

Datum:
2026-09-22

Diarienummer:
OSN-2026-00691

Vård- och omsorgsförvaltningen
Tjänsteskrivelse

Omsorgsnämnden

Handläggare:
Carolina Williamsson

Möjlighet att öka den idéburna sektorns delaktighet genom upphandling

Förslag till beslut

Omsorgsnämnden beslutar

1. **att** lägga utredningen till handlingarna.

Ärendet

Omsorgsnämnden beslutade den 20 april 2026, § 31, att ge förvaltningen i uppdrag att utreda hur den idéburna sektorns delaktighet kan öka genom upphandling inom nämndens verksamhetsområde.

Den samlade bedömningen är att reserverad upphandling kan vara ett möjligt verktyg inom vissa avgränsade delar av omsorgsnämndens verksamhetsområde. Utredningen utgör ett underlag för fortsatt ställningstagande och beredning, men inte ett färdigt förslag till upphandling.

Beredning

Ärendet har beretts av enheten avtal och uppföljning inom vård- och omsorgsförvaltningen i samverkan med avdelningen Upphandling på kommunledningskontoret.

Utredningen har genomförts genom dokumentgenomgång, intern kartläggning, skriftliga inspel, omvärldsbevakning, nationell enkät till kommuner, riktad förfrågan inom R12-nätverket samt en marknadsundersökning i form av en RFI riktad till idéburen sektor.

Föredragning

Lagen om offentlig upphandling innehåller bestämmelser som gör det möjligt att reservera deltagandet i vissa upphandlingar till idéburna organisationer. En sådan upphandling innebär att endast leverantörer som uppfyller lagens krav för den aktuella upphandlingsformen får lämna anbud.

Utredningen visar att förutsättningarna behöver prövas i varje enskilt fall. Det behöver bland annat bedömas om tjänsten omfattas av bestämmelserna, om det finns relevanta idéburna aktörer, om uppdraget kan avgränsas tydligt och om kommunen kan säkerställa kvalitet, kontinuitet, rättssäkerhet och uppföljning under avtalstiden.

De möjliga fördelarna med reserverad upphandling ligger främst i att idéburna organisationer kan bidra med lokal förankring, målgruppskännedom, tillit, flexibilitet och kompletterande arbetssätt. Samtidigt finns risker kopplade till begränsad konkurrens, få möjliga anbudsgivare, aktörernas kapacitet, ansvarsfördelning, kvalitet och kontroll samt påverkan på befintliga verksamheter, avtal och samverkansformer.

Förvaltningen bedömer att fortsatt hantering bör utgå från de områden där marknadsbilden, de rättsliga förutsättningarna och verksamhetens behov sammantaget ger bäst förutsättningar för ett avgränsat uppdrag. Ett eventuellt fortsatt arbete behöver därför omfatta fördjupad analys av behovsbild, målgrupp, marknadens kapacitet, ekonomiska och organisatoriska konsekvenser, kravställning samt relationen till befintliga avtal, bidrag och samverkansformer.

Ekonomiska konsekvenser

Beslutet att godkänna utredningen medför inga direkta ekonomiska konsekvenser. Om nämnden i ett senare skede beslutar att gå vidare med fortsatt beredning eller en konkret upphandling behöver ekonomiska konsekvenser analyseras inom ramen för det arbetet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 22 september 2026
- Bilaga 1, Utredning om att öka den idéburna sektorns delaktighet genom upphandling

Vård- och omsorgsförvaltningen

Lenita Granlund
Förvaltningsdirektör

Utredning om att öka den idéburna sektorns delaktighet genom upphandling

Dokumenttyp: Rapport

Berörd verksamhet: Uppsala kommun, omsorgsnämnden

Handläggare: Carolina Williamsson

Datum: 2026-09-18

Diarienummer: OSN-2026-00309

Innehåll

1. Sammanfattning	3
2. Bakgrund och uppdrag.....	3
3. Metod och genomfört arbete.....	4
4. Avgränsningar och begränsningar	4
5. Nuläge inom omsorgsnämndens verksamhetsområde	5
6. Rättsliga utgångspunkter	5
7. Omvärldsbevakning och marknadsbild.....	5
7.1 Nationell enkät till kommuner	6
7.1.1 Kommunernas arbete med reserverad upphandling	6
7.1.2 Verksamhetsområden	6
7.1.3 Erfarenheter och identifierade hinder	6
7.1.4 Vidare erfarenhetsutbyte med Uppsala kommun.....	7
7.1.5 Möjliga nyttor	7
7.2 R12-förfrågan	7
7.3 Tidigare och närliggande upphandlingar	8
7.4 RFI och marknadsundersökning.....	9
7.4.1 Syfte och genomförande	9
7.4.2 Analysmetod	9
7.4.3 Identifierade verksamhetsområden	9
7.4.4 Kompletterande mervärden	10
7.4.5 Förutsättningar för deltagande i upphandling	10
7.4.6 Behov av fortsatt dialog och fördjupad analys	10
7.4.7 Sammanfattande bedömning av RFI-underlaget	10
7.5 Sammanfattande marknadsbild	11
8. Verksamhetsperspektiv och möjliga mervärden.....	11
9. Identifierade risker	12
9.1 Juridiska risker	13
9.2 Risk för begränsad konkurrens och svag marknad.....	13
9.3 Risk kopplad till kapacitet och kontinuitet.....	13
9.4 Risk för minskad styrbarhet och otydligt ansvar.....	13
9.5 Risk kopplad till kvalitet och kontroll	14
9.6 Risk för påverkan på befintlig verksamhet och samverkan.....	14
9.7 Risk för att mervärdet inte realiseras.....	14
9.8 Samlad bedömning.....	14
10. Slutsats och fortsatt hantering.....	15
11. Källor och underlag.....	15

1. Sammanfattning

Omsorgsnämnden beslutade den 20 april 2026 att ge förvaltningen i uppdrag att utreda hur den idéburna sektorns delaktighet kan öka genom upphandling inom nämndens verksamhetsområde. Utredningen bygger på omvärldsbevakning av jämförbara kommuner (R12), nationell enkät till kommuner, interna verksamhetsinspel, brukarombudets inspel samt RFI och marknadsundersökning riktad till idéburna organisationer.

Den samlade bedömningen är att reserverad upphandling kan vara ett möjligt verktyg inom vissa avgränsade delar av omsorgsnämndens område, men inte som en generell och regelmässig tillämpning av upphandling. Utredningen pekar främst mot att sysselsättning, arbetsträning och arbetsrehabiliterande insatser enligt SoL samt vissa öppna och lågtröskliga verksamheter är de verksamhetsområden som framstår som mest relevanta för fortsatt analys av reserverad upphandling. För mer omfattande, personalintensiva samt verksamheter med nära koppling till myndighetsbeslut, individuppföljning eller kommunens samlade stödstruktur, framstår marknadsbilden som svagare och risknivån som högre.

De möjliga fördelarna med reserverad upphandling är främst lokal förankring, målgruppskänedom, tillit, flexibilitet och kompletterande arbetssätt. Samtidigt finns en central risk att antalet möjliga utförare begränsas, vilket kan minska konkurrensen, ge färre anbud och öka beroendet av enskilda aktörer. Utredningen utgör därför ett underlag för vidare ställningstaganden och inriktningsbeslut, men inte ett färdigt förslag till upphandling.

2. Bakgrund och uppdrag

Omsorgsnämnden har beslutat att ge förvaltningen i uppdrag att utreda förutsättningarna för att använda reserverad upphandling för idéburna organisationer inom nämndens ansvarsområde. Uppdraget framgår av ärendet *Öka den idéburna sektorns delaktighet genom upphandling*, OSN-2026-00309.

Bakgrunden till uppdraget är att lagen om offentlig upphandling, LOU, sedan den 1 januari 2023 innehåller bestämmelser som gör det möjligt att reservera deltagandet i vissa upphandlingar till idéburna organisationer. Inom omsorgsnämndens ansvarsområde kan frågan aktualiseras i verksamheter där idéburna aktörer bedöms kunna bidra till nämndens behov och målgrupper. Även nationellt pågår det uppdrag med syfte att stärka den idéburna sektorns möjligheter att bidra i välfärden. Upphandlingsmyndigheten har ett uppdrag att ta fram ett metodstöd och vägledning kring reserverade kontrakt, detta uppdrag ska redovisas senast den 10 maj 2027.

Syftet med utredningen är att ge omsorgsnämnden ett underlag för fortsatt ställningstagande. Utredningen ska belysa inom vilka verksamhetsområden reserverad upphandling kan vara aktuell, vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda samt vilka möjligheter, begränsningar, risker och konsekvenser som behöver beaktas inför eventuell fortsatt beredning.

3. Metod och genomfört arbete

Utredningen har genomförts genom dokumentgenomgång, intern kartläggning, skriftliga inspel, omvärldsbevakning och marknadsundersökning. Syftet har varit att belysa förutsättningarna för reserverad upphandling ur rättsligt, organisatoriskt och marknadsmässigt perspektiv samt att identifiera vilka verksamhetsområden inom omsorgsnämndens ansvar som kan vara relevanta att bedöma vidare.

Arbetet har omfattat genomgång av nämndens uppdrag och beslutsunderlag, kartläggning av berörda verksamhetsområden, inhämtning av interna verksamhetsperspektiv samt ett skriftligt yttrande från brukarombudet. Därutöver har en nationell enkät till kommuner, en riktad förfrågan inom R12-nätverket och en så kallad Request for Information (hädanefter RFI) med tillhörande marknadsundersökning genomförts. Tidigare och närliggande upphandlingsunderlag inom kommunen har också gåtts igenom.

Underlagen har analyserats samlat för att identifiera återkommande mönster, möjliga verksamhetsområden, juridiska och organisatoriska förutsättningar samt risker och begränsningar. Brukarombudets yttrande har använts som ett kvalitativt komplement för att belysa brukarperspektiv, men utgör inte ett representativt underlag för samtliga målgrupper inom omsorgsnämndens område.

Utredningen bygger på följande underlag:

- Genomgång av beslutsunderlag
- Intern verksamhetskartläggning
- Skriftliga inspel från verksamhet
- Kontakt för brukarperspektiv
- RFI-underlag och intern beredning
- Nationell enkät
- R12-förfrågan
- Genomgång av tidigare och närliggande upphandlingsunderlag inom kommunen

4. Avgränsningar och begränsningar

Utredningen är avgränsad till att belysa förutsättningarna för reserverad upphandling inom omsorgsnämndens verksamhetsområde.

Utredningen bygger på tillgängliga underlag inom ramen för uppdragets tidsperiod. RFI:n, den nationella enkäten och R12-förfrågan ger viktiga indikationer om erfarenheter, intresse och möjliga verksamhetsområden, men utgör inte ett fullständigt marknadsunderlag. Någon fördjupad marknadsdialog, fullständig rättsutredning för varje enskild insats eller samlad konsekvensanalys har inte genomförts. Bedömningarna är därför övergripande och behöver ses som ett underlag för fortsatt beredning.

Avgränsningen innebär också att idéburet offentligt partnerskap, föreningsbidrag och andra samverkansformer endast behandlas i den mån de har betydelse för gränsdragningen mot reserverad upphandling. Utredningen tar inte ställning till om dessa former bör användas inom specifika verksamheter.

5. Nuläge inom omsorgsnämndens verksamhetsområde

Omsorgsnämndens verksamhetsområde omfattar stöd, omsorg och service till personer med funktionsnedsättning enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och socialtjänstlagen, SoL. Nämnden ansvarar även för vissa uppgifter enligt hälso- och sjukvårdslagen, HSL. Utförandet av insatser inom omsorgsnämndens område sker både i kommunal egen regi och genom externa utförare.

Omsorgsnämndens verksamhetsområde omfattar flera typer av insatser och organisatoriska delar. Verksamheterna skiljer sig åt när det gäller rättslig grund, målgrupp, beslutsgång, driftsform, uppföljning och grad av valfrihet eller upphandling. Förutsättningarna för reserverad upphandling varierar därför mellan olika delar av nämndens ansvarsområde och påverkas av uppdragets karaktär, rättsliga grund och organisatoriska sammanhang.

Utredningen utgår från nämndens befintliga verksamhetsområden, men belyser även att idéburen sektors möjliga delaktighet kan avse mer avgränsade delar av ett uppdrag snarare än hela verksamheter. Det kan exempelvis handla om öppna, förebyggande eller socialt inriktade insatser där civilsamhällets nätverk, lokala förankring och frivilliga engagemang kan utgöra ett komplement till kommunens ansvar.

6. Rättsliga utgångspunkter

Utredningen tar sin utgångspunkt i lagen om offentlig upphandling, LOU, och de bestämmelser som gör det möjligt att reservera deltagandet i vissa upphandlingar till idéburna organisationer. En reserverad upphandling innebär att endast leverantörer som uppfyller lagens krav för den aktuella upphandlingsformen får lämna anbud.

För att en upphandling ska kunna reserveras behöver den avse tjänster som omfattas av regelverket och riktas till organisationer som uppfyller kriterierna för idéburna organisationer. Det handlar bland annat om allmännyttigt syfte, hantering av överskott och en struktur som är förenlig med det idéburna ändamålet.

De grundläggande upphandlingsrättsliga principerna gäller även vid reserverade upphandlingar. Krav och villkor behöver därför vara öppna, likabehandlande, proportionerliga och tydligt kopplade till det som ska upphandlas.

Tillämpningen behöver bedömas i varje enskilt fall. Bedömningen bör omfatta om tjänsten omfattas av bestämmelserna, om det finns relevanta idéburna aktörer, om kraven kan utformas rättssäkert och om kommunen kan följa upp villkoren under avtalstiden.

7. Omvärldsbevakning och marknadsbild

Utredningen syftar till att bedöma förutsättningarna för idéburen sektor inom ansvarsområdet, utredningen innehåller därför omvärldsbevakning i flera avseenden. För att återge nuläge i landets kommuner och hur tillämpningen av reserverad upphandling ser ut har både omvärldsbevakning av landets kommuner, de lokala förutsättningarna och marknaden analyserats.

7.1 Nationell enkät till kommuner

Som en del av utredningen genomfördes en nationell enkät riktad till Sveriges kommuner. 92 kommuner svarade på enkäten, vilket motsvarar en tredjedel av landets 290 kommuner. Resultatet ger därmed en bred men inte heltäckande lägesbild. Eftersom deltagandet var frivilligt kan kommuner med ett särskilt intresse för frågan vara överrepresenterade.

7.1.1 Kommunernas arbete med reserverad upphandling

Enkäten visar att reserverad upphandling för idéburna organisationer fortfarande används i begränsad omfattning. Av svaren framgår att 15 kommuner, motsvarande 16,1 procent, har genomfört minst en reserverad upphandling. Tre kommuner har en pågående upphandling och fem planerar att genomföra en. Vidare har fem kommuner utrett frågan, tre utreder den för närvarande och tolv planerar att göra det. Samtidigt svarade 59 kommuner, motsvarande 63,4 procent, att frågan inte är aktuell.

Nulägesfrågan var en flervalsfråga. En kommun kunde exempelvis både ha genomfört en upphandling och samtidigt utreda nya upphandlingar. Antalen och andelarna för de olika svarsalternativen kan därför inte summeras till 100 procent. Resultaten visar dock att det vid sidan av de redan genomförda upphandlingarna finns ett visst växande intresse bland kommuner som utreder eller planerar att utreda möjligheten.

7.1.2 Verksamhetsområden

Fritextsvaren visar att reserverad upphandling främst har övervägts eller använts inom verksamheter med en tydlig social eller arbetsmarknadsinriktning. Arbetsintegrerande insatser är särskilt framträdande, exempelvis arbetsträning och arbetsförberedande platser för personer som står långt från arbetsmarknaden.

Andra återkommande områden är social omsorg och boende, såsom Bostad först, stödboenden, vård och omsorg samt verksamheter för äldre. Upphandlingar eller utredningar har även avsett måltids- och livsmedelstjänster, exempelvis catering, caféverksamhet, matlådor, måltidsdistribution, fika och fruktkorgar. Därutöver nämns lokalvård, fastighetsservice, renhållning, snöskottning, tvätt, skrädderi och administrativa stödtjänster.

Svaren visar således att tillämpningen inte är begränsad till ett enskilt verksamhetsområde. Gemensamt för många exempel är att tjänsterna kan avgränsas och anpassas så att mindre eller lokalt verksamma aktörer får möjlighet att delta.

7.1.3 Erfarenheter och identifierade hinder

Den mest återkommande erfarenheten är betydelsen av tidig dialog med potentiella leverantörer. Kommunerna framhåller att marknaden behöver undersökas innan en upphandling påbörjas, både för att identifiera relevanta idéburna organisationer och för att bedöma deras kapacitet att lämna anbud och fullgöra ett avtal. Leverantörsdialog, anbudsskolor och kontakter med andra kommuner lyfts som viktiga arbetssätt.

Ett återkommande hinder är att antalet idéburna aktörer är begränsat, särskilt i mindre kommuner. Även när det finns intresserade organisationer kan deras ekonomiska eller organisatoriska kapacitet vara otillräcklig i förhållande till upphandlingens omfattning. Kommunerna beskriver därför ett behov av att dela upp större kontrakt, förenkla

upphandlingsunderlagen och anpassa kraven efter mindre aktörers förutsättningar. Samtidigt behöver kraven säkerställa tillräcklig kvalitet och leveranssäkerhet.

Flera svar pekar också på interna hinder. Arbetssättet kräver förberedelser, kunskap om den lokala marknaden och ett aktivt engagemang från den beställande verksamheten. Det finns även behov av ökad kunskap om rättsläget och om gränsdragningen mellan reserverad upphandling, direktupphandling och idéburet offentligt partnerskap, IOP.

Vissa svar avser reserverade upphandlingar för arbetsintegrerande sociala företag eller skyddade verkstäder och inte specifikt reserverad upphandling för idéburna organisationer. Erfarenheterna är relevanta, men visar samtidigt att begreppen delvis används på olika sätt. Resultaten bör därför tolkas med viss försiktighet.

7.1.4 Vidare erfarenhetsutbyte med Uppsala kommun

Totalt svarade 23 kommuner att de är villiga att dela sina erfarenheter med Uppsala kommun, vid eventuella fördjupande utredningar. Merparten av de svarande angav att frågan inte var aktuell för deras kommun. De positiva svaren ger Uppsala kommun möjlighet att gå vidare med fördjupade kontakter och inhämta praktiska erfarenheter av bland annat marknadsdialog, kravställning, kontraktsindelning och avtalsuppföljning.

7.1.5 Möjliga nyttor

Kommuner med erfarenhet av arbetssättet beskriver flera möjliga samhällsnyttor. Reserverad upphandling kan ge idéburna och arbetsintegrerande aktörer en reell möjlighet att konkurrera om offentliga kontrakt. Det kan i sin tur bidra till fler vägar till arbete för personer som står långt från arbetsmarknaden och till att civilsamhällets kompetens tas till vara i välfärden.

Svaren visar samtidigt att reserverad upphandling inte är lämplig i alla situationer. Förutsättningarna beror på verksamhetens behov, den lokala marknaden och möjligheten att utforma ett ändamålsenligt kontrakt. Arbetssättet bör därför ses som ett av flera möjliga verktyg snarare än som en generell modell.

Sammantaget visar enkäten att användningen fortfarande är begränsad, men att det finns både praktisk erfarenhet och ett intresse för fortsatt utveckling. För Uppsala kommun talar resultaten för att ett fortsatt arbete bör kombineras med marknadsanalys, tidig dialog med idéburna aktörer, erfarenhetsutbyte med andra kommuner och stöd till de verksamheter som överväger att använda reserverad upphandling

7.2 R12-förfrågan

Som del av omvärldsanalysen ställdes frågor inom R12-nätverket om kommunernas erfarenheter av reserverad upphandling för idéburna organisationer samt annan samverkan med idéburen sektor. Det inkom svar från fem kommuner - Umeå, Örebro, Helsingborg, Södertälje och Västerås. Svaren avser reserverad upphandling, idéburet offentligt partnerskap, IOP, lagen om valfrihetssystem, LOV, och/eller andra avtalsformer.

Umeå kommun har ett pågående arbete med reserverad upphandling av skyddat boende. Upphandlingen beskrivs som ett komplement till befintlig öppen

upphandling. I det underlag som inkom från Umeå ingår även tjänsteskrivelse, protokollsutdrag, rättslig analys och presentation. Umeå uppger också att kommunen har flera idéburna offentliga partnerskap och lång erfarenhet av samverkan med ideell sektor.

Örebro kommun redovisar flera genomförda och planerade reserverade upphandlingar. De genomförda upphandlingarna avser stöd till personer som står långt från arbetsmarknaden, Bostad Först samt platser för sysselsättning utifrån aktivitetsreformen. De planerade upphandlingarna avser arbetsförberedande insatser samt öppna insatser mot hot och våld tillsammans med lokalt förankrat skyddat boende. Örebro uppger även att kommunen har erfarenhet av IOP, vissa direktupphandlingar och LOV inom hemtjänst och daglig verksamhet.

Helsingborgs stad uppger att vård- och omsorgsförvaltningen inte har erfarenhet av reserverade upphandlingar för idéburna organisationer enligt LOU inom sitt verksamhetsområde. Förvaltningen upphandlar hemtjänst och daglig verksamhet enligt LOV. Helsingborg hänvisar även till att staden har samverkan med idéburna aktörer genom IOP.

Helsingborgs kommun, Södertälje kommun och Västerås kommun uppger att de inte gör upphandlingar av den typ som efterfrågades, men upphandlar tjänster inom ansvarsområdet enligt både LOV och LOU.

Sammanställningen visar att de svarande kommunerna har olika grad av erfarenhet när det gäller användning av reserverad upphandling för idéburna organisationer, men att det finns både exempel och omfattande beslutsunderlag.

7.3 Tidigare och närliggande upphandlingar

Uppsala kommuns upphandling av driften av vård- och omsorgsboendet Ferlin utgör ett närliggande exempel på hur reserverad upphandling för idéburna organisationer kan tillämpas inom välfärdsområdet. Upphandlingen genomfördes med stöd av 19 kap. 25 a § lagen om offentlig upphandling, LOU, vilket innebar att endast leverantörer som uppfyllde kriterierna för att vara idéburna organisationer kunde lämna anbud.

Upphandlingen överprövades av fyra privata vårdbolag som gjorde gällande att reservationen stod i strid med bland annat likabehandlingsprincipen, proportionalitetsprincipen och EU-rätten. Förvaltningsrätten avlog ansökningarna och bedömde att det som bolagen anfört inte visade att kommunen hade agerat i strid med LOU:s grundläggande principer, andra bestämmelser i LOU eller krav som följer av EU-domstolens praxis. Kammarrätten delade i huvudsak denna bedömning och konstaterade att 19 kap. 25 a § LOU kan tillämpas i linje med EU-rätten, under förutsättning att de rättsliga kraven är uppfyllda.

De privata vårdbolagen begärde därefter prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen beslutade att inte bevilja prövningstillstånd, vilket innebar att kammarrättens avgörande stod fast och att rättsprocessen avslutades.

Upphandlingen av Ferlin visar därmed att bestämmelsen ger kommuner möjlighet att reservera vissa välfärdsupphandlingar för idéburna organisationer. Rättsprocessen innebär samtidigt inte att reserverad upphandling kan användas generellt eller utan särskild prövning. Varje upphandling behöver föregås av en bedömning av om den aktuella tjänsten omfattas av bestämmelsen, om det finns sakliga skäl för

reservationen, om kraven på leverantören är tydligt utformade och om upphandlingen kan genomföras i enlighet med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna.

För denna utredning är upphandlingen av Ferlin relevant eftersom den tydliggör att reserverad upphandling kan vara rättsligt möjlig inom välfärdsområdet när förutsättningarna i lagstiftningen är uppfyllda. Den ger också ett praktiskt underlag för frågor som behöver analyseras vidare, såsom risker med att begränsa marknaden, avgränsning av tjänsten, krav på idéburen organisation, motivering av reservationen, konkurrenssituationen och kommunens möjlighet att följa upp villkoren under avtalstiden.

7.4 RFI och marknadsundersökning

7.4.1 Syfte och genomförande

Som en del av utredningen har en RFI genomförts. En RFI är en form av marknadsundersökning där kommunen inhämtar information från potentiella leverantörer för att undersöka marknadens förutsättningar inför fortsatt beredning. Genomförandet av en RFI innebär inte något åtagande om att kommunen ska genomföra en kommande upphandling. I denna utredning har RFI:n använts i syfte att inhämta kunskap om marknadens förutsättningar, idéburna aktörers intresse samt möjliga områden för en eventuell reserverad upphandling inom omsorgsnämndens ansvarsområde.

7.4.2 Analysmetod

Utredningens analys av RFI:n är en samlad bedömning av de 10 svar som inkom. Fokus för analys har legat på att identifiera mönster i materialet snarare än att värdera enskilda aktörer. Svaren har sorterats efter:

- återkommande innehåll om verksamhetsområde,
- målgrupp,
- organisatoriska förutsättningar,
- mervärden,
- hinder för deltagande i upphandling samt
- aktörernas bedömningar av lämpliga avtals- och ersättningsformer.

Underlaget har analyserats på aggregerad nivå, med särskild uppmärksamhet på vilka verksamhetsområden som flera av de svarande aktörerna återkommer till, samt vilka krav eller villkor som framstår som betydelsefulla för att idéburna aktörer ska kunna delta i en upphandling.

7.4.3 Identifierade verksamhetsområden

RFI-underlaget visar att det finns ett antal idéburna aktörer och arbetsintegrerande sociala företag vars verksamheter har beröringspunkter med omsorgsnämndens ansvarsområde. Det område som framträder tydligast i svaren är sysselsättning, arbetsträning och arbetsrehabiliterande insatser enligt SoL. Flera aktörer beskriver verksamheter som riktar sig till personer med psykisk funktionsnedsättning, psykisk ohälsa, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller personer som står långt från arbetsmarknaden. Sammantaget indikerar detta att det kan finnas förutsättningar att pröva en reserverad upphandling inom ett avgränsat område där aktörernas befintliga verksamheter och kompetenser överensstämmer med nämndens behov.

7.4.4 Kompletterande mervärden

Aktörerna beskriver i huvudsak sitt bidrag i termer av kompletterande mervärden. Det handlar bland annat om lågtröskelverksamhet, individanpassning, flexibilitet, relationsbaserade arbetssätt, social gemenskap och brukarinflytande. Dessa aspekter lyfts fram som särskilt betydelsefulla för målgrupper som kan ha svårt att ta del av mer standardiserade insatser. Mervärdena bör dock förstås som kvalitativa egenskaper som behöver konkretiseras och operationaliseras om de ska kunna beaktas i en framtida upphandling.

7.4.5 Förutsättningar för deltagande i upphandling

Ett återkommande resultat i RFI:n är att upphandlingens utformning bedöms ha stor betydelse för om idéburna aktörer faktiskt har möjlighet att delta. Flera aktörer pekar på att höga krav på omsättning, omfattande referensuppdrag, detaljerade ledningssystem eller stora kontraktsvolymer kan utgöra hinder för mindre organisationer. Underlaget talar därför för att eventuella kvalificeringskrav behöver vara proportionerliga i förhållande till uppdragets art och omfattning. Det kan även finnas skäl att överväga mindre eller avgränsade kontrakt, längre avtalstider och ersättningsmodeller som tar hänsyn till verksamheternas karaktär och inte enbart baseras på volym eller närvarotid.

RFI-underlaget visar också att vissa idéburna aktörer kan ha begränsad erfarenhet av att delta som leverantörer i offentliga upphandlingar. Det kan göra administrativa moment, som att använda upphandlingssystem, lämna anbud och ta fram efterfrågad dokumentation, till praktiska trösklar. Samtidigt behöver sådana grundläggande moment kunna hanteras av den som ska vara avtalspart i ett offentligt upphandlat uppdrag.

7.4.6 Behov av fortsatt dialog och fördjupad analys

RFI:n synliggör även behov av fortsatt dialog inför en eventuell upphandling. De inkomna svaren ger en övergripande bild av aktörernas verksamheter och förutsättningar, men underlaget är indikativt och kan inte ensamt användas för att fastställa upphandlingens omfattning, kravställning, ersättningsmodell eller den faktiska leverantörskapaciteten. Utredningen bedömer att en fördjupad analys utifrån inriktningsbeslut är av vikt. Bedömning av behov, målgrupp, rättsliga förutsättningar, ekonomiska och organisatoriska konsekvenser, påverkan på befintliga avtal och verksamheter samt relationen till andra former för samverkan och finansiering, såsom bidrag och idéburet offentligt partnerskap.

7.4.7 Sammanfattande bedömning av RFI-underlaget

Sammantaget visar analysen av RFI-underlaget att det finns indikationer på en möjlig marknad för reserverad upphandling inom avgränsade delar av omsorgsnämndens område, särskilt inom sysselsättning och arbetsträning enligt SoL. Samtidigt framgår att möjligheten att nå syftet med en reserverad upphandling är beroende av hur upphandlingen avgränsas och utformas. En framtida upphandling behöver därför utformas så att den både uppfyller kommunens krav på kvalitet, rättssäkerhet och uppföljningsbarhet och samtidigt inte skapar oproportionerliga hinder för de aktörer som reservationen är avsedd att möjliggöra för.

7.5 Sammanfattande marknadsbild

Den samlade marknadsbilden bygger på den nationella enkäten, R12-förfrågan, tidigare och närliggande upphandlingar samt RFI och marknadsundersökning. Sammantaget visar underlagen att reserverad upphandling för idéburna organisationer används i begränsad omfattning, men att det finns exempel och erfarenheter att utgå från. Den nationella enkäten visar att en mindre andel kommuner har genomfört, planerar eller utreder reserverade upphandlingar. R12-svaren visar en liknande bild, där några kommuner har praktisk erfarenhet eller pågående arbete medan andra saknar relevant erfarenhet för utredningen.

De områden som framträder tydligast i underlaget är sysselsättning, arbetsträning och arbetsrehabiliterande insatser. Även öppna och lågtröskliga verksamheter förekommer i materialet, liksom vissa boende- och stödformer i andra kommuner. Gemensamt för flera exempel är att uppdragen behöver kunna avgränsas tydligt och anpassas till mindre eller lokalt förankrade aktörers kapacitet.

Underlaget visar samtidigt att marknaden inte framstår som fullt utvecklad inom alla delar av omsorgsnämndens verksamhetsområde. Flera kommuner beskriver ett begränsat antal idéburna aktörer, varierande organisatorisk kapacitet och behov av tydligt avgränsade uppdrag. För Uppsala kommun framstår marknaden därför som mest konkret inom avgränsade delar av sysselsättning och arbetsträning enligt SoL.

8. Verksamhetsperspektiv och möjliga mervärden

Utifrån verksamhetens perspektiv kan idéburna aktörer potentiellt bidra med mervärden inom öppna insatser för personer med psykisk ohälsa. Ett sådant mervärde kan vara att idéburna verksamheter i vissa fall uppfattas som mindre stigmatiserande än egen regis verksamheter, vilket kan underlätta för kommunen att nå målgrupper som annars kan vara svåra att nå, exempelvis unga, vuxna och äldre med psykisk ohälsa. Idéburna aktörer kan även ha andra nätverk och kontaktytor som kan bidra till bredare informationsspridning om tillgängligt stöd.

Brukarombudets inspel pekar i samma riktning när det gäller betydelsen av lågtröskliga och tillgängliga verksamheter. I inspelen framhålls att flera brukare uppskattar att det finns olika träffpunkter och öppna sammanhang att välja mellan, eftersom det ger möjlighet att hitta en miljö som passar den enskilde. Även föreningsdrivna verksamheter lyfts som exempel på sammanhang som kan upplevas positivt av brukare. Detta talar för att variation, tillgänglighet, frivillighet och möjlighet till delaktighet är faktorer som bör beaktas vid bedömningen av inom vilka verksamhetsområden idéburna aktörer kan tillföra mervärde.

Detta innebär att analysen inte behöver begränsas till frågan om civilsamhället kan ta ansvar för hela verksamheter. Inom vissa delar av nämndens uppdrag kan det i stället vara relevant att pröva om civilsamhället kan bidra med avgränsade funktioner eller innehåll, exempelvis fritidsaktiviteter, sociala aktiviteter, samtalsgrupper, uppsökande arbetssätt, hälsosamtal eller arrangemang och evenemang. Ett sådant synsätt kan bredda bedömningen av idéburen sektors delaktighet och samtidigt tydliggöra skillnaden mellan kommunens ansvar för struktur, tillgänglighet, kvalitet och uppföljning och civilsamhällets möjliga bidrag i det konkreta innehållet.

Bland de verksamheter som lyfts fram som möjliga att överväga vidare framstår *träffpunkter* inom omsorgsnämndens område som särskilt relevanta. Skälet är att *träffpunkterna* har en relativt friare roll i förhållande till andra kommunala insatser. Andra verksamheter, såsom *supportgruppen* och *anhörigcentrum*, bedöms ha ett närmare samband med kommunens samlade stödstruktur och kan fungera som en väg in till eller ett komplement till exempelvis *boendestöd*, *LSS-boenden*, *hemtjänst* och *stöd till anhöriga*. Det talar för att dessa verksamheter kan vara mindre lämpliga att avskilja genom reserverad upphandling, eftersom kommunen behöver kunna säkerställa kontinuitet, samordning och tydliga flöden mellan olika stödformer.

För *träffpunkter* och andra öppna mötesplatser kan det finnas skäl att skilja mellan driftansvar för hela verksamheten och ansvar för delar av innehållet. Civilsamhället kan i vissa fall ha en roll i att erbjuda aktiviteter, social gemenskap, samtalsgrupper eller arrangemang, utan att kommunen därmed överlåter hela verksamhetens funktion eller ansvar. Det kan också innebära att en eventuell fortsatt analys inte endast bör avse om hela *träffpunktsverksamheter* är lämpliga för reserverad upphandling, utan även om vissa avgränsade uppdrag, aktiviteter eller funktioner kan vara relevanta att pröva vidare.

Inspelen från brukarombudet pekar också på att vissa målgrupper kan vara svåra att nå genom dagens verksamheter, exempelvis personer med psykisk ohälsa eller social isolering. För dessa grupper kan verksamheter med låg tröskel, uppsökande arbetssätt, relationsskapande stöd och samverkan med civilsamhället vara särskilt relevanta att analysera vidare. Samtidigt behöver sådana insatser ha en tydlig koppling till nämndens ansvar, vara möjliga att följa upp och inte skapa otydliga gränser gentemot andra stödformer.

Öppen sysselsättning kan i viss mån vara relevant att analysera vidare inom ramen för reserverad upphandling. Utifrån verksamhetens erfarenheter behöver dock denna typ av insats avgränsas och utformas med särskild omsorg. Tidigare erfarenheter visar att det är avgörande att uppdragets syfte, målgrupp, arbetssätt, krav på samverkan och förväntade resultat är tydligt definierade. För att en reserverad upphandling ska vara ändamålsenlig behöver upphandlingen också ge utföraren realistiska och långsiktiga förutsättningar att genomföra uppdraget. Erfarenheten bör därför främst användas som underlag för att bedöma vilka villkor som behöver vara uppfyllda om liknande insatser ska bli aktuella för reserverad upphandling.

Sammantaget pekar verksamhetsperspektivet på att reserverad upphandling kan ge möjligheter att nå vissa målgrupper på nya sätt och utveckla mer lågtröskliga insatser. Samtidigt finns risker kopplade till kontinuitet, kvalitet och professionell drift, särskilt när avtal upphör eller när målgruppen är sårbar. En eventuell reserverad upphandling bör därför riktas mot verksamhetsområden där det idéburna mervärdet är tydligt och där det samtidigt kan säkerställas långsiktighet, kvalitet och samverkan med övriga stödinsatser.

9. Identifierade risker

Att omsorgsnämnden tillämpar reserverad upphandling kan potentiellt ge ökad mångfald av utförare och stärka civilsamhällets roll i välfärden, utifrån hur tjänsterna tillgodoses idag. Upphandlingsformen är samtidigt förenad med risker kopplade till rättsliga förutsättningar, konkurrens, aktörernas kapacitet, kommunens styrning och kontroll samt konsekvenser för målgrupper med behov av stabilitet och kontinuitet.

9.1 Juridiska risker

En av de primära juridiska riskerna är att förutsättningarna för reserverad upphandling inte är uppfyllda eller inte kan visas i efterhand. Det betyder i korthet om den aktuella tjänsten omfattas av de bestämmelser i LOU som medger reservation eller inte, om avgränsningen är sakligt motiverad och om upphandlingen kan genomföras i enlighet med de grundläggande upphandlingsprinciperna.

En ytterligare risk är att kontrollen av anbudsgivares idéburna status blir otydlig eller bristfälligt dokumenterad. Det gäller organisationens allmännyttiga syfte, begränsningar av värdeöverföringar och organisatoriska oberoende. Även krav, kvalificeringsvillkor och utvärderingsmodell kan innebära risk om de inte är transparenta, proportionerliga och kopplade till kontraktsföremålet. Gränsdragningen mot idéburet offentligt partnerskap och bidragsfinansiering är också av betydelse.

9.2 Risk för begränsad konkurrens och svag marknad

Eftersom deltagandet begränsas till idéburna organisationer finns en risk för få anbud eller beroende av en enskild aktör. Det kan påverka pris, kvalitet, valmöjlighet och kommunens handlingsutrymme under avtalstiden.

Risken varierar mellan verksamhetsområden. Den påverkas av marknadens mognad, antalet möjliga aktörer och aktörernas kapacitet att lämna anbud och fullgöra ett avtal.

9.3 Risk kopplad till kapacitet och kontinuitet

Idéburna organisationer kan ha begränsade administrativa, ekonomiska och organisatoriska resurser. Om kraven blir för omfattande kan de aktörer som upphandlingen riktar sig till få svårt att delta. Om kraven däremot blir för lågt ställda kan det påverka kvalitet, rättssäkerhet och målgruppens trygghet.

Risken påverkas också av tidsplan, informationsspridning och kvalificeringskrav. Korta anbudstider, begränsad framförhållning eller svåröverskådliga underlag kan göra det svårt för mindre idéburna aktörer att analysera uppdraget, förankra beslut internt och lämna anbud. Krav på tidigare liknande uppdrag och referenser kan dessutom skapa inläsningseffekter för aktörer som har relevant målgruppskänedom och kompetens, men begränsad erfarenhet av att vara avtalspart i kommunala upphandlingar.

För flera av omsorgsnämndens målgrupper är stabilitet och kontinuitet centralt. Om en mindre aktör får driftansvar kan verksamheten bli sårbar vid personalomsättning, sjukfrånvaro, ekonomiska svårigheter eller bristande ledningskapacitet. Denna risk är inte unik för reserverad upphandling, utan kan även uppstå vid en ordinarie upphandling om en mindre leverantör tilldelas kontraktet. Konsekvenserna kan bli särskilt kännbara vid avbrott i verksamheten eller vid byte av utförare.

9.4 Risk för minskad styrbarhet och otydligt ansvar

Idéburna aktörer kan bidra med lokal förankring, brukarnära arbetssätt och tillit hos vissa målgrupper. Samtidigt kan det uppstå en spänning mellan idéburen särart och kommunens behov av styrning, kontroll och likvärdighet. Om uppdrag, målgrupp, ansvar och avgränsningar inte är tydliga kan ansvarsfördelningen bli oklar.

Risken är särskilt relevant när uppdraget har nära koppling till myndighetsutövning, andra kommunala insatser eller behov av likvärdig tillgång. Oklar ansvarsfördelning kan påverka både rättssäkerhet och kvalitet.

9.5 Risk kopplad till kvalitet och kontroll

Reserverad upphandling får inte innebära lägre krav på kvalitet, rättssäkerhet eller kontroll. Risker kan uppstå om leverantören saknar tillräckliga förutsättningar för systematiskt kvalitetsarbete, avvikelshantering, klagomålshantering, sekretess, dokumentation, arbetsmiljö eller säkerhet. Även denna risk är inte specifik för reserverad upphandling, utan kan uppstå vid en ordinarie upphandling om en mindre leverantör saknar tillräckliga strukturer för kvalitet och kontroll.

Risker kopplade till välfärdsbrott och oegentligheter kan avse leverantörens kapacitet, ekonomiska flöden, underleverantörer och rapporterade prestationer. Om kontrollen brister kan avvikelser eller oegentligheter upptäckas sent.

9.6 Risk för påverkan på befintlig verksamhet och samverkan

En reserverad upphandling kan påverka befintliga kommunala verksamheter, privata utförare, idéburna samarbeten och andra stödformer. Det kan uppstå oklara gränser mellan egen regi, avtalade uppdrag, föreningsbidrag och idéburna offentliga partnerskap. Det finns också risk för dubbel finansiering om en aktör finansieras genom flera former utan tillräcklig transparens.

Konsekvenser kan uppstå om befintliga avtal, bidrag och samverkansformer inte är tydligt kartlagda eller om berörda funktioner inte har en gemensam bild av uppdragets omfattning och ansvarsfördelning.

9.7 Risk för att mervärdet inte realiserar

Det finns en risk att de mervärden som motiverar en reserverad upphandling inte realiserar. Det kan gälla lokal förankring, målgruppsförtroende, delaktighet och lågtröskelverksamhet. Om dessa mervärden inte konkretiseras i upphandling och avtal kan upphandlingen i praktiken få samma styrning som en ordinarie upphandling, utan att den idéburna särarten tas till vara.

9.8 Samlad bedömning

Sammanfattningsvis framstår reserverad upphandling som ett verktyg som kan vara relevant inom vissa avgränsade delar av omsorgsnämndens verksamhetsområde. Förutsättningarna beror på behov, rättsliga ramar, marknadens kapacitet, aktörernas förutsättningar och konsekvenser för målgruppen. De främsta riskerna gäller konkurrens, kontinuitet för brukare, ansvarsfördelning, kvalitet, kontroll samt gränsdragningen mellan upphandling, idéburet offentligt partnerskap och bidragsfinansiering.

10. Slutsats och fortsatt hantering

I detta avsnitt sammanfattas utredningens bedömning utifrån syfte och resultat. Utredningen visar att reserverad upphandling för idéburna organisationer kan vara ett möjligt verktyg inom omsorgsnämndens verksamhetsområde, men att förutsättningarna för tillämpning är avgränsad och bör bygga på en prövning i varje enskilt verksamhetsområde och tjänst. Möjligheten påverkas i hög grad av om den aktuella tjänsten omfattas av de rättsliga bestämmelserna, om det finns idéburna aktörer med tillräcklig kapacitet, om uppdraget kan avgränsas tydligt och om kommunen kan säkerställa kvalitet, kontinuitet och uppföljning under avtalstiden.

De möjliga fördelarna ligger främst i att idéburna organisationer kan bidra med lokal förankring, målgruppskännedom, tillit, flexibilitet och arbetssätt som kompletterar kommunens egna och upphandlade verksamheter. Inom vissa avgränsade områden kan det även ge förutsättningar för större variation i utbudet och insatser som upplevs som mer lågtröskliga för målgrupper som annars kan vara svåra att nå.

Den samlade marknadsbilden visar att reserverad upphandling används i begränsad omfattning, men att det finns relevanta exempel och erfarenheter från andra kommuner. Underlagen pekar främst mot avgränsade insatser inom sysselsättning, arbets träning och arbetsrehabiliterande verksamhet enligt SoL. Även öppna och lågtröskliga verksamheter har beröringspunkter med idéburen sektor, men marknadsbilden är svagare för mer omfattande, personalintensiva eller myndighetsnära verksamheter.

En central risk är att upphandlingsformen begränsar antalet möjliga utförare, eftersom endast idéburna organisationer som uppfyller lagens krav får delta. Det kan påverka konkurrensen, minska antalet anbud och göra kommunen mer beroende av enskilda aktörer.

Utredningen visar samtidigt att flera av nämndens verksamhetsområden är förknippade med särskilda krav på rättssäkerhet, kontinuitet, bemanning, hälso- och sjukvårdsansvar eller nära koppling till myndighetsbeslut. För dessa områden framstår reserverad upphandling som mindre relevant eller förenad med högre risk. Det gäller särskilt boendeformer, personligt stöd, personligt ombud, hälso- och sjukvårdsinsatser samt verksamheter som är starkt integrerade i kommunens samlade stödstruktur.

Mot bakgrund av beslutsunderlagets uppdrag bedöms utredningen ge ett underlag för fortsatt ställningstagande, men inte ett färdigt förslag till upphandling. Ett eventuellt fortsatt arbete behöver utgå från de verksamhetsområden där marknadsbilden, de rättsliga förutsättningarna och verksamhetens behov sammantaget ger bäst förutsättningar för ett avgränsat uppdrag. Fortsatt hantering kan därför inriktas på att fördjupa analysen av ett eller ett fåtal möjliga områden, med särskilt fokus på rättslig grund, behovsbild, marknadens kapacitet, ekonomiska konsekvenser, kravställning och relationen till befintliga avtal, bidrag och samverkansformer.

11. Källor och underlag

Utredningen bygger på en samlad genomgång av rättsliga, organisatoriska och marknadsmässiga underlag. Underlagen har använts för att belysa förutsättningarna för reserverad upphandling inom omsorgsnämndens verksamhetsområde och för att identifiera möjliga verksamhetsområden, risker och behov av fortsatt beredning.

- Omsorgsnämndens beslut och tillhörande beslutsunderlag i ärendet *Öka den idéburna sektorns delaktighet genom upphandling*, OSN-2026-00309.
- Lagen om offentlig upphandling, LOU, med bestämmelser om reserverad upphandling för idéburna organisationer.
- Genomgång av berörda verksamhetsområden inom omsorgsnämndens ansvar, inklusive verksamheter enligt LSS, SoL och HSL.
- Intern verksamhetskartläggning och skriftliga inspel från berörda funktioner inom vård- och omsorgsförvaltningen.
- Brukarombudets kvalitativa inspel om brukarperspektiv, tillgänglighet och lågtröskliga verksamheter.
- Nationell enkät till kommuner om erfarenheter av reserverad upphandling och samverkan med idéburna aktörer.
- Konkurrensverket, *Samråd om hinder för idéburen sektor att delta i upphandlingar och valfrihetssystem. Skriftlig dokumentation från Konkurrensverkets samråd den 26 mars 2026*, sammanställt i april 2026.
- Regeringskansliet, pressmeddelande den 3 juni 2026: *Nya åtgärder för att öka upphandlingar reserverade för idéburna organisationer*.
- Regeringen, *Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att utreda hur den idéburna sektorns andel av den offentliga marknaden kan mätas och synliggöras samt lämna förslag till lag om idéburet offentligt partnerskap*, diarienummer Fi2023/02493 och Fi2026/00595, publicerad 10 mars 2026.
- Riktad förfrågan inom R12-nätverket om kommunernas erfarenheter av reserverad upphandling, IOP och andra former av samverkan med idéburen sektor.
- RFI och marknadsundersökning riktad till idéburna organisationer och arbetsintegrerande sociala företag.
- Genomgång av tidigare och närliggande upphandlingsunderlag inom Uppsala kommun, upphandlingen av vård- och omsorgsboendet Ferlin.
- Rättsliga avgöranden och underlag kopplade till överprövningen av Ferlinupphandlingen.