

Sekretariatet  
Sandra Hedman  
Tfn: 063-14 75 09  
E-post: sandra.hedman@regionjh.se

2019-09-13

GNU/12/2019

Förslag

## **Svar på begäran om synpunkter på förslag om sammanslagning av nämnder från gemensam nämnd avseende samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter**

Det har under en tid pågått diskussioner om att slå ihop de gemensamma nämnder som finns mellan Region Jämtland Härjedalen och länets kommuner samt den gemensamma upphandlingsnämnd som finns mellan kommunerna och där regionen inte ingår. De nämnder som avses är Gemensam nämnd för samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter, Gemensam nämnd för upphandlingssamverkan och Gemensam nämnd för samverkan inom drift och service, utveckling samt specialistfunktioner.

Regionens samverkansråd har vid sitt sammanträde den 2 september 2019, § 42, behandlat frågan. Rådet beslutade att skicka en begäran till samtliga parter om synpunkter på en eventuell sammanslagning av de gemensamma nämnderna. Rådet har också gjort en mindre utredning i frågan. Nämnden uppmanas att ge en kort analys av de konsekvenser som nämnden kan identifiera för den egna verksamheten vid en eventuell sammanslagning med en eller två av de andra gemensamma nämnderna. Nämnden ska också förmedla tankar om uppgifter för, och framtida organisation av verksamheten under, en eventuell utökad nämnd. Detta inkluderar ett resonemang kring organisatorisk hemvist för nämnden. Föreliggande synpunkter lämnas från gemensam nämnd avseende samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter (Nedan kallad GNU).

### **Om nämnden**

GNU inrättades 2002 och är en samverkan mellan Region Jämtland Härjedalen och länets kommuner. Syftet med nämnden är att genom att samordna upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter och hjälpmedel ge hög kvalitet och bästa möjliga kostnadseffektivitet. Den gemensamma nämndens uppdrag styrs av reglemente och samarbetsavtal. Nämnden är organiserad i Region Jämtland Härjedalens politiska organisation.

Nämndens uppgifter är enligt fastställt reglemente att:

- På affärsmässiga villkor svara för samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter och hjälpmedel. Med sjukvårdsprodukter avses produkter som används i sjukvård eller sjukvårdsliknande verksamhet samt hjälpmedel som hjälpmedelscentralen har ansvar för att tillhandahålla i länets kommuner och landsting.
- Erbjuda hjälpmedel för funktionshindrade till dem som är bosatta i kommunerna i länet. Nämnden får besluta om vilka hjälpmedel som ska finnas och till vilken

hjälpmedelsgrupp det ska höra. Nämndens får besluta om tillämpningsanvisningar och rutiner för verksamheten, tolkning av hjälpmedelsfrågor där oklarheter råder och övergripande prioriteringsärenden (egenansvar gällande fritid, dubbelutrustning och liknande).

- Ansvara för att sortimentsurval sker på ett sådant sätt att kommuner, region och brukarorganisationer har inflytande, att utvärdering och uppföljning sker av hjälpmedelsverksamheten ur ett brukarperspektiv och att verksamheten drivs ekonomiskt och rationellt och med hög kvalitet vad avser kompetens, service och kostnadseffektivitet.

### **Styrning och administration**

Nämnden sammanträder fyra gånger per år. Kommunerna representeras av ordföranden för vård- och omsorgsnämnder eller motsvarande. Varje år beslutar nämnden om en verksamhetsplan som är utgångspunkt för vad som tas upp för mötena. I verksamhetsplanen finns också en förteckning över de upphandlingar som ska genomföras under året. Vid varje sammanträde görs en redovisning om pågående och avslutade upphandlingar.

Nämnden har ingen egen förvaltning. Region Jämtland Härjedalens upphandlingsenhet, inom regiondirektörens stab, servar nämnden i upphandlingsförfarandet. Hjälpmedels- och förrådsenheten, inom hälso- och sjukvårdens förvaltningsområde, hanterar frågor om hjälpmedel, lagerhållning och distribution. Nämndens kostnader för administration, upphandling, lagerhållning och distribution fördelas mellan kommunerna och landstinget genom påslag på upphandlade produkter. Ledamot och ersättare i den gemensamma nämnden får ersättning för uppdraget från den kommun/region som valt ledamoten och ersättaren.

### **Bakgrund och syfte med samverkan i en gemensam nämnd**

Nämnden bildades i syfte att öka möjligheten att ge lika vård för alla, underlätta överlämnande av patienter mellan huvudmännen och sänka kostnaderna. Ett gemensamt regelverk och samarbetsavtal ansågs kunna bidra till ökad trygghet och sammanhängande vård för patienten genom att de behandlas med samma produkter oavsett var de vårdas. Att samnyttja regionens upphandling, förråd och transporter med kommunerna bidrar till bättre nyttjande av samhällsresurser som följd.

Inledningsvis hanterade nämnden endast upphandling av sjukvårdsprodukter. Hjälpmedel tillkom under 2009. Hjälpmedelsfrågor infördes utifrån att det ansågs finnas ett behov av ett gemensamt beslutsorgan för hjälpmedelsfrågor i länet. Det finns också ett hemsjukvårdsavtal och en hjälpmedelspolicy som reglerar samverkan inom dessa frågor.

Innan nämndens bildande upphandlade kommuner och dåvarande landstinget själva sina sjukvårdsprodukter. Det innebar att de olika huvudmännen använde olika produkter. Det medförde längre väntetider, olägenheter för patienter och högre kostnader. En samverkan i upphandlingsärenden har resulterat i en effektivare upphandlingsprocess, gemensamt sortiment och utökad samverkan mellan parterna. Personal från kommunernas verksamheter har påverkansmöjlighet genom att delta i referensgrupper i samband med upphandling samt vid utställningar, informationer och utbildningar.

Innan samverkan kring hjälpmedel reglerades i nämnden kunde patienter/brukare från olika delar av länet ha tillgång till olika lokala produktsortiment, vilket gav upphov till komplikationer till exempel vid utskrivning från sjukhuset. Genom ett gemensamt regelverk och sortiment har hjälpmedelsförsörjningen i länet blivit tryggare, mer jämlik och mer effektiv. Beredningsgruppen arbetar tillsammans med brukarråd för hjälpmedel.

Enligt samverkansavtalet ska det finnas en tjänstemannagrupp med uppgift att handlägga och bereda ärenden till nämnden som berör hjälpmedelsverksamheten, ansvara för att beslut och information delges kontaktpersonerna i kommuner och landsting, svara för omvärldsbevakning av hjälpmedelsfrågor av övergripande karaktär samt ge information till verkställande funktioner inom landstinget och kommunerna och följa utvecklingen inom hjälpmedelsområdet. Beredningsgruppen består av tjänstemän från kommuner och landsting som är insatta i hjälpmedelsförsörjningen för länet.

Till beredningsgruppen inkommer frågor från brukare, förskrivare och klinik att införa produkter i sortimentet. Frågor om ny teknik kommer att öka i takt med teknikutvecklingen och mer nära vård. För traditionella hjälpmedel finns en utarbetad process för omvärldsbevakning, riskbedömning och framtagande av förskrivardirektiv. Dock saknas en liknande rutin för ordnat införande även för sjukvårdsmaterial och klinikbunden utrustning. En utredning är presenterad inom regionen och beslut om ytterligare genomlysning av ordnat införande och ansvarsfördelning är fattat.

SKL's styrelse rekommenderade 2019-03-15 regionerna att gemensamt etablera en samverkansmodell för medicinteknik – där hjälpmedel ingår – som förbereds under 2019 och går i skarp drift fr.o.m. 2020. Huvudinriktningen är att tillskapa en nationell och regiongemensam process för införande av ny medicinteknik, men modellen ger även möjlighet till annan mer strukturerad medicinteknisk samverkan även på sjukvårdsregional nivå. Utöver det nationella behöver regionen upprätta ett lokalt kunskapsråd. GNU kommer att informeras om detta på sitt sammanträde den 17 september 2019.

## Analys

I samverkansrådets PM presenteras fyra alternativ. En sammanslagning av samtliga gemensamma nämnder, en sammanslagning av befintliga upphandlingsnämnder, en renodlad upphandlingsnämnd och avtalssamverkan. Nedan följer den gemensamma nämndens beskrivning av för- och nackdelar med de fyra alternativen utifrån nämndens perspektiv.

### **Alternativ 1: Sammanslagning av samtliga nämnder**

Samverkansrådet framför i sitt PM att en sammanslagning av samtliga nämnder skulle innebära att den nämnden har ett brett uppdrag, många verksamhetsområden att ansvara för och många kompetenser som skulle behöva knytas till nämnden. Det ställer stora krav på såväl tjänstemannaorganisationen som förtroendevalda. Nämnden delar den uppfattningen. Nämnden ser också en risk att de mindre sakfrågorna får mindre utrymme och att nämnden kan få svårt att sätta tydliga och prioriterade mål. När olika samverkansformer analyserats, exempelvis inom SKL, har angetts att en gemensam nämnd lämpar sig bäst till mindre omfattande områden och klart avgränsade verksamheter.

Sedan GNU: s uppdrag utökades har arbetet i nämnden förändrats efter att uppdraget. När nämnden endast ansvarade för upphandling av sjukvårdsprodukter kunde nämndens arbete koncentreras till det området med fördjupning av vissa sakområden samt möjlighet till diskussion. Efter att hjälpmedelsfrågorna lyfts in, med ett bredare uppdrag än enbart upphandling av produkter, såsom rutinarbete och samverkan, har fokus flyttats och numera ges endast korta informationer om pågående upphandlingar.

För GNU är det en fördel att ledamöterna har sitt huvudsakliga uppdrag inom vård- och omsorgsverksamhet och har kunskap om de frågor som hanteras. En gemensam nämnd med ansvar för många sakområden ställer stora krav på bred kompetens hos de förtroendevalda som ska styra nämnden.

En fördel med en sammanslagen nämnd skulle kunna vara att IT/digitalisering och hjälpmedel/medicinteknik skulle kunna närma sig varandra och gå ihop i nära vård och hemmonitorering. Idag är dessa frågor uppdelade i två nämnder. Var och en av dessa kommer inte att vara tillräckligt för framtidens utveckling mot nära vård. Dessutom finns lokala digitaliseringsenheter i vissa kommuner, vilket försvårar en gemensam process. En fördel om samtliga nämnder slås ihop är att det kan uppstå en möjlighet att minska på de administrativa resurserna och effektivisera ärendehantering. För att administrera nämnderna krävs såväl administrativa resurser i form av sekreterare, registratorer, arkivarier och assistenter samt ledande tjänstepersoner med ansvar för föredragning i nämnden. De gemensamma nämnderna har periodvis haft lågt deltagande på sina möten och det kan ha att göra med svårighet för de mindre kommunerna att vara representerade då de har färre förtroendevalda. Det kan bli färre möten om två nämnder försvinner. Samtidigt så behöver sannolikt en nämnd med ansvar för många sakområden fler möten än vad dagens gemensamma nämnder har.

### **Alternativ 2: En sammanslagning av de två upphandlingsnämnderna (kommunernas upphandlingsnämnd med regionens gemensamma nämnd för upphandling)**

Liksom med det första alternativet ser nämnden svårigheter med bredden i uppdraget. Då finns heller ingen möjlighet att som med det första alternativet nå fördel av en sammanslagning av hjälpmedel och IT/digitalisering. En annan farhåga med att inkludera hjälpmedel i en renodlad upphandlingsnämnd är att fokus enbart hamnar på själva produkten/tekniken och att hjälpmedlet och sjukvårdsutrustningen inte ses som den viktiga del i hälso- och sjukvården den faktiskt är, med rutinarbete och framtagande av processer.

Utifrån ett upphandlingsperspektiv finns flera fördelar med att föra ihop de två nämnderna. Idag genomförs offentliga upphandlingar för stora belopp i länet. Region Jämtland Härjedalen har en upphandlingsbar volym per år på 1,5 mdr. I många fall upphandlar kommunerna och regionerna inom samma områden idag. Ett visst samarbete pågår men det finns intresse för ett utökat samarbete.

Detta förslag ses är alltså mer positivt för upphandlingsverksamheten än för hjälpmedelsverksamheten.

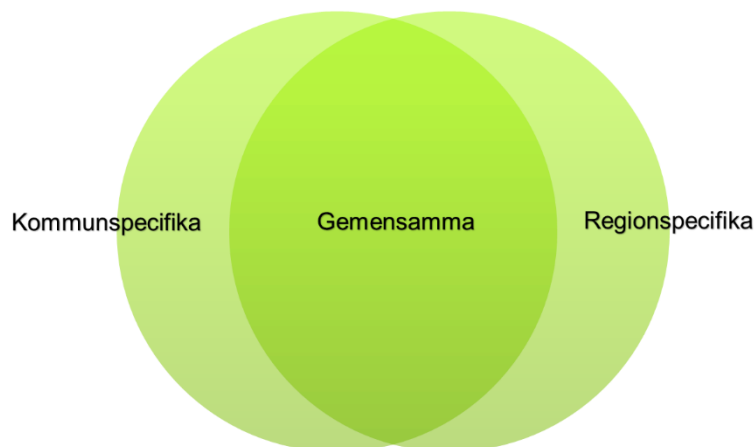
### **Alternativ 3: En renodlad upphandlingsnämnd**

Liksom alternativet ovan ser nämnden många fördelar att utöka samverkan om upphandling mellan kommunerna och regionen.

Som samverkansrådet har konstaterat öppnar det upp möjligheten att föra in andra upphandlingsområden och därmed utöka samverkan mellan kommuner och region (se bild nedan). Det blir en väg in för all upphandling vilket bör ge samordningsvinster, en helhetsyn och ett gemensamt ”koncerttänk”. Det blir också en tydlig resultatnriktning och en heltäckande inköpsprocess (analys/strategi/resultat uppföljning). En gemensam inköspolicy och en gemensam inköpstrategi mot hållbar utveckling stärker och utvecklar också upphandlingsprocessen. Det möjliggör också ett kategoriserat arbetssätt.

En renodlad upphandlingsnämnd behöver ett gemensamt upphandlingskontor som får uppdrag från de verksamheter som behöver de varor eller tjänster som ska upphandlas. Upphandlingskontoret kan organisatoriskt samlas i en egen förvaltning eller som ett förvaltningsområde. En utökning av befintlig upphandlingsenhet inom Region Jämtland Härjedalen skulle precis som samverkansrådet påtalar innebära större behov av personella resurser. Kommunerna har också fler leveransställen än vad regionen har och de har heller inget samlat utlämningsställe.

Om en sammanslagning av nämnder sker behöver finansieringsmodellen ses över. Vad gäller GNU:s verksamhet idag ersätter kommunerna regionen genom ett påslag på de upphandlade produkter. Om en sammanslagning av nämnderna sker behöver kostnaderna för det gemensamma upphandlingskontorets tjänster fördelas på ett annat sätt.



För hjälpmedelsverksamheten skulle dock detta alternativ leda till att samverkan och rutinarbete kring hjälpmedel och övriga medicintekniska produkter hamnar utanför nämndens uppdrag och behöver hanteras på annat sätt, se nedan.

### **Alternativ 4: Avtalssamverkan**

Den 1 juli 2018 trädde beslutet om förenklad avtalssamverkan i kraft.

Nämnden ser en farhåga med att samverkan och rutinarbete kring hjälpmedel och övriga medicintekniska produkter samt digitalisering "blir över" och behöver hanteras på annat sätt, till exempel via avtal. Medicintekniska produkter och hjälpmedel utgör en oerhört rörlig marknad med löpande utveckling av nya produkter och innovationer som inte helt lämpar sig för avtalssamverkan, då marknaden helt säkert förändras alltför mycket under avtalsperioden. Det kan hellre hanteras med annan delegationsordning. Region Norrbottens modell med avtalssamverkan för hjälpmedel med sådan delegationsordning bör tittas närmare på.

Fördelen med avtalssamverkan är att beslutsprocessen blir kortare. Det behövs heller inte samma omfattande administration som en nämnd kräver. Avtalssamverkan innebär även andra fördelar, till exempel möjlighet att få tillgång till specialistkompetens via avtal mellan kommuner/region.

Utöver avtalssamverkan är det också av betydelse att titta närmare på uppdraget för andra redan befintliga samverkansorgan och möjlighet att föra in frågor från nämnderna där. Sociala vård- och omsorgsgruppen och Tillgänglighetsråd har exempelvis beröringspunkter med de gemensamma nämnderna.

### **Summering**

Nämnden ser fortsatt behov av samverkan inom upphandlingar och hjälpmedelsområdet. Det ökar möjligheten att uppnå kravet om en lika vård för alla och möjligheten till en tydlig styrning och bättre nyttjande av samhällsresurser. Jämtland Härjedalen är en förhållandevis liten region och med de ekonomiska och strukturella utmaningar regionen står inför är utökad samverkan positiv. Nämnden är också positiv till en förändring vad gäller nämndernas konstellationer och uppdrag. [Men nämnden anser också att det finns många fördelar med nuvarande modell och framhåller vikten av att även det alternativet belyses i fortsatt utredningsprocess.](#)

[Som beskrivits ovan var syftet med bildande av Gemensam nämnd avseende samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter att öka möjligheten att ge lika vård för alla, underlätta överlämnande av patienter mellan huvudmännen och sänka kostnaderna. Det målet har fortsatt varit utgångspunkten för nämndens arbete. Det finns ett utvecklat utbyte mellan upphandlings- och hjälpmedelsverksamheten. Därför finns fördelar med att samla såväl upphandling som frågor om rutiner och tillämpningsanvisningar för hjälpmedel och medicintekniska produkter i samma nämnd. Frågor om hjälpmedel och medicintekniska produkter har allt större betydelse för utvecklingen av vården och det är viktigt att det finns möjlighet till politiska överväganden inom de områdena. Ett exempel är pågående arbete med översyn av samverkansmodell för hjälpmedel och medicinteknik. En stor fördel i nämndens arbete i det avseendet att ledamöterna i nämnden även sitter i sina kommuner/regionen hälso- och sjukvårdsnämnder. Det betyder att de vet vad som händer ute i kommunerna som kan ha betydelse för nämndens beslut och besitter också stor sakkunskap i nämndens frågor. Vidare har nämnden utifrån de utredningar som gjorts hittills svårt att se stora ekonomiska vinster genom att slå ihop nämnder.](#)

[Om det efter fortsatt utredning blir aktuellt med en sammanslagning ser nämnden att en renodlad upphandlingsnämnd är ett fördrag utifrån ett upphandlingsperspektiv. Det öppnar upp för ökad samverkan mellan kommuner och regionen och en tydlig politisk](#)

styrning av upphandlingsverksamheten. Det blir en väg in för all upphandling vilket bör ge samordningsvinster, en helhetsyn och ett gemensamt ”koncerttänk”. Nämnden bör i så fall placeras i Region Jämtland Härjedalens organisation för att fortsatt kunna nyttja fördelen med närheten till sjukhuset. Regionen har redan idag en utarbetad organisation för upphandlingsfrågor. Som redan påtalats behövs i så fall fortsatt utredning av gällande resursbehov, lokaler, finansieringsmodell och så vidare. Fortsatt utredning utifrån upphandlingslagstiftningens komplexitet krävs också oavsett val av samverkansform.

För hjälpmedelsverksamheten kräver en enorm teknikutveckling och många nya sortiments- och produktfrågor en god tjänstemannaberedning såväl inom den egna vårdgivaren som i gemensam samverkan. Nämnden ser i denna utveckling stora svårigheter för de politiska ledamöterna att vara lika insatta i detaljbeslut och information som tidigare varför en utveckling av nämnderna är välkommet. En möjlig lösning som bör utredas vidare, där också nämnden får vara delaktig i processen, är ett fortsatt arbete i utökad beredningsgrupp med annan delegationsordning och i en utvecklad form med större ansvarsområde, som rapporterar till en nämnd. [Nämnden ser också ett behov av det i utredningen om nämndsorganisation och val av samverkanslösning för hjälpmedel också görs en utredning om formerna för brukarinflytande inom hjälpmedelsfrågor.](#)

Mats Nilsson  
Nämndens ordförande