



Digitala matinköp

En utvärdering av införandet i Linköpings kommun samt förslag på hur gå vidare

Diarienummer: VÅN 2024-421
Datum: 2024-11-13
Handläggare: Christina Våleman
Organisation: Vård- och omsorgsförvaltningen

Innehåll

Bakgrund	5
Uppföljning	5
Hur gå vidare?.....	6
Upphandling?.....	6
Inköp av dagligvaror till brukare inom hemtjänsten, är det upphandlingspliktigt?..	6
.....	7
Upphandla en leverantör?.....	7
Upphandla i/för varje område?.....	9
Understöda att utförare själva hittar lokala lösningar? (såsom det redan finns exempel på).....	9
LOU 19 a kap. Direktupphandling.....	9
Tillämpningsområdet.....	9
Göra om implementeringen och förberedelserna för nuvarande arbetssätt?.....	10
Behov av bank-id vid betalning.....	10
.....	11
SKR´s förordade modell.....	11
Umeå kommun.....	12
Uppsala kommun.....	12
Bedömning.....	12

Bakgrund

Digitala matinköp har varit föremål för utredning och planering under en lång tid. Redan i december 2019 gav Äldrenämnden Social- och omsorgsförvaltningen i uppdrag att ta fram ett upphandlingsunderlag för att upphandla en matleverantör inklusive e-tjänster och distribution.

Digitala inköp innebär att inköpet sker digitalt och ersätter det fysiska besöket i butik. Digitala inköp ökar både den enskildes självständighet, aktivitet och delaktighet i samhällslivet men även medarbetarnas arbetsmiljö, eftersom de tunga arbetsmomenten minskar.

Arbetet pausades under pandemin och efter pandemin hade bilden förändrats. Medborgarna hade fått nya vanor med digitala lösningar och handlarnas utbud och tjänster hade ökat. Därtill visade omvärldsbevakning svårigheter med att upphandla att en annan part skulle bära in varor i hemmen, vilket också hade diskuterats. Att upphandla en leverantör som man som hemtjänsttagare skulle registreras hos, var vår egen juridikavdelning mycket tveksam till, utifrån GDPR och socialtjänstsekretess.

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, har tagit fram en vägledning för införande av digitala matinköp med Lunds kommun som förlaga. Deras modell är att varje brukare har en egen kundrelation med en vald matleverantör, men får hjälp av hemtjänstpersonalen att beställa digitalt. Detta blev föreslaget till nämndens möte i november 2023. En kartläggning gjordes dessförinnan att den största delen av kommunen hade möjlighet till hemleverans efter digitala inköp samt att det gick att handla mot faktura. Beslut fattades och implementeringen bestämdes till våren 2024.

Kommunikationsmaterial togs fram. Brev skickades ut från förvaltningen till alla berörda brukare. Material för att informera personal på arbetsplatsträffar framställdes och distribuerades till alla verksamheter.

I-pads köptes in och delades ut till verksamheterna för att ge förutsättningar för digitala inköp hos alla.

Uppföljning

Snart efter att implementeringen börjat efter årsskiftet 2024 kom signaler att det inte fungerade att handla mot faktura utan att butikerna kräver bank-id för att handla, inte bara med kort, utan också mot faktura. Sedan första genomgången av betalningsalternativen hade handlarna alltså skärpt sina säkerhetskrav.

En ny undersökning gjordes då av alternativa lösningar. Där framkom att två företag hade lösningar där det kunde sättas in pengar i förväg på ett särskilt matkort respektive ett matkonto och vid beställningen behövdes då inget bankid. Hemtjänstpersonalen kan då vara behjälplig med digitalt inköp utan att känna till bankid-inloggningen. Risken för missbruk bedöms som mycket låg även om hemtjänstpersonalen får kunskap om e-postadress och

lösenord till kortet/kontot. Det förutsätter dock att anhöriga eller gode män hjälper till med att skaffa bankid om brukaren inte har det redan och sedan också hjälper brukaren att sätta in pengar i förväg. Det finns restriktioner för gode män att hjälpa till i alla delar och därför är förfaringssättet svårt för de som har en god man, om man inte medverkar som brukare .

Ett nytt dokument togs fram som visar vilken/vilka handlare som finns valbara i olika områden. Ett uppdaterat brev med information, som hemtjänstpersonal kan lämna till brukare, gjordes också.

Under våren 2024 har det skett uppföljningsmöten med respektive utförare ett flertal gånger. Det som framkommer vid dessa möten är att det har varit svårt att komma igång. Det som utförare anger som främsta orsaken är att anhöriga inte vill ordna med bankid osv. eftersom de tycker att deras anhörige inte ska behöva ändra något när de är så gamla. "Det har ju fungerat bra som det har gjort". Flera röster har också hörts om att det blir dyrt med hopplocknings- och hemkörningsavgifterna.

Det som också kan ha påverkat införandet var att tid inte gavs för att samtliga medarbetare skulle förstå mål och syfte med förändringen, så att de kunde bli bärare av den i förhållande till brukare och anhöriga. Omställningen till digitala inköp skulle behövs ha drivits som ett projekt av förvaltningen med en projektledare och inte minst en förändringsledare. Tydliga förändringsplaner för att mildra motstånd och uppnå beteendeförändring hade behövts tas fram och implementerats.

En del enheter inom egenregin har fortsatt med redan etablerade varianter av digitala matinköp, där beställningarna läggs in av administrativ personal och verksamheten står för utkörningsavgiften. Även en del av de privata utförarna har gjort överenskommelser med lokala handlare om utkörning av varor och handling mot faktura även om beställningen inte är digital. Dock har brukarna fått titta på en hemsida för att välja mat.

Flera brukare har sagt ifrån sig insatsen inköp och får hjälp av anhörig istället. Vissa brukare, som är självständiga med BankID, handlar digitalt och kanske endast har hjälp med upplockning av varor. Det finns också exempel på ärenden där det är igång enligt modellen och det fungerar bra med både beställning, utkörning av varorna samt upplockning.

För många brukare sköts det dock fortfarande, som tidigare, med traditionella inköp.

Hur gå vidare?

Upphandling?

Inköp av dagligvaror till brukare inom hemtjänsten, är det upphandlingspliktigt?

Svar från Upphandlingsmyndigheten:

Som utgångspunkt omfattar lagen om offentlig upphandling (LOU) alla åtgärder som en upphandlande myndighet vidtar i syfte att anskaffa varor, tjänster eller

byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt. Svaret på frågan beror på vem det är som anskaffar varorna från leverantören som tillhandahåller dagligvarorna.

Den upphandlande myndigheten måste inte ha syftet att själv tillgodogöra sig det som anskaffas, men det ska vara frågan om ett kontrakt med ekonomiska villkor som sluts mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer. Att ett inköp sker för att tillgodose den upphandlande myndighetens egna behov eller en brukares behov saknar betydelse i bedömningen.

Omständigheten att en kommun betalar leverantören direkt kan tala för att det är frågan om ett upphandlingspliktigt köp. Normalt sett finns dock fler omständigheter att beakta vid den samlade bedömningen i det enskilda fallet. Det är med andra ord inte uteslutet att ett visst upplägg *inte* är upphandlingspliktigt även om kommunen betalat entreprenören direkt.

Om kommunen agerar som ombud för den enskilde

Om kommunen agerar för brukarens räkning eller som ombud för brukaren så är det brukaren som är avtalspart gentemot leverantören. Det är den enskilde brukaren som är betalningsansvarig i strikt mening även om kommunen har valt att underlätta genom att bistå med utlägg för brukaren. Eftersom det i detta läge aldrig uppstår någon avtalsrelation mellan kommunen och leverantören, utan endast mellan brukaren och leverantören, så omfattas inte heller köpen av bestämmelserna i LOU.

Om kommunen ingår avtal med leverantören

Om det istället är kommunen som ingår ett avtal med leverantören så kan detta köp vara upphandlingspliktigt enligt LOU.

Upphandlingslagstiftningen omfattar som angivet ovan åtgärder som vidtas för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal. En gränsdragning måste dock göras mellan åtgärder varigenom ett kontrakt tilldelas en specifik leverantör och situationer där den upphandlande myndigheten ger personligt stöd eller agerar ombud för enskild, men där den upphandlande myndigheten inte själv väljer eller ingår avtal med en viss leverantör.

Upphandla en leverantör?

Som framgår av ovan är lagstiftningen för området inte helt "glasklar". Om kommunen skulle styra emot att endast en viss leverantör gäller, är det ändå klokt att upphandla för att inte få det ifrågasatt.

Då det är kommunen som väljer leverantör riskerar kommunen att anses som personuppgiftsansvarig, ensam eller tillsammans med leverantören eftersom det är kommunen som har valt ändamål och medel för matinköpet. Kommunen blir även juridiskt ansvarig för behandlingen av personuppgifter om kundregister upprättas utifrån hemtjänstbeslut. Vidare har kommunen en skyldighet att informera brukaren om personuppgiftsbehandlingen (i rollen som personuppgiftsansvarig) och om eventuella risker, t.ex. tredjelandsöverföring.

Kommunen kommer även att behöva röja information till den upphandlade leverantören om att brukaren har behov av stödinsatser. (Brott mot socialtjänstsekretessen)

En ytterligare baksida är, att vid en upphandlad leverantör blir det ingen valmöjlighet alls för den enskilde.

Exempel från Vingåkers kommun som upphandlat en leverantör samt hemkörning - beskrivning på hemsidan:

“Sedan april gäller en ny rutin för inköp i hemtjänsten. Du som har hjälp med inköp kommer att få hjälp av hemtjänsten att handla digitalt hos Coop. Det innebär att hemtjänsten inte längre kommer göra inköp i butik. Ärenden kommer fortsatt att genomföras som tidigare.

Personalen kommer på en förutbestämd tid och hjälper till att gå igenom sortimentet, välja varor och lägga beställning. Om du har möjlighet att beställa själv hjälper hemtjänsten dig igång. Du kommer att få tillgång till stora Coops hela sortiment och pris och betalar via autogiro eller faktura. Kommunen kommer att stå för leverans- och eventuell upplösningsavgift.

Varorna körs ut på lastbil på bestämd dag. Leverantören eftersträvar så långt det är möjligt att samma personal utför leveranser till kundernas hem. Leverantörens personal bär kläder där företagstillhörighet tydligt framgår samt ska kunna legitimera sig. Behov av hjälp med att plocka upp varorna sker i samråd med hemtjänsten.”

När signaler kom om att det inte gick att få handla mot faktura med mindre än att man identifierade sig med bankid togs kontakt med flera handlare. De flesta hänvisade till att det var bankid som gällde för pengatransaktioner. ICA och Coop redovisade även andra lösningar med speciellt kort eller konto. Coop beskrev också hur de hanterade kunderna om de var upphandlade som leverantör. När brukaren lagts upp i deras register som visar att den omfattas av avtalet, finns också möjligheten att få handla mot faktura utan BankID.

Vid en upphandling kan hemkörning också avtalas.

Upphandla i/för varje område?

LOU: Allmänna bestämmelser 4 kap. 2 § "En upphandling får inte utformas i syfte att undanta den från lagens tillämpningsområde och får inte heller utformas i syfte att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt."

Att upphandla tjänsten geografiskt är inte något problem. Däremot kan man inte ställa krav på att leverantören ska finnas inom det geografiska området. Om man ska sätta upp ett sådant krav måste det finnas ett tydligt skäl för det. Exempelvis om man ska upphandla en bilpool kan inte den ligga i en annan kommun, utan måste nås inom rimligt avstånd.

För digitala matinköp är det svårt att hitta sådana skäl. Dock går det att dela upp en upphandling i områden. Även om det inte går att ställa som krav att butiken finns i området, skulle det ändå kunna ge möjlighet för mindre aktörer att delta i upphandlingen som gäller området där de verkar.

Understödda att utförare själva hittar lokala lösningar? (såsom det redan finns exempel på)

En del enheter inom egenregin har redan etablerade varianter av digitala matinköp där beställningarna läggs in av administrativ personal och verksamheten står för utkörningsavgiften. Även en del av de privata utförarna har gjort överenskommelser med lokala handlare om utkörning av varor och handling mot faktura även om beställningen inte är digital. Det finns dock inget avtalsförhållande mellan privata utförare och handlarna.

LOU 19 a kap. Direktupphandling

Tillämpningsområdet

1 § Detta kapitel gäller vid direktupphandling. Med direktupphandling avses 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 anbudsinfördran.

2 § Direktupphandling får användas om värdet av upphandlingen beräknas understiga 700 000 kronor. När upphandlingen avser en tjänst av sådant slag som anges i bilaga 2 får direktupphandling användas om upphandlingens värde beräknas understiga det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 §.

Lag (2021:1110).

Om kommunen (utföraren) bestämmer att den enskilda ska göra sina inköp från en viss butik finns det risk att kommunen begränsar den fria konkurrensen mellan livsmedelsbutiker och då kan ett sådant avtal behöva konkurrensutsättas genom en upphandling. Detsamma gäller transporter av inköpta varor till den enskilda. Beräkning av avtalsvärdet måste innefatta all ersättning butiken får via avtalet, även det som brukaren betalar själv. på Upphandlingsmyndighetens hemsida framgår:” En annan fråga är hur upphandlingens värde

ska beräknas om delar av ersättningen kommer från tredje man som inte omfattas av upphandlingsskyldighet enligt LOU. Det är det totala värdet av ett kontrakt sett ur leverantörens ögon som ska beaktas. Det innebär att det inte endast är den ersättning som kommer att betalas av den upphandlande myndigheten som utgör upphandlingens värde. Även ersättning som kommer från tredje man ska beaktas. Det framgår av både domstolsavgöranden från EU-domstolen och beaktandesatserna i LOU-direktivet.”

Att göra en korrekt beräkning av värdet är viktigt för att bedöma om det totala avtalsvärdet exempelvis överstiger gränsen för direktupphandling. Direktupphandlingsgräns 2024 – Varor & tjänster samt byggentreprenader = 700 000 kronor. Understiger det gränsen kan en direktupphandling genomföras. Överstiger det gränsen är det mest troligt att det är upphandlingspliktigt enligt LOU.

Det är också avgörande vem som är avtalspart. Är kommunen avtalspart ska avtalsvärdet även beräknas på värdet av allt som brukarna handlar. Är det brukaren som är avtalspart behöver värdet inte beräknas då det inte är upphandlingspliktigt.

Göra om implementeringen och förberedelserna för nuvarande arbetssätt?

Kommunen behöver inte upphandla ett avtal om digitala inköp med särskilda butiker om den enskilde själv kan bestämma över vilken eller vilka butiker som inköpen ska göras från och själv betalar för varorna och transporten. Hanteringen kan likställas med att den enskilde själv skulle gå till en butik och handla.

Då brukaren själv har möjlighet att välja butik så är kommunen inte juridiskt ansvarig för behandlingen av personuppgifter. Om brukaren dessutom är butiksmedlem sedan tidigare, krävs ingen ytterligare information från kommunen om leverantörens personuppgiftsbehandling och om eventuella risker, t.ex. tredjelandsöverföring. Butiken är även de som har personuppgiftsansvaret.

Inköpet sker som en kund till butiken och ingen information om att personen har behov av stödinsatser från kommunen kommer att röjas.

Ovanstående var två av anledningarna till att upphandling inte gjordes från början.

Behov av bank-id vid betalning

Kan brukaren självständigt hantera bankid blir valfriheten stor. Brukaren kan då välja vilken butik som helst som har hemleverans till aktuell adress.

Att anhöriga skulle få hjälpa till att skaffa bankid har ifrågasatts av anhöriga och även från hemtjänstverksamheter. Anhöriga kan dock stödja närstående vid införskaffande av bankid och därigenom digitala inköp. Är brukaren delaktig, och endast i behov av stöd och praktisk hjälp, möter det inga hinder.

Anhöriga kan ha olika roller och mandat beroende på vad företräderskapet medger. Det vill säga om det är reglerat i en framtidsfullmakt (Lag om framtidsfullmakt 2017:310) eller anhörigbehörighet (17 kapitlet Föräldrabalken).

Lag (2017:310) om framtidsfullmakter

Innebörden av en framtidsfullmakt

1 § En framtidsfullmakt är en fullmakt som någon (fullmaktsgivaren) ger åt en fysisk person (fullmaktshavaren) att företräda fullmaktsgivaren för det fall han eller hon på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller något liknande förhållande varaktigt och i huvudsak inte längre har förmåga att ha hand om de angelägenheter som fullmakten avser.

2 § En framtidsfullmakt får omfatta ekonomiska och personliga angelägenheter. Fullmaktshavaren ska bevaka fullmaktsgivarens rätt i de angelägenheter som framtidsfullmakten omfattar.

Föräldrabalk (1949:381)

17 kap. Anhörigas behörighet att rättshandla i vissa fall

Innebörden av behörigheten

1 § Om det är uppenbart att någon på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller något liknande förhållande inte längre har förmåga att ha hand om sina ekonomiska angelägenheter, är en anhörig behörig att för den enskilde vidta ordinära rättshandlingar med anknytning till dennes dagliga livsföring.

Behörigheten gäller om den situation som avses i första stycket har inträffat sedan den enskilde har fyllt 18 år. Det är den anhörige som ska bedöma om behörigheten gäller.

Lag (2017:311).

God man

Den person (huvudmannen) som har fått en god man har kvar sin rättsliga handlingsförmåga och har alltså full förfoganderätt över sina bankkonton. Om den gode mannen företar någon rättshandling för huvudmannens räkning ska han/hon ha lämnat sitt samtycke.

Däremot är det inte tillåtet varken för en god man eller anhörig att använda en annan persons bankid utan att den medverkar, eftersom det är olagligt att utge sig för att vara en annan person.

Nordea har gjort en tjänst som innebär att en god man kan sköta sin huvudmans bankärenden via nätbanken och appen med hjälp av sitt eget bankid, om man registrerar sig som god man. Det kräver dock att huvudmannen är Nordeakund.

SKR's förordade modell

Sveriges kommuner och regioner fortsätter att förordna denna modell för att införa digitala inköp i kommunerna. På SKR's hemsida ges dock inte någon tydlig vägledning om hur betalning ska skötas. Exempelkommunen Lund har erfarenheten av att väldigt många av deras brukare har bankid och att de kan använda det självständigt. Av Internetstiftelsens senaste rapport framgår att 25 procent av de som är i pensionsålder 65 år eller äldre inte har

en e-legitimation. Skillnaden är dock stor mellan yngre och äldre pensionärer. Bland de yngre pensionärerna 65–75 år är det endast 9 procent som inte har en e-legitimation jämfört med hela 44 procent bland de som är 76 år eller äldre.

I de fall de inte kan använda bankid självständigt hänvisar Lund till att företrädare får ordna med betalningsmöjligheter. Eftersom Lund tydligt uppger att personalen kan berätta hur man skaffar bankid, men aldrig har med bankid att göra, görs tolkningen att hanteringen är på liknande sätt som det vi sagt gäller i Linköping.

Lund har varit igång med inköp på detta sätt sedan 2017. Idag är det helt etablerat och ingen ifrågasätter förfaringsättet. Endast 9 brukare av ca 500 har traditionella inköp av olika skäl. Antalet inköp med stöd av hemtjänsten har sjunkit sedan införandet. Efter igångsättande och stöd har en del blivit helt självständiga i sina inköp och en del har hjälp av anhöriga istället för av hemtjänsten.

En annan del i förfarandet som skiljer Lund från hur införandet skedde i Linköping, är att Lund hade kontakt med handlare i kommunen och berättade om förändringen som skulle ske och att en stor kundkrets blev aktuell för digitala inköp. Det medförde att handlare vinnlade sig om att bli valda av kunderna så vissa tog bort plocknings- och hemkörningsavgifter för äldre personer. I Linköping bedömde juridikenheten det som olämpligt framförallt utifrån att någon handlare skulle kunna förbises.

Umeå kommun

Umeå kommun har infört digitala matinköp enligt SKR's rekommenderade modell. De upplever att det är väldigt välfungerande. Det är ingen som ifrågasätter hanteringen utan brukarna är väldigt nöjda med de möjligheter som det innebär. Vissa butiker har på eget initiativ ordnat med speciallösningar för att få det fungerande för hemtjänstkunderna. Till exempel beskriver Umeå att handlarna har "kortare" fönster för leveranstiden så att det ska bli lättare för hemtjänsten att planera hjälpen med upplockning.

Uppsala kommun

I Uppsala kommun är digitala matinköp införda. De har också anammat SKR's modell. De är i precis samma läge som Linköping, med svårigheter att få bankid på plats, som förberedelse för inköpen.

Bedömning

Beslutet att följa SKR's rekommendation och inte behöva gå in som avtalspart med tillhörande personuppgiftsansvar mm., för varor och tjänster som endast är för den enskilde, var klokt och relevant vid tidpunkten. Men eftersom implementeringen inte har gått som förväntat och det har gått ett år sedan beslut fattades, behöver nya överväganden göras.

Att ha en modell, som är beroende av att andra möjliggör hanteringen, blir sårbart. Om ytterligare informationssatsningar och stödjande arbete skulle genomföras skulle det med största sannolikhet bli fungerande med tiden, men frågan är om arbetet behöver påskyndas

som ett led i att använda tillgängliga personalresurser till vård och omsorg, till största delen i stället.

För att möjliggöra att som hemtjänstbrukare få handla mot faktura utan bankid behöver förmodligen en upphandling göras. Krav på den möjligheten blir då en del i upphandlingsunderlaget. Vid en upphandling kan hemkörning också avtalas, vilket borde underlätta planeringen för hemtjänsten när de ska vara på plats och ta emot kassen och hjälpa till med upplöckning av varorna hos den enskilde. Att förhandla bort plockavgifter och utkörningsavgifter blir också en möjlighet. Upphandlingsmyndigheten beskriver alternativ där den upphandlande myndigheten betalar varorna till leverantören och sedan i nästa steg tar in betalning från brukaren. Det bedöms vara en inte nödvändig utan endast krånglig hantering. Det är att föredra att brukaren har kundrelationen med handlaren och betalar via personlig faktura.

Att som kommun styra mot att utförare själva gör avtal med handlare, där brukare med beslut om inköp måste göra sina digitala inköp, är inte ett alternativ. Räkneexempel visar att om 1000 brukare med inköp handlar för 400 kronor var i veckan, skulle det handla om 20 800 000 kronor i värde och därför vara att betrakta som otillåten direktupphandling.

Att upphandla för hela kommunen alternativt dela upp upphandlingen per geografiskt område skulle i praktiken kunna få samma utgång. Däremot vid en upphandling per område ges ändå en möjlighet för en lokal handlare att delta i upphandlingen. Risken med det skulle kunna vara att det i vissa områden inte är lika intressant att verka som leverantör eller att det blir olika prisbild i de olika områdena.

För att hamna rätt i fortsatta ställningstaganden skulle en dialog med marknaden behöva komma till stånd. Bjuds det in till en sådan leverantörsdialog kan alla intresserade komma med och farhågor att missa någon handlare undanröjs. I dialogen kan utrönas på vilket sätt handlarna helst ser att det fungerar och vad som skulle behövas för att de skulle bistå med betallösningar och lösningar för leveranser som underlättar för hemtjänsten. Det kan då bättre tas ställning till eventuell upphandling och form för detta.

Det tar tid att genomföra marknadsdialog med efterföljande analys. Landar det i beslut om upphandling tar det också tid innan resultatet är klart och arbetet igång och fungerar. Bedömningen är därför att det är avgörande att arbetet med att implementera digitala inköp enligt nuvarande modell fortsätter parallellt.