste dock vara proportionerlig.

Avtal om 4–6 år med möjlighet till förlängning bedöms kunna vara rättsligt försvarbara för skyddat boende, med hänsyn till behov av stabilitet, kvalitet, personalförsörjning och investeringar.

3.3. Parallella upphandlingar

Det är rättsligt möjligt att låta en reserverad upphandling samexistera med en redan genomförd öppen upphandling, förutsatt att kommunen tydligt kan motivera upplägget.

Sådana motiv kan exempelvis vara:

- olika målgrupper eller differentierade behov,
- särskilda kvalitets- eller kompetenskrav,
- behov av idéburen särart och särskilt förtroendekapital,
- kapacitets- och tillgänglighetsskäl,
- behov av att minska sårbarhet och säkra tillgång till insatsen.

För att upplägget ska vara hållbart behöver kommunen vara tydlig med hur den reserverade upphandlingen förhåller sig till den öppna upphandlingen, vilken funktion respektive avtal fyller och varför uppdelningen är proportionerlig. Eventuella lokala etableringskrav bör inte användas som kvalificeringskrav i anbudsfasen.

3.4. Domstolsrisk och talerätt

Praxis från 2025, bland annat Kammarrätten i Stockholm i mål 3053–25 och 3046–25, visar att kommersiella aktörer som inte är idéburna normalt saknar talerätt vid överprövning av reserverade upphandlingar enligt 19 kap. 25 a § LOU, eftersom de inte kan visa skada enligt 20 kap. 6 § LOU.

Överprövningsrisken är därmed generellt lägre än vid öppen upphandling. Det förutsätter dock att kommunen kan visa sakliga skäl för reservationen och att upphandlingen utformas i enlighet med likabehandlings-, proportionalitets- och transparensprinciperna, samt att kommunen korrekt tillämpar bestämmelsens materiella förutsättningar.

4. FORMELLA KRAV FÖR IDÉBURNA AKTÖRER

För att kunna delta i en reserverad upphandling enligt 19 kap. 25 a § LOU krävs att leverantören är en idéburen organisation i materiell mening.

Det avgörande är att organisationen uppfyller de materiella kraven i lag (2022:900), såsom:

- allmännyttigt syfte,
- självständighet från stat, region och kommun,
- begränsningar av värdeöverföringar,
- avsaknad av offentligt bestämmande inflytande.

Formell registrering hos Kammarkollegiet är inte ett absolut rättsligt krav, men utgör ett starkt och praktiskt bevismedel. Kommunen kan därför av rättssäkerhets- och kontrollskäl kräva registrering eller likvärdig dokumentation som visar att de materiella kraven är uppfyllda.

För skyddat boende ska leverantören dessutom inneha giltigt IVO-tillstånd. Ett sådant tillstånd bör som huvudregel krävas senast vid kontraktsstat eller före första placering. Att kräva färdigt tillstånd redan vid anbudstidpunkten kan i vissa fall vara möjligt men bör bedömas mot proportionalitetsprincipen.

Det bör även övervägas att i kontraktsvillkoren reglera att leverantören under hela kontraktstiden ska upprätthålla de krav som gäller för idéburen organisation.

5. BEDÖMNING AV BEFINTLIGA IOP-AVTAL OCH ALTERNATIVA TJÄNSTER

IOP är som nämnts en samverkansform och inte ett sätt att köpa individuella insatser.

En central rättslig utgångspunkt är att kommunen inte bör upphandla, finansiera eller avtalsreglera någon form av boende för våldsutsatta kvinnor som i praktiken ersätter eller efterliknar skyddat boende utan att verksamheten omfattas av tillståndsplikt och tillsyn enligt gällande lagstiftning.

Efter den 1 april 2024 är skyddat boende en särskild placeringsform enligt socialtjänstlagstiftningen. Det är verksamhetens faktiska innehåll, inte dess benämning, som avgör den rättsliga klassificeringen.

Kommunens handlingsutrymme ligger därför i att tydligt separera boendet från stödinsatserna runt individen.

5.1. Befintliga IOP-verksamheter

Befintliga IOP-avtal som avser öppna stödinsatser, rådgivning, gruppverksamhet, information, opinionsbildning, mötesplatser och andra frivilliga eller förebyggande verksamheter kan vara rättsligt möjliga, så länge de inte avser skyddat boende eller andra individuellt definierade socialtjänstinsatser mot ersättning.

Sådana verksamheter lämpar sig fortsatt för IOP eller föreningsbidrag när de:

- inte är biståndsbeslutade,
- inte avser individuella placeringar,
- inte utgör köp av en tydligt definierad tjänst,
- bygger på idéburen särart och civilsamhällets engagemang.

5.2. Möjlighet att upphandla vissa tjänster istället

Kommunen kan överväga om vissa tydligt avgränsade och individnära insatser bör upphandlas i stället för att regleras genom IOP, exempelvis:

- individuella stödsamtal eller krisstöd på uppdrag av socialtjänsten,
- strukturerade stödprogram med fastställda metoder,
- stödinsatser kopplade till biståndsbeslut men utan boendeinslag,
- barn- och föräldrastöd som utformas som individuella sociala tjänster.

Sådana tjänster kan upphandlas som sociala tjänster enligt Bilaga 2 LOU och kan, om kommunen bedömer det lämpligt, även bli föremål för reserverad upphandling.

5.3. Översikt – vad kan upphandlas och vad ska inte upphandlas

Typ av insats	Upphandlingsbar	Rättslig kommentar
Skyddat boende	Ja	Endast som tillståndspliktig verksamhet med IVO-tillstånd. Kan upphandlas, lämpligen genom reserverad upphandling enligt 19 kap. 25 a § LOU.
Socialt stödboende för våldsutsatta	Nej	Riskerar att bedömas som kringgående av lagstiftningen om skyddat boende.
Akutboende utan skyddsbedömning	Ja, med försiktighet	Endast om verksamheten inte tillgodoser skyddsbehov enligt definitionen av skyddat boende.
Individuellt krisstöd/stödsamtal	Ja	Social tjänst utan boende. Lämplig för upphandling eller reserverad upphandling.
Eftervård/utslussningsstöd	Ja	Förutsätter att leverantören inte tillhandahåller boende.
Barn- och föräldrastöd kopplat till våld	Ja	Kan upphandlas som social tjänst.
Öppna stödverksamheter, opinionsbildning	Nej	Lämpligt för IOP eller föreningsbidrag, inte upphandling.

6. REKOMMENDATION

- Skyddat boende kan upphandlas genom reserverat förfarande enligt 19 kap. 25 a § LOU.
- Reserverad upphandling kan samexistera med kommunens redan genomförda öppna upphandling, förutsatt att detta motiveras sakligt, transparent och proportionerligt.
- IOP ska inte användas för skyddat boende eller andra tillståndspliktiga placeringsformer.
- Befintliga IOP-avtal kan bestå för öppna, förebyggande och frivilliga insatser som inte utgör individuellt upphandlade socialtjänstinsatser.
- Kommunen kan överväga att upphandla vissa individnära stödinsatser för att stärka rättssäkerhet, likabehandling och uppföljningsbarhet.

7. SAMLAD SLUTSATS

Reserverad upphandling enligt 19 kap. 25 a § LOU utgör ett rättsligt robust och ändamålsenligt verktyg för kommunen att tillgodose behovet av skyddat boende genom idéburna aktörer.

En sådan upphandling kan, om den motiveras och utformas korrekt, samexistera med kommunens befintliga öppna upphandling. Genom en medveten kombination av öppen upphandling, reserverad upphandling och väl avgränsade IOP kan kommunen säkerställa regelefterlevnad, kvalitet, kontinuitet och civilsamhällets viktiga roll inom välfärdsområdet.

Umeå, 2026-03-31

Anna Nordström

Upphandlingsjurist

Upphandlingsbyrån