

Vård- och omsorgsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till äldrenämnden

Datum:
2021-05-12

Diarienummer:
ALN-2021-00278

Handläggare:
Niklas Ericson Forslund

Ökad valfrihet gällande matlådor

Förslag till beslut

Äldrenämnden beslutar

1. **att** ge förvaltningen i uppdrag att vidare utreda och redovisa möjligheterna till och de ekonomiska konsekvenserna av, en utökning av antalet leverantörer av matlådor inom nämndens egna regi.

Ärendet

Förvaltningen har på uppdrag från nämnden gjort en översyn över möjliga åtgärder för att öka den enskilde brukarens valfrihet gällande de matlådor som idag levereras inom kommunens hemtjänst. En ökad valfrihet för den enskilde brukaren kan uppnås på flera sätt men omfattningen av åtgärderna och de ekonomiska konsekvenserna för nämnden skiljer sig betydande mellan de olika åtgärder som skulle kunna genomföras. Förvaltningen presenterar i ärendet flera olika åtgärder som skulle öka den enskilde brukarens valfrihet och föreslår i ett första skede att en vidare utredning görs för att utöka utbudet av matlådor inom nämndens egna regi.

Beredning

Ärendet har beretts av vård- och omsorgsförvaltningen, avdelningen för systemledning.

Ekonomiska konsekvenser

Ärendet bedöms i detta skede inte innebära några ekonomiska konsekvenser för nämnden.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 12 maj 2021
- Bilaga 1, Ökad valfrihet för den enskilde gällande matlådor inom hemtjänsten

Vård- och omsorgsförvaltningen

Lenita Granlund
Förvaltningsdirektör

Förvaltning eller nämnd eller enhet
Rapport

Datum:
2021-05-10

Diarienummer:
ALN-2021-00278

Handläggare:
Niklas Ericson Forslund

Ökad valfrihet för den enskilde gällande matlådor inom hemtjänsten

Bakgrund

Äldrenämnden gav vid sitt sammanträde 2021-01-28, ALN-2021-00026, förvaltningen i uppdrag att se över hur valfriheten för den enskilde kan ökas gällande de matlådor som distribueras av hemtjänsten med utgångspunkt i att det inte ska medföra merkostnader för nämnden. I följande skrivelse beskrivs det hur situationen ser ut idag samt förslag på hur ett utökat utbud skulle kunna öka möjlighet till större valfrihet för den enskilde som idag får leverans av matlådor inom sitt biståndsbeslut för hemtjänst.

Leverans av matlådor idag

Idag levereras matlådor av hemtjänsten till de brukare som efter biståndsbeslut fått insatsen beviljad. Insatsen beviljas idag till de brukare som enligt biståndshandläggaren inte har möjlighet eller förutsättningar att på annat sätt inhandla eller tillreda en sund och näringsrik kost i hemmet. Insatsen som då beviljas består av att den hemtjänstutförare som den enskilde har levererar färdig mat förpackad i matlådor hem till brukaren samt bistår denne med att värma och servera maten. Insatsen leverans av matlådor ingår idag i tjänsteområde 1, service, i kommunens valfrihetssystem för hemtjänst vilket innebär att samtliga utförare som idag finns inom hemtjänsten i Uppsala kommun kan erbjuda insatsen till sina brukare, även om alla idag inte erbjuder insatsen.

Respektive utförares leverantör

Det är respektive utförare som ansvarar för inköp samt distribution av matlådorna hem till brukaren och det skiljer sig mellan de olika utförarna avseende vilken leverantör som tillhandahåller de matlådor som respektive utförare erbjuder sina brukare. Den mat som idag levereras av respektive utförare uppfyller alla de krav som ställs på näringsberäknad mat för äldre och de som har behov av specialkost får detta tillgodosett genom nuvarande leverantörer. I dag är det följande leverantörer som producerar matlådor till respektive utförare (inom parentes antal leveranser 2020):

Förenade Care: Sodexo (19.416)

Attendo: Egen produktion inom koncernen (17.306)

Diakonistiftelsen: Eget tillagningskök (5.083)

Svensk kvalitetsvård: Utför idag inte insatsen

Nämndens egna regi: Sodexo (118.427)

Detta innebär att det idag redan finns viss valfrihet när det gäller matlådor inom hemtjänsten då en individ kan välja utförare utifrån såväl service- och omvårdnadsinsats som utifrån vilken mat som levereras. Det är dock ingen utförare som idag tillhandahåller valmöjligheter gällande leverantör av matlådor utan brukaren får välja mat utifrån den meny respektive leverantör erbjuder. Det kan även skilja sig mellan de olika utförarna avseende antal rätter som brukaren kan välja mellan samt hur planering och beställning av matlådor sker.

Nämndens egna regi får idag matlådor levererade av Sodexo som även är de som distribuerar matlådorna hem till brukarna i de fall brukaren själv kan ta emot maten. Behöver brukaren hjälp med att ta emot maten levereras matlådorna till respektive hemtjänstområde som sedan levererar matlådorna hem till brukaren i samband med övriga insatser.

Inom den egna regin får brukaren välja matlådor utifrån en meny som byts ut varje vecka och som består av 21 huvudrätter varav 7 vegetariska samt 7 desserter. Detta gör att brukaren själv kan välja vilka rätter som denna vill ha under den kommande veckan.

Brukarens nöjdhet

Förvaltningen har fram till idag endast fått in ett fåtal synpunkter som gäller den mat som levereras och kvalitén på den mat som levereras av respektive utförare bedöms som god. De inkomna synpunkterna rör till huvudsak *hur* maten levereras och serveras. Frågan om hur nöjd brukaren är med sin mat, leverans av maten samt matsituation ingår inte heller i någon av de större undersökningarna som genomförs av bland annat Socialstyrelsen, vilket leder till att förvaltningen idag saknar statistiskt underlag som visar på hur nöjda eller missnöjda brukarna är med den mat som levereras inom hemtjänsten i Uppsala.

Detta gör att det idag är svårt att svara på om det finns ett missnöje med maten eller ej då de fåtal synpunkter som inkommer i stor utsträckning kan bero på vilket stöd som erbjuds i måltidssituationen eller i hur den mat som levereras presenteras för brukaren.

Nuvarande kostnader och volymer

Alla brukare som enligt biståndsbeslut har leverans av matlådor betalar idag 62 kr per måltid inklusive dessert genom kommunens omsorgsdebitering. Nämnden ersätter sedan respektive utförare inklusive den egna regin med 71 kr per måltid. Detta innebär att nämndens kostnader idag är 9 kr per måltid för inköp och distribution av matlådor till den enskilde.

Totalt levererades det i Uppsala kommun ca. 168.000 matlådor under 2020 vilket genererade en kostnad på ca. 1.500.000 kr för nämnden.

Tänkbara sätt för att öka valfrihet

För att öka möjligheten till valfrihet för den enskilde när det gäller vilken mat som ska levereras samt från vilken leverantör denna ska komma finns det flera tänkbara alternativ. Detta skulle kunna ske genom att ett separat valfrihetssystem för tillverkning och leverans av matlådor upprättas eller genom att på andra sätt stimulera till en utökning av leverantörer inom det nuvarande valfrihetssystemet för hemtjänst. Nedan presenteras olika alternativ som skulle kunna resultera i en större valfrihet gällande de matlådor som den enskilde brukaren kan få tillgång till.

Två exempel på matdistribution genom upprättandet av ett separat valfrihetssystem

Idag i Sverige finns det endast 3 kommuner¹ som har infört valfrihetssystem enligt LOV när det gäller tillverkning och distribution av matlådor, Örebro kommun, Östersunds kommun samt Söderhamns kommun. Söderhamn har dock alldeles nyligen startat upp upphandlingen av systemet varvid inget resultat idag kan presenteras. Detta kan sättas i relation till att 162 kommuner i landet idag har infört LOV för övriga hemtjänstinsatser. Örebro och Östersund har infört valfrihetssystemen med stöd av LOV men utformat systemen olika, därför följer här en kort redovisning av hur systemen har utformats samt hur de fungerar.

Östersund

Östersunds kommun införde under 2010 ett valfrihetssystem för tillredning av matlådor inom hemtjänsten. Detta har man gjort genom att öppna upp för leverantörer att ansluta sig enligt LOV för att tillreda och sälja matlådor samt genom att upphandla en distributör av matlådorna genom LOU.

Detta innebär att man centraliserat all distribution till en distributör som sedan köper in mat från de leverantörer som anslutit sig enligt LOV. Distributören, i detta fall företaget Matgubben, är även de som ansvarar för att ta in beställningar från den brukaren och beställa mat från den leverantör som brukaren väljer för dagen. Detta innebär att kommunen upphandlat en tjänst för både administration samt distribution av matlådor enligt LOU men leverantörerna av matlådor enligt LOV.

För den enskilde brukaren finns det idag i Östersund tre leverantörer att välja mellan och brukaren kan fritt komponera sin veckomeny från de olika leverantörernas matsedlar. Matlådorna levereras sedan av leverantörerna till den centrala distributören, Matgubben, för mellanförvaring innan de distribueras ut till brukaren. Matgubben fakturerar sedan den enskilde brukaren och betalar leverantörerna.

Priset för brukaren varierar utifrån vilken maträtt denne valt då leverantörerna själva prissätter respektive måltid men måltiderna uppges ha ett snittpris på ca. 65kr². För den centrala administrationen och distributionen genom Matgubben ersätter kommunen 33,10 kr per levererad måltid.

Sedan starten 2010 har ingen ny leverantör anslutit sig till systemet utöver de tre som anslöt sig vid systemets införande. Kommunens egna regi har i och med införandet av

¹ Valfrihetswebben 2021-03-17

² 2020

LOV inte längre någon egen tillredning av matlådor och en leverantör inom systemet tillhandahåller specialkost.

Varje månad levereras ca 9-11.000 måltider i kommunen vilket innebär en ungefärlig kostnad på ca 3,6-4,2 miljoner kr per år för administration samt distribution genom Matgubben. En kostnad som kommunen står för utöver den kostnad den enskilde brukaren betalar för sin mat.

Värt att nämna är att det i Östersund inte krävs biståndsbeslut för att köpa matlådor genom systemet utan kommunen har valt att erbjuda varje medborgare över 65 möjlighet att nyttja tjänsten.

Örebro

I Örebro valde man istället att under 2014 upphandla både tillredning och distribution av matlådor enligt LOV utan en central administration som i Östersund. I Örebro är det istället de godkända leverantörerna som ansvarar för såväl tillredning, leverans och administration av beställningar från den enskilde brukaren.

I Örebro har brukaren en mer begränsad valfrihet mot det som erbjuds i Östersund. Detta då brukaren får välja en leverantör av sina matlådor och sedan beställa från dennes matsedel. Brukaren kan med andra ord inte beställa en rätt från en leverantör och en från en annan leverantör utan måste vid starten av insatsen välja en leverantör som ansvarar för brukarens kommande leveranser. Dock står det brukaren fritt att byta leverantör med viss framförhållning.

Örebro har sedan starten haft ett antal leverantörer som varit godkända i systemet men som avslutat sin medverkan och nu finns endast två externa leverantörer samt kommunens egna regi, som använder sig av en underleverantör för tjänsten, kvar i systemet. Precis som i Östersund är det endast en leverantör som erbjuder specialkost och i Örebro är detta den egna regins leverantör. Under de senaste åren har det inte inkommit några nya ansökningar för att få delta i valfrihetssystemet.

Sedan juni 2019 har Örebro kommun genomfört en förändring av systemet som innebär att endast brukare med behov av specialkost kommer att erbjudas distribution av matlådor. Detta leder till att det endast är den egna regin som framgent kommer att vara möjligt val för tillkommande brukare med insatsen. Dock får de som sedan tidigare haft beslutet ha dessa kvar.

Totalt i Örebro har 567 personer beslut om mattjänst. De kan dock inte uppge en exakt siffra över hur många matlådor som distribueras varje månad. Kostnaden för den enskilde brukaren för mattjänst i Örebro idag ligger på mellan 60-70 kr per måltid beroende på hur många måltider brukaren får serverad varje månad. Kommunen ersätter sedan utföraren mellan 82-92 kr per måltid beroende på var inom kommunen leveransen sker. Detta innebär en kostnad för kommunen på som mest 22-32 kr per måltid.

För- och nackdelar med ett valfrihetssystem

Inrättandet av ett centraliserat valfrihetssystem för beställning och distribution av matlådor skulle kunna leda till en större valfrihet för den enskilde brukaren om det inom systemet skulle finnas flera anslutna leverantörer som genom anslutning till systemet får konkurrera om marknadsandelar. Detta genom att det helt skulle vara brukarens val som skulle avgöra vilken leverantör inom systemet som denne skulle

beställa sin mat ifrån. Detta skulle kunna stimulera till en ökad kvalitet på maten då en leverantör som erbjuder mat som inte uppskattas av brukarna skulle förlora andelar av beställningarna samtidigt som den leverantör som erbjuder mat som brukaren uppskattar skulle kunna få fler beställningar. Det kräver dock att brukarna aktivt skulle göra omval av leverantör utifrån sin nöjdhet alternativt att det precis som i Östersund skulle vara möjligt för brukaren att helt flexibelt välja från de olika leverantörernas menyer. Dock kan man utifrån de kommuner som idag har infört ett valfrihetssystem se att det endast varit ett fåtal leverantörer som valt att ansluta sig till systemet.

Gemensamt för de båda systemen är att det vid införandet har krävts att insatsen leverans av matlådor lyfts ur det befintliga valfrihetssystemet för hemtjänst, något som även skulle krävas vid ett eventuellt införande av ett liknande system i Uppsala. Således skulle insatsen inte längre finnas inom valfrihetssystemet för hemtjänst utan insatsen skulle utföras inom ett separat system. Antingen genom en central leverantör som i Östersund eller genom flertalet leverantörer som endast skulle utföra denna insats mot brukaren så som systemet ser ut i Örebro. Genom detta skulle de nuvarande utförarna inom valfrihetssystemet för hemtjänst inte längre kunna erbjuda insatsen och en eventuell samordningsvinst med andra hemtjänstinsatser skulle gå förlorad. Istället skulle en central funktion för administration, beställning samt leverans behöva införas i kommunen. Alternativt att brukaren precis som i Örebro skulle få en utförare som endast skulle ombesörja beställning, tillredning samt leverans av brukarens matlådor. Detta skulle innebära att de brukare som idag har insatsen skulle få ytterligare en utförare knuten till sina hemtjänstinsatser.

Det är idag svårt att bedöma hur kvalitetskonkurrens genom instiftandet av ett valfrihetssystem skulle öka den faktiska kvalitén på maten som de olika leverantörerna skulle erbjuda brukaren mot den mat som idag erbjuds av de olika hemtjänstutförarna. För att kvalitén skulle öka genom konkurrens inom systemet skulle det behövas en aktiv målgrupp för insatsen som genom sitt val kan stimulera till kvalitetsutvecklingen. Detta skulle underlättas i ett system liknande det i Östersund då den enskilde endast behöver ta hänsyn till sina preferenser vid det specifika valet av måltid för dagen, vilket skulle kunna bidra till en större valfrihet och rörlighet avseende brukarens val mellan leverantörernas utbud. Instiftas istället ett system där brukaren får välja en utförare för att sedan välja bland dennes utbud kan en mindre kvalitetskonkurrens, utifrån rörlighet och brukarens val, antas uppstå då steget att byta till en ny leverantör blir större för brukaren, då det kommer att krävas ett aktivt val att byta utförare samt omställningen till den nya utförarens meny, personal, beställningsrutiner etc.

Att införa ett separat valfrihetssystem oavsett modell skulle som framförts tidigare frånta de nuvarande utförarna av hemtjänstinsatser leverans av matlådor samt kräva en separat upphandling och administration vilket skulle innebära kostnader för nämnden. Hur höga kostnader och skillnaden mot vad insatsen idag kostar nämnden kan förvaltningen idag inte svara på utan att utreda frågan vidare. Utgår man dock från de två exemplen som idag finns skulle kostnaden för tjänsten öka markant mot dagens kostnad på 9 kr per måltid.

I båda exemplen ovan är det endast leverans av matlådor som ingår i tjänsten, behöver brukaren hjälp med att värma maten eller stöd vid måltidssituationen utförs detta fortfarande av hemtjänstens personal som en separat insats. Detta innebär att den samordningsvinst som kan finnas med att hemtjänstutförarens själv distribuerar maten till brukaren i samband med övriga insatser går förlorad.

Ytterligare en aspekt rörande leveransen av matlådor från flera leverantörer är att dessa sedan 2020 bedöms behöva ett hemtjänstillstånd från IVO för att leverera maten

in i brukarens hem. Östersund har efter kontakter med IVO kommit fram till att distributören, i detta fall Matgubben, måste ha tillstånd för hemtjänst från IVO då dennes personal är inne hos brukaren och exempelvis hjälper till att genomföra beställningar samt packar upp mat i kylskåp. I Örebro har tolkningen gjorts att leverantörerna ej behöver tillstånd så länge dessa inte går in i brukaren hem i samband med leveransen.

Ökad valfrihet genom utökad utbud inom nämndens egna regi och egna inköp

Ett mindre omfattande alternativ till ett separat valfrihetssystem för tillredning och leverans av matlådor som lyfts fram ovan skulle vara att nämndens egna regi på uppdrag av nämnden utökar valmöjligheterna som erbjuds de brukare som har nämndens egna regi som utförare. Detta skulle sedan kunna stimulera till att även övriga utförare inom valfrihetssystemet för hemtjänst arbetar för att öka valfriheten för sina brukare som en konkurrensfördel inom systemet. Detta skulle kunna ske genom att nämndens egna regi upphandlar ytterligare leverantörer, utöver nuvarande Sodexo, och genom det utökar valfriheten för brukaren. I en ny upphandling skulle således fler leverantörer kunna antas med liknande villkor som idag gäller för Sodexo, där både produktion och leverans ut till brukare eller hemtjänstkontor ingår, vilket skulle ge den egna regins brukare en ökad valfrihet avseende leverantörer. I en ny upphandling skulle även krav på ett större utbud av rätter kunna ställas på leverantören som upphandlas för att öka valfriheten avseende antal rätter som brukaren kan välja mellan.

En utökning av nuvarande utbud skulle även kunna ske genom att nämnden ger i uppdrag till den egna regin att se över möjligheterna till produktion av matlådor inom kommunens egna kost och restaurangverksamhet som ett komplement till en extern leverantör.

En ökad valfrihet för den enskilde kan även ske genom en utökning av stödet och möjligheterna till egna inköp av färdiglagad portionsförpackad mat som finns i dagligvaruhandeln. Förvaltningen arbetar idag med ett arbete för att möjliggöra digitala inköp med stöd av hemtjänstens personal vilket skulle öka denna möjlighet. En sådan lösning skulle som ett komplement till matlådorna som levereras av nuvarande leverantör göra det möjligt för brukaren att i större utsträckning välja måltider genom egna inköp, vilket skulle innebära en ökad valfrihet och självbestämmande för den enskilde utan att ersätta de nuvarande matlådorna som förvaltningen idag menar krävs för att kunna garantera en näringsberäknad kost och specialkost till de brukare som är i behov av detta.

Diskussion

Det finns inom ramen för nuvarande valfrihetssystem för hemtjänst inom kommunen flertalet utförare som levererar matlådor till de brukare som har denna insats beviljad genom biståndsbeslut. Genom att kommunens hemtjänstutförare idag erbjuder mat från olika leverantörer finns det idag redan en viss möjlighet för brukaren att påverka vilken mat denne får levererad genom sitt val av hemtjänstutförare för serviceinsatser.

Förvaltningens bedömning idag är att det inte finns något utbrett missnöje med den mat som levereras till brukaren från respektive utförare, utifrån vad som framkommit till förvaltningen.

Ytterligare styrning av både den egna regionen och de privata utförarna skulle kunna vara ett verktyg för att öka valfriheten. Detta genom att krav ställs på samtliga utförare om att en större valfrihet ska erbjudas brukarna. Detta skulle dock ställa stora krav såväl organisatoriskt som ekonomiskt på samtliga utförarna som genom nämndens krav skulle behöva anpassa sitt utbud av leverantörer. Ett sådant styrning genom ökade krav på samtliga utförare skulle dock med största sannolikhet kräva en högre ersättning inom valfrihetssystemet för hemtjänst för att kompensera för utförarnas ökade kostnader.

Skulle istället ett separat valfrihetssystem införas för matdistribution skulle detta kräva en centralisering av hantering och leverans av matlådor varvid endast en utförare skulle kunna tillhandahålla tjänsten. Detta för att samtliga brukare som har insatsen ska kunna erbjudas samma valfrihet på lika villkor. Detta skulle innebära att insatsen matdistribution skulle tas bort som insats för de privata utförarna av hemtjänst vilket skulle minska antalet insatser för de privata utförarna inom valfrihetssystemet. Brukaren skulle med införandet av ett separat valfrihetssystem för matdistribution även få ytterligare en utförare knuten till sig genom sin insats.

Ett första steg för nämnden skulle kunna vara att utöka utbudet av leverantörer eller valbara rätter inom den egna regionen. Detta för att erbjuda en större valfrihet för de brukare som idag har nämndens egen regi som utförare men även för att stimulera till en kvalitetskonkurrens inom valfrihetssystemet för hemtjänst i stort. Detta skulle innebära att nämnden inte skulle vara de drivande i utvecklingen inom hela hemtjänsten, utan istället utgöra ett incitament genom att en ökad valfrihet gällande mat skulle läggas i konkurrensmodellen för hemtjänstutförarna då detta skulle kunna utgöra en konkurrensfördel mot övriga utförare. En konkurrensfördel som skulle kunna resultera i större marknadsandelar såväl för den egna regionen som för övriga utförare som väljer att erbjuda och konkurrera med en större valfrihet gällande måltider.

Detta skulle dock kräva ett vidare utredningsarbete inom förvaltningen för att klargöra vilka ökade administrativa insatser en utökning av leverantörer skulle innebära för den egna regionen. Även vilka insatser, såväl praktiskt som administrativt, som skulle krävas av hemtjänstens personal behöver i en sådan utredning ses över för att se om det på ett resurseffektivt sätt går att beställa och distribuera mat från flera leverantörer. En ekonomisk analys av ovanstående exempel behöver även ske för att se vad en ökad valfrihet för brukaren skulle innebära ekonomiskt för nämnden. Exempelvis kan en upphandling av flera leverantörer, utöver ökade administrativa kostnader, öka kostnaden per måltid för nämnden då leverantörerna som upphandlas inte längre kan garanteras några volymer i avtalet.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen gör idag bedömningen, utifrån vad som kommit förvaltningen till känna, att inget utbrett missnöje finns gällande den mat som levereras i form av matlådor inom valfrihetssystemets för hemtjänst. En viss valfrihet avseende leverans av matlådor erbjuds idag inom valfrihetssystemet för hemtjänst då den mat som levereras skiljer sig mellan de olika hemtjänstutförarna.

Förvaltningen gör även bedömningen att det utifrån det rådande kunskapsläget kommer att vara en allt för stor och kostnadsdrivande åtgärd att införa ett separat centraliserat valfrihetssystem för hantering av matlådor inom hemtjänsten.

Att utöka kraven på de privata utförarna rörande vilken valfrihet de ska erbjuda sina brukare bedöms även det vara en allt för långtgående och kostnadsdrivande åtgärd då det skulle ställa väldigt höga krav på de privata utförarna såväl organisatoriskt som ekonomiskt.

Att utöka utbudet genom flera valbara rätter eller leverantörer inom den egna regin bedöms idag vara den minst kostnadsdrivande åtgärden för nämnden varvid förvaltningens förslag utifrån ovanstående redogörelse är att nämnden ger förvaltningen i uppdrag att vidare utreda denna möjlighet. Denna utredning kan se över de ekonomiska och organisatoriska konsekvenserna av att inom den egna regins hemtjänst utöka antalet leverantörer. Detta för att den egna regins brukare ska ha större möjlighet att välja mat och leverantör av denna.