HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
198-26

meddelad i Stockholm den 18 november 2026

KLAGANDE
Huddinge kommun

Ombud: Advokaterna Anna Ulfsdotter och Elin Reinkind
Advokatfirman Ulfsdotter AB
Box 5102
102 43 Stockholm

MOTPART
Konkurrensverket
103 85 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Kammarrätten i Stockholms dom den 19 december 2025 i mål nr 5284-25

SAKEN
Upphandlingsskadeavgift

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att olika hem för vård eller boende inte har sådana likheter med varandra att kontrakt avseende sådana hem alltid är liknande kontrakt i den mening som avses i 5 kap. 11 § lagen om offentlig upphandling.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd i målet i övrigt.

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden och avslår ansökan om upphandlingsskadeavgift.

Besöksadress
Birger Jarls torg 13
Telefon
08-561 676 00

Öppettider
måndag–fredag
09:00–12:00
13:00–16:00

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

E-post
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
Webbplats
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

BAKGRUND

1. Kommunerna ansvarar för att det finns tillgång till hem för vård eller boende (HVB) där enskilda i enlighet med den socialrättsliga lagstiftningen kan placeras frivilligt eller i vissa fall med tvång. Sådana hem riktar sig regelmässigt till olika målgrupper, t.ex. till barn eller ungdomar i viss ålder och av visst kön, missbrukare eller familjer. Hemmen tillhandahåller olika former av vård eller behandling som tar sikte på exempelvis beroendeproblematik, kriminalitet eller psykosociala problem. Innehållet i verksamheten ska anpassas efter den enskildes individuella behov och förutsättningar. Det är tillståndspliktigt för privata aktörer att bedriva HVB och i tillstånden preciseras målgrupp, villkor, antal boende m.m.

2. Huddinge kommun genomförde under 2022 och 2023 flera direktupphandlingar av tjänstekontrakt avseende placeringar av enskilda i HVB.

3. Med direktupphandling avses att en upphandlande myndighet ingår avtal om köp av varor eller tjänster utan föregående annonsering och anbudsförfarande. Direktupphandling är tillåtet bl.a. om värdet av kontraktet understiger vissa belopp. Direktupphandlingsgränsen för sociala tjänster var vid tidpunkten för kommunens direktupphandlingar drygt 7 800 000 kr.

4. När det gäller kontrakt som regelbundet återkommer finns särskilda bestämmelser för att beräkna om beloppsgränsen för direktupphandling har överskridits. Dessa bestämmelser innebär i princip att värdet av ett sådant kontrakt ska anses motsvara det verkliga totala värdet av alla liknande kontrakt som har upphandlats under den föregående tolvmånadersperioden, alternativt det uppskattade totala värdet av kontrakt som kommer att upphandlas under den kommande tolvmånadersperioden. På så sätt ska det förhindras att myndigheter kringgår upphandlingsreglerna genom att dela upp ett regelbundet återkommande inköpsbehov i mindre delar i syfte att hamna under direktupphandlingsgränsen.

5. Om en upphandlande myndighet har genomfört en otillåten direktupphandling kan myndigheten åläggas att betala en upphandlingsskadeavgift. Avgiften skulle vid tidpunkten för kommunens direktupphandlingar uppgå till lägst 10 000 kr och högst 10 000 000 kr, men fick inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.

6. Konkurrensverket ansökte hos Förvaltningsrätten i Stockholm om att kommunen skulle förpliktas att betala en upphandlingsskadeavgift om 2 000 000 kr avseende en direktupphandling som kommunen hade gjort för att placera en enskild i ett HVB. Värdet av kontraktet uppgick till 345 800 kr och understeg alltså beloppsgränsen för direktupphandling. Enligt Konkurrens-

Dok.Id 356065

verket skulle värdet av kontraktet emellertid fastställas med beaktande av samtliga direktupphandlingar av HVB för barn och unga upp till 20 år som kommunen hade gjort under den föregående tolvmånadersperioden, eftersom det var fråga om liknande kontrakt. Det så framräknade totala värdet, knappt 25 000 000 kr, översteg beloppsgränsen för direktupphandling.

7. Förvaltningsrätten biföll Konkurrensverkets ansökan. Enligt förvaltningsrätten hade Konkurrensverket haft grund för att beräkna upphandlingens värde med beaktande av samtliga direktupphandlingar av HVB-placeringar under den föregående tolvmånadersperioden eftersom det rörde sig om kontrakt som till sin karaktär var liknande.

8. Kommunen överklagade till Kammarrätten i Stockholm som instämde i förvaltningsrättens bedömning att de aktuella kontrakten var liknande och avslog överklagandet.

YRKANDEN M.M.

9. *Huddinge kommun* yrkar att ansökan om upphandlingsskadeavgift ska avslås och anför följande.

10. Under den i målet aktuella tidsperioden hade kommunen ramavtal avseende HVB med flera leverantörer. Tillgången till lämpliga placeringar kan emellertid inte alltid tillgodoses inom ramen för i och för sig adekvata ramavtal, eftersom de behov som ska tillgodoses genom en placering i HVB är knutna till specifika individer och således kan variera stort.

11. Då placeringar i HVB ska tillgodose individuella behov är det betydande skillnader mellan olika placeringar, vilket innebär att kontrakten inte alltid kan anses vara sådana liknande kontrakt vars värden ska räknas samman. Bedömningen av om kontrakten är liknande måste i stället göras konkret och objektivt i varje enskilt fall, eller för varje enskild anskaffning. Relevanta omständigheter är bl.a. placeringens syfte, den enskildes behov, målgruppen, den vård eller behandling som ska tillhandahållas, rättslig grund för placeringen, geografiska krav, tidsaspekter och vilka leverantörer som faktiskt kan tillgodose behovet.

12. *Konkurrensverket* anser att överklagandet ska avslås och anför följande.

13. Även om olika HVB och placeringar i sådana hem i viss mån skiljer sig åt mot bakgrund av att individens behov är individuellt är tjänsternas övergripande karaktär densamma och det föreligger påtagliga likheter mellan dem. Oavsett typ av stödinsats som individen har behov av, har de olika placeringarna inom HVB i stora drag det gemensamt att det handlar om boendeplatser med olika

Dok.Id 356065

form av vård eller behandling. HVB tillgodoser kommunens behov av hem för att kunna fullgöra sitt ansvar enligt lagstiftningen att placera individer i behov av stöd och vård. Om sådana kontrakt inte räknas samman öppnas en möjlighet att dela upp upphandlingar och att därigenom kringgå annonseringsskyldigheten.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen

14. Prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen får enligt 36 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) begränsas till att gälla en viss fråga i målet, vars prövning är av vikt för ledning av rättstillämpningen (prejudikatfråga).

15. Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd såvitt avser frågan om olika HVB kan anses ha sådana likheter med varandra att kontrakt avseende sådana hem alltid är liknande kontrakt i den mening som avses i 5 kap. 11 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

16. Frågan om meddelande av prövningstillstånd rörande målet i övrigt har förklarats vilande.

Rättslig reglering m.m.

Offentlig upphandling

17. Enligt 19 kap. 6 § lagen om offentlig upphandling ska en upphandlande myndighet genom en anbudsinfordran informera om sin avsikt att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal. En anbudsinfordran ska göras genom en annons om upphandling eller en förhandsannons.

18. Med direktupphandling avses enligt 19 a kap. 1 § första stycket ett förfarande för tilldelning av kontrakt eller ingående av ramavtal utan krav på att den upphandlande myndigheten först ska informera om sin avsikt att upphandla genom en annons om anbudsinfordran.

19. Av 19 a kap. 2 § framgår att direktupphandling av tjänster av det slag som anges i bilaga 2 får användas om upphandlingens värde beräknas understiga det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 §. Bilaga 2 innehåller en förteckning över bl.a. sociala tjänster. Vid tidpunkten för den aktuella upphandlingen uppgick tröskelvärdet för sådana tjänster till 7 802 550 kr.

20. Av 5 kap. 11 § följer att värdet av ett varu- eller tjänstekontrakt som regelbundet återkommer eller som ska förnyas inom en viss tid ska uppskattas enligt någon av två alternativa metoder. En av dessa metoder är att kontraktets värde

Dok.Id 356065

uppskattas med ledning av det verkliga totala värdet av en följd av liknande kontrakt som upphandlats under den föregående tolvmånadersperioden eller under det föregående räkenskapsåret, om möjligt justerat med hänsyn till förutsebara ändringar i kvantitet eller värde under den tolvmånadersperiod som följer efter det första kontraktet.

21. Bestämmelserna i 5 kap. 11 § genomför artikel 5.11 i direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (upphandlingsdirektivet).

22. Enligt 21 kap. 1 § 3 lagen om offentlig upphandling, i den lydelse som är tillämplig i målet, får allmän förvaltningsdomstol besluta att en upphandlande myndighet ska betala en särskild avgift (upphandlingsskadeavgift) om myndigheten har slutit avtal med en leverantör utan föregående annonsering enligt bl.a. 19 kap. 6 §.

23. I 21 kap. 4 §, i den lydelse som är tillämplig i målet, anges att upphandlingsskadeavgiftens storlek ska uppgå till lägst 10 000 kr och högst 10 000 000 kr. Avgiften får inte överstiga tio procent av upphandlingens värde enligt 5 kap.

Socialtjänst

24. Av 9 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2025:400) framgår att socialnämnden i en kommun ansvarar för att enskilda som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, ett stödboende eller ett hem för vård eller boende.

25. I 4 § anges att med hem för vård eller boende avses ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende. Om ett sådant hem drivs av ett privaträttsligt organ eller en fysisk person, krävs dessutom att verksamheten bedrivs yrkesmässigt. Som hem för vård eller boende räknas inte sådana särskilda boendeformer för äldre personer som avses i 8 kap. 4 § och inte heller sådana särskilda boendeformer för personer med funktionsnedsättning som avses i 8 kap. 11 §.

26. Enligt 26 kap. 1 § första stycket 1 får ett privaträttsligt organ eller en fysisk person inte utan tillstånd yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av hem för vård eller boende som avses i 9 kap.

27. De insatser som görs vid ett hem för vård eller boende ska enligt 5 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2025:468) anpassas till den enskildes individuella behov och förutsättningar.

Dok.Id 356065

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Prejudikatfrågan

28. Konkurrensverket menar att frågan om kontrakt avseende HVB ska anses vara liknande kontrakt måste avgöras på en mer övergripande nivå där det väsentliga är att kontrakten avser samma typ av tjänst och tillgodoser samma behov. Endast då säkerställs att syftet med upphandlingslagstiftningen får genomslag. Kommunen menar å sin sida att bedömningen måste ske mer individualiserat där hänsyn tas till att kontrakten avser att tillgodose de behov som finns i det enskilda fallet. Om sådana hänsyn inte tas kommer kontrakt som faktiskt inte är jämförbara att betraktas som liknande.

29. Varken i upphandlingsdirektivet eller i lagen om offentlig upphandling och dess förarbeten ges någon vägledning i fråga om hur det ska avgöras vilka tjänstekontrakt som ska anses vara liknande och därmed läggas samman vid beräkningen av om en anskaffning överskrider beloppsgränsen för direktupphandling.

30. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att det på en mer övergripande nivå finns påtagliga likheter mellan olika HVB som talar för att kontrakten avseende sådana hem kan anses vara liknande kontrakt. Generellt kan kontrakten sägas avse samma föremål. Tjänsterna sorterar under samma huvudsakliga kategori av sociala tjänster. De delar också ofta CPV-koder (EU:s klassificeringssystem för att beskriva vad som köps in vid offentlig upphandling), som grundar sig på det faktiska upphandlingsföremålet. Även i nationell rätt är HVB en form av boende som definieras och avgränsas i lagstiftningen. Därtill syftar anskaffningen av HVB i samtliga fall till att kommunen ska uppfylla ett i lagstiftningen ålagt omsorgsansvar.

31. Vid bedömningen måste dock också beaktas att unionslagstiftaren har framhållit att sociala tjänster, till vilka HVB räknas, på grund av sin natur har ett begränsat gränsöverskridande intresse och att tillhandahållandet av sådana tjänster görs i ett sammanhang som varierar betydligt mellan medlemsstaterna. Av den anledningen tillämpas en högre direktupphandlingsgräns för sådana tjänster än för andra typer av tjänster (se skäl 114 i upphandlingsdirektivet). Att vid bedömningen av om den gränsen har överskridits generellt räkna ihop alla upphandlingar av HVB som en kommun har gjort under en tolvmånadersperiod skulle många gånger motverka tanken bakom att tillämpa en högre beloppsgräns för detta slags tjänster.

32. När det gäller anskaffningar av HVB bör vidare vägas in att kommunerna i regel inte fullt ut kommer att kunna tillgodose alla uppkomna behov genom ramavtal samt att marknaden för sådana hem är begränsad genom att

Dok.Id 356065

leverantörerna behöver tillstånd för verksamheten och att dessa tillstånd är relativt preciserade avseende den verksamhet som får bedrivas.

33. Högsta förvaltningsdomstolen anser mot denna bakgrund att prövningen av om kontrakt avseende HVB ska anses vara liknande inte kan göras enbart med utgångspunkt i kontraktens övergripande föremål. Det avgörande bör i stället vara om de placeringar som kontrakten avser är utbytbara, dvs. om en placering i det ena hemmet skulle kunna ersättas av en placering i det andra. Faktorer som då bör beaktas är bl.a. om kontrakten utifrån respektive tillstånd att bedriva HVB i huvudsak avser samma målgrupp och typ av vård eller behandling. Endast om kontrakten vid en sådan prövning kan anses liknande ska en sammanläggning av kontraktsvärdena ske.

34. Den fråga som Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd i ska således besvaras enligt följande. Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att olika HVB inte har sådana likheter med varandra att kontrakt avseende sådana hem alltid är liknande kontrakt i den mening som avses i 5 kap. 11 § lagen om offentlig upphandling.

Målet i övrigt

35. Utifrån hur prejudikatfrågan har besvarats finner Högsta förvaltningsdomstolen skäl att meddela prövningstillstånd i målet i övrigt.

36. Konkurrensverket har beräknat värdet av den aktuella upphandlingen genom att lägga samman värdena av samtliga direktupphandlingar av HVB för barn och unga upp till 20 år som kommunen hade genomfört under den föregående tolvmånadersperioden. Av den bedömning som Högsta förvaltningsdomstolen har gjort i prejudikatfrågan (se punkterna 33 och 34) följer att alla kontrakt avseende sådana HVB inte nödvändigtvis är liknande i den mening som avses i 5 kap. 11 § lagen om offentlig upphandling. En mer individualiserad prövning måste således göras.

37. Konkurrensverket har till Högsta förvaltningsdomstolen gett in underlag avseende kommunens direktupphandlingar under den aktuella tolvmånadersperioden till stöd för att de olika kontrakten är liknande. I mål där prövningstillstånd krävs får emellertid omständighet eller bevis som åberopas först i Högsta förvaltningsdomstolen beaktas endast om det finns särskilda skäl (37 § första stycket förvaltningsprocesslagen och t.ex. HFD 2016 ref. 4). Högsta förvaltningsdomstolen anser att det inte föreligger särskilda skäl och beaktar därför inte det ingivna materialet.

Dok.Id 356065

38. I målet finns inte någon annan utredning avseende de specifika kontrakten. Det saknas därmed underlag som stöder slutsatsen att de aktuella kontrakten avseende HVB ska anses vara liknande. Överklagandet ska därför bifallas.

_____ _____

_____ _____

_____

I avgörandet har deltagit justitieråden Kristina Ståhl, Ulrik von Essen, Marie Jönsson, Mathias Säfsten och Johanna Mihaic.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Johan Molde.

Dok.Id 356065