

2016-01-27

Yttrande
ÄLN 2015/306-007

Revisorerna

Revisionsrapport nr 5/2015 - Granskning av Pulsen Combine

Äldrenämndens yttrande

Äldrenämnden ser allvarligt på den kritik och de synpunkter som framförs i granskningsrapporten från E&Y och de noteringar som revisorerna med anledning av denna lyfter fram i revisionskrivelsen 2015-11-18.

Kritiken som lyfts fram i granskningsrapporten och de noteringar som revisorerna gör med anledning av denna är allvarlig. Den granskade tidsperioden är lång, och sträcker sig över flera mandatperioder och över två projekt. Under tiden så har social- och äldrenämnden delats och är från 2015 uppdelad i en socialnämnd och en äldrenämnd. Nämnderna består till största delen av ledamöter som inte har ingått i den föregående nämnden. Även tjänstemännen har under den tidsperiod som granskningen omfattar bytts ut och det är därför svårt att i detalj bemöta/kommentera synpunkter och kritik som handlar om det som händer under de första åren. Det kan vara så att det finns information som har getts muntligen till nämnden eller som funnits som beslutsunderlag för styrgruppens beslut men som inte har protokollförts/diarieförts på korrekt sätt. Nuvarande nämnd har inte tillgång till sådan information och utgångspunkten blir i stället att den av E&Y gjorda beskrivningen av händelseförloppet får betraktas som information till äldrenämnden.

Styrningen

I granskningsrapporten beskrivs ett händelseförlopp med brister i styrning såväl när det gäller nämndens uppsikt över projektet och den operativa styrningen. Bristen på styrning, är som nämnden ser det, den allvarligaste bristen. Den har i sin tur troligen lett till att båda projekten har försenats och att kostnadsuppföljningen har varit bristfällig. Under 2015 gjordes en genomlysning av införandeprojektet¹ som bl.a. ledde till en omstart med ny projektledare och ett nytt projektdirektiv hösten 2015. Det ledde också till att organisation och ekonomisk redovisning särskildes för införandeprojektet och för de delar som tagits i bruk i slutet av 2014 respektive de delar som togs i bruk i början av 2015. Dessa delar organiserades inom ramen för IT-förvaltning. För att stödja styrgruppen har utvecklings-

¹ Att det pågick en genomlysning redovisades till nämnden i tertiärrapport nr 1 2015

chefen fått i uppdrag att inneha rollen som programchef för införandeprojektet och för IT-förvaltning.

Det har under våren och hösten 2015 pågått aktiviteter för att åtgärda styrning, rapportering och ekonomisk redovisning av införandeprojektet. Grunderna för detta är satta under 2015 men kommer att fortgå under 2016. Detta redovisas i bilagan Åtgärds- och tidsplan med anledning av revisionsskrivelse 2015-11-18 ställd till socialnämnden och äldrenämnden.

Införandet

Den utdragna utvecklingstiden i utvecklingsprojektet har i sig lett till svårigheter som har påverkat och fortsätter att påverka införandet negativt.

I granskningsrapporten beskriver E&Y ärendegången för implementeringen och beskriver skälen för varför Combine inte var infört till årsskiftet 2014 som det först var tänkt. Införandeprojektet har delvis också kommit att handla om nyutveckling av kompletterande funktionalitet vilket har inneburit ökade kostnader. Ungefär samtidigt som utvecklingen av tjänsten Combine startade genomfördes en rad sociala reformer och förändringar i de sociala förordningarna av den dåvarande regeringen. Jämfört med upphandlingen så har utvecklings och införandeprojektet bl.a. fått hantera förändringar i lagstiftning, förändrade krav och förväntningar på handläggning och dokumentation, liksom på statistik och uppföljning. Även kommunen har under den tid som granskats ändrat synen på sin ärendehantering, man har t.ex. en annan organisering av uppföljningen av pågående verkställighet inom barn och unga och en annan åsikt om hur en genomförandeplan ska vara utformad. När nämndorganisationen förändrades så var det ytterligare en förändring jämfört med förutsättningarna i upphandlingen. Upphandlingen som var klar i och med social- och äldrenämndens beslut i april 2007 byggde på de handläggningsprocesser som beskrivits i upphandlingsunderlagen. Alla ändringar, tillägg och revideringar därefter har som E&Y beskriver i sista stycket på sidan 8 i granskningsrapporten skett i samförstånd med parterna. De förändringar jämfört med det som upphandlats kom att behöva hanteras inom ramen för utvecklings/införandeprojektet vilket fördröjde och fördröjde utvecklings/införandeprojektet som inte blev ”klart” och inte heller kunde hålla budgeten. Det ledde också till en projekttrötthet och en kritik som handlade om att förväntningarna på ett ”modernt” system inte uppfyllts, d.v.s. att systemet aldrig blir ”klart”.

Under 2015 har tjänstemannaorganisationen parallellt med omtaget för införandeprojektet arbetat med att sätta en IT-förvaltningsorganisation och med att hämta hem kundsupporten så att den utförs av kommunanställd personal istället för av Pulsen. Det finns en föreställning om att man inför ett system och sedan är det ”klart”. Så är det inte, ett verksamhetssystem eller en tjänst måste hela tiden anpassas för att vara i takt med tiden och de förändringar som genomförs det kan gälla t.ex. lagstiftning eller sociala reformer. När systemet är implementerat är det IT-förvaltningen som i samverkan med leverantören har ansvaret för att systemet är anpassat för de krav som ställs på systemet. I de delar som det



handlar om helt nya funktioner så är det ofta förknippat med kostnader för kommunen medan andra förändringar sker inom ramen för avtal om ordinarie versionsuppdateringar.

Kostnadsuppföljning

Granskningen omfattar tidsperioden april 2007 till oktober 2015 och har under perioden kostnadsförts på två investeringsprojekt 915 000 0003 (utveckling) och projekt 915 000 0005 (införande). Under senhösten 2014 överlämnades delar av äldre enhetens IT-tjänst och under vintern 2015 delar av enheten för funktionsnedsättning respektive IFO vuxens IT-tjänst till förvaltning.

Under 2015 har arbetet med att sätta en IT-förvaltningsorganisation pågått avseende systemadministration, objektspecialister och kundsupport första och andra linjen. Detta har varit en förutsättning för att kunna renodla införandeprojektet och för att kunna särskilja kostnaderna från det som har driftsatts. I bokslutet för införandeprojektet ingår enligt vår bedömning inga kostnader som inte tillhör införandeprojektet. Kostnaderna för den nya projektledaren (som är kommunanställd) har förts på driftprojekt.

Effektiviseringsvinster

Enligt granskningsrapporten fanns en nyttokalkyl på översiktlig nivå inför nämndens beslut om att godkänna leverantören i april 2007. Enligt förslaget skulle effektiviseringsvinsten användas till personalneddragningar, för att möta förväntade volymökningar eller för kvalitetsökningar. Det saknas enligt granskningsrapporten en initial kalkyl som uppfyller kraven för att motivera att finansieringen sker över investeringsbudgeten som en immateriell tillgång. Det framgår t.ex. inte hur stor den tänkta effektiviseringsvinsten var tänkt att bli och hur den ska hämtas hem.

Det är omöjligt att jämföra de förutsättningar som är vid handen nu 2015, med kalkyler som saknas. Sådana kalkyler, om den fanns att tillgå, skulle sannolikt utgå från de förutsättningar som gällde då i april 2007 och en tänkt effektivisering när samtliga delar av Combine är införda. Så är inte fallet, de delar som är införda avser den handläggning som utförs inom äldre nämndens myndighet med små ”utlöpare” till utförare/anordnare i form av att de ska godkänna gjorda beställningar digitalt. I det skede som införandet är i nu, så tar handläggningen längre tid. Samtidigt kommer införandet av mobil återrapportering och ersättningsunderlag öka förutsättningarna för att kontrollera att vi betalar för faktiskt utförd tid. Erfarenheter från andra kommuner visar att det leder till minskade kostnader/lägre kostnadsökning. Även om införandet av ”mina sidor” för kunderna i första hand leder till en högre kvalitet (delprojekt 2 som genomförs 2017 om finansiering medges) så kommer det även att leda till minskad tid för handläggarna allt eftersom kunderna själva kan bidra i sina egna utredningar och kan söka information själva. I rapporten, liksom i hos de flesta, finns en föreställning att administration av ett ärende i första hand handlar om handläggningstiden. Administration av ett ärende är ett vidare begrepp än så, det handlar om



avgifter, uppföljning av ärenden, fakturering och ersättning, brev och telefonkontakter med utförare och brukare, avslut och arkivering och gallring. Stora delar av detta är ännu inte infört/genomfört. Sett ur det perspektivet menar vi att införandet kommer att leda till effektiviseringar.

Det kommer däremot att bli svårt att leda en kostnadseffektivisering i bevis eftersom mycket har hänt och kommer att hända som påverkar behovet av handläggningsresurser. Det har social- och äldrenämnden liksom äldrenämnden redovisat under de senaste åren i budget och uppföljningsärenden. Exempel på det är att befolkningen har ökat och kommer att öka, barn och vuxnas behov har blivit mer komplexa vilket ställer krav på mer samverkan med andra myndigheter. De statliga kraven på handläggning och dokumentation har under åren ökat vilket gör att den tar längre tid. Till det kan tilläggas att enheten för funktionsnedsättning gick in i införandet med redan uppkommen resursbrist när det gäller handläggningen.

Framåtblick

Under 2016 är införandeprojektets fokus främst att införa systemet inom barn och unga, mobil återrapportering och ersättningar och genomförandeplaner för samtliga verksamheter. Parallellt med detta pågår i samverkan med IT-förvaltning² ett delprojekt för att säkra statistikuttåg och för att kunna införa uppföljning mot målen för insatsen.

Som tidigare beskrivits är det skillnad på när ett projekt är "klart" i den meningen att projektet levererar något som införs, och att projektet därmed är avslutat, och den allmänna föreställning som finns om att ett verksamhetssystem är "klart". För att förhindra att projektet även fortsättningsvis kommer att bli mer och mer omfattande för att tiden går, så är ett viktigt resultat av genomlysningen att projektet har fått en tydligare avgränsning och att återstående delar har delats in i två delprojekt, (barn och unga och anordnare) respektive medborgarens sida (beslut ännu inte fattat om tidpunkt och finansiering). Om stora förändringar i den sociala lagstiftningen och hög reformtakt har försvårat förutsättningarna för ett snabbt och effektivt införande hittills så kommer det fortsatta införandet också att påverkas direkt och indirekt av olika omständigheter i omvärlden. Socialnämnden och äldrenämnden lyder i stora delar under samma lagstiftning, tjänsten Combine liksom andra verksamhetssystem hänger ihop och är till stora delar gemensamma för individ och familjeomsorg och för äldreomsorg. Socialnämnden och äldrenämnden har stora delar av de administrativa processerna gemensamt med varandra. Det innebär att det som händer inom den ena nämnden och hur den nämnden väljer att hantera frågorna också påverkar den andra nämndens handlingsutrymme.

² IT-förvaltning är den organisation inom sociala kvalitetsenheten som tillsammans med verksamhetsenheterna (äldre, funktionsnedsättning vuxen, barn och unga) tar emot projektresultatet allteftersom det införs och överförs från projekt till förvaltning



Under senare tid har följande frågor uppkommit som av förklarliga skäl inte hanterades i den ursprungliga upphandlingen/hittillsvarande utveckling, men som behöver hanteras i ett verksamhetssystem. Det handlar om:

- Flyktingströmmen och framförallt om mottagandet av ensamkommande barn
- Hemlöshet och bostadsbrist
- Samtidiga krav på högre rättssäkerhet i handläggning och dokumentation, ökade volymer och nationell brist på socialsekreterare och som en konsekvens, på chefer med erfarenhet av sociala frågor

Genom att dela upp införandeprojektet i flera kortare projekt och att vara tydliga med vad varje delprojekt ska leverera så bidrar det till att bättre kunna följa upp leverans och ekonomi. Det kommer också att öka möjligheten att kommunicera realistiska förväntningar på skillnaden i vad projektet ska och kan leverera och förväntningar på vad ett system som helhet kan och bör leverera vid varje givet tillfälle därefter. Uppdelningen innebär också krav på avgränsningar av projektet för att förhindra att det sväller och att nya behov, som de punktade ovan, automatiskt inlemmas i befintligt införandeprojekt med medföljande ytterligare fördyringar och förseningar som oundviklig konsekvens. T.ex. har en avgränsning gjorts gentemot ensamkommande flyktingbarn. Projektet kommer att göra en översiktlig utredning över hur man ska hantera bostadsprocessen som är en process som tillkommit när hemlöshetsfrågan har blivit stor. När det gäller statistik så pågår en förstudie som kommer att avgöra avgränsningarna för när det från införandeprojektets perspektiv kommer anses vara levererat och ”klart”. Projektet kommer också att behöva ta ställning till gränsdragningsfrågan när det socialjourens processer och måluppföljning.

Sammanfattningsvis så ser äldrenämnden allvarligt på de i revisionsrapporten beskrivna händelseförloppen och på de brister som där beskrivs och tar till sig revisorernas kritik och synpunkter. De förändringar och förbättringar av styrning, införande, avgränsningar och ekonomisk redovisning som har genomförts under 2015 och som beskrivs i detta yttrande leder till en bättre styrning och uppföljning för äldrenämnden.

Bilagor

1. Åtgärds- och tidsplan, 2016-01-07

Monica Brohede Tellström
Ordförande äldrenämnden

Anders Fredrikson
Social- och äldredirektör