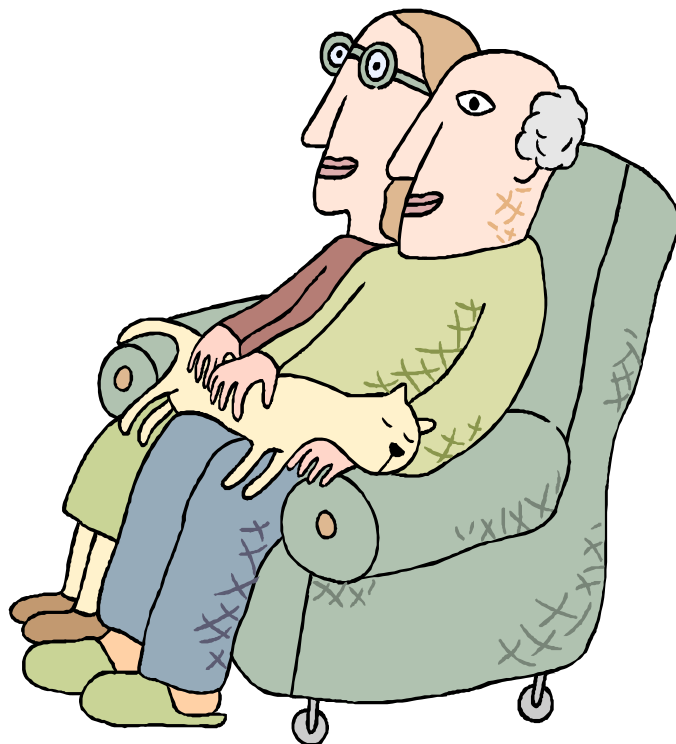


Levanger kontrollutvalg

Rapport fra tilsynsbesøk ved

Distrikt Nord – Breidablikktunet

10. september 2003



Innledning

Bakgrunn

Kontrollutvalgets hovedoppgave i hht kommunelovens § 60 nr 2 er å føre tilsyn med forvaltningen i kommunen på vegne av kommunestyret. Kontrollutvalget foretar årlig en prioritering av områder som utvalget spesielt skal fokusere på. For 2003 har kontrollutvalget prioritert et tilsynsbesøk ved Distrikt Nord – med spesiell fokus på Breidablikktunet.

Kontrollutvalget og revisjonen har i hovedtrekk sammenfallende oppgaver. I etterkant av kontrollutvalgets tilsynsbesøk vil derfor revisjonen foreta en nærmere vurdering og testing av enhetens rutiner for økonomistyring.

Formål

Formålet med tilsynsbesøket er å gi kontrollutvalget en oversikt over distriktet, slik at kontrollutvalget har grunnlag for å vurdere om driften foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak. Kontrollutvalget har spesielt fokusert på de tjenestene som ytes sett i forhold til brukernes behov, ansattes rettigheter og økonomistyringen. På dette grunnlag har kontrollutvalget satt følgende formål for tilsynsbesøket:

Å gi kontrollutvalget innblikk i de rutiner og systemer distriktet har etablert for å sikre at:

- *Brukerne får et tilstrekkelig godt tjenestetilbud – tilpasset den enkeltes behov og ønsker*
- *De ansattes rettigheter ivaretas*
- *Driften ligger innenfor de økonomiske rammer som enheten har fått og foregår i samsvar med gjeldende regelverk og politiske vedtak.*

Gjennomføring

Rådmannen i Levanger ble varslet om tilsynsbesøket ved brev fra revisjonen datert 13. august d.å. Kontrollutvalget ønsket en mest mulig bred orientering om Breidablikktunet, og ba derfor om at også representanter for brukerne og for de ansatte skulle delta under tilsynsbesøket.

Tilsynsbesøket ble gjennomført 10. september 2003 kl 1000 – 1415 på Breidablikktunet. Følgende deltok under tilsynsbesøket:

Fra ledelsen:	Peter Daniel Aune	- distriktsleder
	Bjørg Synnøve Aglen	- avdelingsleder Breidablikktunet
	Ingvar Rolstad	- ass. rådmann Deltok til kl. 11.00
Fra pårørende foreningene:	Johanne Sørmo	- representerte brukerne
	Ellen Grostad	- representerte brukerne
	Aase Folkvord	- representerte brukerne
Fra de ansatte:	Tove Strømberg	- tillitsvalgt
	Gunnhild Bjørnes	- tillitsvalgt
Fra kontrollutvalget:	Birger K. Meinhardt	- leder
	Johannes Husby	- nestleder
	Brit E. Ringstad	- medlem
	Sissel Ramfjord	- medlem

Fra revisjonen

Tove Melgård
Terje Wist

- revisjonssjef
- ass. revisjonssjef

Deltakerne fra pårørende foreningene representerte brukerne, og i rapporten er disse også omtalt som brukerrepresentanter. I rapporten er også benevnelsen "beboere" brukt om brukerne.

Generelt om Distrikt Nord

Beskrivelse

Distrikt Nord er den største resultatenheten i Levanger kommune med ca 360 ansatte, og en budsjetttramme på ca 71 mill. kr. Distriktet ble etablert i forbindelse med omorganiseringen i Levanger kommune, prosjekt FORNY 2001. Distrikt Nord er en sammenslåing av de gamle distriktene: Nettet, Frol og Ytterøy.

Distriktet omfatter:

- Breidablikktunet (omtales nedenfor)
- Sone Øst – Okkenhaugvegen
 - Avlastningsopphold for funksjonshemmede barn/unge
- Sone Sentrum
 - Levanger Bo- og aktivitetssenter
 - Marknadsvegen - omsorgsboliger
- Sone Vest
 - Nordsivegen - omsorgsboliger
 - Smørblomstvegen – forsterket botilbud for rusmisbrukere
 - Verdandes veg – psykiatrisk bofellesskap
- Ytterøy
 - Integrert tjeneste
- Sentralkjøkken LBAS
 - Matombrining
 - Catring/utleie

Ihht. styringskortet for Distrikt Nord har enheten følgende overordnede mål:

- Gjennom tilpasset tjenesteutøvelse og samhandling med samarbeidsaktører, bidra til trivsel og kvalitet.
- En resultat enhet som utnytter kompetanse og gjensidig samhandling med næringslivet.
- Likt tilbud på forsvarlig og individuelt tilpassede tjenester der du bor
- Samordnet personalforvaltning, økt kunnskap og forståelse i egen enhet og mellom de ulike resultat enheter.

Lederen for resultat enheten har inngått en lederavtale med rådmannen.

Videre har enheten mottatt utkast til administrativt delegasjonsreglement for Levanger kommune. Reglementets innhold er:

- Forutsetninger for utøvelse av delegasjon
 - Formål

- Begrensinger
- Utøvelse
- Felles delegasjonsreglement – resultatenheter
 - Økonomi
 - Regnskap og årsrapport
 - Budsjettendringer
 - Investeringer
 - Anvisning, attestasjon og bestilling
 - Innkjøp
 - Kontrahering, valg av anbyder
 - Personal
 - Ansettelse/permisjoner
 - Avskjedigelse
 - Pressereglement
 - Etske retningslinjer
- Delegasjon i h.h.t. særlov

Leder av resultatenheten kan videredelegere myndigheten. Videre delegering av myndighet skal godkjennes av rådmannen.

Spesielt om Breidablikktunet

For tiden foregår det stor utbygging på Breidablikktunet som er forventet å være ferdig i løpet av høsten. Beboerne på sjukeheimen vil da midlertidig bli flyttet inn i nybygget. Det vil da bli en totalrenovering av dagens sjukeheim.

Breidablikktunet er framtidens base for Distrikt Nord når utbyggingen og ombyggingen er ferdig. All merkantil tjeneste vil da bli samlet på ett sted. Dette gir både ledelse og ansatte uttrykk for at de ser fram til.

Breidablikktunet er i dag organisert slik:

- Ledelse: avdelingsleder Bjørg Synnøve Aglen
- Tilsynslege Per Arne Oppegaard – 2 dager i uken
- 2 sykehjemsavdelinger – 65 plasser fordelt på: 50 langtids- og korttidsopphold, 6 i skjermet enhet – 54 årsverk i pleien.
- Breidablikk – avdeling for demente – 9 plasser
- Natt-tjenesten (samordnet)
- Stab – Merkantile stillinger, vaskeri/husøk, aktivitør (stuetilbud) og assistent (mottakskjøkken) I tillegg kommer vaktmester og renholdere.

Breidablikktunet gjennomfører årlig brannøvelser og har evakueringsplaner. Ledelsen mener at de har et meget trygghets system. Dette er pårørendeforeningen sterkt uenig i, som viser til at siste branntilsynsrapport avdekket flere alvorlige mangler, flere av disse er enda ikke utbedret. Med kun tre personer på nattevakt, mener de dette er uforsvarlig. Ikke minst fordi det i perioder i løpet av natta kun er 1 person som skal ha tilsyn med begge etasjer i sykehjemmet, mens de andre to inspiserer de andre boligene.

Kommentarer fra kontrollutvalget:

Kontrollutvalget merket seg det høye aktivitetsnivået ved distriktet – med utbygging, innføring av nye IT-rutiner i tillegg til den daglige driften.

Utvalget merket seg hvor fint nybygget var plassert i terrenget. Kontrollutvalget ønsker en omvisning på Breidablikktunet når det er ferdig utbygget/ombygget.

Kontrollutvalget merket seg videre at Breidablikktunet vil bli en base for Distrikt Nord hvor alt merkantil personell samles, og at dette forventes å medføre en mer effektiv drift av distriktet.

Kontrollutvalget vil understreke nødvendigheten av at brannøvelser gjennomføres og dokumenteres innenfor pålagte krav.

Om brukerne

Kort beskrivelse:

Inntak:

Det er ei inntaksnemnd som vurderer søknaden (eget skjema) om plass i institusjonen, og som fatter enkeltvedtak etter lov om kommunehelsetjenesten. Svar på søknaden skal foreligge innen 3 uker iht. Forvaltningsloven. Alle får umiddelbart et muntlig svar. Enheten har hatt enkelte klager på avslag. I det siste er det gitt tilbud til noen som ikke har søkt, men da etter tett dialog med brukeren.

Inntaksnemnda har møte hver tirsdag og tilsynslegen deltar i møte. Avelingsleder har forberedende inntaksmøte på mandag med hjemmetjenesten for å få oversikt over behovet. Prioritering foretas etter behov, og hele distriktet sees under ett.

Det er utarbeidet pårørendekonvolutt som skal deles ut ved inntak. I denne finnes det en kort informasjon om enheten og enkelte rutiner som de pårørende har behov for å vite. I praksis fungerer tydeligvis dette ikke i dag, da ingen av de pårørende kjente til konvolutten. Dette blir også bekreftet av brukerundersøkelsen som ble gjennomført i 2002, der enheten scoret dårlig på informasjon tilgjengelig for brukerne. Distriktslederen har tatt inn over seg at informasjonen ikke har vært god nok og holder nå på å utarbeide et komplett informasjonsmaterieell til nye brukere.

De som må flytte i omsorgsbolig, vil i løpet av okt/nov få beskjed om dette gjennom vedtak.

Registrering av beboernes individuelle behov:

Hver avdeling er organisert i tverrfaglige team, som består av sykepleiere, hjelpepleiere og assistenter. Hver bruker har en primærkontakt, som følger opp brukerens individuelle behov. De ansatte prøver å tilrettelegge for individuelle behov, og føler at de klarer å dekke beboernes grunnleggende behov. Når det gjelder sosial kontakt, og det å komme seg ut føler de ansatte at de kommer til kort. Ledelsen mener at de i dag driver innenfor lovverket med at de grunnleggende behov blir dekket. Det med livskvalitet må flere bidra med. Det blir et politisk spørsmål om hvem som skal dekke brukernes behov her.

Pårørende er ikke enig i at beboerne fullt ut får dekket sine grunnleggende behov. Som et eksempel ble tannpleie nevnt. Ifølge ansatte har institusjonen jevnlig besøk av tannpleier, og har fått positiv tilbakemelding fra denne. Videre påpekte pårørende foreningen behovet for en viss vektkontroll, spesielt for de beboerne som ikke lenger spiser selv.

Pårørende ga klare negative tilbakemeldinger når det gjelder beboernes trivsel. Beboernes/brukernes trivsel avspeiler at det er for liten tid for de ansatte til omsorgsdelen, først og fremst det som gjelder stimulering og aktivisering av den enkeltes behov. Dette er i følge ledelsen i sterk kontrast til tilbakemeldingene fra fjoråret brukerundersøkelse. Enheten fikk karakter 5,5 (som er høyt) i forhold til trivsel. Videre fikk enheten på spørsmålet om beboerne ble behandlet med høflighet og respekt tilsvarende karakter 5,5.

Det er nå utarbeidet en samarbeidsavtale som beskriver tjenestene til beboerne. Denne skal fylles ut i samarbeid mellom brukerne, pårørende og enheten. Pårørende har så langt vært avventende til avtalen. Avtalen er tema på neste møte i samarbeidsutvalget. Pårørende er uenig i benevelsen "samarbeidsavtale" og mener at den gir for ensidig informasjon. De mener likevel at avtalen kan være et nyttig hjelpemiddel ved inntak. Pårørende ønsker å få inn i avtalen et punkt om at det skal være en oppfølgingssamtale ved behov eller hver 3. måned for å fange opp utviklingen i brukerens behov over tid.

Pleie- og omsorgstjenesten har utarbeidet serviceerklæringer for følgende tjenester:

- Korttidsopphold sykehjem
- Trygghetsalarmer
- Aktivitetstilbud
- Matombringing

En serviceerklæring skal gi informasjon om det som kan forventes ut over det som er lovpålagt. Serviceerklæringene vil bli vedtatt av driftskomiteen.

Brukermedvirkning og aktivitetstilbud:

Enheten har pårørende foreninger.

Aktivitetstilbudet ved Breidablikktunet er nedlagt. De får i dag et "stuetilbud" som er svært begrenset. Dette fungerer godt med de ressursene det har, men tilfredsstillende ikke kravene til aktivitetstilbud. Brukerne har et aktivitetstilbud på St. Øystein med transport.

Videre har saniteten tirsdagskaffe på Nessestua. Men nesten ingen fra sykeheimen blir brakt dit, på grunn av tidsmangel. På grunn av tidsmangel har enheten vært i kontakt med lag og foreninger for å få etablert en besøkstjeneste. Det har ikke lyktes pr. d.d.

Kvalitetssikringsrutiner

Enheten har utarbeidet en kvalitetshåndbok som omhandler kvaliteten på tjenesten samt intern opplæring. Det finnes veldig mye skriftlige rutiner, men ikke alt henger i hop. Avviksprosedyre er etablert. I det daglige er det kontinuerlig rapportering muntlig.

Enheten har arenaer hvor kvaliteten på systemene kan diskuteres, og har kommet et stykke på vei med oppdatering av håndboka. Når det gjelder kvalitet på pleie og omsorg, handler dette mye om holdninger, som ikke nødvendigvis kan beskrives i rutiner.

Kommentarer fra kontrollutvalget:

Kontrollutvalget registrerer den negative tilbakemeldingen fra representant for brukerne (dvs pårørende) når det gjelder beboernes trivsel. Utvalget registrerer at enheten har en kjenpeutfordring for å møte alle behovene innenfor de økonomiske rammer. Det er viktig at det utarbeides standarder/serviceerklæringer som beskriver hvordan kvaliteten på tjenesten skal være. Videre er det viktig med en konstruktiv dialog med pårørende.

Når det gjelder informasjon til brukerne, kan noe av årsaken til den dårlige informasjonsflyten være at ansvaret er flyttet. Kontrollutvalget legger til grunn at dette blir avklart, og har merket seg at enheten arbeider med nytt informasjonsmaterieill til nye brukere.

Kontrollutvalget mener at det er viktig at det arbeides videre med kvalitetsystemhåndbok, og at dette arbeidet foretas av enheten. I tillegg til at håndboka skal være et nyttig hjelpemiddel, er det et forskriftskrav at rutiner/prosedyrer skal være nedfelt skriftlig og ajour.

Ansatte

Beskrivelse:

Definering av ansvars- og arbeidsområder:

Enhetsleder har mottatt utkast til administrativt delegasjonsreglement for Levanger kommune. Jf. punktet generell informasjon om Distrikt Nord.

Det er utarbeidet stillingsbeskrivelse for sykepleierne, hjelpe- og vernepleiere i samarbeid med tillitsvalgte. Stillingsbeskrivelsene beskriver det som foregår i avdelingen. Disse er ikke iverksatt enda.

Turnusplaner (arbeidsplaner) settes opp i samarbeid med tillitsvalgt. Det gjennomføres for tiden et prosjekt: Ønsketurnus – dvs. mer medbestemmelse om hvordan de ansatte ønsker å arbeide. Målet er: glede ved arbeidet, redusert sykefravær, mer innflytelse og tjeneste tilpasset den enkelte brukers behov. Det er anskaffet et IT-system for utarbeiding av turnusplaner. For å få fullt utbytte av dette er det behov for opplæring, som pågår for tiden. Enheten har faste vikarer som tilkalles, ellers tar deltidsansatte flere vakter.

Arbeidsmiljø – sykefravær

Enheten har et alt for høyt sykefravær – 15,8 %, som i det vesentlige skyldes langtidssykmeldte. Det er ei utfordring å finne alternative arbeidsplasser til de langtidssykmeldte i stedet for uførepensjon. Verken ledelsen eller de ansatte mener at det er akseptabelt med et sykefravær på ca 15 %.

Det har vært gjennomført en psykososial undersøkelse for flere år siden. Men virksomhetsleder tror ikke den er relevant nå. Politikerne har vedtatt at det skal gjennomføres en undersøkelse i løpet av 3. kvartal i 2003. Metode og form er foreløpig ukjent. Enheten har iverksatt GRUS (medarbeidersamtale i gruppe) med dialogbasert tilnærming og samarbeider med bedriftshelsetjenesten med fokus på arbeidsmiljø. Det er utarbeidet spillregler for hvordan en skal opptre i forhold til hverandre. Som en del av at Levanger kommune er en I/A-bedrift har enheten fått tilgang til ”rutiner for oppfølging av sykemeldte”.

Enheten har i dag de hjelpemidler som trengs for å utføre tunge løft. Ansatte tror at hjelpemidlene er kanskje for lite tilgjengelig, og dermed ikke blir brukt. I ”Nye

Breidablikktunet” er det montert takheis i alle rom. Enheten har tilbud om ”ryggverneombud” gjennom bedriftshelsetjenesten.

I følge tillitsvalgte har de det bra når de er på arbeidet, men de føler tidspress. Noen begynner å grue seg for å gå på arbeidet. Enkelte føler et stort forventningspress fra pårørende, som er kritisk til den jobben som gjøres. De ansatte føler at de gjør alt de kan. Forventningsgapet kan være noe av årsaken til det høye sykefraværet. Det å stå i en relasjon med en bruker og ikke få gjort seg ferdig, men være langt inn i neste oppgave i tankene, er tøft. Særlig er det på senvaktene at påkjenningen er størst.

Både ledelsen og de ansatte mener at enheten har for mange ”småstillinger”. Ansatte i småstillinger får for liten kontakt med arbeidsplassen. Dette har noe med kvalitet og engasjement og holdninger å gjøre, og kan være en spore til dårligere arbeidsmiljø. Flere ønsker høyere stillingsprosent. Når det gis signaler om økte rammer, er målet å få alle opp i minimum 50%. Av de som i dag går i turnus er det kun 4 i 100%-stilling og 2 av dem er for tiden sykemeldt.

Kompetanseutvikling

På grunn av at enheten er tillagt nye oppgaver i forbindelse med omorganiseringen av Levanger kommune har enheten stort behov for opplæring. Dette er ennå ikke gjennomført på alle områder, men skal ifølge virksomhetsleder være på plass i løpet av det nærmeste året.

Virksomhetsleder er veldig bevisst på opplæring, men har kun kr 40.000 til disposisjon i år til dette formålet. Mer kan ikke forventes før i 2005. Enheten har anskaffet nytt IT-system og skal nå dokumentere all pleie på data. Alle ansatte må derfor på opplæring, men midler er ikke avsatt. Videre har enheten behov for opplæring i medikamenthåndtering. Jf. merknader fra fylkeslegen etter tilsynsbesøk. Det blir gitt et tilbud om 12 timers kurs/opplæring. Dette har fylkeslegen/helsetilsynet gitt tilskudd til.

Kommentarer fra kontrollutvalget:

Kontrollutvalget merket seg det positive samarbeidsklima mellom ledelse og tillitsvalgte, og at dette er et resultat av bevisst satsing både fra ledelsens og øvrige ansattes side.

Kontrollutvalget ser med bekymring på det store sykefraværet ved enheten. Utvalget forutsetter at arbeidet med å oppfylle internkontroll-forskriften (HMS) prioriteres. Det bør gjennomføres en anonym psyko-sosial undersøkelse.

Utvalget ser det som svært viktig at det blir avsatt midler til kompetanseutvikling. De ansatte må følge trygghet for at de behersker det de holder på med.

Kontrollutvalget vil også av hensyn til arbeidsmiljøet påpeke behovet for dialog mellom ansatte og pårørende slik at forventninger kan avklares og alle parter bidra til beste for brukerne.

Økonomistyring

Beskrivelse

Økonomireglement - fullmakter

Enhetsleder har mottatt utkast til administrativt delegasjonsreglement for Levanger kommune. Jf. punktet generell informasjon om Distrikt Nord. Leder av resultatenheten kan videredelegere myndigheten. Videredelegering av myndighet skal godkjennes av rådmannen. Enkelte avdelingsledere + kjøkkensjefen har fått delegert anvisningsfullmakt. Videre har enheten utarbeidet en oversikt over hvem som har fullmakt til å attestere på fakturaene.

Enheten er godt kjent med kommunens økonomireglement og delegasjonsreglement.

Økonomistatus

Distrikt Nord ble i budsjettet for 2003 gitt en ramme på 71 mill. kr. Rammen er ikke tilstrekkelig til å opprettholde aktiviteten på 2002-nivået, da konsekvensene av et høyt lønnsoppgjør og økte pensjonsavgifter er større enn økningen av rammene. Det har vært en gjennomgående forståelse i organisasjonen at driften i 2003 skulle videreføres på samme nivå som 2002. Pleie- og omsorgsdistriktene synes det er beklagelig at det også for i år ble behov for nedskjæringer. Uten tilførsel av økte rammer eller ekstraordinære tiltak er det beregnet et merforbruk i størrelsesorden 4,5 mill.kr for 2003. Dette skyldes ikke bare høyere utgifter enn budsjettet, men også inntektssvikt (opphold og egenandeler).

Iht. til kommentarene til budsjettet for 2003 kan dette medføre at det enkelte ganger oppstår situasjoner der enheten ikke greier å oppfylle kravene i forskriftene om forsvarlig pleie og omsorg. De ansatte deltar ifølge avdelingslederen lojalt i den store dugnaden, samtidig som de utfører et arbeid som de har all grunn til å være stolt av.

Økonomirutiner

Distriktet utarbeider tre ganger i året en enkel økonomisk rapport, pr. 31. mars, 30. juni og 30. september, som belyser distriktets inntekter og utgifter i forhold til årets vedtatte budsjett. Dette som en del av rapporteringen i forbindelse med styringskortet.

Innkrevning av egenandeler m.v.

Beregning av oppholdsbetaling for beboerne ved Breidablikktunet skjer sentralt ved økonomiseksjonen. For de som bor i omsorgsboliger, er det Bygg og eiendom som ordner med husleieavtaler. Enheten ordner selv med fakturagrunnlag for hjemmetjenesten. All utfakturerer skjer fra økonomiseksjonen.

Oppbevaring/behandling av pasientenes midler/verdier

Ved sjukeheimen får beboerne et tilbud om oppbevaring av lommepenger/betaling av regninger. Det føres et regnskap for hver pasient, samt at regnskapet blir revidert av kommunens revisor.

Kommentarer fra kontrollutvalget:

Kontrollutvalget ser med bekymring på den økonomiske situasjonen ved Distrikt Nord og understreker viktigheten av å tilpasse aktiviteten til de økonomiske rammene.

Kontrollutvalget har registrert at Breidablikktunet har etablert gode økonomirutiner. God økonomisk intern kontroll er viktig både for brukerne og ansatte.

Kontrollutvalget ber revisjonen om å se på rutinene ang. attestasjon og anvisning av regninger ved Distrikt Nord utenfor Breidablikktunet og i samarbeid med enheten vurdere forbedringer.

Oppsummering/konklusjon

Kontrollutvalget registrerer at pårørende har en annen oppfatning av virkeligheten når det gjelder tjenestetilbudet til brukerne enn det ledelsen og de ansatte ved Breidablikktunet har. En bedre dialog er påkrevet.

Kontrollutvalget imøteser serviceerklæringer som beskriver hva som er et tilstrekkelig tjenestetilbud.

Kontrollutvalget er betenkt over det store antallet deltidsstillinger ved distriktet, og støtter arbeidet med å oppnå høyere stillingsprosenter. Videre er kontrollutvalget bekymret over det høye sykefraværet.

Kontrollutvalget ser med bekymring på den økonomiske situasjonen ved Distrikt Nord og understreker viktigheten av å tilpasse aktiviteten til de økonomiske rammene.

Kontrollutvalget vil gi ros til ledelse og ansatte for felles engasjement og innsats for å gi brukerne et best mulig tjenestetilbud innenfor gitte økonomiske rammer og lovverk.

Levanger, 10. september/22. september 2003

Birger K. Meinhardt
Leder Levanger kontrollutvalget

Johannes Husby
Nestleder Levanger kontrollutvalg

Brit E. Ringstad
Medlem Levanger kontrollutvalg

Sissel Ramfjord
Medlem Levanger kontrollutvalg