



Handläggare: Christin Bjuggren

Till
Kungsholmens stadsdelsnämnd
2009-06-16

Revisionsberättelse för 2008

Yttrande till Stadsrevisionen i Stockholm

Förvaltningens förslag till beslut

Stadsdelsnämnden överlämnar tjänsteutlåtandet som sitt yttrande över revisionsberättelsen för 2008.

Karin Norman
Stadsdelsdirektör

Sammanfattning

Nämndens verksamheter levererar goda verksamhetsmässiga resultat inom ramen för de ekonomiska förutsättningar som anvisats av kommunfullmäktige. På det hela taget ger stadsrevisionen nämnden ett gott betyg. Vissa rutiner behöver förändras och vidareutvecklas. Däremot kan nämnden och förvaltningen inte instämma i revisorernas slutsats att styrning, uppföljning och kontroll inte har varit tillräcklig för att säkerställa god omvårdnad och patientsäkerhet samt trygga levnadsförhållanden för de äldre inom Serafens vård- och omsorgsboende.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom stadsdelsdirektörens stab i samverkan med berörda avdelningar.



Bakgrund

Revisorerna för Kungsholmens stadsdelsnämnd har granskat nämndens verksamhet för 2008. Stadsdelsnämnden har fått revisionskontorets årsrapport över granskningen för yttrande senast den 30 juni 2009.

Stadsrevisionen granskning omfattar tre olika frågeområden:

- Nämndens ekonomiska och verksamhetsmässiga resultat
- Nämndens styrning, uppföljning och kontroll
- Nämndens bokslut, delårsrapporter och räkenskaper

Revisionskontorets bedömningskriterier

För avsnitten nämndens resultat samt styrning, uppföljning och kontroll används följande bedömningar:

Betyg	Definition
Tillfredsställande/Tillräcklig	Kriterierna är i allt väsentligt uppfyllda
Inte helt tillfredsställande/Inte helt tillräcklig	Brister finns som måste åtgärdas
Oacceptabelt	Väsentliga brister finns som måste åtgärdas omgående

För avsnittet nämndens bokslut och räkenskaper gäller följande bedömningar:

Rättvisande, Inte helt rättvisande eller Inte rättvisande

Årsrapporten i sammandrag

Ekonomiskt och verksamhetsmässigt resultat är tillfredsställande

Det ekonomiska och verksamhetsmässiga resultatet är tillfredsställande. Nämnden redovisar ett nettoöverskott med 5,4 mnkr före resultatöverföringar. Efter överföring av resultatenheternas resultat visar nämnden ett nettoöverskott med 3,6 mnkr. Efter justering med begärd ombudgetering av projektmedel uppgår nämndens resultat till ett nettoöverskott med 3,1 mnkr.

Revisorerna bedömer att nämnden under år 2008 inte helt har nått kommunfullmäktiges mål för verksamheten och sina egna mål. Målet att



kvaliteten inom nämndens omsorgsverksamhet ska öka samt att trygghet, värdighet och valfrihet ska prägla hela omsorgen har endast uppfyllts delvis. Nämnden har i huvudsak uppnått den i verksamhetsplanen angivna verksamheten.

Styrning, uppföljning och kontroll är inte helt tillräcklig

Revisorerna bedömer att nämndens styrning, uppföljning och kontroll inte har varit tillräcklig för att säkerställa god omvårdnad och patientsäkerhet samt trygga levnadsförhållanden för de äldre inom Serafens vård- och omsorgsboende. Först efter det att nämndens medicinskt ansvariga sjuksköterska rapporterade att patientsäkerheten inte längre kunde garanteras beslutade nämnden att säga upp avtalet med entreprenören. Nämnden borde ha agerat tydligare och mer kraftfullt mot entreprenören i ett tidigare skede.

Prognossäkerheten i nämndens tertialrapporter har i stort varit god under året. Avvikelsen mellan tertialrapport 2 och bokslut ligger under en procent. Intäkterna blev dock drygt två procent högre i bokslutet främst på grund av ökade intäkter inom äldreomsorgen.

Revisorerna har granskat nämndens interna kontroll och bedömer att den är tillräcklig. Rapporteringen till nämnden är dock ett förbättringsområde.

Bokslut och räkenskaper är inte helt rättvisande

Nämndens bokslut och räkenskaper för år 2008 är inte helt rättvisande. Resultaträkningen innehåller investeringskostnader till betydande belopp för om-, ny- och tillbyggnader av förskolelokaler.

Stadsdelsförvaltningens synpunkter

Nämndens verksamheter levererar goda verksamhetsmässiga resultat inom ramen för de ekonomiska förutsättningar som anvisats av kommunfullmäktige. På det hela taget ger stadsrevisionen nämnden ett gott betyg. På vissa punkter finns anmärkningar, som i några fall kräver att förvaltningen förändrar eller utvecklar sina rutiner. Förvaltningen kommenterar i det följande de viktigaste av stadsrevisionens anmärkningar under vart och ett av de tre huvudrubriker som nämnts ovan.

Nämndens resultat

Nämndens resultat är tillfredsställande, vilket innebär att revisionskontoret bedömer att nämnden i huvudsak har uppfyllt av kommunfullmäktige uppställda mål.

Barnomsorgsgarantin

Revisorerna konstaterar att inte har uppfyllt kommunfullmäktiges mål om minskade barngrupper i förskolan. Det är målet att andelen barngrupper med äldre barn, 4-5 år, med fler än 18 barn ska minska som inte har uppfyllts. Lagens krav med barnomsorgsgarantin går före målet om antalet barn i barngrupperna. Nämnden och förvaltningen har hela tiden klarat barnomsorgsgarantin.

Genomförandeplaner inom omsorgen

Vidare konstaterar revisorerna att nämnden inte har uppfyllt sitt eget mål om genomförandeplaner inom omsorgen. Genomförandeplaner inom äldreomsorg och omsorg för personer med funktionsnedsättning är ett angeläget utvecklingsområde som nämnden och förvaltningen fortsätter att prioritera.

Ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

Nämnden har enligt socialtjänstlagen (SoL) samt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) skyldighet att till länsstyrelsen och revisorerna rapportera gynnande beslut som inte har verkställts. Revisorerna påpekar att nämnden i likhet med flera andra stadsdelsnämnder har en rapportering som inte är helt korrekt.

Rapporteringen av ej verkställda beslut är komplicerad och görs med olika metoder beroende på beställare. Självklart ska nämndens rapportering vara riktig. Förvaltningen utvecklar sina rutiner för att åstadkomma en korrekt rapportering.

Styrning, uppföljning och kontroll

Serafens vård- och omsorgsboende

Revisorerna konstaterar att nämndens styrning, uppföljning och kontroll inte varit tillräcklig för att säkerställa vården för boende inom Serafens vård- och omsorgsboende. Revisorerna anser att nämnden borde ha agerat tydligare och mer kraftfullt i ett tidigare skede.

Förvaltningen delar inte revisorernas bedömning. Problemen på Serafens vård- och omsorgsboende började under mitten av juli månad 2008. Nämnden och



förvaltningen agerade snabbt, gjorde egna observationer och hade täta överläggningar med entreprenören - Aleris äldreomsorg - från augusti månad.

Åtgärdsplan sommaren 2008

Entreprenören tog i augusti fram en åtgärdsplan som omfattade åtgärder på såväl kort som lång sikt. Förvaltningen godkände planen och den fastställdes av nämnden i september i samband med att entreprenören gjorde en anmälan enligt Lex Sarah. Anmälan gjordes efter förvaltningens uppmaning och innehöll en beskrivning av situationen under sommaren.2008.

Inriktningen var inledningsvis inte att bryta avtalet. Nämnden och förvaltningen krävde och verkade för att verksamheten skulle förbättras och fungera på ett bra sätt för boende och personal. Entreprenören behövde en viss tid för att genomföra åtgärdsplanen och komma tillrätta med bristerna.

Uppföljningar

Under hösten 2008 - framför allt under oktober och november - fortsatte förvaltningen att göra täta uppföljningar med såväl anmälda som oanmälda besök i verksamheten. Parallellt med besöken genomfördes möten med entreprenören. Nämnden tog kontinuerligt del av information om den vid varje tillfälle aktuella situationen på Serafen.

Oacceptabel utveckling

I början av december planerade entreprenören för en drastisk neddragning av bemanningen. Denna planering hade nämnden och förvaltningen inte på något sätt informerats om. I och med detta stod det klart att entreprenören inte skulle kunna klara sitt uppdrag. Förvaltningen gjorde bedömningen att med en sådan bemanning kunde inte entreprenören klara kvalitetsnivån i avtalet oberoende av vilken organisation man hade.

Den styrande majoriteten i nämnden begärde att få träffa ledningen för Serafen vilket skedde den 15 december 2008. Förvaltningen konsulterade stadens jurister för att klargöra det rättsliga läget inför en eventuell hävning av avtalet.

I samband nämndens sammanträde den 17 december 2008 framfördes massiva klagomål från boende, anhöriga och personal om situationen på Serafens vård- och omsorgsboende.

Lex Maria - anmälan

Vid samma tidpunkt – i december 2008 - började medicinskt ansvarig sjuksköterska att förbereda en anmälan enligt Lex Maria på Serafens verksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen baserad på avvikelser och observationer. Anmälan är en del av nämndens och förvaltningens uppföljning och gjordes den 7 januari. 2008.

Avtalet hävs

Vid sitt första sammanträde 2009 - den 22 januari – beslutade nämnden att ensidigt häva avtalet om driften av Serafens vård- och omsorgsboende. Förvaltningen inledde omedelbart överläggningar om återtagande av driften. Den 15 mars 2009 övertog nämnden och förvaltningen driften av verksamheten.

Revisionens granskning

Revisionskontoret tog kontakt med förvaltningen under den mest intensiva perioden inför hävningen av avtalet för att göra en granskning av situationen på Serafen. Förvaltningens fokus låg helt och hållet på personliga kontakter med anhöriga, brukare, personal och media. Prioriteringen var att så snabbt som möjligt återställa tillräckligt god kvalitet i verksamheten. Det var svårt att ge revisionen de underlag och den uppmärksamhet en sådan granskning kräver.

Vidare anser revisorerna att en riskanalys borde ha gjorts i samband med avtalets början då detta var en väsentlig förändring av verksamheten. Det är inte regel att göra sådana i samband med upphandlingar. Serafens vård- och omsorgsboende har upphandlats flera gånger tidigare. Förändringen var byte av entreprenör inte en väsentlig förändring av verksamheten. Kvalitetsnivån var villkorad i förfrågningsunderlag och avtal. Entreprenören garanterade att man trots ett lågt pris skulle klara en bra verksamhet.

Slutligen kritiserar revisionen nämnden för att inte ha haft ett tillräckligt strukturerat arbetssätt för att säkra god kvalitet i verksamheten dvs. att dokumentationen i kontakterna med entreprenören har varit bristfällig. Förvaltningen har tagit till sig kritiken och arbetar med att förbättra dokumentationen.

Förvaltningen kan däremot inte instämma i revisionens slutsats att nämnden borde ha agerat tydligare och mer kraftfullt mot entreprenören i ett tidigare skede.



Intern kontroll

Revisionskontoret bedömer att nämndens interna kontroll är tillräcklig men att rapporteringen till nämnden kan förbättras.

Revisionskontoret påpekar också att flera av kontrollområdena avser verksamheternas egna löpande kontroller och inte kontroll av att dessa kontroller är tillräckliga vilket är syftet med internkontrollplanen.

I verksamhetsprogrammet för 2008 fastställde nämnden en internkontrollplan med följande kontrollområden:

- Rutiner för att förebygga bränder
- Livsmedelshantering
- Läkemedelshantering
- Rutiner vid hot och våld
- Sjukfrånvaro
- Kompetensförsörjning
- Driftstörningar i IT och telefoni
- Enkäter och uppföljning
- Lokalförsörjning
- Ekonomihantering

Samtliga kontroller har genomförts under året. Någon samlad rapportering till stadsdelsnämnden har däremot inte gjorts i verksamhetsberättelsen.

För 2009 har staden integrerat internkontrollplanen i det webbaserade systemet ILS (Integrerat ledningssystem). Internkontrollplanen liksom övriga beslut i verksamhetsplanen kommer därmed att redovisas i tertialrapporter och årsredovisningen.

Stadsdelsnämnden har i samband med tertialrapport 1 för 2009 beslutat om en uppdatering av system för intern kontroll.

För att tydliggöra vad syftet med internkontrollplanen är, dvs. att kontrollera att kontrollsystemet fungerar, har förvaltningen nyligen utarbetat en PM där detta tydliggörs. Förvaltningsledningen har för avsikt att utveckla arbetet med intern kontroll under 2010.

Nämndens bokslut och räkenskaper

Stadsrevisionen konstaterar att Stockholms stads rutiner inte ger utrymme för en korrekt redovisning av investeringsutgifter i lokaler. Detta har varit ett dilemma i många år. Stadsdelsnämnderna har inte haft någon investeringsbudget för lokaler. Nämnderna har förutsatts kunna lösa förbättringsbehov inom lokalbeståndet genom att hyresföra dem. Det fungerar bra när t.ex. ett kommunalt bostadsbolag eller SISAB är hyresvärd. I innerstaden är dock privata hyresvärdar eller bostadsrättsföreningar i majoritet. Dessa vill eller kan sällan eller aldrig ta investeringen själv och finansiera den genom ett hyrestillägg.

Från och med 2009 finns i stadsdelsnämndernas budgetar ett utrymme för investeringar i inventarier och maskiner som delvis – men inte helt - kommer att undanröja den kritik stadsrevisionen i flera år fört fram. Genom denna investeringsbudget kan nämnden fortsättningsvis finansiera sådant som är hyresgästens ansvar och som är att betrakta som investeringar, t.ex. dyrare lös köksutrustning, möbler med lång livslängd m.m. Om åtgärder som normalt är fastighetsägarens ansvar behöver göras, för att t.ex. garantera att en lokal kan fortsätta användas för förskola – kanske en omfattande ventilationsombyggnad eller en tillgänglighetsanpassning som innebär ingrepp i fastigheten - och om fastighetsägaren inte accepterar att själv stå för investeringen, finns problemet kvar. Det finns kvar alldeles oavsett av kommunfullmäktiges beslut om målet för stadsdelsnämndernas investeringsbudget. En kommun får nämligen inte investera i annans fastighet.

I takt med ökade arbetsmiljö-, miljö- eller tillgänglighetskrav kan detta bli ett växande problem, särskilt i de delar av staden där fastighetsbeståndet är äldre och privatägt.

Bilaga

Stadsrevisionens årsrapport 2008 för Kungsholmens stadsdelsnämnd