

Nacka kommun

Granskning av projektet Pulsen Combine



Building a better
working world

Innehåll

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	5
2.1	Bakgrund.....	5
2.2	Syfte och revisionsfrågor	5
2.3	Revisionskriterier.....	5
2.4	Metod.....	5
3	Resultat av genomförd granskning	6
3.1	Anna, Hanna, Sanna - projektet	6
3.2	Fattade beslut	7
3.2.1	Ramavtal med Pulsen AB	7
3.2.2	Samverkansavtal mellan kommunerna.....	8
3.2.3	Beslut i Nacka kommun.....	8
3.3	Projektets ekonomi.....	9
3.3.1	Redovisning i balansräkningen.....	9
3.4	Uppföljning och återrapportering	11
3.5	Implementering och användning.....	11
3.5.1	Huvudprojektet.....	11
3.5.2	Delprojekten.....	12
3.5.3	Lex Sarah utredning Pulsen Combine	14
4	Källförteckning.....	15

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av revisorerna i Nacka kommun granskat projektet Pulsen Combine. Syftet har varit att bedöma projektets styrning, implementering och kostnadsuppföljning.

Under åren 2005-2007 genomfördes ett arbete med att se över och utveckla socialtjänstens processer i Nacka kommun. Arbetet skedde tillsammans med Upplands Väsby och Täby kommuner. Syftet med processutvecklingen var att skapa en process som är transparent mot brukaren och rättssäker i alla delar. I samband med processutvecklingen konstaterades att det inte fanns något standardsystem på marknaden som motsvarade de krav som de nya arbetssätten ställde. De tre kommunerna valde därför att gemensamt handla upp ett nytt verksamhetssystem. Systemet skulle utvecklas gemensamt av de tre kommunerna och leverantören, Pulsen AB.

Beslut om att genomföra upphandlingen och godkänna leverantören fattades av social- och äldreutskottet i april 2007. Inga beslut om att genomföra upphandling och att utveckla systemet tillsammans med leverantör fattades av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Vi anser att detta borde ha skett mot bakgrund av att verksamhetssystem inom de sociala verksamheterna är mycket verksamhetskritiska ur flera perspektiv, i kombination med att det inte var ett standardsystem på marknaden som upphandlades. Vidare är beloppen väsentliga. De beslut vi kunnat finna på fullmäktige och kommunstyrelsenivå kopplat till projektet är beslut om tillskott av investeringsmedel vid två tillfällen. 2013 begärde social- och äldreutskottet 18 mnkr och 2014 begärdes ytterligare 12 mnkr. Den slutliga investeringsramen kom därefter att uppgå till 41mnkr. Ursprunglig ram var 11 mnkr.

I den nyttovärdering som det hänvisades till i beslutsunderlaget i social- och äldreutskottets beslut 2007 angavs att det på fem år sikt skulle bli billigare att upphandla och införa ett nytt system än att behålla en standardsystemlösning. Det framgick inga belopp i beslutet. Beslutsunderlaget var sålunda till stor del baserat på att utvecklingen av Pulsen skulle leda till betydande kostnadsminskningar. Vi konstaterar att utskottet därefter inte på något sätt har följt upp huruvida dessa beräknade besparingseffekter infriats. Uppdaterade kalkyler har heller inte presenterats för utskottet annat än när ytterligare medel äskats. På politisk nivå har vare sig kommunstyrelsen eller social- och äldreutskottet följt upp ackumulerade kostnader för projektet mot budget. Under 2015 har uppföljningen dock utvecklats i positiv riktning och socialnämnden och äldreutskottet får löpande muntliga föredragningar om projektets status. Vi noterar dock att investeringen 2015 är i sin slutfas och att det nu mer handlar om att få systemet att fungera ändamålsenligt till alla delar och att anpassa arbetssätten till systemet.

Det saknas en riskanalys i beslutsunderlaget i samband med beslutet om utveckla ett nytt system (social- och äldreutskottet april 2007) med Pulsen Combine. I samverkansavtalet mellan kommunerna angavs hur konsekvenser av ändrade beslut mellan kommunerna skulle fördelas, detta gällde exempelvis förändrad finansiering, ökade kostnader och ändrade tidplaner som påverkade projektet. Av de protokoll vi har tagit del av är det först i samband med implementeringen under 2014 som riskanalyser dokumenterats. För identifierade risker finns åtgärder och ansvarig identifierade. Riskfördelningen mellan kommunen och Pulsen AB regleras i ramavtalet som tecknades 2007. Ramavtalet med Pulsen innehåller vitesklausuler och vi noterar att vite inte fallit ut.

Det finns ett förvaltningsavtal, bilaga till ramavtalet med Pulsen, för systemet som gäller under perioden 2012-12-11 till och med 2014-12-31 med rätt till förlängning med fem år i taget dock längst till och med 2022-09-30. Under avtalsperioden ska leverantören, Pulsen, självständigt underhålla och utveckla tjänsten. Med underhåll menas anpassningar och

förändringar av tjänsten samt tillägg som är nödvändiga för att tjänsten ska tjäna sitt ändamål och upprätthålla funktionalitet. Tillkommande funktionalitet som inte omfattas av specifikationen bekostas av kommunen. Kostnaden för abonnemang, enligt avtal, uppgår till 800 tkr per år.

Dokumentationen av projektet har stärkts under de senaste åren. Det finns styrgruppsprotokoll från de olika införandeprojekten. Vi har efterfrågat men inte fått några protokoll från projektets inledande faser. I samtliga protokoll saknas det information om ekonomiska konsekvenser av de beslut som fattas, vilket är en brist. Protokollen innehåller inte heller någon uppföljning av resursförbrukning vilket vi bedömer borde inkluderas. För de kvarvarande delarna finns budgetar, både i antal timmar och i kronor, upprättade. Framgent kommer, enligt uppgift, uppföljning löpande att ske av utfall i förhållande till budget.

Enligt Rådet för kommunal redovisning ska det finnas ett underlag som visar på framtida ekonomiska fördelar för att en immateriell tillgång ska få redovisas. Vi har inte tagit del av någon sådan kalkyl. Revisionen har även tidigare efterfrågat sådana kalkyler. Den genomgång som gjorts i år visar även att det finns ett antal poster redovisade i investeringsprojektet som borde redovisats som driftkostnad. Totalt har drygt 4 mnkr förts om från investering till drift och därmed belastat resultatet 2015. Det finns inga dokumenterade principer/rutiner för hur utgifter fördelats mellan investering och drift under projektets gång. Detta innebär att det finns en uppenbar risk för poster som är felaktigt redovisade som tillgångar istället för som kostnader. Detta påpekades av revisionen redan i samband med granskning av årsbokslutet 2014. Det har inte skett någon utredning av hur mycket avvikelserna historiskt kan uppgå till. Den genomgång som gjorts i år har i första hand varit framåtriktad. Vi bedömer att det bör finnas en tydlig rutin för hur utgifter ska fördelas för projekt av den här storleken.

I nuläget kan systemet inte leverera ändamålsenliga rapporter, det beror delvis på att alla delar av systemet inte är implementerade samt att handläggarna inte är helt förtrodda med systemet. Det upplevs som frustrerande för medarbetarna samt försvårar styrning, uppföljning, kontroll och rapportering. En uppfattning bland de intervjuade är att systemet när det implementerades inte var tillräckligt komplett. Många delar saknades och har fått utvecklas under implementationsfasen. Det finns en relativt omfattande restlista med punkter som måste åtgärdas.

Roller och ansvar gällande ansvar för införandet av Pulsen Combine har under hösten 2015 förtydligats. Det har klargjorts vilka förväntningar och vilket uppdrag olika roller har både internt och hos Pulsen. Detta har tidigare upplevts vara otydligt och samma personer har haft roller i både utvecklingsprojektet och införandefasen. Det har enligt de intervjuade varit svårt att se när projektet gick från att vara ett utvecklingsprojekt till ett införandeprojekt och det har inte varit tydligt vilka uppdrag olika roller haft. Uppfattningen hos de intervjuade är att detta nu är tydligare och att det finns en bättre styrning i organisationen.

Systemet har i de delar av verksamheten där de införts upplevt skapa merarbete och vara tidskrävande. Det har kommit fram synpunkter på att det inte stödjer arbetsprocesserna och är rättssäkert. En bild som beskrivs av de intervjuade är att ledningen inte haft förmågan att sprida visionen om syftet med utvecklingsprojektet Pulsen Combine vidare till medarbetarna. Detta kan delvis bero på personalomsättning. Syftet med hela projektet har varit att ändra arbetssätt samt skapa öppenhet och transparens i förhållande till brukarna. Utförarna ska göras delaktiga och ha åtkomst till systemet. Den tid som krävs för att informera, involvera och supportera det stora antalet utförare har underskattats. De effektivitetvinster som förväntades har än så länge uteblivit. Det finns fortfarande delar i projektet som inte implementerats. Det webgränssnitt som ska underlätta dialogen och transparensen i

ärendehantering i förhållande till medborgarna och tidsmätningsmodulen inom hemtjänsten har inte införts. Detta är delar i projektet som framhållits som angelägna.

Sammantaget är vår bedömning att projektet inte har bedrivits på ett tillfredsställande sätt vad gäller ekonomisk styrning och kontroll från politisk nivå, varken initialt eller under projektets gång. Projektet har försenats under flera år och blivit väsentligt dyrare än vad som initialt kalkylerades. Samtliga funktioner är fortfarande inte implementerade och det är därför för tidigt att utvärdera om systemet uppfyller de verksamhetsmässiga ändamål som initialt var syftet med att utveckla ett eget system.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Kommunen har sedan år 2005 drivit ett projekt med att utveckla och implementera ett nytt verksamhetssystem inom social- och äldreomsorgens verksamhetsområden. Projektet har försenats i flera olika etapper, främst beroende på brister i leveransen från systemleverantören. Vidare har investeringsbudgeten utökats väsentligt och driftskostnaderna kopplade till systemet överstiger budget. I årsbokslutet per 31 december 2014 hade 32,9 mnkr aktiverats som utgifter i balansräkningen kopplat till systemet.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet har varit att bedöma projektets styrning, implementering och kostnadsuppföljning. Av revisionsplanen för 2015 framgår att granskningen delats upp i olika etapper. År 2015 genomförs den första etappen i form av denna granskning. Följande revisionsfrågor har besvarats i granskningen:

- ▶ Finns en tydlig bild av var i implementeringsfasen som man befinner sig och vilket arbete som kvarstår? Vilka problem kvarstår och finns tydliga åtgärdsplaner, inkluderande tidplaner, för att åtgärda dessa?
- ▶ Finns en riskanalys för hela projektet respektive kopplad till kvarstående delar?
- ▶ Dokumenteras projektet på ett tydligt sätt i protokoll, minnesanteckningar, etc. Framgår vem som fattat beslut under processens gång? Särskilt fokus på beslut som får ekonomiska konsekvenser.
- ▶ Finns en tydlig budget/prognos kopplat till kvarstående utveckling och implementering?
- ▶ Finns en tillräcklig kalkyl som motiverar värdet i balansräkningen?
- ▶ Finns en tydlig rutin för hur utgifter fördelas mellan drift och investering?
- ▶ Kan systemet leverera ändamålsenliga rapporter för styrning, kontroll och uppföljning av verksamheterna?
- ▶ Genomgång av avtalet vad gäller riskfördelning mellan Nacka kommun och leverantör. Finns riskanalys från projektets start och har denna kontinuerligt uppdaterats? Finns vitesklausuler?
- ▶ Sker en tydlig återkoppling till politisk nivå avseende hur projektet löper?
- ▶ Finns en tydlig organisation med tydliga roller vad gäller ansvar för införandet och driften av Pulsen Combine?
Finns avtal kopplat till drift och underhåll av Pulsen Combine? Vilken tidsperiod sträcker sig avtalen över och vilka utgifter beräknas? Vilka risker finns kopplat till drift och underhåll?

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policies och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

Kommunallagen, kommunal redovisningslag och god redovisningssed ligger till grund för revisionella bedömningar. Vidare erkända grunder för intern styrning och kontroll i projekt.

2.4 Metod

Metoden har omfattat intervjuer med nyckelpersoner och granskning av relevanta dokument i form av beslut, beslutsunderlag och redovisningsunderlag. Granskade dokument framgår av källförteckning. Samtliga intervjuade har faktakontrollerat rapporten.

3 Resultat av genomförd granskning

3.1 Anna, Hanna, Sanna - projektet¹

Under åren 2005 till 2006 genomfördes ett kommunsamarbete mellan Nacka, Täby och Upplands Väsby kommuner² i syfte att kartlägga framtida börläge för arbetsprocesserna inom socialtjänstens verksamhetsområde, nedan kallat Anna-projektet. Syftet med samarbetet var att utifrån ett gemensamt börläge ta fram en kravspecifikation avseende informationssystem till myndighetsprocesserna inom äldreomsorgen, handikappomsorgen samt individ- och familjeomsorgen.

Motivet till att förändra arbetssätt och implementera ett nytt informationsstöd var att:

- Sänka kostnaderna
- Öka tillgängligheten
- Öka rättssäkerheten
- Att få till en styrd och mera genomskinlig process
- Att minska tiden för administration per ärende

Genom metodutveckling med stöd av moderna IT-lösningar skulle effektiviseringar möjliggöras genom att:

- Information samlas på ett ställe
- Enkelt och användarvänligt gränssnitt
- Självservice
- Enkel och effektiv kommunikation
- Förbättrad uppföljning

Detta skulle i praktiken skapas genom ett transparent system där det skulle vara möjligt att kommunicera med brukarna. Ett av målen för projektet var att skapa en webbsida för kommunens medborgare som skulle göra det möjligt att kommunicera med myndigheten och även följa egna ärenden hos myndigheten. Medborgaren skulle kunna göra en ansökan och få ett biståndbeslut via webben. Det skulle vara enkelt att få ut statistik och jämförbarheten mellan kommunerna i projektet skulle öka. Obligatoriska mallar och formulär för olika typer av ärenden skulle finnas i systemet vilket skulle leda till förbättrade, enhetliga arbetssätt. Hela ärendet skulle hanteras från samma verktyg det vill säga alla handlingar skulle inkomma och skickas från ett system vilket skulle bidra till att öka rättssäkerheten och effektiviteten. Medarbetarna skulle heller inte ha möjlighet att i systemet hoppa över moment i handläggningen av ett ärende och systemet skulle även fungera som vägledning för handläggarna i arbetsprocessernas olika moment.

De gemensamma kostnaderna skulle fördelas lika mellan de ingående kommunerna. För projektet fanns en styrgrupp bestående av förvaltningschefer och representanter från IT-strateger. Styrgruppen rapporterade till kommun- och stadsdirektörer.

För de tre delprojekten tecknades samarbetsavtal. Dessa undertecknades av kommundirektör och socialchef under perioden februari till december 2005. Vi har efterfråga men inte erhållit något politiskt beslut om att starta Anna – projektet. De politiska beslut vi har tagit del av rör upphandling av leverantör.

Parallellt med projektarbetet fördes en dialog med olika systemleverantörer för att se i vilken utsträckning befintliga system kunde tillgodose de krav som ställdes på ett verksamhets-

¹ Anna-projektet fick sitt namn eftersom det startades på Anna-dagen i december.

² I de olika projekten har tidvis även Lidingö stad och Österåkers kommun deltagit

system baserat på de arbetsprocesser Anna-projektet beslutade. I samband med detta bjöds olika leverantörer in för att förevisa sina system. Bedömningen som gjordes av projektgruppen var att det inte fanns något befintligt system som kunde tillgodose behoven. De tre kommunerna valde då att ta fram ett upphandlingsunderlag där en ny funktionalitet, anpassad till Anna-projektets arbetsprocesser, efterfrågades.

Systemet upphandlades via en innovationsupphandling under 2006. Ett trettiotal aktörer deltog i upphandlingen som vanns av Pulsen AB, ett företag som tidigare hade utvecklat verksamhetssystemet Magna Cura, som använts inom liknande verksamheter i mer än 20 år. Upphandlingen omfattade således inte bara ett system utan även utvecklingen av systemet, ett samverkansprojekt mellan kommunerna och systemleverantören. Avtal skrevs med Pulsen AB (Pulsen) 2007.

3.2 Fattade beslut

3.2.1 Ramavtal med Pulsen AB

Kommunförbundet i Stockholms län (KSL) tecknade på uppdrag av de tre kommunerna samt ytterligare 23 optionskommuner i Stockholms län ett ramavtal med Pulsen. Avtalet trädde i kraft den 1 oktober 2007 och avsåg utveckling av system för "Verksamhetsstöd för socialtjänst" med driftsättning och leveransgodkännande den 30 september 2009. Optionskommunerna hade option på verksamhetsstödet och kunde ansluta sig till systemet från den 1 oktober 2009.

I avtalet reglerades vad som gällde vid tidplan/leveransförsening. Där framgick att kunden, det vill säga de tre kommunerna, skulle lämna underlag, granska mottagna handlingar och lämna besked så att den tidplan parterna kommit överens om kunde följas. Pulsen hade rätt till tidsförlängning om de försenats på grund av förhållanden som inte var relaterade till eget arbete. Båda parter skulle omgående skriftligen meddela om de fått kännedom om förhållanden som kunde påverka tidplanen. Om kommunerna begärde att tidplanen skulle ändras, att arbetet skulle avbrytas eller forceras hade Pulsen rätt till skälig ersättning.

I avtalet fanns en vitesklausul som angav att om utvecklingsarbetet avseende delleverans försenats och Pulsen inte hade rätt till tidsförlängning skulle de erlägga vite med 0,2 procent av kontraktsvärdet i sin helhet per påbörjad vecka som förseningen varade, dock högst 1 procent av det totala kontraktsvärdet. Vid försening skulle ny effektiv leveransdag fastställas. Om hela uppdraget försenades och avtalad effektiv leveransdag inföll senare än avtalat skulle leverantören betala vite med 2 procent av det totala kontraktsvärdet per påbörjad vecka som förseningen varade maximalt vite uppgick till 14 procent av det totala kontraktsvärdet. Enligt de intervjuade har inget vite utgått eftersom kommunerna valde att leveransacceptera och betala enligt betalningsplan.

Systemet som utvecklats ägs av Pulsen. Kommunerna har äganderätten till originalhandlingarna avseende förfrågningsunderlaget för utveckling av systemet. När systemet är utvecklat beviljas de rätt och licens till systemet.

I den offert som lämnades in har Pulsen lämnat ett anbud uppgående till 11,4 mnkr, ett takpris på 5 år med tillkommande fasta kostnader på 3,2 mnkr avseende integrationer, utbildning, dokumentation och konvertering. Betalning sker vid avtalstecknande, delleverans och acceptans. Det avtalade priset var fast till och med 2008-12-31 med möjlighet till justering högst en gång per kalenderår. Förvaltningsavtalet, som utgjorde en del av ramavtalet, omfattade drift, felanmälan och nyttjanderätt, oavsett antal användare.

Konsultstöd utöver felanmälan medförde extra kostnader, liksom vidareutveckling utöver avtal och extra utbildningsinsatser.

Priset för optionskommunerna uppgick enligt avtal till 430 tkr i grundkostnad samt 21 kr per invånare i rörlig kostnad. Enligt avtal har Nacka, Täby och Upplands Väsby rätt till provision vid anslutning och tecknande av förvaltningsavtal avseende optionskommunerna under perioden 2009-2012. Provisionen baseras på första årets abonnemangskostnad för optionskommunerna med 15 procent 2009, 10 procent 2010 och 5 procent 2011.

3.2.2 Samverkansavtal mellan kommunerna

Eftersom projektet inkluderade flera olika kommuner tecknades ett samverkansavtal 2005, där det inbördes förhållandet mellan de olika kommunerna regleras. I avtalet som inledningsvis gällde till och med 31 december 2009 framgick att parterna solidariskt skulle stötta utvecklingen av verksamhetsstödet i enlighet med det initiala Anna-projektet. Beslut som påverkade de grundläggande förutsättningarna för verksamhetsstödet och som var av väsentlig betydelse, exempelvis förändrad finansiering, ökade kostnader, ändrade tidplaner och annat av betydelse för de enskilda kommunerna skulle fattas gemensamt av socialchefer/direktörer.

De tre deltagande kommunerna skulle enligt avtalet betala en tredjedel var av de kommungemensamma resurserna för utvecklingen av verksamhetsstödet. Därutöver skulle kommunerna löpande betala, var och en, en tredjedel av de samlade kostnaderna för övergripande gemensam samordning, avtalsförvaltning och övriga gemensamma kostnader för projektets genomförande. De interna kostnader som uppstod fick varje kommun stå för själva. Gemensamma resurser för samordning och avtalsförvaltning skulle enligt samverkansavtalet tillhandahållas av Nacka kommun och finansieras med en tredjedel per kommun.

I förvaltningsorganisationen representerades varje kommun av sin socialchef eller motsvarande där de gemensamt bildade en styrgrupp. Samverkansavtalet undertecknades av tillförordnad socialdirektör i Nacka kommun.

3.2.3 Beslut i Nacka kommun

Det initiala beslutet om projektet Pulsen Combine fattades av social- och äldrenämnden den 18 april 2007. Beslutet avsåg upphandling av ett nytt IT-baserat verksamhetsstöd till Socialtjänsten. Den nyttovärdering som gjorts visade att kostnaderna för att upphandla och införa ett nytt system på fem års sikt skulle bli lägre än kostnaderna för att behålla en standardsystemlösning. Hur stora dessa besparingar skulle kunna bli framgick inte. Vid nyttoberäkningar där förväntad effektivisering räknades med, ökade vinsten ytterligare. Effektiviseringsvinsten skulle enligt förslag kunna användas till personalneddragningar, för att möta förväntade volymökningar eller för kvalitetsökningar. Vi har inte tagit del av några beslut fattade av kommunstyrelse eller kommunfullmäktige vad gäller beslut om att utveckla ett nytt system i samverkan med en extern systemleverantör.

I augusti 2013 framfördes en begäran i social- och äldrenämnden att analysera konsekvenserna av att eventuellt avbryta pågående införande av Pulsen Combine. Den analys som gjordes visade att det inte var möjligt att avbryta införandet av projektet och bryta avtalet med Pulsen utan skadeståndskrav. Anledningen var att projektet hade fortgått i samförstånd mellan parterna, det vill säga alla ändringar, tillägg och revideringar hade parterna varit överens om och genom gemensamma, protokollförda, beslut i styrgruppen fortsatt arbetet. Slutsatsen blev därför att det inte fanns någon saklig grund för uppsägning. En eventuell ny upphandling skulle dessutom ta mellan 12 och 18 månader med en bedömd

Enligt Rådet för kommunal redovisnings rekommendationer ska en utgift som uppstår genom utveckling, eller i utvecklingsfasen av ett internt projekt, tas upp som en immateriell tillgång i balansräkningen endast om ett antal kriterier är uppfyllda. Kriterierna innebär att det ska vara tekniskt möjligt att färdigställa tillgången så att den kan användas eller säljas, det ska finnas förutsättningar att sälja eller använda tillgången, tillgången kommer att generera troliga framtida ekonomiska fördelar samt att det ska gå att på ett tillförlitligt sätt beräkna de utgifter som är hänförliga till den immateriella tillgången under dess utveckling. Den immateriella tillgången ska vara avskriven efter fem år och nyttjandeperioden ska kontinuerligen omprövas.

Till skillnad från materiella tillgångar så får inte servicepotential eller liknande användas som argument för att redovisa utgifter för immateriella tillgångar som tillgångar i balansräkningen. Krav ställs att kommunen ska kunna visa att kostnadsbesparingar uppkommer som minst motsvarar bokfört värde i balansräkningen. Det finns ingen kalkyl som motiverar värdet i balansräkningen. De argument som förts fram kopplat till värdet i balansräkningen är att Pulsen Combine ska ge en kostnadsbesparing i framtiden, hur stor framgång dock inte. Pulsen Combine kommer att ersätta befintligt system och en uppfattning hos de intervjuade är att det ökade värde som det nya systemet kommer att medföra i första hand är ett mervärde för brukaren. Detta är ett argument som stöds av de synpunkter som inkommit och protokollförts i samband med implementeringen, där flera medarbetare signalerar om att handläggningen i det nya systemet är mer tidskrävande och inte ger några administrativa kostnadsbesparingar. Där emot finns en förväntan att den mobila återrapporteringen där ersättning kommer att utgå för faktiskt utförd tid kommer att innebära lägre kostnader. Det har inte gjorts några kalkyler för detta ännu. Det saknas uppgifter om de kostnadsbesparingar som nedstängning av det gamla systemet kommer att ge. Gällande redovisning av Pulsen Combine som en immateriell tillgång var den controllerenheten liksom ekonomer inom social- och äldreomsorgen av en annan uppfattning. Deras bedömning var att hela utgiften ska redovisas som en driftkostnad. Diskussion har även förts i äldrenämnden om det är en investering.

Vissa utgifter har löpande kostnadsförts men det finns ingen dokumentation över vilka överväganden som skett i samband med detta. Kontrollen av vilka utgifter som ska aktiveras och vilka som ska kostnadsföras har skett hos enheterna vilket följer samma rutiner som för övriga investeringar som sker i kommunen. Det är ansvarig direktör, i detta fall social- och äldredirektör, som har det yttersta ansvaret för att bedömningen mellan investering och drift är korrekt. Den centrala controllerenheten kan göra vissa stickprov och lämna rekommendationer om lämplig fördelning men de har inte rätt att själva fatta beslut om omföringar. Beslut om att frångå rekommendationer fattas av ansvarig direktör eller av ansvarig nämnd. Nedskrivningsprövning görs i samband med bokslut.

Vid aktiveringen delades utgifterna lika mellan socialnämnden och äldrenämnden, nya nämnder sedan årsskiftet, oavsett var kostnaderna hade uppstått. Projektet betraktades som gemensamt varför ingen uppdelning mellan socialnämndens och äldrenämndens respektive verksamheter skedde löpande. Efter aktiveringen i bokslutet 2014 belastades investeringsprojektet fram till och med juni 2015 med utgifter som borde redovisats som driftkostnader. Bland annat hade löner uppgående till 1,4 mnkr och licenskostnader för Pulsen Combine som betalats sedan 2014 redovisats i investeringsprojektet. En genomgång av de poster som belastat investeringsprojektet från årsskiftet och fram till juni pågår. Dessa poster kommer att föras om och redovisas som en driftkostnad. Den bedömning som nu görs av vad som ska kostnadsföras baseras på vilken tjänst som faktiskt har levererats och syftet med den. Exklusive korrigeringen för löner har 4,5 mnkr belastat resultatet 2015. I den post som aktiverades 2014 förekommer det sannolikt poster som borde redovisats som driftkostnader.

3.4 Uppföljning och återrapportering

Uppföljningen av projektet till nämnd skedde sporadiskt under åren 2007 till och med 2015. Vi har tagit del av ett protokoll från social- och äldrenämnden från mars 2009 där den dåvarande projektledaren muntligen återrapporterade projektets status. Vid det tillfället angavs 30 september 2009 som datum för slutleverans. Återrapportering har delvis skett i samband med tertialbokslut och delårsbokslut. I årsredovisningen för 2012 noterades att social- och äldrenämnden redovisar ett positivt utfall för året eftersom den avsättning om 3,9 mnkr hänförligt till Pulsen Combine återförts. Hela den upparbetade kostnaden om 11,4 mnkr redovisades därefter som investering.

Under 2015 har det skapats tydliga rutiner för återrapportering till nämnderna avseende projektets utveckling. Detta är en stående punkt på nämndernas dagordning. Social- och äldredirektören kommer till varje nämndssammanträde och informerar. Vid behov deltar även ansvarig projektledare.

Controller vid den sociala kvalitetsenheten gör den ekonomiska uppföljningen. Ekonomisk återrapportering sker sedan våren 2015 varje månad till båda nämnderna samt vid tertialuppföljning och årsbokslut. Uppföljningen sker på en övergripande nivå och är en del av den investeringsuppföljning som sker. Den tidigare ekonomiska uppföljningen till nämnd har varit på en ännu mer övergripande nivå och mer informell. Det var tidigare ekonomichef vid sociala ekonomienheten som ansvarade för uppföljningen. Vi har efterfrågat men inte tagit del av underlag från återrapporteringen. Den finns inte heller bifogade till protokoll.

Det har tidigare inte varit möjligt att följa upp olika aktiviteter i projektet eftersom kodsträngen endast innehållit information om ansvar, konto och projektkod. Från och med 2015 har koddelen aktivitet tillkommit i syfte att förbättra uppföljningen.

3.5 Implementering och användning

3.5.1 Huvudprojektet

Implementeringen av projektet Pulsen Combine delades in i ett huvudprojekt och ett antal delprojekt. För huvudprojekt respektive delprojekt upprättades projektplaner. Huvudprojektplanen upprättades i augusti 2013. Där konstaterades att förutsättningar för ett lyckat införande var ledningens engagemang, leveransgodkänd tjänst, en tidplan som tar hänsyn till tillgängliga resurser och tillgång till kompetenta resurser. Målen för införandeprojektet var att implementera Pulsen Combine inom hela socialtjänsten i Nacka, systemet skulle ge ett effektivare systemstöd för verksamheterna och öka tillgängligheten och inflytandet för brukarna. Olika nyckelroller samt deras respektive ansvarsområden identifierades. Ytterst ansvarig för projektet var social- och äldredirektören. För projektet hyrdes en extern projektledare in på 75 procent. Av tidplanen framgick att Pulsen Combine beräknades vara infört på alla enheter vid årsskiftet 2013 – 2014. Endast en översiktlig tidplan togs fram. Först att implementera handläggningsstödet var äldregruppen. Av projektplanen framgick inte någon kostnads kalkyl för införandet. Återrapportering till skulle ske till beställare och ordförande i styrgruppen varannan vecka.

En riskanalys genomfördes den 18 och 25 april 2013. Riskanalysen stämde av med Pulsen. Risker bedömdes på en skala från 1-5 utifrån dels konsekvens och dels sannolikhet. Ett antal olika risker identifierades, bland annat risken för resursbrist både internt och hos Pulsen, för hög arbetsbelastning vid införandet till följd av resursbrist, IT-stödet motsvarar inte behoven, leverantören (Pulsen) drabbas av driftstörningar eller avbrott samt risken att kostnadsbudgeten för införandet skulle överskridas.

I samband med framtagandet av huvudprojektplanen togs även en kommunikationsplan fram. Syftet med kommunikationsplanen var att bidra till att projektet skulle nå målen med införandet av Pulsen Combine. Kommunikationsplanen skulle bidra till att skapa förståelse för vad det nya handläggningsstödet innebar för de olika målgrupperna, handläggare, utförare och medborgare. Ett tydligt och faktabaserat informationsmaterial skulle skapas inom projektet och olika informationskanaler skulle användas. Projektet genomförde en intressentanalys för att visa hur ett antal intressenter påverkas av eller påverkar projektet. Dessutom genomfördes en SWOT-analys. Med intressent- och SWOT-analysen som grund har kommunikationsmål för ett antal prioriterade intressenter och informationsplan tagits fram.

3.5.2 Delprojekten

Projektplan för införandet av Pulsen Combine för äldreheten togs fram under augusti 2013. Strukturen i planen var densamma som för huvudprojektet. Målet för projektet var att implementera Pulsen Combine inom äldreheten, få ett effektivare systemstöd för verksamheten samt ökad tillgänglighet och ökat inflytande för brukarna. Till styrgruppens ordförande utsågs ekonomichef vid sociala ekonomienheten. Enligt tidplanen skulle arbete inledas i augusti 2013 och vara slutfört i januari 2014. Uppföljning och rapportering skulle ske en gång per vecka internt i projektet. Statusrapportering till beställaren skulle ske varannan vecka. Även för detta delprojekt fanns en riskbedömning enligt samma struktur som i huvudprojektet. Väsentliga risker som identifierades var brist på kompetens och resurser hos Pulsen, resursbrist internt, hög arbetsbelastning och bristande support från Pulsen under införandet. En kommunikationsplan togs fram.

Den slutrapport som togs fram visade att målet för projektet delvis uppnåts. Det hade inte varit möjligt att implementera alla delar. De delar som vänder sig till utförarna samt brukarna hade inte kunnat genomföras enligt plan. Det inledande planeringsarbetet tog lång tid eftersom varken Nacka kommun eller Pulsen hade tillräcklig erfarenhet av hur arbetet skulle struktureras när det gällde uppdelning mellan verksamhet och projekt. Projektet var mer resurskrävande än planerat varför budgeten överskreds.

Enheten för funktionsnedsättning påbörjade implementeringen av Pulsen Combine under hösten 2014. Precis som vid implementeringen av projektet i Äldreheten togs en projektplan fram med tidplan och riskanalys för införandet. Den initiala bedömningen var att systemet skulle vara på plats i november 2014. Målet för projektet var att implementera Pulsen Combine inom enheten för funktionshindrade, få ett effektivare systemstöd för verksamheten samt ökad tillgänglighet och ökat inflytande för brukarna. De risker som bedömdes vara väsentliga och sannolika var resursbrister i verksamheten, få in tillräckliga uppgifter från utförarna, mappning av verksamhetens processer och processer i Combine, systemet styr arbetssätt, ont om tid, avsaknad av statistik och rapporter.

Av den slutrapport som togs fram i april 2015 framgick att målet uppfyllts för myndigheten men inte för övriga delar. Ett stort antal ändringsönskemål identifierades under införandet. Endast ett mindre antal av dessa kunde åtgärdas under införandet. Majoriteten av önskemålen överlämnades till förvaltning. De interna resurserna under implementationsfasen var begränsade vilket resulterade i att en hel del resurser fick köpas in från Pulsen. Arbetet med att få in utförarna i systemet var mer tidskrävande än beräknat. Medarbetarna upplevde att Pulsen Combine var svårt att använda och tidsödande att arbeta i. Handläggningstiden ökade jämfört med motsvarande moment i Procapita³. Detta sammantaget medförde att projektets budget överskreds.

³ Procapita är det tidigare verksamhetssystemet inom socialtjänsten.

För vissa delar som återstår finns en tidplan framtagen. Tidplanen har reviderats vid ett antal tillfällen, senast i oktober 2015. Tidplanen berör endast socialnämnden och äldrenämnden. De delar som berör arbets- och företagsnämnden som har ansvar för ensamkommande barn hanteras separat. Under hösten 2015 kommer verksamheten barn och unga att påbörja arbetet med ett beräknat färdigställande under mars/april 2016. Verksamheterna äldre och funktionshindrade kommer att börja arbeta med genomförandeplaner i Pulsen Combine under hösten. Införandet av mobilåterrapportering kommer att sträcka sig under hela nästa år då detta innefattar en stor insats med utbildning för utförarna. Brukarens sida, dvs de delar som ger brukaren insyn i sitt ärende, kommer enligt plan att införas under 2017.

Systemet kan i dagsläget inte leverera ändamålsenliga rapporter till verksamheten. En hel del av de rapporter som krävs behöver skapas av Pulsen och har inte funnits tillgängliga vid implementering. Statistikdelarna kommer att vara införda i mitten av nästa år. Användarna upplever att systemet inte är helt säkert. De rapporter som tas ut gällande exempelvis LSS är inte kompletta. Detta beror inte enbart på brister i systemet utan är också en konsekvens av att handläggarna ännu inte hanterat systemet korrekt. Sidoordnade register har upprättats för att säkerställa att inga ärenden felaktigt faller bort. Risker för brister i styrning och uppföljning är uppenbara när verksamheterna inte kan tillgodoses med relevant statistik och nyckeltal. En analys bör även ske av datakvaliteten, dvs den information som matas in i systemet. Det är viktigt att systemet används så som det är tänkt, att alla värden fylls i. Under implementationsfasen har mycket arbete har ägnats åt att kvalitetssäkra data.

Det finns protokoll från införandeprojektens olika delar. Protokollen följer samma struktur, de beskriver projektets status, önskemål om ändringar, kommande aktiviteter, tidplan, hinder och möjligheter samt övriga frågor som behöver lyftas. Beslut som kan komma att få ekonomiska konsekvenser framkommer under avsnittet önskemål om ändringar. Det framgår inga bedömda uppskattningar om kostnader kopplat till ändringarna eftersom Pulsen lämnar offert på önskade ändringar. Styrgruppen fattar beslut om vilka offerter som ska accepteras.

Det finns riskanalyser framtagna för införande av projekten, både huvudprojektet och delprojekten. Vi har däremot inte tagit del av någon riksanalys från den inledande fasen under åren 2005 – 2006.

Alliansen fick i samband med budgetanalysen i oktober 2015 en presentation av den riskanalys för kvarvarande delar som gjorts. De risker som identifierats är bristande ledning och styrning; att ledningen inte står bakom budskapet, otillräckliga resurser samt hantering av utförare. Det finns ca 450 utförare som kommer att beröras av Pulsen Combine i varierande omfattning. För de minsta utförarna kommer delar av processen enligt plan att hanteras av kommunen.

Under hösten har de olika rollerna kopplat till införandefasen definierats tydligare. Samverkan mellan projektledare och styrgrupp framhålls liksom ansvar och förväntningar kopplat till detta. Det framgår att styrgruppens ansvar är ange riktning, det vill säga tala om vad som ska göras, säkra att verksamheten är redo att ta emot projektet, ta beslut om uppkomna frågor och tillföra resurser. Projektledarens ansvar är att upprätta en plan för hur målet ska nås, genomföra projektet enligt plan och säkerställa att projektet har en organisation som fungerar. Pulsen har två huvudresurser i projektet vars ansvar är att vara en väg in i Pulsen där alla frågor kan hanteras, koordinera resurser från Pulsen, ha kontroll över detaljerna för olika aktiviteter i införandet, bidra med erfarenheter, genomföra utbildningar samt stötta och guida verksamheten vid detaljfrågor kring hur saker kan hanteras i de fall systemet ger alternativ.

3.5.3 Lex Sarah utredning Pulsen Combine

Det har gjorts tre Lex Sarah anmälningar om missförhållande i Pulsen Combine till och med maj 2015. Anmälningarna har resulterat i en Lex Sarah utredning. Två av anmälningarna kommer från familjerätten och en från socialpsykiatrin. Anmälningarna gäller bland annat att journalanteckningar försvunnit, anteckningar har dubblerats och när försök att ta bort dubbletten har båda anteckningarna försvunnit och en faktura har felaktigt skickats till en person som inte längre är inskriven hos socialtjänsten.

Den utredning som gjorts visar att: *”Combine har många brister som även fortsättningsvis behöver ses över och rättas till. Dessa påverkar handläggningen på ett sådant sätt att det fortfarande finns risk för påtagliga missförhållanden för den enskilde.”*

Den sammanfattande bedömningen som gjorts efter utredningen konstaterar att buggar till viss del alltid kommer att finnas i verksamhetsystem, samt att de buggar som identifierats rapporterats och åtgärdats, ibland med viss fördröjning. Vissa av problemen som uppstått kan bero på handhavandefel till följd av otillräcklig information eller utbildning. Pulsens beredskap för att hantera rättningar och support har varit bristfällig. Kommunikationen med Pulsens supportpersonal har till stora delar skötts via e-post, vilket upplevts vara svårt och försenat processerna. Eftersom Pulsen Combine upplevts vara svårt att arbeta i har flera handläggare dokumenterat i word-dokument och sedan klippt in informationen i systemet. Denna interna bedömningen är att en sådan hantering är rättsosäker. Utredningen har lämnats över till IVO som öppnat ett ärende.

Flera av de avvikelser som identifierades och ingår i Lex Sarah utredningen ansågs ha sin grund i bristfällig support. Under hösten 2015 har supportfunktionen stärkts bland annat genom att skapa ”en väg in” med en mejladress och ett telefonnummer istället för som tidigare, sju mejladresser och fyra telefonnummer. Alla ärenden läggs in i ett ärendehanteringssystem där supportpersonalen hämtar ärenden och redovisar hur långt ärendet har kommit och hur det har lösts. All supportpersonal kan se vem som håller på med vad och hur långt ärendena har kommit. Tidigare fann det ingen överblick över ärendena eller vem som hade ansvar för att lösa dem.

Stockholm den 11 november 2015

Rebecka Hansson
Auktoriserad revisor

4 Källförteckning

Upphandlingsunderlag, Dnr: KFKS 907/2006
Avtal utveckling av verksamhetsstöd, Dnr: KFKS 907/2006
Ramavtal inkl bilagor och förlängning med Pulsen AB, Dnr: KFKS 907/2006
Förvaltningsavtal inkl förlängning med Pulsen AB, Dnr: KFKS 907/2006
Projektdirektiv Nacka införandeprojekt Pulsen Combine, Anki Tillema, 2009-08-21
Statusrapport Anna Införandeprojekt vecka 47, 2009-11-08
Kommunikationsplan Anna Införandeprojekt utkast 2.0, Dorothea Broström, 2009-11-11
Slutdokument utveckling Pulsen Combine 1.0, leveransgodkännande (acceptansgodkännande), 2012-12-11
Projektplan införande Pulsen Combine, huvudprojekt, 2013-08-26
Kommunikationsplan Pulsen Combine Införande huvudprojektet, version 26 augusti 2013
Roadmap Pulsen Combine 2014, 2014-01-30
Protokoll ledningsgrupp Pulsen Combine, 2013-08-28, 2013-09-11, 2013-10-02, 2013-10-30, 2013-11-27, 2014-03-19, 2014-04-30, 2014-06-14, 2014-08-20, 2014-11-19 och 2015-02-17
Sammanträdesprotokoll: Social- och äldrenämnden den 18 april 2007, § 47.
Tjänsteskrivelse: Upphandling av verksamhetssystem till Socialtjänsten, Dn: SÄN 2007/131
Sammanträdesprotokoll: Social- och äldrenämnden den 5 juni 2007, § 82 Upphandling av verksamhetssystem till Socialtjänsten
Sammanträdesprotokoll: Social- och äldrenämnden 31 mars 2009, § 53 Information om projektet Anna-Hanna-Sanna
Sammanträdesprotokoll: Social- och äldrenämnden 27 augusti 2013 Dnr SÄN 2013/126-044, § 126 Tilläggsbeslut – investering Pulsen Combine,
Sammanträdesprotokoll: Social- och äldrenämnden 23 september 2014 Dnr SÄN 2013/126-044, § 155 Tillskott – investeringsmedel Pulsen Combine
Sammanträdesprotokoll: Kommunfullmäktige 15 juni 2015 Dnr KFKS 2015/446-009 § 183, Införandet av Pulsen Combine
Sammanträdesprotokoll: Socialnämnden 19 maj 2015 Dnr SOCN 2015/283-738, ÄLN 2015/150-738 § 74, Lex Sarah – Pulsen Combine
Sammanträdesprotokoll: Socialnämnden 16 juni 2015 SOCN 2015/241 § 103, Rapport från social- och äldredirektören juni 2015
Sammanträdesprotokoll: Socialnämnden 25 aug 2015 SOCN 2015/241 §§ 122-123 , Rapport från social- och äldredirektören augusti 2015 och information från verksamheterna.”
PM Anders Fredriksson, 2015-08-24, Status i Pulsen Combine – augusti 2015
Projektplan införande Pulsen Combine, Enheten för funktionsnedsättning, 2014-08-15
Slutrapport införande Pulsen Combine, Enheten för funktionsnedsättning, 2015-04-08
Protokoll styrgrupp Enheten för funktionsnedsättning; 2014-09-02, 2014-09-29, 2014-11-03, 2014-12-01, 2015-01-19, 2015-03-02 och 2015-04-08,
Projektplan införande Pulsen Combine Äldregruppen, 2013-08-26
Slutrapport införande Pulsen Combine Äldregruppen
Kommunikationsplan Pulsen Combine införande Äldregruppen version 26 augusti 2013
Protokoll styrgrupp Äldregruppen, 2013-11-11, 2013-12-09, 2014-04-28 och 2014-05-26.
Protokoll styrgrupp Barn och unga; 2015-02-06, 2015-03-09, 2015-03-27, 2015-04-15, 2015-04-27, 2015-05-25 och 2015-05-25
GAP-analys Barn och unga, 2015-08-25, Anders Ovegård och Nina Älvenstrand
Projektavslut och leveransgodkännande Vuxna, våld mellan närstående och unga vuxna IFO,
Slutrapport införande Pulsen Combine IFO vuxna, våld mellan närstående och unga vuxna 2015-06-09