



Fördjupad granskning verksamhetssystem

Revisionsrapport

Täby kommun

KPMG AB

2017-11-13

Antal sidor 9



Täby kommun
Fördjupad granskning verksamhetssystem
Revisionsrapport
2017-11-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	2
2.1	Syfte och revisionsfråga	2
2.2	Avgränsning	2
2.3	Revisionskriterier	2
2.4	Ansvarig nämnd	3
2.5	Projektorganisation/granskningsansvariga	3
2.6	Metod	3
3	Tidigare granskning/förstudie	3
3.1	Granskningens/förstudiens resultat	3
3.2	Socialnämndens yttrande	4
4	Resultat av uppföljande granskning	4
4.1	Vad har hänt sen förstudien	4
4.2	Soc support	7
4.3	Uppdrag utvärdering av avtal med Pulsen Combine	7
5	Slutsats och rekommendationer	8
5.1	Svar på revisionsfrågan	8
5.2	Våra rekommendationer	9



Täby kommun
Fördjupad granskning verksamhetssystem
Revisionsrapport
2017-11-13

1 Sammanfattning

Vi har av Täby kommuns revisorer fått i uppdrag att göra en uppföljande granskning av verksamhetssystemet Pulsen Combine. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Täby kommuns revisorer gjorde år 2016 "Förstudie i verksamhetssystemet Pulsen Combine". Förstudien visade att det fanns flera förbättringsområden. För att Pulsen Combine skall bli ett system som ger de mervärden som det var tänkt måste förbättringar göras och inom vissa områden behövde hittas snara lösningar.

Granskningen har syftat till att följa upp om förändringar skett sedan förstudien genomfördes samt en fördjupning i effektiviteten avseende arbetssätt och bemanning.

Vi vill betona att denna granskning ej handlar om en utvärdering av systemet utan till största del utgör en nulägesbeskrivning av verksamhetens åsikter om systemet.

Vi har svarat på revisionsfrågorna och hänvisar till avsnitt 5.1

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi socialnämnden att:

- Ta beslut om systemets vara eller inte vara snarast. I samband med att avtalet nu utvärderas och avtalstiden löper ut kommer beslut om en fortsättning och det bedömer vi som viktigt.
- Utvärdera de kostnader som varit, dels beroende på ökade personalkostnader och dels beroende på eventuellt ökade kostnader gällande annat.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Täby kommuns revisorer fått i uppdrag att göra en uppföljande granskning angående verksamhetssystemet Pulsen Combine. Uppdraget ingår i revisionen för år 2017.

Täby kommuns revisorer gjorde år 2016 "Förstudie i verksamhetssystemet Pulsen Combine". Förstudien visade att det fanns flera förbättringsområden. För att Pulsen Combine skall bli ett system som ger de mervärden som det var tänkt måste förbättringar göras och inom vissa områden behövde hittas snara lösningar.

Samarbetet mellan de tre kommunerna som är involverade, Nacka, Upplands-Väsby och Täby, innebar då att förändringar tog lång tid. Dels beror det på att tre kommuner måste komma överens men kommunerna hade vid granskningstillfället också kommit olika långt i sina processer.

Då systemet är webbaserat visade det sig att det blev bekymmer för enskilda handläggare vid driftsstopp. Det man arbetat med försvann och detta bedömdes som allvarligt. Kommunen uppmanades att hitta lösningar för detta.

Revisorerna uppmärksammade vidare att det saknades "lathundar" för systemet då detta underlättar handläggning och därmed är mycket viktiga. Ledningen hade uppmärksammat detta och hade påbörjat ett arbete i syfte att skapa rutiner. Handläggarna upplevde att dokumentation "försvann" vilket innebär mycket extraarbete. Revisorerna uppmärksammade vidare att extra personal krävdes för att klara och hantera systemet än vad som borde vara nödvändigt.

Mot denna bakgrund avser nu de förtroendevalda revisorerna att göra en fördjupad granskning.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Granskningen har syftat till att följa upp om förändringar skett sedan förstudien genomfördes samt en fördjupning i effektiviteten avseende arbetssätt och bemanning.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Finns tydliga rutiner/"lathund" för handläggning?
- Har kommunen arbetat med att komma tillrätta med olika tekniska bekymmer samt driftsstopp?
- Hur hanteras det faktum att systemet är personalkrävande?

2.2 Avgränsning

Granskningen har omfattat de iakttagelser som gjordes vid tidigare förstudie.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller tillämpbara interna regelverk, policies och beslut.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett socialnämnden.

2.5 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Lena Forssell, certifierad kommunal yrkesrevisor under ledning av Magnus Larsson, kundansvarig.

Rapporten är faktagranskad av systemansvarig för Pulsen Combine.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Insamling och studier av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän
 - enhetschef familjeenheten
 - socialsekreterare, 2 personer, familjeenheten
 - enhetschef ensamkommande barn
 - socialsekreterare ensamkommande barn
 - avdelningschef funktionsnedsättning-social omsorg
 - enhetschef avdelning äldreomsorg
 - förvaltningsledare planeringsavdelning/verksamhetsutveckling
 - systemansvarig Pulsen Combine

3 Tidigare granskning/förstudie

3.1 Gransknings/förstudiens resultat

Den tidigare granskningen/förstudien gjordes hösten 2016 och revisorerna tog beslut om rapporten och dess resultat 2016-09-21. Revisorerna beslutade att överlämna rapporten till Socialnämnden och för kännedom till Kommunfullmäktige och Kommunstyrelsen.

Den tidigare granskningen/förstudien visade att:

Samarbetet mellan de tre kommunerna som är involverade innebar då att förändringar tog lång tid. Dels berodde det på att tre kommuner måste komma överens men kommunerna hade vid granskningstillfället också kommit olika långt i sina processer.

Då systemet är webbaserat visade det sig att det blev bekymmer för enskilda handläggare vid driftsstopp. Det man arbetat med försvann och detta bedömdes som allvarligt. Kommunen uppmanades att hitta lösningar för detta.

Revisorerna uppmärksammade vidare att det saknades "lathundar" för systemet då detta underlättar handläggning och därmed är mycket viktiga. Ledningen hade uppmärksammat detta och hade påbörjat ett arbete i syfte att skapa rutiner. Handläggarna upplevde att dokumentation "försvann" vilket innebär mycket

Täby kommun

Fördjupad granskning verksamhetssystem
Revisionsrapport
2017-11-13

extraarbete. Revisorerna uppmärksammade vidare att extra personal krävdes för att klara och hantera systemet än vad som borde vara nödvändigt.

Överlag kunde man i den tidigare förstudien utläsa ett stort missnöje bland de som då arbetade i systemet och att de förväntningar man haft på systemet inte infriats.

Den tidigare granskningen/förstudien fokuserade på Individ- och familjeomsorgen.

3.2 Socialnämndens yttrande

Socialnämnden lämnade ett yttrande på granskningen/förstudien 2016-12-14.¹ Socialnämndens yttrande byggde på kommunledningskontorets yttrande, 2016-12-01², undertecknat socialchef.

I yttrandet gör kommunledningskontoret bedömningen att de synpunkter som framkommit i förstudien är betydelsefulla för den fortsatta utvecklingen av systemet. De är även värdefulla som underlag för de krav som bör ställas på Pulsen AB. Mot bakgrund av det som framkommit av förstudien bedömde kommunledningskontoret att det är motiverat att med en fördjupad studie och analys av Pulsen Combine av kommunens revisorer redan under 2017.

4 Resultat av uppföljande granskning

Pulsen Combine startade som ett projekt år 2004 i samverkan med kommunerna Nacka och Upplands-Väsby. Ett arbete påbörjades med att se över och utveckla socialtjänstens processer. Syftet med processutvecklingen var att skapa en process som är transparent mot brukaren och rättssäkert i alla delar. I samband med processutvecklingen konstaterades att det inte fanns något standardsystem på marknaden som motsvarade de krav som de nya arbetssätten krävde. De tre kommunerna valde därför att gemensamt handla upp ett nytt verksamhetssystem som skulle utvecklas gemensamt av de tre kommunerna samt Pulsen AB.

Det finns en styrgrupp kring Pulsen Combine som består av socialchef, avdelningschefer och systemansvarig för Pulsen Combine.

4.1 Vad har hänt sen förstudien

Vi har intervjuat ett antal personer som alla är användare av systemet Pulsen Combine. Urvalet av intervjuade har varit bland de verksamheter och enheter som intervjuades i förstudien.

Inledningsvis kan konstateras att uppfattningarna om systemet och dess funktion är väldigt olika bland de intervjuade och sannolikt även bland andra användare.

¹ SN § 143. DNR 2016/159-79

² DNR 2016/159-79

Täby kommun

Fördjupad granskning verksamhetssystem

Revisionsrapport

2017-11-13

Systemet innefattar alla verksamheter inom socialnämndens verksamhetsområde. Först ut var äldreomsorgen varav hemtjänsten var först ut, sen infördes systemet inom omsorgen om funktionshindrade och sist inom individ- och familjeomsorgen.

Införandet av Pulsen Combine är ett samarbete mellan tre kommuner och vid den förstudie som gjordes påpekades svårigheterna med tre kommuner som samverkar och har kommit olika långt i sina processer. De problemen är lika idag, samarbetet fungerar bra men kommunerna är olika långt i sina processer och förändringar tar tid. En marknadsanalys kommer att genomföras av de tre kommunerna gemensamt inför en eventuell upphandling 2019.

Det var i början många driftstopp, något som förstudien också lyfte fram. Driftstopp är det fortfarande men inte så ofta som tidigare. De driftstopp som är nu uppges bero på problem med internet generellt, inte enbart med Pulsen Combine specifikt, som det var i början.

Många framhåller problem med att systemet ej var färdigutvecklat när det kom, vilket har inneburit stora och många utmaningar. Kravställningen i samband med upphandlingen var ej tillräckligt detaljerad. I samband med att systemet kom så var det, anser flera, så pass allvarligt som ett arbetsmiljöproblem. Någon beskriver situationen då som en "mardröm". Andra framhåller fördelen med att få möjlighet att utveckla ett system från början och göra det specifikt för Täby kommun. Ett politiskt krav vid införandet var att systemet skulle ha ett fokus på medborgaren och vara ett modernt system för framtiden. Detta innebär att medborgaren kan klara vissa ärenden direkt via webben och omfattningen av detta planeras öka. Att systemet är webbaserat innebär också en stor flexibilitet t ex att personal vid behov kan arbeta hemifrån.

De flesta anser att systemet är komplicerat, att det är många steg innan man kommer till den bild/sida man vill ha. Vidare anse att systemet är svårt att lära sig och att det tar minst ett halvår att lära sig hantera det. Här vill vi betona att detta inte är en allmän uppfattning.

Statistik finns i systemet men anses av några som svår att ta ut då systemet är för komplicerat. Någon anser att rättssäkerheten försämras i och med detta.

Systemet anses generellt som personalkrävande. De vi intervjuat anser nästan samtliga att fler personal än tidigare krävs för att hantera systemet. Det anses vara mer administration än tidigare och att handläggningen tar längre tid. Hur mycket finns ingen sammanställning på, inte heller om ett ökat antal personal beror på systemet eller andra faktorer. Under införandet har flera enheter haft extra tjänster som haft ansvar att vara ett stöd till andra. En funktion finns inom individ- och familjeomsorgen med ansvar att på del av tjänst utveckla systemet.

Man använder sig av BBIC³ som är ett strukturerat handläggningssystem för socialtjänstens myndighetsutövning och som i princip alla kommuner i landet använder idag. Pulsen Combine har tidigare ej klarat av att hantera BBIC men nu har Pulsen AB anpassat systemet till att klara BBIC. Detta har varit absolut nödvändigt. Inom äldre- och handikappomsorgen heter motsvarande system IBIC⁴. IBIC har man inte börjat

³ BBIC = Barns behov i centrum

⁴ IBIC = Individens behov i centrum

Täby kommun

Fördjupad granskning verksamhetssystem

Revisionsrapport

2017-11-13

använda än men ett beslut har tagits i socialnämnden om införande. Användandet av dessa metoder kräver i sig flera handläggare då handläggningen blir mer omfattande. Viktigt i detta sammanhang är att lyfta att handläggningen får en högre kvalitet och att rättssäkerheten för den enskilde blir bättre.

De vi intervjuar anser samtliga att det är ett rättssäkert system.

Införandet av systemet har blivit dyrt, många oförutsedda kostnader har tillkommit, "det ena efter det andra". Det konstateras att det är så men "det har inte gått att göra på annat sätt". Det finns idag inga beräkningar på kostnaderna för införandet och driften.

Överlag, anser någon, har det etablerats en kultur där många anser att systemet är dåligt, detta synsätt tar tid att ändra.

Bland det positiva kan framhållas att man i grunden tycker att det är ett bra system som blir bättre och bättre, de värsta barnsjukdomarna har avhjälpes. Det har också funnits en tydlighet från ledningen under hela processen att "det är det här systemet som nu gäller" och detta ser flera som positivt då det varit tydligt vad man haft att förhålla sig till. Många anser att systemet fungerar mycket bra idag och tror inte att andra system är enklare.

Många anser vidare att Pulsen AB har varit lätta att samarbeta med och att åsikter och önskemål har kunnat föras fram och ändringar och revideringar har genomförts regelbundet.

Det förekommer regelbundna förvaltningsgruppsmöten där någon från varje enhet inom individ- och familjeomsorgen deltar. Dessa möten handlar bl.a. om arbetet med och i systemet.

I samband med granskningen har frågan om loggkontroll kommit upp. Loggkontroll innebär att kommunen skall ha kontroll över behörigheter och är därmed en viktig faktor när det gäller informationssäkerhet. Förvaltningens uppfattning är att den funktionalitet som finns fungerar men att den ej går så djupt och detaljerat som man skulle önska. Funktionaliteten godkändes dock utifrån kravställningen.

Våra kommentarer:

Det "sägs" att systemet är personalkrävande. Hur personalkrävande det är finns inga underlag för. Vår bedömning är att detta är anmärkningsvärt.

Systemet har varit krångligt och jobbigt från början, det är alla överens om, men flertalet av de intervjuade anser att systemet idag fungerar bra och möter de behov som finns.

Vi kan konstatera att systemet i sig tar "mycket kraft" från verksamheterna då många diskussioner och missnöje angående systemet har ventilerats och fortsätter diskuteras. Vi bedömer det som viktigt att en utvärdering av systemet genomförs snarast.

När det gäller loggkontrollen så bör detta klargöras omgående.

4.2 Soc support

Något som lyftes i förstudien var bristen på dokumenterade rutiner och lathundar. Idag finns ett bra systemstöd och bra lathundar. Ansvariga för detta är Soc support, som finns tillgängliga för hjälp och stöd. Soc support stödjer förvaltningen även i andra datasystem.

De riktlinjer och lathundar som finns anses som mycket bra och funktionen Soc support anses också som mycket bra, hjälp erhålls direkt.

Soc support ger utbildning till nyanställda efter ett par veckor. Synpunkter framkommer vid intervjuer om att detta borde ske tidigare.

Vi har tagit del av ett antal rutinbeskrivningar/"lathundar" enligt följande:

- Avsluta ett ärende, beslut eller process
- Byta PIN-kod på SITHS-kort
- Lathund LVU-processer
- Logga in i Combine
- Skicka beställning
- Slutredigera och signera.

Våra kommentarer:

Vår bedömning är att tillskapandet av ett Soc support med tillhörande ansvar för rutinbeskrivningar/lathundar är positivt och nödvändigt.

De rutinbeskrivningar/lathundar vi tagit del av bedömer vi hålla en ändamålsenlig kvalitet.

4.3 Uppdrag utvärdering av avtal med Pulsen Combine

Socialchef har gjort en uppdragsbeskrivning, "Utvärdering av avtal med Pulsen Combine". Detta mot bakgrund av att avtalet med Pulsen Combine löper ut 2019-09-30 och med anledning av detta behöver nuvarande avtal och leverans utvärderas för beslut om eventuell förlängning av avtal med Pulsen Combine.

Utvärderingen avser:

- Vilka kostnader som genererats
- Genomgång av avtal för att klargöra hur beställningen såg ut
- Genomgång av funktionalitet för att klargöra vad som levererats
- Klarläggande av ytterligare behov som systemet behöver tillgodose
- Klargörande av hur eventuella ytterligare behov hanteras
- Sammanställning av samtliga kostnader som införandet av Pulsen Combine har genererat

Täby kommun

Fördjupad granskning verksamhetssystem
Revisionsrapport
2017-11-13

Ansvarig för uppdraget är ekonom/utredare och berörda kommer att vara delaktiga i utvärderingen.

I uppdraget ingår inte att utvärdera användarvänligheten eller att analysera alternativa system. En marknadsanalys avseende alternativa system kommer att göras tillsammans med Nacka och Upplands-Väsby kommuner.

Uppdraget ska vara slutfört den 15 jan 2018.

Våra kommentarer:

Vi bedömer det som mycket positivt att denna utvärdering av avtalet nu görs.

5 Slutsats och rekommendationer

Efter genomförd granskning kan vi konstatera att denna uppföljande granskning av den förstudie som gjordes 2016 visar att det under det senaste året skett förändringar som vi bedömer till det bättre. I förstudien framkom mycket missnöje med systemet, som till viss del finns kvar, men det framkommer också att många positiva förändringar skett och detta överväger i den bedömning vi gör nu.

Vi vill betona att denna granskning inte är en utvärdering av systemet Pulsen Combine, den är ett nedslag i hur verksamheterna hanterar systemet, till största del mot bakgrund av det missnöje som framkom i förstudien.

Socialchef har nu i en uppdragsbeskrivning tagit beslut om att en utvärdering av avtalet med Pulsen Combine ska göras. Detta mot bakgrund av att avtalet löper ut 2019-09-30 och vid eventuell uppsägning ska detta göras senast 2018-09-30. Samarbete sker mellan de tre kommunerna, Nacka, Upplands-Väsby och Täby vid en marknadsanalys efter att utvärderingen av avtalet är klart.

I utvärderingen ska också en sammanställning av samtliga kostnader som införandet av Pulsen Combine genererat redovisas. Detta bedömer vi som viktigt då inga kostnader hittills har redovisats och de flesta vi intervjuat påpekar att systemet är personalkrävande och därmed kostnadsdrivande.

Det har tydligt framkommit i den uppföljande granskningen att uppfattningarna om systemets för och nackdelar skiljer sig åt väldigt mycket. Några är mycket positiva och några är mycket negativa.

5.1 Svar på revisionsfrågan

I vår granskning har vi besvarat följande frågeställningar:

- **Finns tydliga rutiner/"lathund" för handläggning?**
Det finns idag tydliga rutiner och "lathundar". Ansvar för upprättande och aktualisering finns hos Soc support. Vid intervjuer framkommer att verksamheterna är nöjda med det stöd som finns både skriftligt i form av rutiner/lathundar och i form av direkt stöd från Soc support.

Täby kommun

Fördjupad granskning verksamhetssystem

Revisionsrapport

2017-11-13

- **Har kommunen arbetat med att komma tillrätta för olika tekniska bekymmer samt driftstopp?**

Det är betydligt mindre problem med driftstopp idag än det var vid införandet av Pulsen Combine. De driftstopp som är idag, ca 1 gång/mån, beror på problem både med intranätet, och ibland på problem med Pulsen Combine. Fortfarande finns dock vissa tekniska bekymmer och kommunen arbetar kontinuerligt på att förbättra dessa svagheter.

- **Hur hanteras det faktum att systemet är personalkrävande?**

Systemet är personalkrävande, detta har sannolikt flera orsaker. Dels beror det på komplexiteten hos systemet och dels på en mer utförlig handläggning t.ex. pga. användandet av BBIC. Svårigheter i hanteringen har också inneburit inrättande av flera tjänster på kortare eller längre tid. Anmärkningsvärt är att ingen sammanställning av dessa effekter har gjorts, det finns ingen sammanställd bild på dessa effekter.

5.2 Våra rekommendationer

Mot bakgrund av gjord granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Ta beslut om systemets vara eller inte vara snarast. I samband med att avtalet nu utvärderas och avtalstiden löper ut kommer beslut om en fortsättning och det bedömer vi som viktigt.
- Utvärdera de kostnader som varit dels beroende på ökade personalkostnader, dels beroende på eventuellt ökade kostnader gällande annat.

KPMG, dag som ovan

Lena Forssell
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Magnus Larsson
Kundansvarig