

Styrning, organisation och samverkan avseende medicinskt förbrukningsmateriel och hjälpmedel

Dnr 1576-2020

Förslag till beslut

Regionstyrelsen beslutar att ge regiondirektören i uppdrag att:

1. Förbrukningsmateriel som är unikt för förskrivet hjälpmedel ex. slangar till andningshjälpmedel samt produktkategorierna inkontinens, nutrition och diabetes efter dialog med kommunerna överförs från samverkansavtalet för medicinskt förbrukningsmateriel till samverkansavtalet för hjälpmedel.
2. Säga upp nuvarande samverkansavtal med länets kommuner för medicinskt förbrukningsmateriel
3. Inleda förhandlingar med kommunerna om att samverkansavtalet enligt punkt 2 avslutas per sista april 2021
4. Säga upp samverkansavtalet med länets kommuner avseende hjälpmedel
5. Tillsammans med länets kommuner skyndsamt utreda hur samverkan avseende hjälpmedelsförsörjning ska utformas från 2022 och återkomma till styrelsen med förslag till samverkansmodell senast juni 2021.

Yttrande till beslutsförslaget

Regionstyrelsen har tagit del av KPMGs två rapporter, dels om hjälpmedelsförsörjning och dels om kartläggning av Länservice säljverksamhet. Regionstyrelsen är angelägen att säkerställa att samverkan med länets kommuner sker på lagmässig grund utifrån konkurrenslagstiftning och kommunallag. De föreslagna förändringarna skapar förutsättningar till bättre styrning och organisering av verksamheten inom Länservice samtidigt som det möjliggör samverkan kring en framtida samverkansmodell för hjälpmedel.

Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av Region Norrbotten genomfört en detaljerad analys av regionens hjälpmedelsförsörjning i syfte att identifiera olika lösningar för den fortsatta hanteringen av hjälpmedel inom länet. Mot bakgrund av analysresultatet har KPMG lämnat två alternativa rekommendationer för framtida styrning, organisation och samverkan med länets kommuner.

Regionen har även granskat interna ekonomiska processer för leverans av hjälpmedel samt tillämpad prismodell vid uthyrning av hjälpmedel. Resultatet visar på förbättringspotential avseende ansvar, styrning och uppföljning. Prismodellen för uthyrning av hjälpmedel samt principer för fastställande av hur gemensamma kostnader ska fördelas inom regionen behöver ses över.

Vad avser medicinskt förbrukningsmateriel har regionen sett över framtida organisation för försörjning av förbrukningsmateriel med anledning av att

nuvarande samverkansavtal med kommunerna strider mot bestämmelser i kommunallagen. Genomlysningen har resulterat i en rekommendation för framtida organisation av materialförsörjning och samverkan med kommunerna.

Konkurrensverket har tagit del av Länservice kartläggning av regionens försäljning av sjukvårdsprodukter och hjälpmedel till privata aktörer och beslutat att inte utreda ärendet ytterligare eftersom regionen bekräftat att den externa försäljningen kommer att upphöra.

Ärendet

Bakgrund

Hjälpmedel

KPMG har på uppdrag av Region Norrbotten genomfört en detaljerad analys av regionens hjälpmedelsförsörjning. Uppdraget syftade till att identifiera olika lösningar för den fortsatta hanteringen av hjälpmedel inom länet.

Utöver en översyn av regionens nuvarande hjälpmedelsverksamhet har analysen fokuserat på jämförelser med andra svenska regioners hjälpmedelsförsörjning avseende styrning, organisation och samverkan. Mot bakgrund av analysresultatet lämnas förslag och rekommendationer på framtida styrning och organisation samt alternativ för samverkan. I lösningsförslagen redovisas för- och nackdelar, risker och möjligheter, timing och tidslängd för införande samt eventuella kostnadsaspekter.

Medicinskt förbrukningsmateriel

Region Norrbottens materialförsörjningsorganisation består i huvudsak av upphandling, inköp och lager i egen regi. Länservice ansvarar för lagerhållning och leverans av medicinskt förbrukningsmateriel till Region Norrbotten LOV-enheter och länets kommuner.

Den interna granskningen av regionens försörjning av medicinskt förbrukningsmateriel har identifierat ett antal lagmässiga problem utifrån nuvarande driftsform. Samverkansavtalet med kommunerna och försäljningen till LOV-enheterna strider mot kommunallagen.

Nuläge Region Norrbotten

KPMGs rapport angående hjälpmedel

Region Norrbotten samverkar med länets kommuner inom hjälpmedelsförsörjning via ett upprättat samverkansavtal. Konsultrapporten lyfter fram att hjälpmedelsförsörjningen överlag fungerar väl i länet. Hjälpmedel tillhandahålls samtliga kommuner utifrån lika förutsättningar.

Norrbottens kommuner uppger att nuvarande samverkansmodell kring hjälpmedel fungerar mycket väl och är fördelaktig för kommunerna. Konsultrapporten belyser att nuvarande samverkansmodell bryter mot den ändring i kommunallagen som tillkom 2018. Grunden för detta är att samver-

kansavtalet inte är uppbyggt utifrån ett genuint och likvärdigt samarbete mellan parterna. Kommunerna bidrar endast genom ekonomisk ersättning och regionen ansvarar i princip för hela den operativa verksamheten. Detta trots att regionen endast står för ca 30 procent av hjälpmedelskostnaderna. Vidare är det inte säkerställt att regionens intäkter från kommunerna täcker kostnaderna för att hantera dessa hjälpmedel. En minskande befolkning samt ökande andel äldre-äldre inom länet ställer höga krav på en hjälpmedelsförsörjning som är både kostnads- och resurseffektiv.

För att hjälpmedelsförsörjningen i länet ska utföras på lagmässig grund behöver samverkansformen förändras. Detta kan ske genom nya former för samverkan eller genom att samverkan med kommunerna avslutas helt eller delvis. En framtida samverkan via samverkansavtal förutsätter att kommunerna blir mer delaktiga i hjälpmedelsförsörjningen. Den ekonomiska modell som tillämpas idag tillsammans med den interna kontrollen av kostnaderna har medfört att regionen inte kan säkerställa full kostnadstäckning.

Medicinskt förbrukningsmateriel

Samverkan mellan regionen och kommunerna baseras på ett avtal som slöts 2017. Med avtalet som grund har kommunerna genom fullmakter tillåtit regionen att upphandla specificerade varugrupper på deras uppdrag. Kommunerna gör egna tilldelningsbeslut, men tar del av regionens service gällande bland annat IT-stöd, administration, konsultation, lagerhållning, kundtjänst och distribution. Servicen finansieras genom att kommunerna betalar ett grundabonnemang samt ett påslag på produktpriset vilka motsvarar regionens självkostnader för dessa åtaganden.

Anlitade jurister har konstaterat att nuvarande samverkansavtal strider mot kommunallagen då regionen agerar grossist med köp- och säljverksamhet till kommuner. Detta bedöms inte ligga inom den kommunala kompetensen, och därmed ej tillåten, enligt den från 2018 nya regleringen gällande samverkan. Regleringen innebär att samverkan ska vara ett genuint och likvärdigt samarbete och inte ett köp och sälj förhållande. Kommunerna bedöms även bryta mot lagen om offentlig upphandling (LOU) då de köper grossisttjänst av regionen utan upphandling, samt köper varor som ej omfattas av samverkansavtalet.

Gentemot LOV-verksamheterna bedöms regionen bryta mot kommunallagen i och med att regionen ger särskilt riktat stöd till privat näringsidkare vilket inte är tillåtet. Utöver det anses regionen bryta mot konkurrenslagen gällande de konkurrensbegränsande bestämmelserna för offentlig säljverksamhet (KOS-reglerna) genom att bedriva grossistverksamhet.

Omvärldsbevakning

Hjälpmedel

En jämförelse av utvalda regioner visar att hjälpmedelsförsörjningen organiseras i form av gemensamma nämnder, genom samverkansavtal med kommunerna alternativt begränsad samverkan mellan region och kommuner. Vilken form av styrning en region har valt beror på ett antal faktorer såsom

hur den politiska organisationen är utformad, relationen med kommunerna i länet samt om hemsjukvården är kommunaliserad. Styrningen beror till stor del på hur omfattande samarbete parterna önskar samt synen på den totala skattebördan för invånarna.

Vad som ingår i definitionen av hjälpmedel är jämförbart i samtliga regioner. Några skillnader finns bland annat avseende specialhjälpmedel i Skåne, där regionen helt ansvarar för avancerade elrullstolar. Vidare har regioner med samverkansavtal en intäktsfinansierad verksamhet, till exempel Region Västernorrland, jämfört med Region Norrbotten som till viss del har en anslagsfinansierad verksamhet.

Flera andra regioner har inte uppdaterat sina samverkansavtal eller varit fullt medvetna om den ändring som tillkom 2018 i kommunallagen.

Jämförelsen visar att det finns alternativa lösningar för en region att hantera samverkan kring hjälpmedelsförsörjningen. Enligt KPMG är det viktigt att hänsyn tas till regionens kontext i form av politisk organisation och struktur för styrning samt storlek på kommuner, ekonomiska resurser, kompetens, demografi och geografi. Slutligen bör regionen ta hänsyn till vilken form av samarbete som regionen vill upprätthålla med kommunerna, samt hur en effektiv försörjning och bra kvalitet gentemot patienter/brukare kan säkerställas.

Medicinskt förbrukningsmateriel

Även inom området materialförsörjning har regionerna valt olika tillvägagångssätt för att säkra den egna försörjningen. Nedanstående modeller har identifierats:

- I likhet med regionen har vissa andra regioner en egen förvaltning, ett flertal leverantörsavtal, drift av lager och distribution för eget bruk.
- En part sköter en eller flera processer (utkontraktering)
- Materialgrossist som även bistår med lager och distribution
- Lager och distribution, men separata leverantörsavtal för materialet som upphandlas av regionen
- En kombination av ovanstående
- Gemensam nämnd med andra regioner

Följande modeller för samverkan mellan kommun och region har identifierats:

- Gemensam nämnd
- Gemensamma upphandlingar
- Vårdbolag, som drivs av ett gemensamt förbund mellan region och kommun
- Ingen samverkan

Slutsatser

KPMGs slutsatser angående hjälpmedel

Utifrån Region Norrbottens nuläge samt efter jämförelse med utvalda regioner har KPMG tagit fram sex olika lösningar för att styra, organisera och samverka kring hjälpmedel.

KPMG rekommenderar att regionen går vidare med antingen avtalssamverkan eller begränsad samverkan. Detta eftersom övriga förslag inte passar in i regionens kontext av organisation eller att de leder till en byråkratisk hantering eller är ekonomiskt ofördelaktig.

Begränsad avtalssamverkan rekommenderas om regionen vill fokusera på det interna behovet av hjälpmedel.

Konsulerna lyfter fram att båda förslagen innebär att avtalet för den kommunaliserade hemsjukvården behöver ses över och omförhandlas för att fastställa vilka produkter respektive part ska ansvara för.

Regionens slutsatser angående hjälpmedel

Samtliga av KPMGs förslag är praktiskt möjliga att genomföra. Hjälpmedelverksamheten är ett så pass komplext område att en mer omfattande utredning bör genomföras tillsammans med kommunerna för att säkerställa vilket alternativ som är mest lämpligt.

Dagens fördelning i samverkansavtalen medför svårigheter att hålla ihop hjälpmedelsflöden och göra en komplett utredning av hjälpmedelsverksamheten. Därför föreslås en överflyttning av de patientkritiska produktkategorierna inkontinens, nutrition, diabetes samt förbrukningsmateriel till samverkansavtalet för hjälpmedel. På så sätt kan hela hjälpmedelskedjan utredas som en helhet tillsammans med kommunerna innan beslut fattas om ny utformning.

Regionens slutsatser angående medicinskt förbrukningsmateriel

Regionen har genomfört en genomlysning av regionens försörjning av medicinskt förbrukningsmateriel. Utredningen lämnar tre förslag på hur regionen kan organisera sin försörjning av vårdrelaterat förbrukningsmateriel till regionens egna verksamheter.

- Bibehålla nuvarande lösning i egen regi
- Outsourcing med komplett lösning från materialgrossist som tillhandahåller både lagerhantering och material
- Outsourcing av endast lagerverksamhet där regionen upphandlar avtal på varor som extern part lagerhåller och distribuerar

För att uppskatta i vilken utsträckning regionen påverkas av ovanstående alternativ har förslagen utgått från en jämförelse med nuvarande lösning avseende bland annat kostnader, stabilitet, krisberedskap och kostnadskontroll. Utifrån respektive förslag har möjliga former för samverkan med kommuner värderats.

Den interna genomlysningen har resulterat i en rekommendation som innebär att regionen i nuläget ska bibehålla lagerhållningsverksamheten i egen regi för att säkerställa materialförsörjningen till de egna verksamheterna. En robust försörjningskedja behöver säkras innan justeringar sker organisatoriskt för att inte riskera felaktiga ställningstaganden. Vidare är tidsramen för en fördjupad utredning av ett outsourcingförslag inte tillräcklig eftersom frågan om lagbrott måste hanteras så snart som möjligt.

För att renodla material- och hjälpmedelsflödet rekommenderas att förbrukningsmateriel till förskrivna hjälpmedel samt produktkategorierna nutrition, inkontinens och diabetes flyttas till samverkansavtalet för hjälpmedel. Det medför att allt material som förskrivs, eller används till ett förskrivet hjälpmedel, kan utredas samlat med övriga hjälpmedel och därmed säkerställs en helhetsbild för hjälpmedelshanteringen.

Eftersom ovanstående överflyttning sker från material till hjälpmedel rekommenderas att samverkansavtalet för kvarvarande sjukvårdsmateriel sägs upp gentemot kommunerna. Medicinskt förbrukningsmateriel bedöms kunna hanteras av respektive part utan samverkan.

Om samverkan sker via upphandlade avtal innebär det att kommunerna själva ska avropa material och hjälpmedel från alla leverantörer inom ramen för samverkansavtalet, eftersom regionen inte får bedriva grossistverksamhet. Samverkanslösningarna för att bedriva grossistverksamhet gentemot kommunerna blir byråkratiskt och ekonomiskt betungande för regionen.

Intern ekonomisk revision av hjälpmedel

Regionen har granskat interna ekonomiska processer för den verksamhet som levererar hjälpmedel samt en utförligare granskning av tillämpad prismodell vid uthyrning av hjälpmedel. Syftet med revisionerna var lämna förslag på förbättringsåtgärder avseende de brister som konsultrapporten redovisar.

Resultatet av den interna granskningen visar att den interna kontrollen är relativt god. Det finns förbättringspotential vad avser att tydliggöra ansvar, styrning och uppföljning. Prismodellen för uthyrning av hjälpmedel bör ses över i syfte att möjliggöra korrekta beslutsunderlag för utvärdering vid prishöjning, samt att säkra fullständigt underlag för analys om rättvisande kostnadstäckning. Vidare finns behov av att fastställa principer för fördelning av gemensamma kostnader inom regionen. Stickprovsgranskning av kundfakturer har inte visat på avvikelser mot fastställd prismodell.

Konkurrensverket

Konkurrensverket har i juli 2020 tagit del av uppgifter om regionens försäljning av medicinskt förbrukningsmateriel och hjälpmedel till privata aktörer samt uppgifter om försäljning till underpris. Regionen har lyft frågan om den aktuella säljverksamheten begränsar konkurrensen. Mot denna bakgrund inledde konkurrensverket ett tillsynsärende.

Konkurrensverket har tagit del av Länservice kartläggning av säljverksamhet. Av rapporten framgår bland annat vilka kundgrupper som regionens försäljning avser, uppgifter om prissättning samt om säljverksamhetens omfattning. Regionen har intygat till Konkurrensverket att den externa försäljningen kommer att upphöra.

Med anledning av regionens intentioner att avsluta extern försäljning kommer Konkurrensverket inte att utreda saken ytterligare.

Beslutsförslagets påverkan avseende jämställdhet

Beslutet bedöms inte ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män, flickor och pojkar.

Bilagor:

- Rapport KPMG: Kartläggning av Länservice hjälpverksamhet, 200921
- Rapport KPMG: Region Norrbotten, Detaljerad analys av hjälpmedelsverksamheten Slutrapport, 201109
- Konkurrensverket: Region Norrbotten – Säljverksamhet inom Länservice, 201116

Protokollsutdrag skickas till:

Verksamhetsdirektör
Ekonomi- och planeringsdirektör
Divisionschef Länsjukvård
Divisionschefer Närsjukvård
Divisionschef Service