

Yttrande till kommunfullmäktige om att kommunrevisionen i revisionsberättelsen för 2024 inte tillstyrker ansvarsfrihet för äldrenämnden för 2024

Kommunrevisionen har meddelat äldrenämnden och kommunfullmäktige att man ej avser tillstyrka ansvarsfrihet för äldrenämnden för bristande måluppfyllelse samt brister i styrning och kontroll av sin hemtjänstverksamhet.

De sexualbrott som ägt rum i kommunens hemtjänst är mycket allvarliga. Kommunrevisionen och den externa granskning kommunrevisionen lutar sig mot i sin bedömning pekar på ett antal brister i verksamhetens hantering av de händelser som ägt rum. Revisionen och dess granskning pekar också på brister som funnits en längre tid i äldreomsorgen och som påverkat kommunens förutsättningar att förebygga och agera när allvarliga avvikelser väl sker.

Äldrenämnden vill understryka att den ser de inträffade sexualbrotten och bristerna i kommunens agerande därefter som oerhört allvarliga och det har lett till mycket stora konsekvenser i verksamheten och i nämndens agerande. Dock delar inte äldrenämnden kommunrevisionens bedömning att nämnden i sitt eget agerande skulle ha brustit i kontroll eller styrning. Nämnden har med stort fokus och aktsamhet agerat på varje ny information som kommit nämnden till känna. De strukturella brister som kommunrevisionen pekar på har nämnden sedan den tillträdde agerat på. Nämnden har också tagit flera beslut även efter att kommunrevisionens externa granskning presenterats.

Nedan följer en sammanfattning av hur nämnden agerat i kronologisk ordning från den startpunkt 2022 som Kommunrevisionens externa granskning pekar på som mest avgörande.

I händelseförloppet beskrivs hur nämnden agerat på de mest avgörande brister revisionsrapporten tar upp:

- bristande dokumentation och medarbetares bristande kunskap om rapporteringsskyldighet i den drabbade delen av verksamheten,
- att första linjens chefer haft för stora ansvarsområden och för många medarbetare per chef,
- att det tagit för lång tid för nämnden att få kännedom om händelserna samt
- att det är svårt att spåra på vilket sätt nämnden utövar styrning och kontroll efter händelserna

Nedan beskrivs också att åtgärder vidtagits i anslutning till de fördjupade utredningar kring de två brottsoffren som överlämnats Inspektionen för vård och omsorg, IVO. Dessa utredningar och åtgärder har IVO godkänt.

2022 – Kommunen häver hemtjänstavtal med Attendo

Den externa granskning som KPMG genomfört anför att en av de mest avgörande händelserna som påverkat kommunens agerande vid sexualbrotten bottnar i när kommunen på grund av grova oegentligheter beslutade att häva det hemtjänstavtal kommunen hade med Attendo. Ett stort antal brukare skulle då på kort tid välja ny utförare och tas emot av kommunens egenregi samt övriga utförare i LOV-systemet. Detta innebar en mycket stor omställning och arbetsbelastning för samtliga utförare. Kommunrevisionens externa granskning konstaterar att antalet brukare och medarbetare per chef blev alldeles för högt i det berörda hemtjänstområdet och att mer stödresurser då borde tillförts.

En närmare analys av vilka resurser som faktiskt tillfördes och hur nämnd och verksamhet då agerade har inte varit föremål för KPMGs eller revisionens genomlysning. Äldrenämnden kan konstatera att dessa händelser ägde rum innan nuvarande nämnd tillträdde.

2023 – Ny nämnd tillträder – styrning på de brister som senare konstateras

Första januari tillträder nuvarande äldrenämnd. Redan på nämndens första ordinarie beslutsmöte för mandatperioden identifieras de frågor som kommunrevisionen konstaterar som bristområden ut som prioriterade frågor att arbeta med. Denna verksamhetsplan finns inte upptagen i KPMG:s eller kommunrevisionens granskning men är av avgörande betydelse för att kunna ta ställning till om nämnden agerat oaktsamt inför de brister som senare identifieras.

I verksamhetsplan och budget för nämnden finns uppdrag och medel för chefsförtätning, åtgärd om att genomföra kompetenshöjande åtgärder för att öka medarbetares kunskap om hot, våld och andra övergrepp. Där finns åtgärder om att minska andelen visstidsanställda och att minska beroendet av inhyrd personal, båda områden helt avgörande för verksamhetens förutsättningar att upprätthålla rätt kompetens kring exempelvis avvikelsehantering och rapporteringsskyldighet samt för att stärka kontinuitet i verksamheten.

Den förvaltning som verkställer nämndens beslut har nästan 8000 medarbetare och ökad chefstäthet är en större omställning som tar tid att genomföra. Den hann inte implementeras i alla delar av verksamheten innan gärningsmannen i hemtjänsten några månader senare genomförde sina första rapporterade handlingar. Dock vill nämnden understryka att det i nämndens ansvarsområde från att verksamhetsplanen antogs har genomförts ett mycket omfattande rekryteringsarbete, och även i den berörda verksamheten genomfördes flera försök att rekrytera chefer, även om det tog längre tid att där få chefsförtätningen på plats. I dagsläget har Uppsala kommuns äldreomsorg blivit en av de absolut främsta i landet på att få ner antalet medarbetare per chef.

Hösten 2023 – brukare A uttrycker oro

Utredningarna kring sexualbrotten visar att hösten 2023 har gärningsmannen agerat på ett sätt som åtminstone skapar obehag hos brukare A. Exakt vilken information som kommunen får till sig har inte kunnat fastställas då det brustit i dokumentation och rapportering. Dessa händelser kommer inte äldre-nämnden till del och därför kan inte heller nämnden agera på informationen.

Juni 2024 – Lex Sarah tas inte upp på nämnden

En lex Sarah-anmälan görs av kommunen, på grund av administrativt misstag i verksamheten rapporteras den inte som den ska göra på juninämnden. Därmed hade inte nämnden heller information om händelsen och kunde inte på juninämnden agera. När nämnden senare får information om denna tidsfördröjning uttrycker nämnden sitt starka missnöje med tidsfördröjningen och fattar beslut om att ta fram nya förstärkta rutiner för att säkerställa att allvarliga händelser snabbare rapporteras till nämnd. Det har också efter kommunrevisionens granskning införts veckovisa presidieavstämningar kring pågående potentiellt allvarliga avvikelser i verksamheten.

4 september 2024 – Nämnden får kännedom om sexualbrott brukare A

Den 4 september publicerar UNT en artikel där det framkommer att en brukare utsatts för sexualbrott, att kommunen under en längre ska ha känt till att gärningsmannen betett sig på ett olämpligt sätt redan innan fullbordad våldtäkt äger rum. Detta är första gången nämnden och dess ordförande får denna information.

Ordföranden har i månadsskiftet maj/juni fått information om att det finns ett arbetsrättsligt ärende med anledning av avvikelse i verksamhet. Att frågan omhändertagits direkt och enligt alla rutiner. Att det kommer bli en lex Sarah och att det kommer att rapporteras till nämnd.

Samma dag som informationen nu når nämndens ordförande kallas äldre-nämndens arbetsutskott till ett extrainsatt möte för att få information. Utskottet utökas för att också de partier som inte har plats i arbetsutskottet ska få informationen.

6 september 2024 – Nämnden får kännedom om sexualbrott brukare B

Den 6 september informeras ordförande av förvaltningsdirektören om att det kommit in information om ytterligare ett brottsoffer. Ordföranden väljer att sammankalla hela äldrenämnden och bjuder även in kommunstyrelsens arbetsutskott att närvara till ett sammanträde som äger rum samma kväll.

Nämndens ordförande meddelar att nämnden kommer att följa dessa ärenden och vidta de åtgärder som krävs vid varje nämndsammanträde framöver. Ordförande uppmanar även oppositionen att ta kontakt om det finns något som oppositionen ser som viktigt att agera kring. En parallell process med att införa förstärkta bakgrundskontroller och förstärkt rekryteringsstöd genomförs av kommunstyrelsen.

26 september 2024 – nämnden fattar beslut om kraftsamling

Äldrenämnden sammanträder och fattar beslut om en kraftsamling med tolv åtgärder som har betydelse för kommunens förmåga att minimera risken att någon ska behöva drabbas igen. Nämnden fattar även beslut om att uppdra till förvaltningen att se över hur uppföljningar och stickprovskontroller kan systematiseras, att införa trygghetsskapande teknik som ger brukarna möjlighet att kunna se vem som kommer för att utföra insatsen i hemmet, samt att arbetet med föreslagna åtgärder återrapporteras till nämnden.

1 oktober 2024 – ordförande tillskriver Kommunrevisionen

Ordförande för äldrenämnden skriver till kommunrevisionens ordförande en kort beskrivning av hur nämndens arbete fortlöper och att nämnden även har dialog med de externa utförare som också har sexualbrott i sina verksamheter. Ordförande framför att nämnden finns tillgänglig och behjälplig i de fall revisionen vill titta närmare på händelserna och kommunens agerande.

Oktober 2024 – fler åtgärder rapporteras till nämnd och till IVO

När nämnden sammanträder i oktober får nämnden en mycket utförlig genomgång om hur förvaltningen arbetat, vilka brister förvaltningen identifierat och vilka åtgärder som vidtas.

Två fördjupade utredningar kring båda de två brottsoffren överlämnas till IVO. IVO granskar och godkänner kommunens utredningsarbete samt de vidtagna åtgärderna.

Senare kommer även den externa granskning som genomförs på kommunrevisionens uppdrag också konstatera att de åtgärder som förvaltningen presenterat i oktober svarar väl mot de brister som framkommit. Samma rapport kommer dock konstatera att man inte kan spåra i protokoll att nämnden tagit del av denna information och utövar styrning och kontroll över den. Det beror på att Uppsala kommun har en protokollmodell i nämnderna som gör att informationsärenden är mycket sparsamt beskrivna i protokoll. Det fråntar dock inte det faktum att nämnden på sitt sammanträde tagit del av informationen och använt den som ett underlag för sin styrning och kontroll.

November 2024 – förstärkt rapportering till nämnd, uppmaning till extern granskning samt publik rapport

På äldrenämndens novembersammanträde uppdrar nämnden förvaltningen att utreda informationsflödet gällande lex Sarah och lex Mariah-ärenden. Syftet är att säkerställa snabb information till nämnd. Nämnden beslutar också att uppmana kommunstyrelsen att genomföra en extern oberoende granskning av händelserna och kommunens agerande, syftet är att identifiera om det finns ytterligare åtgärder som bör vidtas utöver de åtgärder som redan identifierats.

Nämnden fastställer också en rapport som ska kunna ge mer offentlig insyn i de händelser som ägt rum och kring de brister kommunen identifierat i agerandet. Syftet är att säkerställa god offentlig insyn.

Fler avgörande beslut under 2025

Även under 2025 har det pågått ett fortsatt intensivt arbete med kvalitets- och trygghetsfrågorna i ljuset av de sexualbrott som ägt rum.

Nya kontrollmoment i internkontrollarbetet

I anslutning till uppföljning av äldrenämndens internkontrollplan avseende kontrollmoment om hot och våld fattas beslut om att genomföra fler åtgärder för att stärka medarbetares kunskaper inom området samt att utveckla och stärka den interna kontrollen på området.

Utökad protokollföring och uppföljning – avgörande för förståelsen om nämndens agerande

I den externa granskning kommunrevisionen lutar sig mot i sitt utlåtande var det i flera fall svårt att härleda slutsatserna och rekommendationerna till direkta skrivningar i granskningsrapporten. Flera av slutsatserna tycktes bygga på att dokumentation saknades, antingen från förvaltningen kring vidtagna åtgärder eller i nämndens protokoll. En stor mängd aktiviteter vidtogs alltjämt av förvaltningen och nämnden har identifierat behovet av en större spårbarhet till vilken information som delgivits ledamöterna varför ett uppdrag gavs till förvaltningen att se över detta. Mindre än en vecka efter att kommunrevisionen i sin rapport pekade på bristande spårbarhet beslutade äldrenämnden att som första nämnd i kommunen införa utökad protokollföring i informationsärenden. Något som senare har fått påverkan på hela kommunkoncernen då en gemensam hantering är under framtagande.

Nämnden fattade vid samma möte beslut om de åtgärder som förvaltningen tidigare presenterat under informationsärenden i oktober, som ingår i den fördjupade utredning som IVO godkänt, och som kommunrevisionens egen externa granskning anser väl svarar mot de brister som framkommit. Tidigare har nämnden säkerställt styrning och kontroll genom att detta rapporterats till nämnden som informationsärenden men för ökad tydlighet och spårbarhet är det nu också protokollfört som ett formellt beslut tillsammans med tidpunkter för uppföljning.

Ny hemtjänstmodell med kvalitetsupphandling, mindre stress och ökad kontinuitet

Nämnden har också fattat beslut om en ny hemtjänstmodell. Arbetet med att ta fram den startade långt innan sexualbrotten ägde rum men den kommer också få stor betydelse för hur motståndskraftig kommunen kommer att vara mot liknande allvarliga händelser. Minutstyrningen kommer ersättas av ramtid, något som redan breddinförs i egen regi med goda resultat och stärkt kontinuitet, men som nu också kommer omfatta externa utförare. Hemtjänsten delas in i geografiska områden för att minska stressande långa transporter och landsbygdsersättningen höjs. Allt för att öka kvalitet och trygghet.

Sammanfattande slutsatser

Att sexualbrotten är mycket allvarliga står bortom allt tvivel. Och att det även funnits brister i kommunens agerande och motståndskraft är också tydligt.

När en gärningsman begår sexuella övergrepp i en offentlig verksamhet skadar det förtroendet för verksamheten. Likaså skadas förtroendet när det finns brister i vår välfärd och i hanteringen av allvarliga händelser. Kommunfullmäktiges uppdrag är att granska om det är just äldre-nämnden som i sitt agerande orsakat denna förtroendeskada, genom uppsåt eller oaktsamhet. Det är således fullt möjligt och rimligt att konstatera att förtroendet för hemtjänsten har skadats under året utan att det är äldre-nämndens uppsåtliga eller oaktsamma agerande som är orsaken till detta.

Det är en lång kedja med händelser som kommunrevisionen beskriver, både händelser före och efter de inträffade sexualbrotten. Den kanske mest avgörande bristen som kommunrevisionens egen externa granskning pekar på ägde rum innan nuvarande nämnd ens tillträtt. Med ovan nämnda redogörelse har nämnden försökt att på ett sammanfattande sätt beskriva hur nämnden efter att den tillträtt för varje ny information nämnden tagit del av agerat med såväl skyndsamhet som med kraft.

De strukturella brister som tas upp av den externa granskningen som ligger till grund för kommunrevisionens utlåtande instämmer nämnden i. Att det är för många medarbetare per chef, att de finns bristande kunskaper kring dokumentation och rapporteringsskyldighet på grund av hög andel visstidsanställda och att det finns ett för stort beroende av inhyrd personal som gör att kontinuiteten försämrats; det är brister som finns i samtliga av landets kommuner. Såväl IVO som Coronakommissionen har pekat på just dessa problem i all svensk äldreomsorg, oavsett del i landet, oavsett utförare, oavsett vilka som styr politiskt.

I äldre-nämnden har vi från vår första verksamhetsplan och framåt försökt göra Uppsala till ett positivt undantag. Och på flera områden har vi lyckats. Andelen inhyrd legitimerad personal har minskat med 70 procent på ett år inom säbo och med 59 procent i avdelningen som helhet. Uppsala har blivit en av landets främsta kommuner på att få ner antalet medarbetare per chef och vi får nationell uppmärksamhet från ministrar och media för vårt arbete med att ersätta minutstyrning med ramtid. Vi har misslyckats att skydda våra brukare från sexuellt våld. Det är allvarligt. Men vi har inte en hemtjänst i fritt fall. Och vi har inte en äldre-nämnd som agerat i oaktsamhet eller brustit i sin styrning, kontroll och uppföljning.

Frågan om ansvarsfrihet ska också ställas utifrån nämndens måluppfyllelse av de uppdrag fullmäktige gett nämnden. I övrig rapportering till fullmäktige och kommunstyrelse framgår att måluppfyllelsen, även på mycket komplexa utmaningar, är mycket god. Såväl inom ekonomi som personal och verksamhet. Om kommunrevisionen har förslag på hur nämnden skulle ha kunnat eller kan agera annorlunda är nämnden lyhörd. De rekommendationer som framkommit i den externa granskningen har hörsammats och lett till konkreta beslut i den utsträckning de inte redan var åtgärdade.

Äldrenämnden