

Vård- och
omsorgsnämnden

Digitala inköp av dagligvaror – återkoppling om upphandling (VON/2020:155) samt vägval framåt

Förslag till beslut

Vård- och omsorgsnämnden beslutar att:

1. Avsluta uppdraget till vård- och omsorgsförvaltningen om att återkomma till nämnden med förslag på förfrågningsunderlag enligt lagen om offentlig upphandling avseende digitala inköp, och som också säkrar den enskildes rätt att själv välja leverantör.
2. Uppdra till vård- och omsorgsförvaltningen att undersöka handlares inställning till att under vissa omständigheter reducera eller eliminera eventuella plock- och leveransavgifter vid inköp av dagligvaror via internet.

Ärendebeskrivning

Vård- och omsorgsnämndens ordförande fattade, efter uppdrag från nämnden, ett ordförandebeslut den 17 mars 2021 (VON/2020:155) om att ge vård- och omsorgsförvaltningen i uppdrag att införa digitala inköp av dagligvaror för brukare med hemtjänst och att återkomma med förslag om förfrågningsunderlag enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), samt att säkra den enskildes rätt att själv välja leverantör. Vård- och omsorgsförvaltning har därefter utforskat möjligheten att införa digitala inköp av dagligvaror för brukare med hemtjänst. Efter en längre process och svårigheter med upphandlingsaspekter har en utredning genomförts som presenterar tre olika vägval för framtiden.

I utredningen ”Digitala inköp av dagligvaror – återkoppling om upphandling (VON/2020:155) samt vägval framåt” förordas det så kallade Lund-spåret (Alternativ 1), som bland annat innebär att vård- och omsorgsnämnden avslutar vård- och omsorgsförvaltningens uppdrag om att återkomma till nämnden med förslag på upphandlingsunderlag. Lund-spåret innebär att brukare som handlar digitalt får ökad valfrihet men att vissa brukare kan behöva betala nya avgifter.

Konsekvensanalysen betonar fördelar och svårigheter för varje alternativ, inklusive överväganden om kostnader och administrativa påfrestningar. Slutligen betonas behovet av att välja ett alternativ med hänsyn till att verksamheter som berörs av ett eventuellt nytt arbetssätt har varit i vänteläge under en längre tid.

Ärendet som nu presenteras för vård- och omsorgsnämnden handlar om att dels avsluta upphandlingsuppdraget, dels göra ytterligare undersökningar inför ett eventuellt framtida ställningstagande kring vägval gällande digitala inköp.

VÅRD- OCH OMSORGSFÖRVALTNINGEN

Johan Lindström
Förvaltningschef

Åsa Tavemark
Utredningschef

Vård- och omsorgsnämnden

Digitala inköp av dagligvaror – återkoppling om upphandling (VON/2020:155) samt vägval framåt

Bakgrund

Vård- och omsorgsnämndens ordförande fattade, efter uppdrag från nämnden, ett ordförandebeslut den 17 mars 2021 (VON/2020:155) om att ge vård- och omsorgsförvaltningen i uppdrag att införa digitala inköp av dagligvaror för brukare med hemtjänst och att återkomma med förslag om förfrågningsunderlag enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), samt att säkra den enskildes rätt att själv välja leverantör.

Vård- och omsorgsförvaltningen har sedan dess först arbetat med förfrågningsunderlag och därefter, efter återkoppling till vård- och omsorgsnämnden, provat ytterligare arbetsspår för att införa digitala inköp av dagligvaror. Upphandlingsspåret visade sig svårt att genomföra eftersom det upptäcktes flera osäkerheter och svårigheter för att kunna fullfölja en upphandling. Osäkerheterna omfattade bland annat leveranskedja inklusive behov av extern förvaring (drop-skåp), avgiftsfrågan, hantering av betalmedel samt om arbetssättet verkligen skulle effektivisera resursanvändning. Svårigheter omfattade att upphandling av endast en leverantör inte ansågs förenligt med upphandlingsprinciper om konkurrens och det var inte i enlighet med nämndens önskan om valfrihet, medan upphandling av flera leverantörer inte ansågs hållbart utifrån ett medarbetarperspektiv (svårt att lära sig olika system och upplägg).

Vidare har det under resans gång visat sig att det vid ett eventuellt införande av digitala inköp av dagligvaror är flera värden/principer som står emot varandra och som försvårar ett införande av digitala inköp. Därav har implementerings- och utredningsarbetet dragit ut på tiden. Det står nu klart att det behöver göras några vägval bland värden/principer för att överhuvudtaget kunna möjliggöra digitala inköp av dagligvaror.

Digitala inköp av dagligvaror – vad, varför och varför inte?

Den övergripande insatsen inom vilken digitala inköp av dagligvaror ryms, är hemtjänst. Hemtjänst kostar för närvarande 300 kr per timme och ingår i maxtaxan enligt Eskilstuna kommuns avgiftsmodell för vård och omsorg. Inom ramen för insatsen hemtjänst ryms ett antal tjänster. En sådan tjänst är stöd med ”Att skaffa varor och tjänster”¹. Cirka 8 medarbetare arbetar praktiskt med att ge brukare stöd till inköp av dagligvaror.

¹ Det förekommer flera benämningar på tjänster som relaterar till digitala inköp. Socialstyrelsens bok om klassifikationer av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa talar om ”Att skaffa varor och tjänster” samt om ”Att göra inköp”, International

Tjänsten ”stöd med att skaffa varor och tjänster” ingår i vård- och omsorgsnämndens riktlinje för förenklat beslutsfattande. Det innebär att brukare som är över 80 år (eller som är över 80 år och där även den eventuella partnern i hushållsgemenskapen är över 80 år) och som i övrigt uppfyller villkoren per automatik får rätt till tjänsten ”stöd med införskaffande av dagligvaror”. Cirka 500 brukare har idag (oktober 2023) stöd med inköp av dagligvaror. Tjänsten är fortfarande avgiftsbelagd med 300 kr per timme. I verksamhetssystemet Viva läggs automatiskt en schablon för tjänsten. Givet att det endast krävs 7–8 timmar hemtjänst per månad för att komma upp i maxtaxan är det många brukare med tjänsten som slår i maxtaxetaket. Av de cirka 500 brukare som har stöd med inköp av dagligvaror kan upp till cirka 200² uppskattas hamna i en sådan situation att de, om inte andra inkomster finns, får svårigheter att betala plock- och leveransavgift om cirka 50–150 kr/handling som antas ske 2–3 ggr/per månad.

Fördelarna med att införa digitala inköp av dagligvaror har beskrivits i utredningen ”Digitala inköp av dagligvaror – Underlag för inriktningsbeslut” (daterad 2020-10-16, benämnd bilaga 1, VON 2020/155) och kan sammanfattningsvis beskrivas med:

- Kommunens tjänsteutbud ansluter sig till ett etablerat förhållningssätt i samhället
- Förbättrad arbetsmiljö (till exempel färre tunga lyft, ökad säkerhet)
- Större delaktighet och inflytande för brukare
- Digitala inköp är i linje med Eskilstunas program för digital transformation
- Sparar tid för servicepersonal och till viss del för omvårdnadspersonal
- Delvis ökad valfrihet för brukare genom att möjligheten att välja dag för hemleverans ökar samt att antalet möjliga leverantörer ökar från den som brukaren har valt som dedikerad butik till att brukaren kan välja att från gång till annan handla från olika leverantörer
- Totalt sett antas en ekonomisk besparing på nämndnivå även om det i utredningsarbetet inte gick att ställa upp en fullständig kalkyl

Svårigheter med att införa digitala inköp av dagligvaror kan variera beroende på vilket vägval som görs. I figuren nedan redovisas några viktiga värden/principer kopplat till införande av digitala inköp, där olika värden/principer står emot varandra beroende på vilken lösning för digitala inköp av dagligvaror som väljs. Det kan finnas ytterligare svårigheter med att införa digitala inköp av dagligvaror, det är inte ambitionen att här igen redovisa alla fördelar och svårigheter vid införande av digitala inköp av dagligvaror utan ambitionen är att utifrån nämndens tidigare beslut om att digitala inköp av dagligvaror ska införas, presentera olika nödvändiga vägval utifrån den tid och det arbete som har gjorts sedan det ursprungliga beslutet.

Classification of Functioning, Disability and Health (ICF), 2022. I förvaltningens processbibliotek finns ”Vägledning för bedömning av skälig levnadsnivå för insatser enligt socialtjänstlagen inom vård- och omsorgsförvaltningen” och där står i kolumnen för tjänst ”Stöd med att skaffa varor och tjänster”. I förvaltningens ”Riktlinjer för förenklat beslutsfattande vid vissa hemtjänstinsatser”, också i processbiblioteket, står i en fotnot ”stöd med införskaffande av dagligvaror, sällanvaror och apoteksvaror”. I verksamhetssystemet Viva står det ”Stöd med inköp av dagligvaror”, ”Stöd med inköp av sällanvaror” samt ”Stöd med inköp av apoteksvaror” eftersom dessa tjänster ofta har olika frekvenser. Samtliga digitala uppgifter är hämtade 2023-06-26.

² Denna siffra är att betrakta som en osäker uppskattning, förvaltningen bedömer initialt att den är i överkant. Brukare med underskott eller med ett avgiftsutrymme om upp till 500 kr per månad ingår i de 200 men den uppgivna inkomsten är baserad på förtroende, inga kontroller av den enskildes inkomst görs. Det kan vara så flera av dessa brukare redan har försörjningsstöd. Däremot är det rimligt att tro att majoriteten är kvinnor.



Vägval – tre aktuella alternativ

- ”Vilken väg ska jag ta, herr vägvisare?”
- ”Det beror på vart du vill komma.”
- ”Det spelar inte så stor roll, herr vägvisare.”
- ”Då spelar det inte någon roll vilken väg du tar.”

Alternativ 1 – Lund-spåret (förordas av Sveriges kommuner och regioner, SKR)

- Vård- och omsorgsnämnden avslutar uppdraget till vård- och omsorgsförvaltningen om att återkomma till nämnden med förslag på förfrågningsunderlag enligt lagen om offentlig upphandling avseende digitala inköp, och som också säkrar den enskildes rätt att själv välja leverantör.
- Vård- och omsorgsnämnden tydliggör att nämndens beslut den 9 juni 2020 avseende välfärdstekniska tjänster utan särskild avgift (§ 48, dnr VON/2020:70) ska tolkas så att digitala inköp inte ska ses som en välfärdsteknisk tjänst utan att digitala inköp får införas även om det innebär att brukare som handlar digitalt från leverantörer som tar betalt för plock och leverans, får betala denna plock- och leveransavgift till leverantören.
- Vård- och omsorgsnämnden väljer att inte höja förbehållsbeloppet. Om förbehållsbeloppet ska höjas är utredningens bedömning att vård- och omsorgsnämnden behöver fatta beslut om ändrad beräkning av förbehållsbeloppet. Ett dokument som styr beräkning av avgifter inom vård och omsorg är ”Riktlinjer för avgifter inom vård och omsorg i Eskilstuna kommun” (dokument-ID i processbiblioteket ETUNA2-4235-2113). Vård- och omsorgsnämnden har tidigare fattat beslut om reviderade riktlinjer för avgifter inom vård och omsorg, till exempel vid sitt sammanträde den 15 maj

2018 då nämnden beslöt att revidera riktlinjerna (§ 48, se ärendet VON/2018:67).

Om förbehållsbeloppet höjs, exempelvis med ”Socialstyrelsens belopp plus 300 kr”, så höjs förbehållsbeloppet för alla brukare. För brukare som idag ligger på gränsen vid maxtaxan, och som får höjt förbehållsbelopp, skulle ett höjt förbehållsbelopp kunna göra positiv skillnad.

I förbehållsbeloppet ingår hyra och minimibelopp (Socialstyrelsens schablonbelopp) plus att förbehållsbeloppet kan innehålla ett individuellt tillägg. Ett alternativ till att höja förbehållsbeloppet för alla brukare är att de brukare som har digitala inköp kodas särskilt i verksamhetssystemet och att man lägger på ett individuellt tillägg för de med digitala inköp som råkar ut för plock- och leveransavgift, ungefär som förvaltningen gör med matabonnemang idag. Det behöver vara ett nämndbeslut även på detta alternativ och systemförvaltarna måste fixa i verksamhetssystemet. Emellertid kan det bli stökigt om en brukare varvat får stöd med digitala inköp och stöd med analog inköp, till exempel om man pendlar i förmåga.

Ifall nämnden bestämmer att förbehållsbeloppet ska höjas behöver nämnden ta ställning till den exakta utformningen när nämnden tar ställning till att ”Riktlinjer för avgifter inom vård och omsorg i Eskilstuna kommun” ska revideras.

- Vård- och omsorgsnämnden beslutar att tjänsten ”Stöd med införskaffande av dagligvaror, sällanvaror och apoteksvaror” lyfts ut från ”Riktlinjer för förenklat beslutsfattande vid vissa hemtjänstinsatser” (VON/2018:84) och ger vård- och omsorgsförvaltningen i uppdrag att revidera riktlinjen med anledning av detta.
- Vård- och omsorgsförvaltningen omdefinierar den i Viva nuvarande tjänsten ”Stöd med inköp av dagligvaror” till att endast omfatta momenten stöd med att planera, skriva och genomföra inköp av dagligvaror. Huvudregeln blir att vård- och omsorgsförvaltningen i första hand tillhandahåller det stöd som behövs för att brukaren digitalt ska kunna göra momenten.
- Vård- och omsorgsförvaltningen inför en ny tjänst i Viva som kallas ”Stöd med hemleverans av dagligvaror” som omfattar momenten hemtransport och uppackning. Om brukaren visar sig ha behov av denna tjänst, exempelvis för att det inte finns någon leverantör som kan leverera hem till brukaren, så tillhandahåller vård- och omsorgsförvaltningen det stöd som behövs.
- Vård- och omsorgsförvaltningen tonar ned målet att åstadkomma effektiviseringsvinster med att införa digitala inköp av dagligvaror.

Konsekvensanalys av ”Lund-spåret” i förhållande till värden: Brukare som handlar digitalt får ökad valfrihet av leverantör med mera. Brukare som väljer att handla digitalt av en leverantör som tar betalt för plock och leverans, får betala en ny avgift. Ökad administration inom Biståndskontoret givet att ansökningar om stöd med inköp inte omfattas av förenklat beslutsfattande. I viss mån ökad detaljstyrning eftersom tjänsten stöd med inköp omdefinieras och ytterligare en tjänst i form av stöd med hemleverans av dagligvaror införs. Utöver ovanstående konsekvenser finns en ökad risk för överklaganden och juridiska processer.

Alternativ 2 – Ändrat arbetssätt

- Vård- och omsorgsnämnden avslutar uppdraget till vård- och omsorgsförvaltningen om att återkomma till nämnden med förslag på

förfrågningsunderlag enligt lagen om offentlig upphandling avseende digitala inköp, och som också säkrar den enskildes rätt att själv välja leverantör.

- Vård- och omsorgsnämnden tydliggör att nämndens beslut den 9 juni 2020 avseende välfärdstekniska tjänster utan särskild avgift (§ 48, dnr VON/2020:70) ska tolkas så att digitala inköp inte ska ses som en välfärdsteknisk tjänst utan att digitala inköp får införas även om det innebär att brukare som handlar digitalt från leverantörer som tar betalt för plock och leverans, får betala denna plock- och leveransavgift till leverantören.
- Vård- och omsorgsförvaltningen tonar ned målet att åstadkomma effektiviseringsvinster med att införa digitala inköp av dagligvaror.
- Vård- och omsorgsförvaltningens utförarorganisation försöker gradvis ändra arbetssätt så att när beställning kommer från Biståndskontoret om att en brukare har beviljats bistånd med hemtjänst i form av tjänsten ”Stöd med inköp av dagligvaror” så närmar sig utföraren brukaren individcentrerat och med ett behovssökande förhållningssätt där stöd för att brukaren löser behovet självt digitalt är ett förstahandsval, men att flera varianter inklusive analogt/fysiskt stöd är möjligt.

Konsekvensanalys av ”Endast ändrat arbetssätt” i förhållande till värden: I det stora hela bibehålls status quo men det kan finnas potential att nå fördelar såsom de har beskrivits i utredningen ”Digitala inköp av dagligvaror – Underlag för inriktningsbeslut”. För att nå fördelar så behöver det ändrade arbetssättet få genomslag. Brukare som handlar digitalt av leverantör som tar betalt för plock och leverans får betala en ny avgift.

Alternativ 3 – Avstå från digitala inköp av dagligvaror

- Vård- och omsorgsnämnden avslutar uppdraget till vård- och omsorgsförvaltningen om att införa digitala inköp samt avslutar därmed uppdraget att återkomma till nämnden med förslag på förfrågningsunderlag enligt lagen om offentlig upphandling avseende digitala inköp.

Konsekvensanalys av ”Avstå från digitala inköp av dagligvaror” i förhållande till värden: Status quo bibehålls tills vidare. Brukare är fortsatt hänvisade till analogt/fysiskt stöd och att välja en leverantör. Fördelar som beskrivits i utredningen ”Digitala inköp av dagligvaror – Underlag för inriktningsbeslut” kommer inte att nås. I takt med att fler fyller 80 år kommer fler att få rätt till tjänsten, samtidigt är det rimligt att tro att fler 80-åringar är vana vid att själv göra digitala inköp av dagligvaror.

Avslutande diskussion

Arbetet med att försöka införa digitala inköp i Eskilstuna har pågått under en längre tid. Efterhand har det blivit tydligt att Sveriges kommuner och regioner förordar en lösning i likhet med arbetssättet i Lund. Arbetssättet i Lund handlar snarare om en anpassning till rådande samhälle i form av löpande verksamhetsutveckling inom biståndsbedömning och utförande, än om digitalisering. Givet den utdragna perioden för införande av digitala inköp i Eskilstuna har berörda verksamheter inom vård- och omsorgsförvaltningen varit i vänteläge under en längre tid. Det bedöms viktigt att få ett tydligt besked om vägval för att de verksamheter som berörs av ett eventuellt införande av digitala inköp av dagligvaror, ska få en riktning framåt.