



Val av avtalsform inom vård och omsorg

Dokumenttyp: Vägledning

Antaget av:

Status:

Giltighetstid:



Diarienummer: ÄN 2019-574
Dokumentansvarig: Linda
Ljungqvist
Adresserat till: äldrenämnden och
social- och omsorgsnämnden
Tidpunkt för aktualitetsprövning:
Tidpunkt för senaste revidering:
Relaterade styrdokument:
Sökord: LOV, LOU,
verksamhetsuppdrag, avtalsformer,
lämplighet

Innehåll		sida
1	Inledning	4
2	Bakgrund	4
3	Grundläggande principer	4
4	Avtalsformer	5
4.1	LOV	5
4.2	LOU	6
4.2.1	Ramavtal	7
4.3	Verksamhetsuppdrag	7
4.4	Idéburet offentligt partnerskap IOP	9
5	Avtalsformernas lämplighet	10
5.1	LOV	10
5.2	LOU	11
5.3	Verksamhetsuppdrag	12
5.4	Översiktspild avtalsformers lämplighet	13
5.5	Övrigt att beakta vid val av avtalsform	14
6	Referenser/källor	15
7	Bilagor	16
7.1	Bilaga 1 – Definitioner/beskrivningar	16

1 Inledning

Denna vägledning vid val av avtalsform beskriver under vilka förutsättningar det är lämpligt att tillämpa Lagen om offentlig upphandling (LOU), Lagen om valfrihetssystem (LOV) eller lämna verksamhetsuppdrag till kommunens egen regi. Underlaget ska utgöra ett stöddokument för ställningstagande och beslutsfattande i berörda nämnder. I dokumentet finns också Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) beskrivet, men berörs inte närmare eftersom IOP utgår från att civilsamhället tar initiativ till ett samarbete och därmed inte är aktuellt när nämnden köper eller beställer en tjänst.

2 Bakgrund

Linköpings kommun är organiserad efter en beställar-utförarmodell med inslag av brukarstyrning. Beställar-utförarmodellen innebär att nämnder kan välja att beställa verksamhet av interna och/eller externa utförare.

Med interna utförare avses alla verksamheter som ingår i kommunens förvaltningsorganisation. Interna utförare får uppdrag genom anbud eller genom överenskommelser om att utföra en viss verksamhet. Utöver vad som framgår av avtalet eller överenskommelsen ska kommunens övriga regler och bestämmelser följas.

Med externa utförare avses i detta avseende alla som inte tillhör Linköpings kommun, det vill säga andra juridiska, eller i enstaka fall fysiska, personer. Externa utförare bedriver verksamheten utifrån juridiskt bindande avtal och har att följa det som beskrivs i avtalet.

Med brukarstyrning avses främst brukarnas möjlighet att själva välja utförare inom kommunens valfrihetssystem. Möjlighet till val finns dock även bland upphandlade utförare. Brukarstyrning möjliggörs också genom brukarråd samt att via genomförandeplan påverka tjänstens utförande.

För att klargöra och underlätta för de nämnder som har ansvaret för verksamhet inom vård- och omsorgsområdet har dessa riktlinjer för val av avtalsform inom vård och omsorg antagits.

3 Grundläggande principer

Ett vård- och omsorgsområde kan konkurrensutsättas enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) eller lagen om offentlig upphandling (LOU) om:

- det finns en marknad, det vill säga flera aktörer agerar eller förväntas agera inom vård- och omsorgsområdet,
- uppdrag, inklusive målgrupp, tydligt går att beskriva och avgränsa,
- pris och ersättningsnivåer kan fastställas och uppdrag går att ersätta med en enkel, tydlig och transparent modell,

- uppdrag går att följa upp och kvalitetsindikatorer kan formuleras.

4 Avtalsformer

De former för avtalstecknande som används i Linköpings kommun är *LOV*, *LOU* samt *Verksamhetsuppdrag*.

I vissa fall kan IOP tecknas som komplement till kommunens övriga verksamhet. I enstaka fall kan en tecknad IOP innebära att kommunen inte har något behov av att upphandla en viss verksamhet.

4.1 LOV

Lagen om valfrihetssystem, LOV, reglerar när och hur valfrihetssystem får införas. Lagen får tillämpas för beställningar av socialtjänst, inklusive insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS samt för hälso- och sjukvård. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning kan dock inte ingå i ett valfrihetssystem då det inte får utföras av privata aktörer. LOV bygger på grundläggande EG-rättsliga principer för konkurrens: icke-diskriminering, öppenhet och proportionalitet.

I ett valfrihetssystem finns tre parter. *Kommunen* som 1) beviljar tjänsten, 2) godkänner utförare, 3) följer upp och utvärderar att utföraren levererar minst den kvalitet som anges utifrån förfrågningsunderlag/avtal och som avses i tillämplig lagstiftning.

Den enskilde, som väljer utförare och väljer ny utförare om hon eller han inte tycker att utföraren håller utlovad kvalitet eller om hon eller han av något annat skäl vill pröva en annan utförare. Skäl behöver inte anges.

Utföraren, som ska utföra avtalade uppgifter, kan därutöver konkurrera med kvalitet eller profilering i större omfattning än vad som framgår av avtalet. Utföraren kan vara en kommunal enhet, en ideell organisation eller ett privat företag.

Kommunen är enligt lagen om valfrihetssystem skyldig att annonsera kommande och befintliga valfrihetssystem samt ange kraven för auktorisation. Alla sökande som uppfyller kraven i valfrihetssystemet måste godkännas av kommunen som ska teckna avtal med utföraren.

I LOV ingår även regler om domstolsprövning och sanktioner inom upphandlingsområdet.

I de fall ett avtal behöver sägas upp kan det endast göras på de grunder som anges i avtalet. Om någon grund inte finns kan avtalet inte sägas upp. Kommunen behöver inte gå till domstol för att säga upp avtalet med utföraren. Om utföraren anser att kommunen inte har tillräckliga skäl för att säga upp avtalet kan utföraren stämma kommunen på skadestånd och/eller gå till domstol och kräva fullgörande av avtalet. Risken för en rättstvist bedöms vara

högre i de fall utföraren och inte kommunen har rådighet över lokalen, om det rör en vårdbostad eller bostad med särskild service.

I ett valfrihetssystem bedöms det inte vara möjligt att tillhandahålla lokaler till enbart en eller vissa utförare. Eftersom kommunen är skyldig att behandla alla lika i ett valfrihetssystem kan kommunen inte tillhandahålla lokal till vissa utförare men inte till andra. Om det inträffar en omständighet som gör att en utförare inte längre är godkänd i valfrihetssystemet mister utföraren sin rätt att driva verksamheten. Kommunen behöver då så snabbt som möjligt få tillgång till berörda vårdbostäder för att kunna driva verksamheten vidare i egen regi alternativt överlåta verksamheten till annan utförare.

Om utföraren äger sina egna lokaler, kan kommunen inte kräva att få överta dem. Det är inte möjligt enligt svensk lag att med bindande verkan avtala om ett kommande köp av fast egendom på ett sådant sätt. När det gäller av utföraren förhyrda lokaler, är rättsläget oklart. Det kan finnas en möjlighet att ingå trepartsavtal, dvs. avtal mellan kommunen, utföraren och hyresvärden, avseende att kommunen under vissa förutsättningar ska få överta hyresavtalet. Det finns hyresrättslig expertis som menar att det borde kunna vara möjligt att ingå sådana överenskommelser. Detta är dock inte reglerat i lagstiftning och är heller inte prövat i domstol. Förfarandet innebär således en viss risk. Det finns även frågor kring den vidare hanteringen av hyresavtalet, för det fall kommunen övertar detsamma.

4.2 LOU

Lag om offentlig upphandling (LOU) reglerar hur kommunen får köpa varor, tjänster och entreprenader. Lagen baseras på ett EU-direktiv vars syfte är att främja konkurrens och fri rörlighet av varor och tjänster på den inre marknaden. Reglerna syftar även till att förhindra korrupktion och oegentligheter samt att säkerställa att kommunen vid konkurrensutsättning använder offentliga medel på bästa möjliga sätt.

LOU är en så kallad procedurlagstiftning, som detaljerat beskriver på vilket sätt inköp ska genomföras, från annonsering till avtalstecknande. I LOU ingår även regler om domstolsprövning och sanktioner inom upphandlingsområdet.

Kommunen är enligt LOU skyldig att annonsera alla upphandlingar samt ange kraven på anbudsgivaren samt på varan eller tjänsten i ett förfrågningsunderlag. Alla företag har rätt att lämna anbud och få sitt anbud bedömt. Utvärderingen ska ske på sakliga grunder, och får inte avvika från den utvärderingsmodell som beskrivs i förfrågningsunderlaget. Utvärderingen avgör vem som vinner kontraktet, vilket tillkännages i ett tilldelningsbeslut. En anbudsgivare som är missnöjd kan begära överprövning av beslutet.

Vinnaren av upphandlingen kan väljas baserat på:

- pris, förutsatt att uppställda utvärderingskriterier är uppfyllda

- kvalitetskriterier, högsta möjliga kvalitet, där fast pris är fastställt
- en kombination av båda varianterna.

Inköpsprocessen i kommunen regleras av upphandlingspolicy samt tillhörande riktlinjer och rutiner.

I en upphandling värderar kommunen om den upphandlade verksamheten ska genomföras i de lokaler kommunen äger eller förhyr för att på det sättet ha rådighet över lokalerna. Rådighet över lokaler har bl.a. betydelse för kommunens möjlighet att snabbt kunna överta och driva en verksamhet vidare om något händer med befintlig utförare som innebär att den inte kan fortsätta driva verksamheten. Rådighetsfrågan behöver vidare beaktas ifråga om kommunens krisberedskap, då det är kommunens ansvar att tillse att vissa samhällsfunktioner inom vård- och omsorgsområdet fortsätter att fungera vid en kris, extraordinär händelse i fredstid eller vid höjd beredskap.

Om ett avtal behöver sägas upp kan det endast göras på de grunder som anges i avtalet. Om någon grund inte finns kan avtalet inte sägas upp. Kommunen behöver inte gå till domstol för att säga upp avtalet med utföraren. Om utföraren anser att kommunen inte har tillräckliga skäl för att säga upp avtalet kan utföraren stämma kommunen på skadestånd och/eller gå till domstol och kräva fullgörande av avtalet.

4.2.1 Ramavtal

Ett ramavtal är ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer med syfte att bestämma villkoren för senare tilldelning av kontrakt, så kallade avrop, under en given tidsperiod. Den största skillnaden mellan ett ramavtal och ett upphandlingskontrakt är att det i ett ramavtal inte är bestämt vilka volymer som den upphandlande myndigheten kommer att köpa av det som omfattas av ramavtalet.

Om kommunen vill använda ramavtal gällande insatser och inte upphandlar driften utan istället avropar enstaka insatser från ett upphandlat ramavtal, får kommunen inte tillhandahålla lokal till utförarna. I denna situation saknar kommunen rådighet över lokalerna. Om det inträffar en omständighet som innebär att kommunen behöver säga upp avtalet med en utförare kan kommunen således inte kräva att brukarna får bo kvar om ramavtalet gäller vårdboende, bostad med särskild service eller HVB.

4.3 Verksamhetsuppdrag

Den verksamhet som kommunen bedriver internt och som kan konkurrensutsättas är i huvudsak samlad i en förvaltning, Leanlink, som organiseras under kommunstyrelsen. Förvaltningen får direkta uppdrag (verksamhetsuppdrag) utan upphandling från kommunens nämnder eller genom upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).

Förvaltningen kan också få uppdrag genom deltagande i ett valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem (LOV).

Leanlink är inte skyldig att lämna anbud i upphandlingar eller delta i valfrihetssystem om inte detta särskilt anges av kommunstyrelsen. Förvaltningen är däremot skyldig att utföra verksamhetsuppdrag som är initierade av nämnd.

Verksamhetsuppdrag som beställs från nämnd ska ske i enlighet med ”principer för interna beställningar utan konkurrens av externa utförare”, (KS 2017-878, fastställd av kommunstyrelsen 2018-01-30 § 21).

Nämnden bör, när det är möjligt, eftersträva en god framförhållning vid beställning av uppdraget så att det finns tid för dialog för att skapa samsyn mellan uppdrag och ersättning.

Om verksamhetsuppdraget är brådskande eller ges av andra särskilda skäl kan förvaltningen påbörja uppdraget innan slutgiltig överenskommelse om uppdragets innehåll och ersättning tecknats. Innan slutgiltig överenskommelse är tecknat ska beställande nämnd ersätta förvaltningen med dess faktiska redovisade kostnader.

Förvaltningen får inte starta verksamhet eller förändra kvalitetsnivån utan skriftligt uppdrag och finansiering från beställande nämnd. Förvaltningen kan dock lämna förslag till berörd nämnd om att få starta ny verksamhet eller förändra kvalitetsnivån inom ovannämnda områden.

- Leanlink ska bedriva sin verksamhet på ett sätt som säkerställer löpande utveckling av verksamheten med högre kvalitet som mål.
- Förvaltningen ska ha som målsättning att ligga på nöjd kund index (el motsvarande) på nivåer på minst 75 i respektive affärsområde.
- Som referens för verksamhetens konkurrenskraft bör förvaltningen löpande lämna anbud på upphandlingar inom sina verksamheter för att mäta sig gentemot marknadsaktörer.

Prissättning av verksamhetsuppdrag ska ske enligt självkostnadsprincipen i enlighet med den definition som finns i kommunens ekonomistyrningsregler.

Vid verksamhetsuppdrag som vunnits i konkurrens (LOU) eller genom LOV gäller det avtalade priset.

I verksamhetsuppdrag äger eller förhyr kommunen alla lokaler och har därmed full rådighet över lokalerna.

Full rådighet över lokalerna kan, som nämnts ovan, underlätta för kommunen att med omedelbart varsel kunna driva en verksamhet vidare i egen regi om en

omständighet inträffar som innebär att utföraren inte längre kan fullgöra sitt uppdrag. Full rådgighet över lokalerna ökar också kommunens möjligheter att kunna ta sitt lagstadgade ansvar i kris, extraordinär händelse i fredstid eller vid höjd beredskap, bland annat genom att kommunen då, utifrån vad situationen kräver, med kort varsel kan ställa om lokalernas användning.

Om ett verksamhetsuppdrag behöver sägas upp kan det inte prövas av domstol och egen regi kan inte kräva skadestånd. Eventuell tvist mellan nämnden och egen regi avgörs istället av kommunstyrelsen som då får avgöra om det finns grund för uppsägning av verksamhetsuppdraget.

4.4 Idéburet offentligt partnerskap IOP

IOP togs fram av organisationen Forum Idéburna organisationer med social inriktning år 2010. Det är en överenskommelse mellan en eller flera idéburna organisationer och den offentliga sektorn. Modellen för partnerskap kan i vissa fall användas när varken traditionellt föreningsbidrag eller upphandling är lämpligt.

IOP skrivs ofta runt en speciell verksamhet, som initieras av och ofta ägs av den idéburna organisationen, där den offentliga sektorn vill medverka. I överenskommelsen regleras vad partnerskapet omfattar, vilka resurser respektive part ska bidra med, hur länge överenskommelsen ska gälla med mera.

I Linköpings kommun finns sedan 2012 en övergripande överenskommelse med den idéburna sektorn. Denna togs fram av kommunen och sektorn gemensamt och bygger i stort på den nationella överenskommelsen med samma uppbyggnad kring olika principer för hur kommunen och sektorn bör samverka. Syftet med den övergripande överenskommelsen är:

- att stärka samverkan mellan kommunen och den idéburna sektorns organisationer för demokratisk förankring och vitalisering
- att stärka organisationernas självständighet och möjlighet att ge röst åt och bilda opinion för sina intressen
- att underlätta lokal utveckling i stadsdelar och kommundelar
- att utveckla möjligheterna för den idéburna sektorns organisationer att utgöra viktiga aktörer inom välfärdsutvecklingen

När kommunen ska medfinansiera en viss verksamhet bör kommunen inledningsvis, utifrån syftet med verksamheten och eventuella brukares behov och rättigheter, se över vilket finansieringsverktyg som kan vara lämpliga för att utröna om en partnerskapsrelation och således ett IOP kan vara tillämpligt. Om det bedöms att en IOP skulle kunna vara en lösning bör en sådan överenskommelse kunna ingås.

Det är upp till respektive nämnd att göra en bedömning och fatta beslut om IOP på samma sätt som nämnd beslutar om eventuella föreningsbidrag och upphandlingar.

5 Avtalsformernas lämplighet

Val av avtalsform görs med utgångspunkt från analysen av de grundläggande principerna (vilka redovisas i avsnitt 3) inom det aktuella vård- och omsorgsområdet. Den första frågan att ta ställning till är om vård- och omsorgsområdet är möjligt och lämpligt att konkurrensutsätta eller om det enda eller lämpligaste är att välja verksamhetsuppdrag som avtalsform.

5.1 LOV

LOV är lämplig när:

- brukares möjlighet att göra egna val av utförare prioriteras
- det finns behov av att främja mångfalden av utförare
- medarbetares möjlighet till val bland flera arbetsgivare prioriteras
- de individuella behoven är svårbedömda eller föränderliga
- det finns behov av flexibilitet inom uppdragen under avtalsperioden
- det är möjligt att fastställa adekvat ersättningsnivå
- stabilitet över tid vill uppnås

LOV medger en fri etablering för alla vårdgivare som godkänns. Den fria etableringen förutsätter att Linköpings kommun godkänner den sökande utifrån de krav som ställs i förfrågningsunderlag för respektive vård- och omsorgsområde. Kommunen kan alltså inte neka utförare, som uppfyller ställda krav i förfrågningsunderlaget, att delta i valfrihetssystemet. Samma villkor samt konkurrensneutralitet ska råda för alla utförare.

LOV är en avtalsform som medger att det under avtalstiden med viss framförhållning går att införa och förändra avtalsvillkoren utifrån ändrade behov under avtalsperioden. LOV har ett ständigt pågående ansökningsförfarande där utvärdering sker enbart mot kraven i förfrågningsunderlaget men inte i jämförelse/konkurrens med övriga anbudsgivare. Detta kan underlätta för mindre vårdgivare att sluta avtal med kommunen inom området. Utförare kan dock konkurrera med kvalitet för att bli valda av brukare. Utförare kan också få influenser från andra utförare som kan bidra till kvalitetshöjning.

När företag investerar och binder kapital i verksamhet, för att verka i ett LOV-system, kan det medföra att stabilitet och långsiktighet uppnås. Någon garanti för detta finns dock inte eftersom möjligheten att begära utträde ur LOV-systemet sig finns.

Att fastställa exakta ersättningsnivåer i en ersättningsmodell för LOV kan vara komplicerat, eftersom precisa underlag för beräkning av nivåerna ofta saknas. Olika faktorer och förutsättningar påverkar utförare på olika sätt. Exempelvis kan löneavtal och geografiska förutsättningar skilja sig åt och påverka prisbildningen. Att följa effekten av fastställda ersättningsnivåer över tid blir därför viktigt.

Om fler utförare deltar i valfrihetssystemet så kan till exempel en situation med överkapacitet uppstå genom att fler vårdplatser än kommunen egentligen

har behov av erbjuds. Det finns å andra sidan även en risk att det inte kommer tillräckligt många utförare i ett valfrihetssystem vilket istället kan medföra att kommunen inte kan fullgöra sitt uppdrag enligt berörd lagstiftning gentemot medborgarna, endast genom valfrihetssystemet.

Kommunen tillåts inte särbehandla eller ställa särskilda krav på egen regi i ett valfrihetssystem. Det bedöms inte vara juridiskt möjligt att kombinera ett valfrihetssystem inom ett visst verksamhetsområde med verksamhetsuppdrag eller LOU-avtal inom samma verksamhetsområde.

Vård, omsorg, service samt hälso- och sjukvård kan vara del i valfrihetssystemet. Det är dock inte möjligt att lägga över myndighetsutövning i valfrihetssystemet eftersom sådan inte får utföras av privata utförare.

När kommunen lägger över vård och omsorg mm. på utförare i valfrihetssystem i sådan omfattning att kommunen enbart har en liten del av verksamheten, och därmed enbart en begränsad mängd kompetens kvar i egen regi, behöver kommunen beakta det organisatoriska arbete som det innebär att återta eller beordra in extra personal i verksamheten med kort varsel på det sätt som krävs för att kommunen ska kunna ta det yttersta ansvaret för de människor som är i behov av vård och omsorg. En sådan situation kan uppkomma antingen om en utförare inte följer sitt uppdrag på avtalat vis eller om en krissituation, en extraordinär händelse i fredstid eller en situation med höjd beredskap uppstår.

LOV ger generellt en ökad resursåtgång för administration på förvaltningsnivå jämfört med andra avtalsformer, framförallt vad gäller att definiera uppdrag, utforma ersättningssystem samt för uppföljningsinsatser. Den ökade administrationen består i kontinuerlig handläggning av inkomna ansökningar till att delta i LOV-systemet och fler utförare att följa upp. Förutom att ersättningssystemet är mer komplicerat att utforma tar det också mer resurser i anspråk att följa att ersättningsnivåerna är relevanta, detta i jämförelse med när utförare angett ett pris i upphandling. Men administration vid ställningstagande till förlängning av avtal respektive upphandling enligt LOU sparas in vid LOV.

LOV är inte förenligt med att begränsa antal utförare och inte heller anvisa en viss geografisk placering där en utförare ska bedriva sin verksamhet.

Privata utförare måste begära och få tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg för att de ska få bedriva verksamhet i valfrihetssystemet.

5.2 LOU

Upphandling enligt LOU är lämpligt när:

- det finns behov av att främja mångfalden av utförare
- medarbetares möjlighet till val bland flera arbetsgivare prioriteras
- det är viktigt att styra utbudet geografiskt
- möjlighet till kostnadskontroll avseende förutsägbarhet och planerbarhet är prioriterat
- uppdraget medför höga investerings- och utrustningskostnader
- specialiserad kompetens efterfrågas

- rådighet över lokaler är viktigt
- styrning av kapacitet är av vikt

När kostnadsnivåer inte är helt kända och/eller den geografiska placeringen är viktig för att kommunen ska kunna erbjuda vård- och omsorgstjänster inom hela det geografiska området som kommunen svarar för, kan LOU vara att föredra. Detta gäller om brukarvolymen är avgränsad eller om kommunen vill avtala om en specifik volym. Avtal inom LOU innehåller vanligtvis ett tak i form av volym, oftast i form av ett visst antal platser eller insatser och/eller kostnad. Efter omarbetning av LOU kan avtal numera till viss del ändras utan att det angivits i avtalet. Det kan även införas ändrings- eller optionsklausuler redan i upphandlingsskedet som kan användas under avtalstiden utan att det strider mot LOU. Likabehandlingsprincipen och konkurrensneutralitet ska råda.

Vård, omsorg, service samt hälso- och sjukvård kan upphandlas enligt LOU. Eftersom myndighetsutövning inte utan lagstöd kan utföras av privata utförare, är det inte möjligt att upphandla den.

Kommunen bör även vad gäller upphandling enligt LOU, beakta de organisatoriska svårigheter som kan uppstå – exempelvis vid kris, extraordinär händelse i fredstid eller vid höjd beredskap – om en stor del av kommunens totala verksamhet inom området, läggs över på privat utförare.

Upphandling enligt LOU kräver en lång planerings- och genomförandetid och medför inte sällan överprövningar under upphandlingsperioden.

Privata utförare måste också begära och få tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg för att de ska få bedriva verksamheten.

5.3 Verksamhetsuppdrag

Verksamhetsuppdrag är lämpligt när:

- det ingår myndighetsutövning
- de individuella behoven är svårbedömda eller föränderliga
- uppdraget är svårt att beskriva och avgränsa
- uppdraget innehåller ett stort mått av utvecklingsinsatser
- uppföljnings- och kvalitetsindikatorer behöver formuleras över tid
- uppdraget omfattar del av annan insats (samordningsvinster)
- specialiserad kompetens efterfrågas och finns i egenregion
- kommunen behöver ha egen kompetens och organisatorisk beredskap för att säkra ”yttersta ansvaret”.
- verksamheten är för målgrupper som är känsliga för förändringar
- rådighet över lokaler är viktigt

Verksamhetsuppdrag är alltid tillåtet enligt lag och kan vara särskilt lämpligt i fall då det är av vikt att både beställning och utförande sker inom samma organisation, Linköpings kommun. I de fall uppdraget innefattar myndighetsutövning kan det endast utföras av kommunen.

Verksamhetsuppdrag innebär att kommunen själv har en total kontroll över verksamheten och kan ändra den när så behövs eller önskas. Start av verksamheter kan ske utan att ersättningsnivåer och uppdragstider är fastställda. Vidare kan egenregin löpande ges olika former av tilläggsuppdrag eller förändrade verksamhetsuppdrag då verksamheter är i en utvecklings- eller prövningsfas, eller om behoven förändras.

Kommunen innehar alltid det yttersta ansvaret för sina medborgare. Därför är det viktigt att kommunen har kapacitet för att erbjuda medborgare insatser. Frågan aktualiseras bl.a. i samband med kommunens krisberedskap. Kommunens yttersta ansvar för de som vistas inom kommunens geografiska område gäller även vid en kris, extraordinär händelse i fredstid eller vid höjd beredskap. Att behålla viss verksamhet i egen regi kan underlätta möjligheterna att, omfördela personal, akut kalla in extra personal eller liknande och med kort varsel kunna tillse att kommunens yttersta ansvar uppfylls också i en krissituation.

Egenregin kan även fungera som referensobjekt avseende pris och kvalitet för att underlätta kravställande i samband med upphandling enligt LOU eller LOV om och när sådan genomförs. Detta eftersom den egna regins pris ska vara faktisk självkostnad.

Vid start av verksamheter för målgrupper som är känsliga för förändringar kan verksamhetsuppdrag till egenregin också vara lämpligt eftersom inga utförarbyten sker, vilket ger en ökad förutsägbarhet och långsiktighet för målgruppen. Inte heller krävs något tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

5.4 Översiktsbild avtalsformers lämplighet

I nedanstående bild redovisas de olika avtalsformernas lämplighet i tabellform. De olika avtalsformerna har bedömts i relation till ett antal kriterier som på olika sätt påverkar de olika formernas för- och nackdelar. Kriterierna och bedömningarna bygger på vad som redovisats i texten ovan för respektive avtalsform. I bilagan under avsnitt 7 förklaras respektive kriterium.

KRITERIER FÖR BEDÖMNING utifrån vad kommunen har behov av och/eller önskar uppnå	LOV	LOU	Egen regi
Ge brukaren möjlighet att göra egna val av utförare	+	(+)	-
Behov att främja mångfalden av utförare	+	+	-
Behov att begränsa antalet utförare	-	+	+
Möjlighet för medarbetare till val bland flera arbetsgivare	+	+	-
Behov av samverkan mellan olika vård- och omsorgsformer	-	+	+
Behov av flexibilitet inom uppdragen över tid	+	-	+

Möjlighet att styra utbudet geografiskt	-	+	+
Möjlighet till kostnadskontroll i meningen förutsägbarhet och planeringsbarhet	-	+	+
Behov att kunna hantera höga investerings- och utrustningskostnader	-	+	+
Behov att möta svårbedömda eller föränderliga individuella behov	+	-	+
När uppdraget är svårbeskrivet eller svårt att avgränsa	-	-	+
När uppdraget omfattar del av annan insats (samordningsvinster)	-	-	+
Behov av specialiserad kompetens	-	+	+
Behov att hålla samman kompetens, teamsamarbete	-	+	+
Uppföljnings- och kvalitetsindikatorer behöver formuleras över tid	-	-	+
Kommunen behöver egen kompetens för att säkra "yttersta ansvaret"	-	-	+
Uppdraget innehåller ett stort mått av utvecklingsinsatser, t.ex. behov av digitalisering	-	-	+
Vid start av verksamhet för målgrupper som är känsliga för förändringar	(+)	-	+
Behov av kontinuitet för brukare	+	-	+
Rådighet över lokaler	-	+	+
Rådighet över antal insatser/platser	-	+	+
Behov av organisatorisk beredskap vid kris och förhöjd beredskap	-	-	+

5.5 Övrigt att beakta vid val av avtalsform

Inför beslut om konkurrensutsättning eller verksamhetsuppdrag för ett vård- och omsorgsområde eller objekt ska alltid en nulägesanalys genomföras.

Nulägesanalysen ska innehålla en kort beskrivning av marknadsläget för det aktuella vård- och omsorgsområdet. Antalet brukare, antalet utförare och fördelningen mellan utförare ska beskrivas. Om det finns skäl för detta ska också den geografiska fördelningen redovisas.

Vidare ska nämndens konkurrensutsättning ske i enlighet med den aktuella *konkurrensutsättningsplanen* för nämnden eller vård- och omsorgsområdet.

6 Referenser/källor

Valfrihetssystem för nybörjare och andra nyfikna, SKL, 2009

Konkurrensverket, <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/> besök på webbplats 2019-04-08

Linköpings kommuns Reglemente, Linköpings kommun, 2019-01-19

Riktlinjer för Idéburet Offentligt Partnerskap, Linköpings kommun, 2017-01-17

Riktlinjer för inköp och upphandling i Linköpings kommun, Linköpings kommun, 2017-01-23

Instruktion till utförarförvaltningen Leanlink, Linköpings kommun, 2018-08-07

Forum Idéburna organisationer med social inriktning, <https://www.socialforum.se/om-forum-2/ideburetoffentligt-partnerskap/> besök på webbplats 2019-04-08

Inriktning för val av avtalsform för hälso- och sjukvård, Stockholms läns Landsting, 2016-08-19

PM Införandet av LOV för särskilt boende, Linköpings kommun 2012-01-20

Valfrihet och mångfald – ett dilemma för hemtjänsten, Katarina Andersson Socialvetenskaplig tidskrift nr 3-4, 2010

Framtidens valfrihetssystem inom socialtjänsten, SOU 2014:2

Strategisk plan för införande av valfrihet i särskilt boende i Österåkers kommun enlig lag om valfrihetssystem (2008:962), 2013-03-26 samt inhämtande av erfarenheter från införandet, Sara Eriksson, sakkunnig.

7 Bilagor

7.1 Bilaga 1 – Definitioner/beskrivningar

<p>Brukarens möjlighet att göra egna val</p>	<p><i>Valfriheten för den enskilda individen är i fokus.</i></p> <p><i>Graden av valfrihet kan påverkas av tillgången till insatser/ platser eller möjlighet att välja utförare i visst geografiskt område.</i></p> <p><i>Valfrihet kan finnas även till viss del vid LOU beroende på vad som upphandlas och i vilken omfattning upphandling sker.</i></p> <p><i>Brukarens valfrihet i vardagen kan tillgodoses oavsett system genom t.ex. Individens Behov I Centrum (IBIC) i upprättande av genomförandeplan.</i></p>
<p>Behov att främja mångfalden av utförare</p>	<p><i>Kommunen vill stimulera eller bredda marknaden som anses innehålla för få utförare. T.ex. vid LOV förenklas etableringsmöjligheten vilket kan öka utbudet.</i></p>
<p>Behov att begränsa antalet utförare</p>	<p><i>Kommunen vill begränsa antalet utförare för att säkerställa att utförare har tillräcklig storlek och kapacitet för att tillhandahålla efterfrågad kompetens, t.ex. hälso- och sjukvårdspersonal</i></p>
<p>Möjlighet för medarbetare till val bland flera arbetsgivare</p>	<p><i>Kommunen vill stimulera till bra arbetsvillkor genom att medarbetare kan välja arbetsgivare vid en mångfald av utförare</i></p>
<p>Behov av samverkan mellan olika vård- och omsorgsformer</p>	<p><i>LOV-utförare kan auktorisera sig och avauktorisera sig med kort varsel. Detta ger svårigheter i att bygga upp hållbar, långsiktig samverkan vilket kan resultera i brister i kvalitet och säkerhet.</i></p>
<p>Behov av flexibilitet inom uppdragen över tid</p>	<p><i>Uppdragen kommer sannolikt att behöva omdefinieras i såväl innehåll som omfattning under perioden och kan då inte vara låsta i fasta avtal.</i></p>
<p>Möjligheten att styra utbudet geografiskt</p>	<p><i>Kommunen har behov av att öka eller minska antal insatser/platser geografiskt.</i></p>

Möjlighet till kostnadskontroll	<i>Kostnadskontroll i meningen förutsägbarhet och planeringsbarhet. För avtal enligt LOU och verksamhetsuppdrag finns känd omfattning och kostnad under avtalsperioden.</i>
Höga investerings- och utrustningskostnader	<i>Kostnaden för en grundinvestering eller för viss utrustning är så hög så att det bara är verksamheter med skalfördelar som kan bära dem. Kommunen kan vara den enda rimliga aktören – alternativt vill undvika egna investeringar.</i>
Svårbedömda eller föränderliga behov	<i>Brukarens eller brukargruppens behov är olika över tid, vilket innebär svårigheter att teckna fasta och hållbara avtal.</i>
Svårt att beskriva och avgränsa uppdraget	<i>Uppdraget är svårt att precisera, både avseende omfattning och insatser och därmed svårt att teckna ett fast och hållbart avtal kring.</i>
Uppdraget omfattar del av annan insats (samordningsvinster)	<i>Brukarens behov spänner över en vård- och omsorgskedja där insatser, såväl individuella som för hushållet, behöver samordnas. Detta såväl sett till individens bästa som ur perspektivet kommunens sammanhållande ansvar.</i>
Behov av specialiserad kompetens	<i>För att tillhandahålla tjänsten behövs viss kompetens som inte finns i kommunen/regionen. Då kan upphandling "flytta hit" kompetens. Alternativt finns kompetensen i egenregion och kommunen vill behålla den, och vill därmed inte konkurrensutsätta verksamheten.</i>
Behov att hålla samman kompetens, teamsamarbete	<i>För att säkerställa kvalitet i hela vård- och omsorgskedjan kan kompetenser behöva hållas ihop i färre, men kanske större enheter.</i>
Uppföljnings- och kvalitetsindikatorer behöver formuleras över tid	<i>Uppdraget är delvis nytt eller innehåller nya krav där uppföljningen på förhand inte är känd eller prövad.</i>
Kommunen behöver egen kompetens för att säkra "yttersta ansvaret"	<i>Kommunen bedömer att den kompetens som behövs för att utföra uppdraget bör finnas hos kommunen som arbetsgivare.</i>

Uppdraget innehåller ett stort mått av utvecklingsinsatser	<i>Verksamheten är ny, bedriver försöksverksamhet eller på annat sätt är okonventionell. Uppdraget är därmed svårt att avgränsa och att teckna avtal på ett konkurrensneutralt sätt.</i>
Vid nystart av verksamhet för målgrupper som är känsliga för förändringar	<i>Brukare med särskilda behov av förutsägbarhet och långsiktighet gör att verksamheten bör startas i egenregi för att kunna involvera brukare i alla faser, planering, start, drift och uppföljning. Verksamheten kan efter viss tid konkurrensutsättas (då med god framförhållning och med långa kontrakt).</i>
Behov av kontinuitet för brukare	<i>Brukare har behov av att kända förutsättningar kvarstår över tid.</i>
Rådighet över lokaler	<p><i>Olika alternativ gällande lokaler kan tillämpas. Kommunen kan stå för lokaler och upplåta lokaler alternativt upprätta hyresavtal med utförare.</i></p> <p><i>Utförare kan också själva äga eller förhyra lokaler och på så sätt bli hyresvärd gentemot brukarna. Det är då utföraren som beslutar om och ansvarar för standard på boendet, hyresnivå och som beslutar om att vidta eventuella hyresrättsliga åtgärder t.ex. vräkning. Om en utförare i valfrihetssystem skulle förlora rätten att driva verksamhet kan svårigheter uppstå med att få tillgång till lokalerna då det står utföraren fritt att använda lokalerna på annat sätt.</i></p> <p><i>Graden av rådighet över lokaler samt kostnader för desamma varierar således beroende på val av form.</i></p> <p><i>I ett valfrihetssystem måste kommunen behandla alla utförare lika och kan inte tillhandahålla lokaler till vissa utförare men inte till andra (bortsett från egenregi).</i></p>
Rådighet över antalet platser	<i>Kommunen vill ha rådighet över utbud av platser såväl som tillgång till dem. Kan vara en svårighet vid LOV i olika boendeformer då det står fritt för utförare att sälja platser även till andra. Underalternativt överkapacitet kan uppstå.</i>
Kommunen behöver organisatorisk	<i>Kommunens ansvar för krisberedskap och civilförsvaret är exempel på när kommunen måste ha kapacitet för att tillförsäkra att vissa</i>

beredskap för att säkra ”yttersta ansvaret”	<i>samhällsfunktioner inom vård- och omsorgsområdet fortsätter att fungera.</i>
---	---