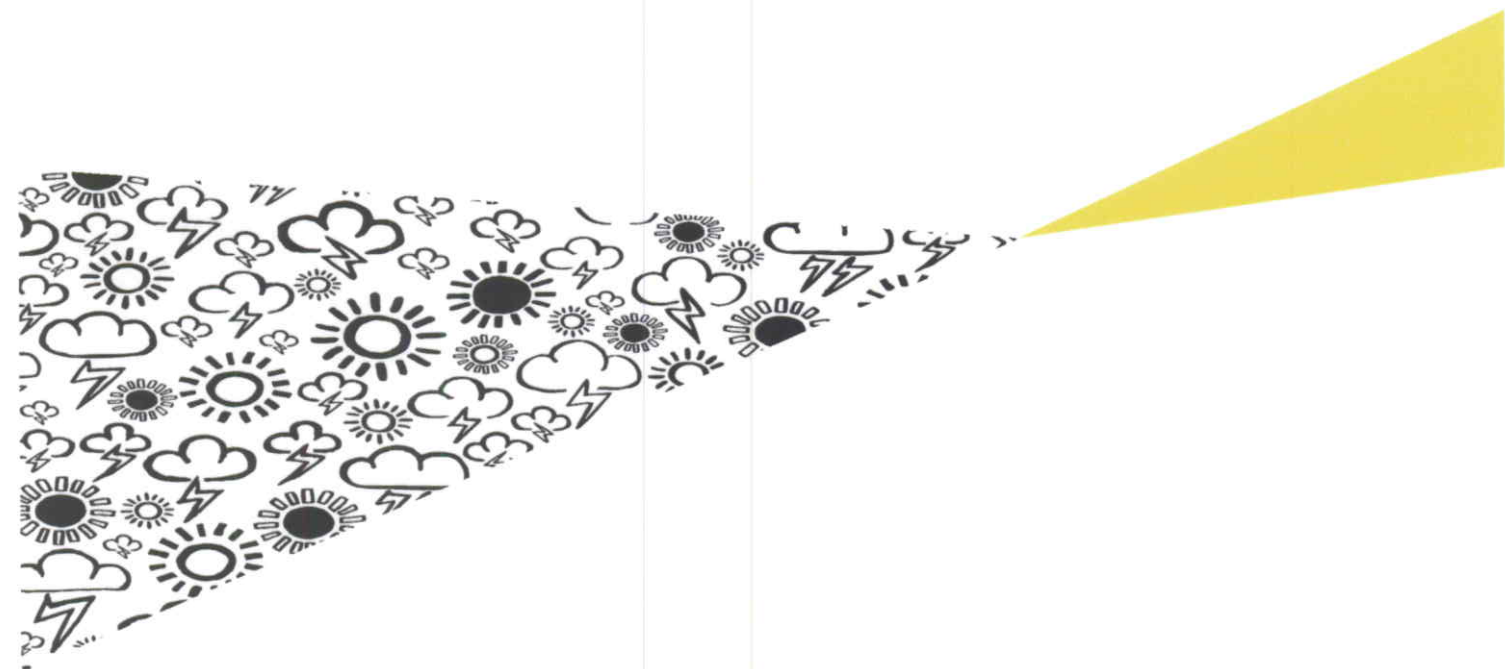




Revisionsrapport 2011
Genomförd på uppdrag av revisorerna
Februari 2012

Svalövs Kommun

Uppföljning av 2010 års granskningar



Innehåll

1. Inledning	2
1.1. Bakgrund	2
1.2. Syfte och avgränsning.....	2
1.3. Metod.....	2
2. Granskning av hemvården	3
2.1. Iakttagelser	3
2.2. Bedömning.....	5
3. Granskning av kommunfullmäktigebeslut	6
3.1. Iakttagelser	6
3.2. Bedömning.....	6
4. Granskning av samverkan mellan F-6 skolor och Linåkersskolan	7
4.1. Iakttagelser	8
4.2. Bedömning.....	9

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Ernst & Young har av de förtroendevalda revisorerna i Svalövs kommun fått i uppdrag att genomföra en uppföljning av de granskningar som genomfördes 2010.

1.2. Syfte och avgränsning

Syftet är att följa upp om och på vilket sätt de synpunkter och iakttagelser som gjordes i granskningsrapporterna har fångats av styrelse och förvaltningar/nämnder.

1.3. Metod

Uppföljningen sker genom utskick av en enkät till personer med ansvar för respektive område samt genom avstämning via telefon eller e-mail vid behov. Inom ramen för uppföljningen har en del parallella kontroller av lämnade uppgifter genomförts.

Nedan återges en sammanfattning av de synpunkter som framkom i respektive granskningsrapport. Efter varje rapport lämnas iakttagelser och bedömningar av vad som hänt sedan granskningen 2010. Bedömningarna har sin utgångspunkt i de svar som framkommit vid uppföljningsgranskningen.

2. Granskning av hemvården

Revisorerna i Svalövs kommun uppdrog till Ernst & Young att genomföra en granskning av välfärds och myndighetsutskottets styrning, uppföljning och kontroll över hemvården.

I rapporten konstateras att det inom hemvården finns ett tydligt målstyrningsarbete utifrån fullmäktiges mål som förankrats i en verksamhetsplan och som sedermera brutits ned i en enhetsplan. Vidare belyser rapportern följande:

- Målstyrningen kan ytterligare tydliggöras om kommunfullmäktiges budgetmål och de av fullmäktige antagna mål som anges i vård – och omsorgsplanen synkroniseras och tydligare sammanlänkas.
- Vård- och omsorgsplanen bör genomgå en revidering för att tydliggöra uppdrag, inriktning och styrning av hemvården. Detta är särskilt av vikt mot bakgrund av att kommunen under perioden planen varit giltig (2004-2010) fått en förändrad politisk organisation samt att kommunen infört hemvårdskorg vid biståndsbeslut samt beslutat att införa valfrihet inom hemvården.
- Samverkan mellan biståndshandläggarna och hemvården behöver stärkas och utvecklas. I dagsläget finns en tröghet i samverkan mellan beställar- och utförardelen där det saknas kontinuerliga former för dialog och uppföljning av det arbete som utförs. Det är av vikt att det utarbetas former för samverkan och dialog och att uppdrag och ansvarsområden förtydligas. Det behövs en tydlig styrning och ledning i frågan för att säkerställa att arbetet genomförs.
- I dagsläget genomför biståndshandläggarna ingen kontinuerlig uppföljning av genomförda biståndsbeslut i enlighet med deras uppdrag till följd av tidsbrist och minskade resurser. Det bör diskuteras och förtydligas hur genomförda biståndsbeslut ska följas upp för att säkerställa en rättsäker biståndsprocess och för att tillse att vårdtagaren får den vård som behövs. Detta är särskilt av vikt i samband med införande av valfrihet inom hemvård.
- Välfärds- och myndighetsutskottets delaktighet, styrning och uppföljning av hemvårdens arbete kan stärkas och utvecklas. Kommunstyrelsens styrning och uppföljning av hemvården bedöms som svag

2.1. Iakttagelser

Lagen om valfrihet (LOV)

2011-02-28 fattade kommunfullmäktige beslut om att LOV skulle införas från och med 2011-08-01. Vid uppföljningstillfället framgår att det finns tre externa utförare av serviceinsatser i kommunen.

Målstyrning och intern kontroll

Det uppges inte ha skett någon anpassning av målstyrning utifrån den nya politiska organisationen, införandet av hemvårdskorg vid biståndsbeslut samt beslutet att införa valfrihet inom hemvården. Mål från kommunfullmäktige är som tidigare:

"Ge adekvat vård och omsorg till äldre och/eller funktionshindrade och skapa trygghet och tillit"

Vidare finns det från kommunstyrelsen/nämnden inget mål riktat till välfärdsproduktionen specifikt för vård och omsorg. Dock har ledningsgruppen påbörjat ett arbete med att på

kommunövergripande nivå ta fram förslag till ny målstruktur. Enligt uppgift kommer ledningsgruppen inom kort föreslå ett förslag som kan användas inför budget 2013.

Respondenterna uppger att det nu finns en mer tydlig koppling mellan kommunfullmäktiges budgetmål och de av fullmäktige antagna mål som är styrande för vård och omsorgs verksamheten.

Det har inte antagits någon ny vård- och omsorgsplan. Liksom under 2010 har det även under perioden 2011-06-01- 2012-01-31 upprättats en gemensam verksamhetsplan för hemsjukvård, hemvård och hemrehab. De mål i verksamhetsplanen som berör hemvården har sedan brutits ner i en enhetsplan för hemvården. Uppföljningen av dessa mål sker en gång om året enligt IIP-mallen (Investors In People). Beträffande vård och omsorgs interna kontrollarbete så uppges att den övergripande interna kontrollplanen brutits ner till verksamhets-specifika kontrollmål.

Samverkan

Biståndshandläggarna deltar en gång/vecka i gemensamma teamträffar med utförarpersonal. Vidare har biståndshandläggarna olika geografiska områden och en biståndshandläggare ingår i kommunens hemteam.

Under 2011 har det genomförts två gemensamma planeringsdagar för beställare och utförare. Fokus vid dessa dagar har varit att tydliggöra ansvarområden och roller. Specifika frågor som diskuterades var vem som gör vad då vårdtagare kommer hem från sjukhus, när ny vårdtagare får beslut om insatser samt det dagliga arbetet kring redan befintliga vårdtagare med insatser och befintliga beslut. Vid dessa dagar deltog biståndshandläggare, personal från hemsjukvården, verksamhetschefer och kvalitetsutvecklare samt enhetschef för hemvården. Planeringsdagarna resulterade i två processkort. Ett av processkorten rör vårdtagare som vistas i eget boende och innehåller följande processer:

- Ansökan
- Hembesök, information, utredning
- Larm och mat
- Akut insats
- Val av utförare
- Beställning av verkställighet
- Arbetsschema
- Individuell genomförandeplan (IGP)
- Kontaktman

Det andra processkortet rör vårdtagare som kommit hem från sjukhus i vilket följande processer kartlagts:

- Inskrivningsmeddelande
- Aktuell utförare
- Kallelse förenklad vårdplanering
- Kallelse SVPL
- SVPL
- Utskrivningsmeddelande
- Hembesök, information, utredning

Resultatet av detta nya arbetssätt ska följas upp och utvärderas i maj 2012.

Vidare uppges att ett kvalitetssäkringsdokument innehållande förtydligande av ansvarsområden har tagits fram för biståndshandläggarna. Kvalitetssäkringsdokumentet ska fungera som vägledning i det vardagliga arbetet. Arbetet återrapporteras på gruppmöten en gång i veckan tillsammans med samordnare för biståndshandläggarna.

Beträffande biståndshandläggarnas uppföljning av genomförda beslut så genomförs uppföljning av fattade beslut inom sex veckor från att beslut fattats och insatsen påbörjats. För att säkerställa en rättsäker biståndsprocess uppges att bemanningen utökats med en heltidstjänst.

När det gäller välfärds- och myndighetsutskottets delaktighet, styrning och uppföljning av hemvårdens arbete, uppges att utskottet kontinuerligt tar del av verksamheten genom att medarbetare informerar om projekt mm. Vi behov uppges att verksamhetscheferna deltar vid utskottets möten.

Uppgiftslämnare:

Lars Wästberg – Chef för välfärdsproduktion, Mona Hirche - Verksamhetschef vård och omsorg, Sven Holmberg - verksamhetschef arbete och integration.

2.2. Bedömning

Vår bedömning är att det har skett ett utvecklingsarbete men att det fortfarande finns områden att arbeta vidare med. Gällande målstyrningen så har målen i verksamhetsplanen som berör hemvården brutits ned i en enhetsplan för hemvården. Detta bedömer vi som positivt. Beträffande kommunstyrelsens/nämndens mål för välfärdsproduktionen och specifikt för vård och omsorg så har inga förändringar skett. Således bedömer vi att det kvarstår utvecklingsarbete i att stärka välfärds- och myndighetsutskottets delaktighet, styrning och uppföljning av hemvården.

Vidare bedömer vi att förutsättningarna för samverkan mellan hemvårdens personal och biståndshandläggarna har förbättrats genom de processkort som arbetats fram. Genom processkorterna och de gemensamma planeringsdagarna har roller och ansvarsområden förtydligats och om detta förankras väl ute i verksamheten främjas en effektiv och rättsäker verksamhet.

3. Granskning av kommunfullmäktigebeslut

Revisorerna i Svalövs kommun uppdrog till Ernst & Young att genomföra en granskning av verkställigheten av kommunfullmäktigebeslut under perioden 2007-2009.

Rapporten renderade i följande förbättringsåtgärder:

- Återrapportering och uppföljning av verkställda beslut görs i mindre utsträckning. Detta kan vara en följd av att kommunfullmäktige inte alltid kräver uppföljning av beslutet. Ett tydligt krav på återrapportering skulle kunna fungera som en kontrollfunktion för att säkerställa att samtliga beslut verkställs.
- Beträffande uppföljning och återrapportering finns ingen tydlig bild av hur kommunen arbetar med detta. Därav dras slutsatsen att det finns ett behov av en formaliserad rutin för avrapportering, återrapportering samt uppföljning av de beslut som fattas i kommunfullmäktige.

3.1. Iakttagelser

Fullmäktiges beslut om återrapportering registreras i ärendehanteringssystemet Diabas och kommunens administrativa chef menar att det skett en positiv utveckling när det gäller kommunfullmäktiges krav på återrapportering. På politisk nivå har det dock ej antagits någon formaliserad och dokumenterad rutin för avrapportering, återrapportering och uppföljning av de beslut som fattas i kommunfullmäktige.

Samtliga beslut om uppdrag och annat som kräver bevakning registreras i ärendehanteringssystemet Diabas, i vilket datum och ansvarig tjänsteman registreras. Kommunens administrativa personal har under 2011 tagit fram manualen "Bevakningar, Rutin för uppföljning av ärenden i Diabas" daterad 2012-01-09. Bevakningsmanualen innehåller ansvarsfördelning och checklista för arbetet med bevakning av beslut. Denna manual är dock ej behandlad politiskt. Nämndsadministrationen uppges även ha ambitionen att regelbundet ha möten med handläggare och föredragande om bevakningarna, dock har tiden inte tillåtit att genomföra detta i önskvärd utsträckning.

Under 2011 har arbete med att implementera en ny rutin för beslutsgång initierats. Rutinen innebär att när kommunfullmäktige fattat beslut om uppdrag till kommunstyrelsen så ska kommunstyrelsen ta upp ärendet för att fatta beslut om att ge uppdrag till ett utskott eller förvaltning, eventuellt inriktning, krav på återrapportering mm. Det uppges även finnas en ambition att implementera denna rutin på nästkommande nivå, det vill säga i kommunstyrelsens utskott.

Uppgiftslämnare:

Michael Andersson – Administrativ chef

3.2. Bedömning

Uppföljningen visar att en formaliserad rutin för avrapportering, återrapportering samt uppföljning av de beslut som fattas i kommunfullmäktige ej har arbetats fram i enlighet med de rekommendationer som lämnades i 2010 års granskning. Det uppges dock ha skett en positiv utveckling när det gäller kommunfullmäktiges krav på återrapportering.

Det är positivt att den administrativa personalen arbetat fram en manual för hur arbetet med bevakning av beslut ska bedrivas. Detta är ett steg i rätt riktning för säkerställande av att beslut verkställs, dock har denna rutin ej behandlats på politisk nivå.

4. Granskning av samverkan mellan F-6 skolor och Linåkersskolan

Revisorerna i Svalövs kommun uppdrog till Ernst & Young att granska hur samverkan sker mellan kommunens F-6-skolor och kommunens högstadieskola Linåkersskolan.

I rapporten gjordes följande iakttagelser:

- Det finns stora brister i kommunikationen och det professionella samarbetet mellan F-6-skolorna och högstadieskolan Linåker. Det händer att överlämningar fallerar vilket medför allvariga konsekvenser för enskilda elever.
- Det finns inget system för avvikelserapportering när systemet felar, vilket innebär att möjligheter till organisatoriskt lärande uteblir. Återkoppling hade möjliggjort dels inhämtande av kunskap runt eleven som tidigare skola besitter, dels ökad medvetenhet på F-6-skolorna om vilka tidiga signaler som bör uppmärksammas för att undvika att problem först upptäcks och diagnostiseras på högstadiet.
- Linåker har hittills haft en dålig beredskap för att ta emot information från överlämnande skolor på ett systematiskt sätt. Det finns ingen tydlig process för hur informationen skall omsättas i en organisatorisk eller pedagogisk verklighet.
- F-6-skolorna identifierar för dem relevant problematik. Dock görs inte detta i ett långsiktigt perspektiv av vilka färdigheter och kunskaper som krävs i de senare klasserna för att nå godkänt och högre betyg.
- Det saknas arenor för erfarenhetsutbyten mellan lärare på Linåker och F-6-skolorna, vilket skulle behövas för att skapa ömsesidig förståelse och säkra elevernas kunskapsnivå genom hela skolgången.
- Det finns ett behov av att nyansera språket som används för att beskriva stödbehov. Utan adekvata beskrivningar av olika problembilder blir det svårt att beskriva problemens omfattning, beräkna vilka resurser som behövs och att följa upp resultat.
- Gällande vilka insatser som ges utifrån identifierad problematik finns skillnader mellan F-6-skolorna och Linåker, både vad gäller tillgång till stödresurser och i fråga om förhållningssätt gentemot elever i behov av särskilt stöd. På F-6-skolorna finns ett omsorgsorienterat synsätt medan högstadiet är mer ämnesorienterat.
- De stödinsatser som redovisas från högstadiets sida är primärt undervisningsgrupper utanför den ordinarie klassen.
- Det är en brist att kompensatoriska hjälpmedel inte följer eleven utan tillhör respektive skola.
- Det finns ingen kommunövergripande handlingsplan för arbetet med barn i behov av särskilt stöd.
- Det behöver det tas nya grepp gällande överlämnandet. Från F-6 behöver krav och förväntningar på kunskaper och färdigheter öka och från Linåkersskolan behöver det finnas en klar och tydlig beredskap på att anpassa undervisningen efter de elevbehov som identifierats. Det blir också tydligt i intervjuer att betydelsen av att upptäcka elever i behov av stöd är helt avhängig förmågan att anpassa undervisningen till både

elevens behov och kunskapsmålen krav på utvecklade färdigheter och nyvunnen kunskap.

- De kulturella skillnaderna stadierna emellan som tidigare granskningar har noterat kvarstår i oförminskad omfattning. Förväntansgapet mellan överlämnande skolor och Linåker är fortsatt stort. Alla inblandade är överens om att årets överlämning har börjat bra, men i och med det har höga förväntningar byggts upp från F-6-skolorna och det återstår att se om Linåker kan leva upp till dessa.
- Den nya organisationen saknar en specifik övergripande skolledning som har tid och möjligheter att driva och följa upp nödvändigt förändringsarbete. Flera rektorer upplever att deras administrativa uppgifter har ökat vilket minskat utrymmet för att utöva pedagogiskt ledarskap. Varje skola ska profilera sig och samverka rektorerna emellan bygger på frivillighet vilket kan vara sårbart.

4.1. Iakttagelser

Rutiner för överlämning

Specialpedagogiskt nätverk har i överenskommelse med Linåkerskolans rektor och kurator tagit fram "Stadieövergång mellan årskurs 6 och 7" en dokumenterad rutin för hur överlämningen mellan F-6 skolorna och Linåkersskolan ska gå till. Rutinen revideras senast 2010-10-10. Enligt uppgift har följande åtgärder vidtagits utöver fastställd rutin.

- Under våren genomförs träffar mellan mottagande lärare på Linåkersskolan och överlämnande lärare ute på F-6 skolorna
- F-6 skolornas pedagoger bjuds in till Linåkersskolan under hösten för uppföljning.
- Nödvändig elevdokumentation följer eleven från åk 1–9 inom den kommunala skolan.

Sedan ny skolledning tillträtt vid Linåkersskolan har även ett nytt elevhälsoteam upprättats och bemannats. Under ansvarig ledare för detta team har överlämningsrutinerna reformerats från och med 2011, vilket enligt uppgift varit till stor belåtenhet för alla berörda.

Rutinerna uppges innehålla krav på mer noggrann dokumentation vilket uppges främja en bättre återkoppling mellan skolorna i specifika elevärenden.

Forum för dialog och erfarenhetsutbyte

Utöver ovanstående åtgärder så har det i samband med införandet av "Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011" (Lgr11) genomförts en gemensam utbildning för pedagogerna i årskurserna 1-9. Syftet med utbildningen var att stärka personalens gemensamma språk kring Lgr11 och förhoppningen är att detta kommer underlätta dialogen mellan skolorna i fortsättningen.

Inom nätverket för kommunens specialpedagoger har diskussioner förts kring "gamla fall", samt metoder för att tidigare upptäcka elever med behov av särskilt stöd.

Linåkerskolans specialpedagog har tillsammans med kurator och skolpsykolog initierat ett utvecklingsarbete kring elever med särskilda behov under läsåret 2011/2012 där målet är att pedagogerna skall öka sin medvetenhet och kunskap kring inlärningsproblematik och olika diagnoser. Arbetet består av fyra steg innehållande föreläsningar, fallstudier med rollspel, klassrumsbesök och utvärdering. Detta utvecklingsarbete uppges dock ej ha gett upphov till förändringar i hur kostnaden för specifika stödresurser beräknas.

Var galler samverka rektorerna emellan så träffas rektorerna för gemensam konferens två gånger i månaden och enligt uppgift rapporterar kommunens centrala resursteam regelbundet.

det till rektorsgruppen. Rektors förutsättningar för att ta rollen som pedagogisk ledare uppges dock ej ha förbättrats, istället har fler arbetsuppgifter delegerats ut till rektorerna.

Förhållningssätt till barn i behov av särskilt stöd samt tillgång till stödresurser

Det finns ingen kommunövergripande handlingsplan för arbetet med barn i behov av särskilt stöd. Dock har elevhälsoteamet vid Linåkersskolan arbetat fram en handlingsplan för barn i behov av särskilt stöd, daterad 2011-09-05. Handlingsplanen klargör vilka åtgärder som ska vidtas samt i vilken ordning detta ske då det upptäckts att en elev är i behov av särskilt stöd.

Resursfördelningen uppges vara oförändrad. På Linåkersskolan har antalet elever minskat under de senaste åren. Detta har följaktligen tvingat fram en minskad personalstyrka. Vidare framförs det vid uppföljningen att skolpengen för de äldre eleverna är för låg.

När det gäller skillnaden i förhållningssätt till barn i behov av särskilt stöd skolorna emellan framkommer av uppföljningen att denna skillnad förväntas jämnas ut i och med Lgr11. Detta eftersom betygssättningen från och med årskurs 6 ställer mer tydliga kunskapskrav på eleverna på F-6 skolorna. På Linåkersskolan finns det idag två pedagoger med specialpedagogisk kompetens. Enligt uppgift går en stor mängd av skolans budget till att betala hyran, således saknas utrymme för ytterligare specialresurser. Som ett steg i att tillgodose behovet av stöd så har pedagogerna organiserat verksamheten på så sätt att de kan gå in på varandras lektioner som stödlärare. Det har även bildats mindre undervisningsgrupper i basämnena där behoven var som störst.

De kompensatoriska hjälpmedlen tillhör fortfarande respektive skola. Anledningen uppges vara att dessa hjälpmedel ofta har en avskrivningsperiod på 3 år. Vid uppföljningen framförs att nuvarande hantering av de kompensatoriska hjälpmedlen anses vara den mest realistiska.

Uppgiftslämnare:

Lars Wästberg – chef välfärdsproduktion, Nils Malmquist – Rektor Linåkersskolan, Heléne Rosengren – Bitr. Rektor, Linåkersskolan

4.2. Bedömning

Uppföljningen visar att en kommunövergripande handlingsplan för barn i behov av särskilt stöd ej tagits fram i enlighet med de rekommendationer som lämnades i 2010 års granskning. Dock har det arbetats fram en handlingsplan för Linåkersskolans arbete med barn i behov av särskilt stöd.

Att det nya elevhälsoteamet vid Linåkersskolan reformerat överlämningsrutinerna bedöms som ett steg i rätt riktning för att skapa en strukturerad och väl fungerande överlämning mellan Linåkersskolan och kommunens F-6 skolor. Av uppföljningen framgår att personalen är nöjda med de nya rutinerna. Genomförda utbildningsinsatser och nya överlämningsrutiner bedöms ha förbättrat förutsättningarna för att skapa systematik i avvikelserapporteringen när systemet felar och främja ett organisatoriskt lärande. Huruvida de nya rutinerna ger avsedd effekt bedöms dock vara något som nämnden bör följa upp.

Det bedöms som positivt att kommunens centrala resursteam utbildat pedagoger och specialpedagoger i hur de ska hantera de stödbehov och diagnoser som eleverna har. Detta eftersom det kan bidra till främjandet av enhetlig syn inom kommunen på hur problembilder ska beskrivas, hur behovet av resurser ska beräknas samt hur effekten av genomförda insatser ska följas upp.