

A decorative graphic on the left side of the page. It consists of a large blue triangle pointing right, followed by a series of overlapping triangles in shades of grey, green, and blue, creating a sense of movement and depth.

Granskning av kommunens visselblåsarfunktion

Rapport

Uppsala kommun

2025-11-21

Antal sidor: 30

1 INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	6
3	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	7
3.1	<i>Avgränsning</i>	7
4	Revisionskriterier	7
5	Metod	8
5.1	<i>Visselblåsarfunktion & visselblåsarlagen</i>	8
6	Resultat av granskningen	10
6.1	<i>Visselblåsarfunktionen</i>	10
6.1.1	Hantering av ärenden	11
6.1.2	Bedömning	14
6.2	<i>Mandat och ansvar</i>	15
6.2.1	Bedömning	16
6.3	<i>Information och kunskap</i>	17
6.3.1	Riktade insatser	17
6.3.2	Enkät	19
6.3.3	Bedömning	20
6.4	<i>Uppföljning</i>	21
6.4.1	Bedömning	22
7	Samlad bedömning och rekommendationer	23
8	Bilaga A: Enkät svar	25

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en uppföljande granskning av kommunens visselblåsarfunktion.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att kommunen har en visselblåsarfunktion uppbyggd enligt gällande lagkrav samt att den är känd bland medarbetarna.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att visselblåsarfunktionen endast delvis är uppbyggd enligt gällande lagkrav samt att den i allt väsentligt är känd bland medarbetare.

Granskningen visar att kommunen har etablerat ett i huvudsak välfungerande system där visselblåsarärenden hanteras inom rimliga tidsramar. Systemet garanterar visselblåsarens anonymitet. Information om funktionen finns tillgänglig på kommunens webbplats och intranät, dock saknas viss information utifrån lagens krav. En rutin för ärendehantering har antagits av ansvarig avdelning.

Funktionen är organisatoriskt placerad vid enheten för Brottsförebyggande och säkerhet. Det saknas dock formella beslut som fastställer att en utredningsgrupp har tillsatts, liksom styrdokument som tydliggör gruppens mandat att initiera och avsluta utredningar.

Systemet möjliggör statistisk uppföljning av inkomna ärenden, men har hittills nyttjats i begränsad omfattning till följd av få rapporteringar. Någon systematisk återrapportering till kommunstyrelsen sker inte, men viss uppföljning genomförs inom ramen för internkontrollplanen samt till brottsförebyggande rådet och bedömningsgruppen.

Kommunen har genomfört flera informationsinsatser och planerar utbildning för nyanställda. Vi noterar att utifrån våra enkätsvar att majoriteten känner till att funktionen finns. Dock framgår att vissa medarbetare saknar kännedom om funktionen och dess rutiner.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.



Revisionsfråga	Bedömning
Finns erforderliga styrdokument för visselblåsarfunktionen som tydliggör ärendehanteringsprocessen?	I allt väsentligt
Finns ansvar och mandat för ärendehanteringsprocessen tydligt beskriven och har kommunen säkerställt att de som arbetar med de interna rapporteringskanalerna är oberoende och självständiga samt har relevant kompetens?	Endast delvis
Har kommunen tydligt informerat om visselblåsarfunktionen till medarbetare och externa intressenter och är funktionen känd av medarbetarna, samt upplevs användarvänlig?	I allt väsentligt
Garanterar visselblåsarfunktionen uppgiftslämnarens anonymitet?	Ja
Säkerställs att alla inkomna rapporteringar hanteras, att detta sker inom adekvata tidsramar samt att rapporteringarna ges återkoppling på?	I allt väsentligt
Sker en kategorisering och förs statistik av inkomna rapporter utifrån dess typ i syfte att proaktivt motverka samma typ av inrapporteringar?	Endast delvis
Sker en ändamålsenlig uppföljning av visselblåsarfunktionen?	Endast delvis

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Komplettera både intranätet och hemsidan med information om hur rapportering ska göras till behöriga myndigheter via de externa rapporteringskanalerna och, i tillämpliga fall, till EU:s institutioner, organ eller byråer.
- Komplettera både intranät och hemsidan med information avseende möjligheten till rapportering via fysiskt möte.
- Tydliggöra utredningsgruppens mandat, ansvar och sammansättning i styrdokument eller liknande.
- Säkerställa att utbildning till nyanställda genomförs, för att öka och säkerställa kunskap om visselblåsarfunktionen till samtliga medarbetare.

- Överväga att tillgängliggöra rutiner och processbeskrivningar för hur inkomna visselblåsarärenden hanteras, till medarbetare och externa intressenter, i syfte att öka transparens och förtroende för funktionen.
- Säkerställa en mer systematisk uppföljning av visselblåsarfunktionen.

2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en uppföljande granskning av kommunens visselblåsarfunktion. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

Riksdagen fattade 2021 beslut om en ny så kallad visselblåsarlag, lagen om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Lagen trädde i kraft i december 2021 och innebär bland annat att såväl privata som offentliga arbetsgivare som har 50 eller fler arbetstagare ska vara skyldiga att ha interna visselblåsarfunktioner. I juli 2022 skulle offentliga arbetsgivare senast att ha en visselblåsarfunktion på plats i organisationen. Den nya lagen gäller vid rapportering ”i ett arbetsrelaterat sammanhang av information om missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att det kommer fram”.

Lagen innebär att kommunen behöver ha ett system för att hantera visselblåsaralarm samt rutiner för att följa upp dessa. Visselblåsaralarm ska hanteras av särskilt utsedda personer eller enheter som ska vara oberoende och självständiga. Systemet ska kunna garantera anonymitet och vara säkert och samtidigt kunna ge återkoppling till visselblåsaren.

Uppsalas revisorer genomförde under revisionsåret 2023 en granskning av kommunens visselblåsarfunktion. En ny visselblåsarfunktion infördes i kommunen vid tiden för granskningens slutförande. Granskningen påpekade bland annat brister rörande efterlevnad av lagkrav kring rapporteringsmöjligheter och information till de som rapporterar. Granskningen visade även att kännedomen om visselblåsarfunktionen bland anställda var låg och att en majoritet av de anställda upplevde att de inte fått information om den.

Vidare noterades att styrdokument för den nya visselblåsarfunktionen ännu inte fanns på plats vid införandet samt att det vid granskningen inte var tydligt hur ärendehantering skulle ske.

Uppsalas revisorer bedömer utifrån ovan att det finns en risk att den nya visselblåsarfunktionen inte är ändamålsenlig, utgår från gällande lagkrav samt inte är känd hos medarbetarna. De bedömer därför att en uppföljande granskning bör göras.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att kommunen har en visselblåsarfunktion uppbyggd enligt gällande lagkrav samt att den är känd bland medarbetarna.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Finns erforderliga styrdokument för visselblåsarfunktionen som tydliggör ärendehanteringsprocessen?
- Finns ansvar och mandat för ärendehanteringsprocessen tydligt beskriven och har kommunen säkerställt att de som arbetar med de interna rapporteringskanalerna är oberoende och självständiga samt har relevant kompetens?
- Har kommunen tydligt informerat om visselblåsarfunktionen till medarbetare och externa intressenter och är funktionen känd av medarbetarna, samt upplevs användarvänlig?
- Garanterar visselblåsarfunktionen uppgiftslämnarens anonymitet?
- Säkerställs att alla inkomna rapporteringar hanteras, att detta sker inom adekvata tidsramar samt att rapporteringarna ges återkoppling på?
- Sker en kategorisering och förs statistik av inkomna rapporter utifrån dess typ i syfte att proaktivt motverka samma typ av inrapporteringar?
- Sker en ändamålsenlig uppföljning av visselblåsarfunktionen?

3.1 AVGRÄNSNING

Granskningen omfattar kommunens övergripande arbete med visselblåsning. Granskningen omfattar inte en granskning av faktiskt inkomna anmälningar.

4 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen 6 kap. 6 § Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt

samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

- Lagen om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (2021:890)

5 METOD

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av rutin för visselblåsarfunktionen, kommunstyrelsens delegationsordning, internkontrollplan 2025 och 2024, Uppföljning av internkontrollplanen 2024, lathund för visselblåsarfunktionen och dokument "Placering av ansvaret för visselblåsarfunktionen".
- Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, objektspecialister inom visselblåsarfunktionen, stadsjurist, säkerhets- och hållbarhetsdirektör och projektledare vid införande av visselblåsarfunktionen.
- En enkät har skickats ut till slumpmässigt urval av medarbetare inom Uppsala kommun. Detta i syfte att fastställa om medarbetare har kännedom om visselblåsarfunktionen.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade.

5.1 VISSSELBLÅSARFUNKTION & VISSSELBLÅSARLAGEN

Att ha en visselblåsarfunktion är en viktig del i en organisations arbete med att förebygga oegentligheter. I syfte att skydda personer som rapporterar om missförhållanden har lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (visselblåsarlagen) trätt i kraft 2021. Lagstiftningen reglerar i huvudsak skydd för visselblåsare och ställer krav på att verksamhetsutövare med mer än 50 anställda är skyldig att ha interna rapporteringskanaler

för visselblåsning som ska vara självständiga och oberoende. Lagen ställer krav på att samtliga offentliga verksamheter ska ha en intern rapporteringskanal på plats sedan den 17 juli 2022.

En rapporterande person är en person som i ett arbetsrelaterat sammanhang fått del av eller inhämtat information om missförhållanden och rapporterar den. Med ett arbetsrelaterat sammanhang menas en persons nuvarande eller tidigare arbete inom en verksamhet och där personen har fått information om överträdelser. Utöver anställda, arbetstagare och inhyrd personal ska bland andra volontärer, praktikanter, konsulter och personer som utför arbete under en verksamhets kontroll ingå i den skyddade personkretsen. Rapporterade personer skall kunna larma om missförhållanden både i en intern rapporteringskanal och till särskilt utsedda myndigheter. Utöver att den rapporterande personen skyddas mot repressalier gäller även tystnadsplikt och sekretess kring den rapporterande personens identitet. Sekretessen inom offentlig sektor behandlas i offentlighets- och sekretesslagen.

Lagen ställer även vissa krav på utformningen av visselblåsarfunktionen och de som mottager de rapporterade uppgifterna. Lagen kräver att visselblåsarfunktionen ska möjliggöra rapportering skriftligen, muntligen samt rapportering via ett fysiskt möte. Vad gäller mottagargruppen ska den bestå av personer som är självständiga och oberoende i sin roll vilket innebär att mottagarpersonerna ska ha mandat att självständigt hantera de ärenden som inkommer genom visselblåsarfunktionen. Vidare har den rapporterande personen enligt lagen rätt till återkoppling i skälighetsutsträckning om åtgärder som har vidtagits till följd av rapporteringen inom tre månader. Det måste även ges en bekräftelse på att rapporten mottagits inom sju dagar.

Det finns även i lagen beskrivet att verksamhetsutövaren (i detta fall Uppsalas kommun) har en skyldighet att informera anställda om:

- Hur rapportering ska göras via de interna rapporteringskanalerna,
- Hur rapportering ska göras till behöriga myndigheter via de externa rapporteringskanalerna och, i tillämpliga fall, till EU:s institutioner, organ eller byråer, och
- Meddelarfrihet och anskaffarfrihet och, i verksamheter där det är aktuellt, om efterforskningsförbud och repressalieförbud.

6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

6.1 VISSSELBLÅSARFUNKTIONEN

Den 2 februari 2024 publicerades kommunens nya visselblåsarfunktion på dess externa hemsida. Av Uppsala kommuns hemsida framgår att personer som misstänker missförhållanden inom kommunen kan rapportera detta via kommunens visselblåsarfunktion. Informationen på hemsidan riktar sig till personer som är eller har varit anställda i kommunen, eller som har en annan arbetsrelaterad koppling, såsom konsulter, leverantörer, praktikanter eller arbetssökande.

Vidare framgår av hemsidan när funktionen kan användas. Visselblåsarfunktionen kan nyttjas vid misstanke om exempelvis:

- muta
- miljöbrott
- upphandlingsbrott
- bedrägeri
- stöld
- jäv
- olämplig bisyssla eller situationer där någon får privat vinning på grund av sin befattning
- gynnande av närstående
- andra lagbrott

Kommunen anger att rapportering i första hand bör ske via ett webbformulär, vilket beskrivs som det enklaste sättet att anmäla ett missförhållande. Webbformuläret finns länkat via kommunens hemsida. Rapporteringar som inkommer i webbformuläret registreras direkt i det ärendehanteringssystem för visselblåsarärenden som kommunen har. Det finns även möjlighet att rapportera via telefon eller brev vilket ytterligare framgår av hemsidan.

Hemsidan anger att kommunen hanterar alla visselblåsarrapporter på ett sätt som säkerställer en konfidentiell behandling av rapportörens identitet, det vill säga att hen förblir anonym.

Identiteten skyddas av sekretess vid inrapportering och kommunen anger att de inte sparar IP-adresser och det finns inte heller någon annan möjlighet att identifiera en rapportör.

Av information på hemsidan framgår vidare att en oberoende enhet inom kommunen ansvarar för att utreda ärendet och skydda anmälarens uppgifter under hela handlägningsprocessen. Enheten bedömer om rapporteringen omfattas av visselblåsarlagen. Av intervjuer framgår att hanteringen av visselblåsarärenden sker internt via en utredningsgrupp. Utredningsgruppen finns inom avdelningen för Trygghet och hållbarhet, inom enheten för Brottsförebyggande och säkerhet. Vid tid för granskningen består utredningsgruppen av tre personer från enheten. Det är endast dessa tre personer som har behörighet till systemet.

6.1.1 Hantering av ärenden

Avdelningen för trygghet och hållbarhet har beslutat om en rutin "Hantera visselblåsningar i DF respons¹". DF Respons är det system som används för att hantera visselblåsarärenden. Av rutinen framgår att syftet är att säkerställa en koncerngemensam, harmoniserad, informations- och rättssäker hantering av visselblåsarärenden i systemet DF Respons. Vidare framgår att rutinen ska användas av de tjänstepersoner som hanterar visselblåsarärenden i systemet.

Av rutinen framgår att ett visselblåsarärende kan skapas i systemet på följande sätt:

- En visselblåsning lämnas av någon med en arbetsliknande relation till Uppsala kommun genom webbformuläret på Uppsala.se
- En visselblåsning kan inkomma via postförsändelse av en rapportör som vill rapportera en oegentlighet att utreda
- En visselblåsning kan inkomma via telefon genom att få boka ett möte för att rapportera sitt ärende till utredning

Om ett visselblåsarärende har lämnats i webbformuläret registreras ärendet i enheten för Brottsförebyggande och säkerhets inkorg och ett meddelande skickas till enhetens gemensamma funktionsbrevlåda. Av intervjuer framgår att systemet larmar efter fem dagar om ett ärende inte har öppnats. Av intervjuer framgår att utredningsgruppen träffas två gånger varje vecka och fördelar ärendena inom gruppen och beslutar om ärendena ska utredas som visselblåsarärenden. Vid mötena tas samtliga ärenden upp och beslutas hur ärendena går

¹ Beslutad av Trygghets- och hållbarhetsdirektör 2025-09-23. Tidigare version beslutad 2024-01-25

vidare. Om gruppen beslutar att det är ett visselblåsarärende tilldelas en handläggare ärendet. Av rutinen framgår att åtkomst till information i ärenden styrs av olika rollbehörigheter. Initialt har endast handläggarrollen åtkomst till ett ärende för att bedöma hur det ska hanteras vidare.

Av en lathund för systemet² framgår att om kontaktuppgifter lämnas, får visselblåsaren en bekräftelse inom sju dagar på att rapporten har mottagits via e-post. När ett nytt visselblåsarärende registreras i DF RESPONS och om visselblåsaren har valt att vara anonym får personen istället en hemlig länk till en sida där kommunikationen mellan visselblåsaren och kommunen sker. Länken hittas på bekräftelsesidan visselblåsaren landar på efter att hans ärende skickats in. Har visselblåsaren valt att ange sin e-postadress sker all kommunikationen genom e-postmeddelanden i ärendet. Återkoppling till visselblåsaren ges avseende om ärendet är ett visselblåsarärende eller inte och vilka åtgärder som har vidtagits och/eller planeras med anledning av rapporten. De ärenden som lämnas anonymt hanteras i alla avseenden, likadant som ärenden där kontaktuppgifter uppgivits. Om en person väljer att skicka med personuppgifter skyddas dessa i det slutna ärendehanteringssystemet för visselblåsarärenden. All aktivitet i systemet loggas för att säkerställa att bara den handläggare som tilldelats ärendet hanterar det.

Av intervjuerna framgår även att det finns en bedömningsgrupp som består av stadsjurist, HR:s förhandlingschef, säkerhetschef samt en representant från stab ekonomi. Gruppen fungerar som ett expertstöd som utredningsgruppen kan vända sig till i komplexa ärenden eller när vägledning behövs. De ärenden som tas upp i bedömningsgruppen hanteras anonymt. Av rutinen framgår även att om det finns omständigheter som tyder på att ett ärende inte bör utredas av visselblåsfunktionen internt kan ärendet överlämnas till upphandlad Juristbyrå för utredning. Situationer där detta kan vara aktuellt är exempelvis utredningar som rör högre chefer vid kommunledningskontoret eller där det finns yrkesmässiga relationer som medför att en utredning vid visselblåsfunktionen är olämplig. Inför beslut om att ett ärende ska hanteras externt bör avdelningschef för Trygghet och Hållbarhet samt eventuellt stadsdirektör konsulteras.

I rutinen framgår processer och arbetssätt för att hantera visselblåsarärenden. Exempelvis framgår processen för *ärenden som ska hanteras i hela sin livscykel i systemet av en enhet, med och utan känsliga uppgifter*:

² 2024-02-22 "Beskrivning av process Visselblås i Uppsala kommun".

1. Visselblåsfunktionen säkerställer att visselblåsningen kommit till rätt mottagare.
2. Visselblåsfunktionen tilldelar ärendet till HL³.
3. HL skickar ett autosvar till VB⁴ inom 7 dagar att ärendet har mottagits.
4. HL handlägger/utreder visselblåsning (vid behov bjuder HL in adekvata resurser som medhandläggare för stöd i utredningen ex. från nämnd).
5. HL bedömer huruvida ärendet kan utredas fullt ut av visselblåsfunktionen eller om ärendet ska överlämnas till nämnd/bolag för utredning. HL bibehåller i så fall en samordnande och koordinerande roll.
6. HL kommunicerar eventuellt med VB (ger återkoppling på hur ärendet hanterats, om ärendet blir äldre än 60 dagar ska VB meddelas om detta).
7. HL följer upp och återskärter vid behov.

Vidare framgår även processen för ärenden som ska hanteras i hela sin livscykel i systemet som en synpunkt, med eller utan känsliga uppgifter

1. HL bedömer att ärendet inte omfattas av visselblåslagstiftningen.
 - a. Om det finns osäkerhet tar HL kontakt med VB, om kontaktuppgifter finns, för att få mer information.
2. Ärendet läggs i rätt förvaltnings inkorg och hanteras i enlighet med synpunktshantering.
3. HL kommunicerar med VB om att ärendet har vidarebefordrats som synpunkt och avslutats som ett visselblåsarärende.
4. När ärendet är skickat till synpunkt ska ärendet markeras som "ska ej utredas" och avslutas.

När ärenden har lagts i en annan förvaltningsinkorg kan handläggaren inte längre följa ärendet. Dock finns spårbarhet genom att flytt av ärenden dokumenteras i systemloggen.

³ Handläggare

⁴ Visselblåsare

Flera situationer finns beskrivna i rutinen, som exempelvis om ärendet ska vidare till annan extern aktör, om ärenden inkommer på annat sätt än webbformulär, eller om ärendet ska hanteras genom extern utredning.

6.1.2 Bedömning

Vår bedömning är att det i allt väsentligt finns erforderliga styrdokument för visselblåsarfunktionen som tydliggör ärendehanteringsprocessen.

Vi noterar att det finns en antagen rutin för ärendehanteringsprocessen, beslutad av avdelningen för Trygghet och hållbarhet. Vidare finns en lathund som beskriver hur systemet fungerar. Däremot finns inga styrdokument eller motsvarande beslutade på politisk nivå vilket innebär att hanteringen inte är politiskt beslutad.

Vår bedömning är att visselblåsarfunktionen garanterar uppgiftslämnarens anonymitet.

Utifrån den nya funktionen kan visselblåsaren välja om hen vill vara anonym eller inte. Identiteten skyddas av sekretess och kommunen sparar inte IP-adresser när rapportering sker i webbformuläret. Om visselblåsaren är anonym kan kommunikationen ske via en länk som genereras när ett visselblåsarärende uppstår.

Vår bedömning är att det i allt väsentligt säkerställs att inkomna rapporteringar hanteras, att detta sker inom adekvata tidsramar samt att rapporteringarna ges återkoppling på.

Vi noterar att utredningsgruppen har möten två gånger i veckan där inkomna ärenden hanteras, beslutas och fördelas mellan handläggare. Om ett ärende inte har öppnats och mottagits, skickar systemet ut notifikationer. I samband med rapportering uppges att den rapporterade personen erhåller en länk till en sida genom vilken hen kan följa upp sitt ärende. Genom denna sida uppges den rapporterade personen få återkoppling inom 7 dagar på att dennes rapport är mottagen samt få återkoppling rörande vilka åtgärder som vidtas eller planeras att vidtas på grund av rapporten. Av rutinen framgår att om ett ärende blir äldre än 60 dagar ska visselblåsaren meddelas om detta. Vi bedömer därav att det finns system och rutiner för att inkomna rapporteringar hanteras och att det sker inom adekvata tidsramar.

6.2 MANDAT OCH ANSVAR

Funktionen startades upp under 2024, då den tidigare motsvarande funktion inte fungerade tillfredsställande (se sektion 2). Av intervjuer framgår att det inför uppstarten av den nya funktionen pågick en omfattande diskussion kring var funktionen organisatoriskt skulle placeras. En särskild projektgrupp deltog i detta arbete. Slutligen beslutades av styrgruppen för projektet att funktionen organisatoriskt skulle tillhöra enheten Säkerhet, trygghet och beredskap (nuvarande enheten för Brottsförebyggande och säkerhet). Detta återfinns beskrivet i dokumentet "*Placering av ansvaret för visselblåsarfunktionen*"⁵.

Av dokumentet framgår att förankring har skett i dialog med säkerhetschef i utformandet av underlaget för att placera ansvaret för visselblåsarfunktionen på enheten för trygghet, säkerhet och beredskap (nuvarande enheten för Brottsförebyggande och säkerhet). Ansvaret för att fortlöpande sköta utredningar av visselblåsarärenden är den grupp som tillsätts av enhetschefen för att kompetens och säkerheten i hanteringen av dessa ärenden säkerställs. Vi noterar dock att det inte finns ett beslut rörande själva utredningsgruppen som har tillsatts i dagsläget. Vid granskningstillfället har vi inte kunnat identifiera något formellt styrdokument som anger att utredningsgruppen har mandat att självständigt initiera och avsluta utredningar. Detta framgår inte heller av kommunstyrelsens delegationsordning, reglemente eller arbetsordning.

I dokumentet "*Placering av ansvaret för visselblåsarfunktionen*" framgår att enheten för trygghet, säkerhet och beredskap (nuvarande enheten för Brottsförebyggande och säkerhet) bäst uppfyller de kriterier som ställs för att ansvara för funktionen, då de har:

- En bred kunskap av att utreda ärenden och förebygga oegentligheter.
- Vana av att utreda liknande ärenden och ett nätverk internt för att underlätta i utrednings- och beslutsprocessen.
- Har ett tydligt ansvar inom Uppsala kommuns koncern att aktivt jobba utvecklande med metoder för att förebygga och förekomma oegentligheter.

Intervjuer bekräftar anledningen till att enheten ansvarar för funktionen, då personalen inom enheten besitter den kompetens, utredningserfarenhet och kunskap som krävs för att hantera frågor som omfattas av sekretess. Enheten hanterar redan andra sekretessbelagda ärenden, och

⁵ 2023-06-05 kommunledningskontoret

samtliga medarbetare är säkerhetsklassade. Vi noterar dock att det inte finns någon dokumenterad beskrivning av vilken kompetens som krävs för att ingå i utredningsgruppen. Av intervjuerna framgår att gruppen, i samband med att funktionen inrättades, genomförde workshops och tog del av material från en handbok om visselblåsarhantering för att stärka sin kunskap. Samtidigt framkommer att deltagarna inte såg något behov av ytterligare metodstöd för utredningsarbete, då de redan hade omfattande erfarenhet inom området.

6.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att ansvar och mandat för ärendehanteringsprocessen endast delvis är tydligt beskriven. Vidare är vår bedömning att kommunen endast delvis säkerställt att de som arbetar med de interna rapporteringskanalerna är oberoende och självständiga samt har relevant kompetens.

Enligt visselblåsarlagens 2 § ska verksamhetsutövaren utse oberoende och självständiga personer eller enheter som är behöriga att agera på verksamhetsutövarens vägnar. Dessa bör ha tydligt mandat att initiera och avsluta utredningar.

Av dokumentet *”Placering av ansvaret för visselblåsarfunktionen”* framgår att funktionen organisatoriskt är placerad vid enheten för Brottsförebyggande och säkerhet. Vid granskningen noterar vi dock att det inte finns något formellt beslut som fastställer att en utredningsgrupp har tillsatts, och vilka funktioner som ingår i denna grupp. Vi har vidare inte kunnat identifiera något styrdokument som anger att utredningsgruppen har mandat att självständigt initiera eller avsluta utredningar. Ett sådant mandat framgår inte heller av kommunstyrelsens delegationsordning, reglemente eller arbetsordning. Detta mandat är viktigt att tydliggöra för att säkerställa oberoende och självständighet.

Vi bedömer samtidigt att det resonemang vi tagit del av rörande valet av de som utgör utredningsgrupp idag utgör en god grund för att utgå från oberoende och självständighet, då man utgått från kompetens och inte inkluderat personer i central ledande ställning. Dessa överväganden redovisas i ovan nämnda dokument. Det saknas dock skriftliga kriterier som beskriver vilka kompetenser som krävs eller på vilka grunder medarbetare väljs ut till utredningsgruppen.

6.3 INFORMATION OCH KUNSKAP

Som beskrivits i kapitel 6.1 ovan har kommunen information om visselblåsarfunktionen på sin externa hemsida.

Enligt visselblåsarlagen ska kommunen informera om:

1. hur rapportering ska göras via de interna rapporteringskanalerna,
2. hur rapportering ska göras till behöriga myndigheter via externa rapporteringskanaler⁶ samt, i tillämpliga fall, till EU:s institutioner, organ eller byråer,
3. meddelarfrihet, anskaffarfrihet, samt, där det är aktuellt, efterforskningsförbud och repressalieförbud.

Som anges i kapitel 6.1, så framgår av hemsidan vilka personer som omfattas av lagen och därmed kan nyttja visselblåsarfunktionen, samt att rapportering kan se via webbformulär, muntligt via telefon eller skriftligt via brev. Möjligheten till fysiskt möte för rapportering framhålls dock inte.

Vid granskningen noteras att kommunens hemsida inte innehåller information om hur rapportering ska göras till behöriga myndigheter via de externa rapporteringskanalerna. Motsvarande information återfinns inte heller i kommunens styrdokument.

Kommunens hemsida lyfter att det är förbjudet för kommunen att vidta åtgärder eller utsätta den som rapporterat för repressalier. Hemsidan lyfter vidare offentliganställdas meddelarskydd, det vill säga rätt att lämna uppgifter till media.

6.3.1 Riktade insatser

Av internkontrollplanen för 2025⁷ framgår att ett kontrollmoment avser medarbetares kännedom om visselblåsarlagen samt deras medvetenhet om hur visselblåsning kan ske.

⁶ En extern rapporteringskanal är en kanal som är upprättad hos en myndighet för hantering av rapportering om överträdelser som ligger inom myndighetens ansvarsområde, och som kan omfatta missförhållanden hos vilken offentlig eller privat verksamhetsutövare som helst. En extern rapporteringskanal kan till exempel användas om den rapporterande personen inte tror att rapportering till en intern rapporteringskanal hos den berörda verksamhetsutövaren skulle innebära en objektiv och saklig hantering. Det gäller under förutsättning att det handlar om frågor som faller inom den behöriga myndighetens område och därmed kopplat till EU:s rättsakter. ([Visselblåsarlagen - Arbetsmiljöverket](#))

⁷ 2024-12-11

Kontrollmomentet genomförs genom en årlig medarbetarenkät, och resultatet rapporteras i samband med årsbokslutet. Syftet är att säkerställa att medarbetarna har tillräcklig kunskap om visselblåsarfunktionen och dess tillämpning.

Internkontrollplanen för 2024⁸ innehöll samma kontrollmoment. Uppföljningen av 2024⁹ års internkontrollplan visar att en stickprovskontroll genomfördes via en enkät till Nätverket för välfärdsbrott. Deltagande enheter var vård- och omsorgsförvaltningen, överförmyndarförvaltningen, arbetsmarknadsförvaltningen, kommunledningskontoret, Uppsalahem, kulturförvaltningen samt miljöförvaltningen. Enkäten omfattade frågor om kännedom om hur visselblåsning kan ske, om information om visselblåsarlagen och om visselblåsarssystemet har spridits inom respektive verksamhet, samt om behov av ytterligare information, exempelvis via APT. Av uppföljningen framgår att granskningen genomförts med mindre anmärkning. Visselblåsarfunktionen bedömdes vara väl känd bland de tillfrågade, och även i organisationen i stort. Det bör dock noteras att resultatet kan ha påverkats av att deltagarna i nätverket representerar funktioner med särskilt intresse för frågan.

Vidare framgår av uppföljningen av internkontrollplanen att det under 2024 genomförts flera informationsinsatser, bland annat genom publicering av information på kommunens intranät. Riktade insatser har även genomförts, exempelvis för Stab Ekonomi och vid Arbetsmarknadsförvaltningens personaldag. För 2025 planeras en obligatorisk utbildning för nyanställda om otillåten påverkan, där visselblåsarfunktionen kommer att behandlas särskilt. Av intervjuer framgår dock att arbetet med den obligatoriska utbildningen pausades under våren 2025 då SKR skulle ta fram ett identiskt utbildningsmaterial ("Kompassen"). Kompassen försenades och lanserades 1 oktober 2025. När denna nu lanserats framkom det att den inte var så heltäckande som först föregivits. Till följd av detta kommer arbetet med obligatorisk utbildning återupptas.

Vidare har kommunledningskontoret samlat in information om förvaltningarnas och bolagens kännedom om visselblåsarfunktionen. Informationshämtningen skedde via en enkät som berörde frågor om välfärdsbrott med tillägg av en fråga om den nya visselblåsarfunktionen. Enkäten skickades till de kommunala bolagen och förvaltningarna via deras funktionsbrevlåda. Totalt skickades enkäten ut till samtliga nio förvaltningar och till sju av bolagen. Vad gäller

⁸ 2023-12-13

⁹ 2024-12-11

visselblåsarfunktionen visade enkäten att majoriteten av förvaltningarna och bolagen har god kännedom om den. 3 av de 18 respondenterna (ca. 17%) svarade att funktionen var någorlunda känd, medan 50%, dvs. 9 av 18, uppgav att den var känd. 5 av 18 respondenter (ca. 28%) uppgav vidare att visselblåsarfunktionen var välkänd inom förvaltningen/bolaget. Till sist uppgav en respondent att den är mycket välkänd inom förvaltningen/bolaget.

Av intervjuer framgår att ytterligare informationsinsatser genomfördes i samband med att funktionen flyttades till den nya avdelningen för säkerhet och hållbarhet. Informationsmaterial togs fram för att chefer skulle kunna ta upp frågan på APT-möten och därigenom säkerställa att medarbetarna fick kännedom om funktionen. Det finns även en länk på kommunens intranät som beskriver visselblåsarfunktionen och hur anmälningar kan göras. Enheten för Brottsförebyggande och säkerhet har dessutom bedrivit informationsinsatser under personaldagar och chefsdagar. Totalt har det genomförts ett tiotal informationsinsatser, dels riktade mot förvaltningar/bolag, dels kommunövergripande i form av lunchseminarium. Syftet har varit både att öka kännedomen om visselblåsarfunktionen och att tydliggöra vad som omfattas av visselblåsarlagen.

6.3.2 Enkät

Nedan presenteras ett urval av de frågor som ingick i vår enkät. Enkäten innehöll sju frågor avseende visselblåsarfunktionen. Enkäten skickades ut till ett slumpmässigt urval av anställda i Uppsala kommun. Sammanlagt skickades enkäten ut till 700 medarbetare. Påminnelser har skickats ut via enkätverktyget, utöver initialt utskick. Respondenterna har fått möjlighet att fördjupa sina svar genom fritext. Den totala svarsfrekvensen är cirka 9 %, där totalt 65 personer svarade. Den relativt låga svarsfrekvensen innebär att resultaten bör tolkas med stor försiktighet, eftersom de inte nödvändigtvis är representativa för hela kommunen. Svaren får snarare betraktas som enskilda inspel från medarbetare till granskningen.

En sammanställning av såväl frågor som de svar som inkommit redogörs för i *kapitel 8 bilaga A*.

Av de svar som inkommit framgår att majoritet av de svarande uppger att de känner till visselblåsarfunktionen i Uppsala kommun. Av de kommentarer som lämnats framkommer bland annat att vissa medarbetare känner till att funktionen finns, men inte fullt ut vad den innebär. Kommentarer är till exempel: "Vet att funktionen finns men inte riktigt vad det innebär" och "Känner till funktionen men inte rutinen i kommunen."

Vidare noterar vi av enkäten att majoriteten har svarat "vet ej" gällande frågan om funktionen upplevs användarvänlig. Av kommenterarna framgår att detta resultat beror på att majoriteten inte har använt funktionen. Av de som har svarat på enkäten har endast 2 % svarat att den inte upplevs användarvänlig. Av genomgång på hemsidan uppfattas funktionen och webbformuläret som användarvänligt.

6.3.3 Bedömning

Vår bedömning är att kommunen i allt väsentligt har informerat om visselblåsarfunktionen till medarbetare och externa intressenter och att funktionen är i allt väsentligt känd av medarbetarna och upplevs användarvänlig.

Vi bedömer att kommunen har tydlig information på sin hemsida som beskriver visselblåsarfunktionen, dock noterar vi att information om möjligheten till fysiskt möte samt möjligheten att även använda sig av externa rapporteringskanaler, saknas.

Vi noterar att kommunen har genomfört flera informationsinsatser i samband med införandet av den nya visselblåsarfunktionen. Riktade informationsaktiviteter har även hållits vid personal- och chefsdagar. Det är positivt att utbildningsinsatser planeras för nyanställda, men vid tidpunkten för granskningen har vi inte fått information om när dessa planeras att genomföras.

Även om både vår enkät och den som kommunledningskontoret genomfört har ett mycket begränsat antal svarande, och svaren därför ska tolkas med stor försiktighet, så ser vi sammantaget att inkomna svar ger en bild av att visselblåsarfunktionen är känd bland medarbetarna.

Av kommentarer från inkomna svar på vår enkät framgår att svarande känner till funktionen men att de inte har kunskap om rutinerna eller ärendehanteringsprocessen. En möjlig förklaring till detta är att kommunens webbplats i dagsläget inte innehåller tydlig och samlad information om hur funktionen är organiserad och hur ärenden hanteras. Vi noterar att utifrån enkätresultaten kan kommunen med fördel tydligare beskriva ärendehanteringsprocessen för sina medarbetare för att öka transparens och kännedom om funktionen.

Slutligen noterar vi att majoriteten av de som besvarat enkäten uppger att de saknar uppfattning om visselblåsarfunktionens användarvänlighet, eftersom de inte har använt den. Bland de som dock inte har svarat "Vet ej" framkommer att funktionen upplevs som

användarvänlig. Vid vår egen genomgång bedömer vi också att funktionen är lättillgänglig och enkel att navigera.

6.4 UPPFÖLJNING

Av intervjuer framgår att det nya systemet som används inom visselblåsarfunktionen möjliggör en mer strukturerad registrering och uppföljning av inkomna ärenden än tidigare. Systemet innehåller funktioner för att kategorisera ärenden utifrån vilket område de berör, exempelvis vilken nämnd eller förvaltning som ärendet gäller. Detta bedöms skapa bättre förutsättningar för att identifiera återkommande problemområden och vid behov genomföra riktade åtgärder. Systemet medger även registrering av information om hur och varför ett ärende har avslutats, till exempel om det inte omfattas av visselblåsarlagen, har överförs till annan myndighet eller avslutats efter vidtagna åtgärder. Denna form av kategorisering stärker möjligheterna till en systematisk uppföljning. Samtidigt framgår av intervjuer att antalet inkomna ärenden fortfarande är begränsat, vilket innebär att det i dagsläget saknas underlag för mer omfattande analys eller övergripande slutsatser. Av intervjuer framgår att fram tills den 2025 – 10–31 har funktionen fått in 129 ärenden sedan funktionen drog i gång 1 februari 2024. Under 2024 inkom 70 ärenden varav 8 gick vidare till utredning. Av dessa avslutades 2 ärenden med någon form av åtgärd och 1 ärende vidarebefordrades till annan myndighet. Under 2025 har 59 ärenden inkommit. 9 ärenden gick vidare till utredning och av dessa avslutades 6 ärenden med någon form av åtgärd och 1 ärende vidarebefordrades till annan myndighet.

Av intervjuer framgår att uppföljning av funktionen och antal ärenden sker till det lokala brottsförebyggande rådet och till bedömningsgruppen (se sektion 6.1.1). Vidare framgår av intervjuer att uppföljning av visselblåsarfunktionen har skett till politiken via det Lokala brottsförebyggande rådet oktober 2024. Detta är dock inget som framgår via protokollsgranskning. Kommunstyrelsen har inte erhållit någon ytterligare återrapportering om funktionen eller antalet inkomna ärenden. Kommunstyrelsen får dock viss information via redovisningen av internkontrollplanen, där ett kontrollmoment avser medarbetares kännedom om visselblåsarlagen samt deras medvetenhet om hur visselblåsning kan genomföras (se kapitel 6.3).

6.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att det endast delvis sker en kategorisering och förs statistik av inkomna rapportering utifrån dess typ i syfte att proaktivt motverka samma typ av inrapporteringar.

Vi noterar att det nya systemet möjliggör kategorisering och statistisk uppföljning av inkomna rapporteringar utifrån deras typ. Syftet med detta är att kunna genomföra analyser i syfte att proaktivt motverka återkommande typer av rapporteringar samt, vid behov, vidta riktade åtgärder. Vid tidpunkten för granskningen har emellertid antalet inkomna visselblåsarärenden varit för få. Därmed konstaterar vi att möjligheterna som systemet erbjuder hittills endast har utnyttjats i begränsad omfattning.

Vår bedömning är att det endast delvis sker en ändamålsenlig uppföljning.

Vi noterar att någon systematisk uppföljning av visselblåsarfunktionen inte genomförs till kommunstyrelsen. Viss återrapporering sker dock genom uppföljningen av internkontrollplanen, där ett kontrollmoment avser medarbetares kännedom om visselblåsarlagen och visselblåsarfunktionen.

Av intervjuer framgår vidare att viss uppföljning sker till det brottsförebyggande rådet samt till bedömningsgruppen.

7 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att kommunen har en visselblåsarfunktion uppbyggd enligt gällande lagkrav samt att den är känd bland medarbetarna.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att visselblåsarfunktionen endast delvis är uppbyggd enligt gällande lagkrav samt att den i allt väsentligt är känd bland medarbetare.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Komplettera både intranätet och hemsidan med information om hur rapportering ska göras till behöriga myndigheter via de externa rapporteringskanalerna och, i tillämpliga fall, till EU:s institutioner, organ eller byråer.
- Komplettera både intranät och hemsidan med information avseende möjligheten till rapportering via fysiskt möte
- Tydliggöra utredningsgruppens mandat, ansvar och sammansättning i styrdokument eller liknande.
- Säkerställa att utbildning till nyanställda genomförs, för att öka och säkerställa kunskap om visselblåsarfunktionen till samtliga medarbetare.
- Överväga att tillgängliggöra rutiner och processbeskrivningar för hur inkomna visselblåsarärenden hanteras, till medarbetare och externa intressenter, i syfte att öka transparens och förtroende för funktionen.
- Säkerställa en mer systematisk uppföljning av visselblåsarfunktionen.

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Helena Hansson

Certifierad kommunal revisor

Amalie Christensen

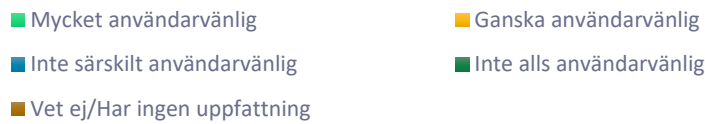
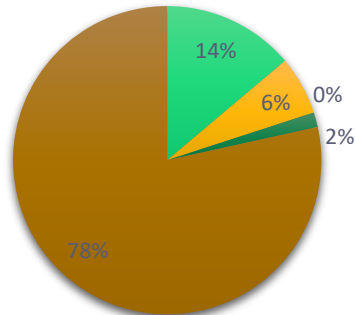
Verksamhetsrevisor

Mikael Lind

Certifierad kommunal revisor

8 BILAGA A: ENKÄTSVAR

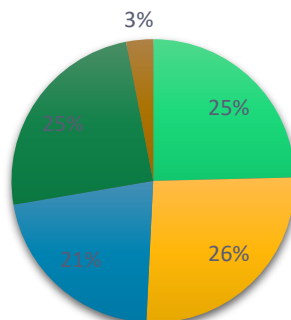
Hur användarvänlig upplever du att visselblåsarfunktionen är?



Hur användarvänlig upplever du att visselblåsarfunktionen är?

Mycket användarvänlig	9
Ganska användarvänlig	4
Inte särskilt användarvänlig	-
Inte alls användarvänlig	1
Vet ej/Har ingen uppfattning	51

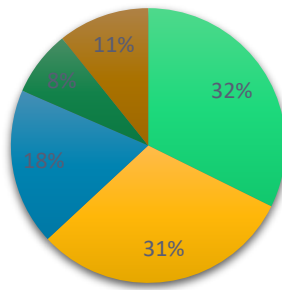
Vet du hur du praktiskt går tillväga för att lämna en rapport via visselblåsarfunktionen?



Vet du hur du praktiskt går tillväga för att lämna en rapport via visselblåsarfunktionen?

<i>Ja, helt och hållet</i>	16
<i>Ja, till viss del</i>	17
<i>Nej, inte riktigt</i>	14
<i>Nej, inte alls</i>	16
<i>Vet ej</i>	2

Hur tydlig tycker du informationen om visselblåsarfunktionen har varit till dig som medarbetare?

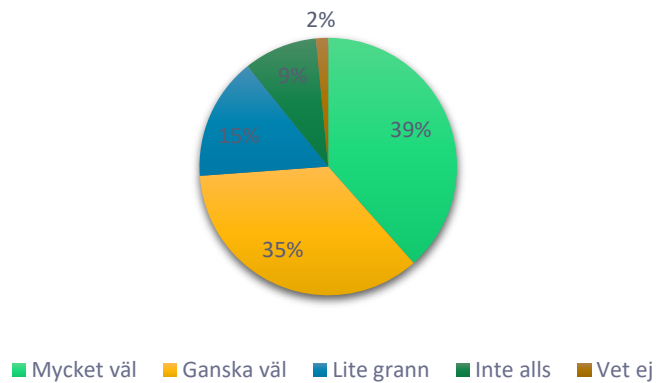


Mycket tydlig Ganska tydlig Otydlig Mycket otydlig Vet ej

Hur tydlig tycker du informationen om visselblåsarfunktionen har varit till dig som medarbetare?

<i>Mycket tydlig</i>	21
<i>Ganska tydlig</i>	20
<i>Otydlig</i>	12
<i>Mycket otydlig</i>	5
<i>Vet ej</i>	7

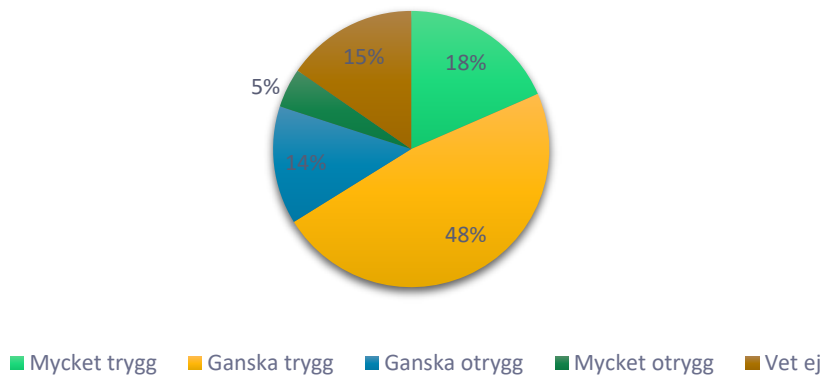
Hur väl känner du till att det finns en visselblåsarfunktion?



Hur väl känner du till att det finns en visselblåsarfunktion i Uppsala kommun?

Mycket väl	25
Ganska väl	23
Lite grann	10
Inte alls	6
Vet ej	1

Hur trygg känner du dig med att rapporter hanteras anonymt och konfidentiellt?

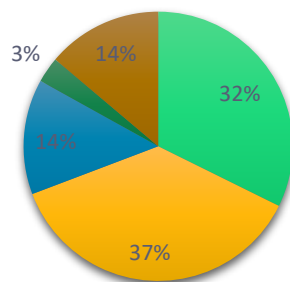


Hur trygg känner du dig med att rapporter hanteras anonymt och konfidentiellt?

Mycket trygg	12
--------------	----

<i>Ganska trygg</i>	<i>31</i>
<i>Ganska otrygg</i>	<i>9</i>
<i>Mycket otrygg</i>	<i>3</i>
<i>Vet ej</i>	<i>10</i>

Om du skulle uppmärksamma ett allvarligt missförhållande, hur sannolikt är det att du skulle använda visselblåsarfunktionen?



■ Mycket sannolikt ■ Ganska sannolikt ■ Ganska osannolikt ■ Mycket osannolikt ■ Vet ej

Om du skulle uppmärksamma ett allvarligt missförhållande, hur sannolikt är det att du skulle använda visselblåsarfunktionen?

<i>Mycket sannolikt</i>	<i>21</i>
<i>Ganska sannolikt</i>	<i>24</i>
<i>Ganska osannolikt</i>	<i>9</i>
<i>Mycket osannolikt</i>	<i>2</i>
<i>Vet ej</i>	<i>9</i>