

Uppsala kommun

Genomgång av kommunens ”visselblåsarsystem”

7 januari, 2015

Innehåll

1	Bakgrund och uppdragets omfattning	3
2	Viktiga komponenter i ett välfungerade visselblåsarsystem	4
3	Observationer och rekommendationer	6
4	Visselblåsarsystemets implementering i organisationen	8
5	Hantering av inkomna tips samt metodik i genomförda utredningar	10
6	Visselblåsarsystemets effektivitet	12

Bakgrund och uppdragets omfattning

Bakgrund och uppdrag

I samband med en utredning av misstänkta oegentligheter i Uppsala kommuns ("Kommunen") arrendeförvaltning under hösten 2013 etablerade Kommunen ett särskilt rapporteringssystem i syfte att underlätta omhändertagande av anmälningar om misstänkta felaktigheter i kommunens verksamheter ("Visselblåsarsystemet").

Öhrlings PricewaterhouseCoopers ("PwC" eller "vi") har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun gjort en genomgång av Visselblåsarsystemet. Även om inte Kommunen har valt att kalla rapporteringssystemet för ett visselblåsarsystem är vår uppfattning att det, givet omnämnda syfte och systemets nuvarande utformning, i praktiken uppfattas vara Kommunens visselblåsarsystem. Detta har varit startpunkten för vår genomgång som utformats med utgångspunkt i:

- i. Visselblåsarsystemets implementering i organisationen,
- ii. Hantering av inkomna tips samt metodik för utredningar,
- iii. Visselblåsarsystemets effektivitet.

Genomfört arbete

Vi har genomfört en längre intervju och haft ett antal uppföljande kontakter med Bisera Jusufbasic, bolagsstrateg vid kommunledningskontoret och den handläggare som utsetts att ansvara för mottagande av tips i Visselblåsarsystemet sedan starten i november 2013. Vi har även utfört telefonintervju med webbstrategen Maria Aulén Thomsson och Lena W Jansson, informationschef, båda på kommunledningskontoret.

Vi har också tagit del av dokumentation kring införande av Visselblåsarsystemet, däribland:

- Fyra pressmeddelanden som varit tillgängliga på Kommunens hemsida och kommunikation som funnits på Kommunens intranät avseende utredningsarbetet kring ovan nämnda oegentligheter och upprättandet av Visselblåsarsystemet.
- Presentationsmaterial som tagits fram inför en rapportering av ovan nämnda utredning där det nämns att kanaler har upprättats för anmälan om tips.
- Kommunens externa hemsida där information om Visselblåsarsystemet ges och där tips kan inlämnas via ett webbformulär.

Vidare har vi gjort en översikt av de totalt 213 tips som lämnats i Visselblåsarsystemet sedan upprättandet av systemet i november 2013 fram till och med den 23 oktober 2014.

Viktiga komponenter i ett välfungerade visseblåsarsystem 1 (2)

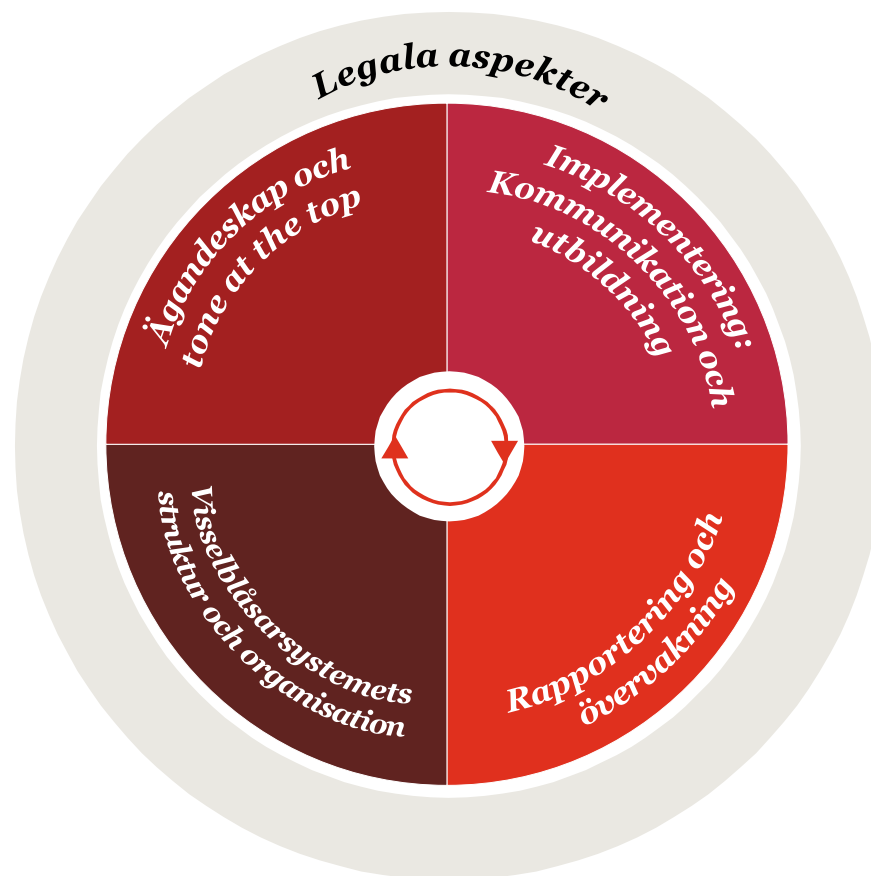
Ett välfungerande visseblåsarsystem är en viktig del av ett övergripande arbete att förebygga och tidigt upptäcka misstänkta oegentligheter och bidrar till att upprätthålla förtroendet för en verksamhet och tillvarata och främja en sund organisationskultur.

Bilden till höger illustrerar att det i utformningen av ett visseblåsarsystem för en offentlig verksamhet finns legala aspekter som måste övervägas samt ett antal viktiga komponenter som måste uppfyllas för att säkerställa ett väl fungerande visseblåsarsystem.

Legala aspekter

Personuppgiftslagen medför generellt att vissa krav ställs på visseblåsarsystem. Datainspektionen har för bolag kompletterat med vägledning för vilka dessa krav är. I Datainspektionens vägledning för bolag beskrivs bland annat att rapporteringen endast får omfatta allvarliga oegentligheter som begåtts av personer i nyckelpositioner eller ledande ställning. Datainspektionens föreskrifter beskriver vidare att uppgifter som ska sparas måste vara riktiga, adekvata och relevanta. Det innebär vidare att inkomna tips ska hanteras och bedömas snarast möjligt. Ett visseblåsarsystem som omfattar en kommuns hela verksamhet inklusive bolag behöver utformas med åtanke på ovan nämnda föreskrifter. En kommun behöver också i utformningen av ett visseblåsarsystem förhålla sig till offentlighetsprincipen och meddelarfriheten och Kommunens egna föreskrifter kring registrering och hantering av allmänna handlingar.

Vi har inom ramen för denna genomgång inte i detalj utvärderat i vilken grad Kommunens Visseblåsarsystem uppfyller relevanta delar av ovan nämnda legala aspekter eller andra legala krav som kan finnas på systemet.



Viktiga komponenter i ett välfungerade visselblåsarsystem 2 (2)

Ägandeskap och ”tone at the top”

Det första inslaget i ett välfungerande visselblåsarsystem är ett tydligt ägandeskap. Det är viktigt att en ledning står bakom systemet och principen för att rapportera misstänkta oegentligheter inom verksamheten. Vidare är det av stor vikt att ett införande av ett visselblåsarsystem görs baserat på en tydlig plan kring införandet av ett system som omfattar ovannämnda legala aspekter och komponenter.

Implementering – kommunikation och utbildning

För att skapa kännedom kring systemet bör välriktad kommunikation ske till berörda målgrupper och formaliseras i en lättillgänglig visselblåsarpolicy. I denna ska det framgå:

- Vad systemets syfte är, vilka som omfattas av policyn och vilka typer av oegentligheter och felaktigheter som får rapporteras in.
- Systemets funktionalitet, tillgänglighet och vilka kanaler som rapportering kan göras till.
- Information där det framgår vad som händer efter att en anmälan har gjorts och vilka som ansvarar för att utredningarna utförs och hur relevant återkoppling lämnas till berörda parter.
- Vilka principer som finns till stöd som försäkrar att de berördas uppgifter hanteras konfidentiellt och anonymt. Dessutom bör organisationen uttrycka att hur de kan skydda inblandade när en utredning om oegentligheter görs.

Det är även viktigt att en adekvat träning ges till de som är mottagare av tipsen för att hantering ska ske på ett bra sätt.

Visselblåsarsystemets struktur och organisation

Ett välfungerande system inkluderar flera verksamhetsspecifika rapporteringskanaler (t ex telefon, e-post eller post) samt genomtänkta rutiner för hur dessa kanaler ska övervakas och förvaltas.

Det måste också finnas tydliga rutiner för hantering av inkomna tips och hur utredningar bedrivs.

Rapportering och övervakning

Relevant funktion inom verksamheten bör motta en kontinuerlig rapportering av aktivitet i rapporteringskanalerna, vilken typ av tips som kommit in och vad konsekvenserna av utredningarna har varit.

Det bör ske en regelbunden utvärdering och ständiga förbättringar av programmets effektivitet.

Observationer och rekommendationer

Område

Observationer och rekommendationer

Generellt

Utformningen av Kommunens nuvarande system för omhändertagande av anmälningar om misstänkta felaktigheter i Kommunens verksamheter uppfyller inte de aspekter och komponenter som kan ställas på ett välfungerande visselblåsarsystem. En förklaring kan vara att systemet primärt upprättades i syfte att insamla ytterligare information från allmänheten som en reaktion på de då pågående utredningarna om misstänkta oegentligheter i Kommunens arrendeförvaltning och inte i syfte att utgöra ett visselblåsarsystem i strikt bemärkelse. Att inkomna tips har hanterats är tack vare att den handläggare som utsetts att mottaga tipsen har tagit ett stort ansvar trots avsaknad av tydliga rutiner och processer.

Vår övergripande rekommendation är att om Kommunen har för avsikt att införa ett visselblåsarsystem som del av Kommunens arbete med att förebygga och tidigt upptäcka oegentligheter så måste ett sådant beslut följas av en plan som täcker de aspekter och komponenter som kännetecknar ett bra visselblåsarsystem. Bl.a. måste syftet med Visselblåsarsystemet tydliggöras, vilka verksamheter och funktioner i kommunen som omfattas samt vem som är målgruppen för systemet.

Nedan följer observationer som ligger till grund för vår övergripande rekommendation.

Legala aspekter

Uppgifter och information som rapporteras i ett visselblåsarsystem får ej behandlas i strid med personuppgiftslagen. För att uppnå detta ska det finnas tydliga användarinstruktioner, finnas tekniska begränsningar och tillräckliga säkerhetsåtgärder. Kommunen har visserligen vidtagit vissa säkerhetsåtgärder för webbformuläret men vi rekommenderar även att Kommunen testar säkerheten av lagring och behörighet för e-postfunktionen. Vidare är det oklart vilka rutiner som används för diarieföring och för hantering av känsliga uppgifter och sekretess.

Vi rekommenderar att Kommunen ser över i vilken grad Visselblåsarsystemet idag uppfyller relevanta krav kring säkerhet, behörighet och sekretess. Vi rekommenderar vidare att Kommunen bedömer i vilken mån information som rapporteras och hur hanteringen av denna information överensstämmer med personuppgiftslagen, offentlighetsprincipen och Kommunens egna riktlinjer kring hantering av allmänna handlingar. Kommunen behöver också definiera vilka delar av Kommunens verksamheter som omfattas (skall t.ex. bolagens verksamheter omfattas) och i vilken mån det i så fall påverkar de krav som kan ställas på systemet.

Observationer och rekommendationer forts.

Område	Observationer och rekommendationer
Ägandeskap och "tone at the top"	<p>Det finns inget tydligt ägandeskap för Kommunens Visselblåsarsystem.</p> <p><i>Kommunen bör definiera vem som ansvarar för Visselblåsarsystemet och vilka medarbetare som ansvarar för hantering, bedömning och översyn av hanteringen.</i></p>
Implementering – kommunikation och utbildning	<p>Den absolut övervägande andelen av inkomna tips har inte varit av den typen som kan förväntas av ett välfungerande visselblåsarsystemet. Uppskattningsvis avser endast 12 av 213 inkomna tips allvarliga misstankar om oegentligheter.</p> <p><i>Vår rekommendation är att Kommunen förtydligar sin information om systemet, t ex i en visselblåsarpolicy, och är tydlig i kommunikation kring systemets syfte, vilken typ av oegentligheter som ska rapporteras och hur utredningar ska bedrivas. Vidare bör Kommunen definiera målgruppen för Visselblåsarsystemet. Den primära målgruppen idag är allmänheten men även anställda och förtroendevalda bör tydligare omfattas av Visselblåsarsystemet.</i></p>
Visselblåsar-systemets struktur och organisation	<p>För att ett visselblåsarsystem ska uppfattas vara tillförlitligt behövs organisation för att hantera allt ifrån mottagning, utredning, åtgärder och dokumentationen av dessa.</p> <p><i>Vår rekommendation är att Kommunen upprättar riktlinjer som täcker alla dessa delar av Visselblåsarsystemets struktur och organisation.</i></p>
Rapportering och övervakning	<p>Det finns ingen funktion för övervakning av inkomna tips. Visselblåsarsystemet är i idag beroende av att en person tar ansvar och utför ett bra arbete med att kontrollera inkomna tips och hantera dessa.</p> <p><i>Vår rekommendation är att se över vilka personer som kan hantera tips och att övervakning sker av en annan funktion än den som är satt att mottaga och genomföra utredningar.</i></p>

Visselblåsarsystemets implementering i organisationen 1 (2)

Bakgrund

Visselblåsarsystemet upprättades under hösten 2013 i samråd med en tillsatt styrgrupp som ett resultat av Kommunens åtgärdsarbete efter att misstänkta oegentligheter uppdagats. Visselblåsarsystemet kommunicerades första gången i samband med en presskonferens den 19 november 2013 avseende identifierade felaktigheter i fastighetsförvaltningen. Två pressmeddelanden avseende Visselblåsarsystemet har publicerats i slutet av november (på Kommunens hemsida den 27:e och den 28:e november, 2013).

Utformning

Det finns inga dokumenterade rutiner för operationell drift av Visselblåsarsystemet. Alla tips hanteras av en enskild handläggare. Den operativa driften av systemet började i november 2013 då en särskild telefon överlämnades till nämnda handläggaren och en e-postadress upprättades för Visselblåsarsystemet. Visselblåsarsystemet har totalt fyra kanaler för inrapportering av tips:

- **E-post:** Direkt inrapportering av tips till e-postadressen utredning@ uppsala.se. Tipsarens egna e-postadress kommer att synas vid hantering av tipset.
- **Webbformulär:** Via ett formulär på Kommunens hemsida kan en tipsare skriva in uppgifter som skickas i ett anonymt e-postmeddelande till ovan nämnda e-postadress.
- **Telefon:** En tipsare kan ringa ett särskilt telefonnummer som går direkt till den telefon som innehas av ovan nämnda handläggare. Möjligheten att rapportera anonymt på denna kanal förutsätter att tipsaren ringer från ett skyddat nummer.

- **Post:** Posten går till en särskild adress inom Kommunledningskontoret och ger tipsaren möjlighet till anonym rapportering. Inkomna tips levereras till nämnda handläggare via receptionen.



Potentiella tipsare



Initialt fanns inte webbformuläret som en rapporteringskanal utan det implementerades efter en diskussion att anonymt kunna rapportera in tips via hemsidan. Formuläret har utvecklats av det webbteam som arbetar med Kommunens hemsida. Kommunen har vidtagit vissa åtgärder kring säkerhet för formuläret för att möjliggöra anonymitet. Ingen information om användarens IP-adress sparas för webbformuläret. (En IP-adress fungerar som en adress vilket gör det möjligt att spåra tipsaren.) Vi har inte inom ramen för detta uppdrag testat säkerheten och implementering av denna åtgärd.

Visselblåsarsystemets implementering i organisationen 2 (2)

Målgrupp

Visselblåsarsystemet riktar sig till medborgare och medarbetare som misstänker att en verksamhet inom Kommunen sköts på ett felaktigt sätt. Kommunen har i den kommunikationen som finns kring Visselblåsarsystem på hemsidan inkluderat information om att meddelanden till Kommunen i de flesta fall betraktas som allmän handling som kan vara offentlig och därmed kan lämnas ut till vem som helst. Kommunen beskriver även att webbformuläret kan användas för den som vill vara anonym.

Kommunikation och utbildning

Det finns ingen policy eller annan kommunikation som beskriver Visselblåsarsystemet ytterligare. Det förefaller inte ha skett någon utbildning av berörd personal som ska kunna hantera tips.

Det saknas ett tydligt ägandeskap för Visselblåsarsystemet vilket framkommit under våra genomförda intervjuer.

Utöver hemsidan och intranätet har det inte skett någon strukturerad och riktad information kring Visselblåsarsystemet till varken medarbetare på förvaltningar, kommunens bolag eller allmänheten.

Hantering av inkomna tips samt metodik för utredningar

Hantering av inkomna tips

Det finns inga dokumenterade rutiner eller arbetsbeskrivning över hur inkomna tips ska hanteras. En utsedd handläggaren har blivit tilldelad huvudansvar att hantera inkomna tips i rapporteringskanalerna utan att ha fått vidare instruktioner för hur tips ska hanteras. Vid frånvaro och semester har tre andra kollegor till handläggaren ansvar för hanteringen. De har tillgång till Visselblåsarsystemets e-postadress. Vi har inom ramen för detta uppdrag inte testat säkerheten kring behörighet för åtkomst till e-posten. Vi kan därmed inte bedöma huruvida det finns en kontroll och spårbarhet att t ex övriga inom Kommunen faktiskt skulle kunna komma åt inkomna e-postmeddelanden.

E-postmeddelanden brukar dirigeras ut av den utsedde handläggaren till berörd förvaltning och ofta sker detta via registratören. Efter att e-postmeddelandet har skickats till berörd förvaltning skrivs detta ut av handläggaren och arkiveras i en pärm. Tips som inkommit via den fysiska posten arkiveras med kuvertet i samma pärm.

Det finns ingen systematisk dokumentation över när tips rapporterats in via de olika kanalerna. Via den särskilda e-postadressen går det dock att urskilja tidpunkt för inkomna meddelanden. Dock sker det ingen systematisk diarieföring och det är oklart utifrån vilka principer som diarieföring utförs.

Utredningar

Det finns inga arbetsrutiner eller riktlinjer för när en utredning ska initieras eller avslutas och vilka faktorer som ska avgöra detta. Inte heller finns det någon dokumentation eller rutin för hur en utredning ska hanteras. Det finns ingen systematisk dokumentation över utförda utredningar eller någon återkoppling kring resultatet av utförda utredningar.

Det förefaller vara upp till den utsedde handläggaren att avgöra när utredning ska påbörjas och avslutas. Dessa beslut fattas utan vägledning annat än i de fall handläggaren bedömer att ytterligare personer eller funktioner i Kommunen behöver involveras i hanteringen av tips vilket gör att det föreligger en risk för att förhållningssättet är isolerat och helt beroende av den utsedde handläggaren bedömning.

Eftersom den utsedde handläggaren är den som tar emot tipsen förefaller det som att denne informellt även blivit den som hanterar utredningar. Den utsedde handläggaren efterfrågar återkoppling från de olika förvaltningar dit handläggaren förmedlat tips men det är inte alltid som handläggaren får svar från verksamheten.

Översikt av inkomna tips

Tabell 1: Översikt över inkomna tips i Visselblåsarsystemet

Kanal	Antal	Kommentar
Telefon		
<i>Relevanta*</i>	3	Två av dessa inkomna samtal har lett till möte med tipsaren varav ett lett till vidare utredning och två klassats som privatärenden.
<i>Felanmälningar och individärenden</i>	10	
<i>Ej besvarade samtal</i>	30	Då inget meddelande lämnats på telefonsvar har ingen uppringning till tipsare skett.
<i>Felringningar</i>	10	
Totalt	53	
E-post och webbformulär**		
<i>Relevanta*</i>	5	
<i>Felanmälningar och individärenden</i>	80	
<i>Intern kommunikation</i>	30	
<i>Övrigt</i>	40	
Totalt	155	
Post		
<i>Relevanta*</i>	4	Totalt fem brev har inkommit, fyra av dessa har varit anonyma och ett har inkommit utanför postadressen.
<i>Felanmälningar</i>	1	Detta tips avsåg en annan kommun.
Totalt	5	
Totalt inkomna tips	213	

Avser tips inkomna sedan införandet av Visselblåsarsystemet i november 2013 fram till 23 oktober 2014. Klassificering av inkomna tips är översiktlig och har gjorts i samverkan med den handläggare som utsetts att hantera alla inkomna tips.

* Avsett en misstanke om oegentligheter där utredningsåtgärd varit motiverad.

**Uppskattningsvis har 20 tips inkommit via e-post och resterande har inkommit via webbformuläret.

Visselblåsarsystemets effektivitet

Tabell 1 på föregående sida är en översikt över inkomna tips i Visselblåsarsystemet sedan införandet av systemet i november 2013 fram till och med den 23 oktober, 2014.

Majoriteten av inkomna tips är felanmälningar om t ex sen skollunch, hål i gatan, träd som ramlat ner, brunnslock som saknas. Tipsens relevans bedöms av den utsedde handläggaren och det finns inga instruktioner om hur tipsen ska gallras. Det verkar inte heller finnas någon övervakning för att säkerhetsställa att alla inkomna tips har hanterats. Tips skulle kunna raderas eller inte hanteras på grund av misstag.

Vi kan konstatera att även om Kommunen i instruktionerna på hemsidan har skrivit att inga sk individärende får rapporteras in har totalt 80 st. individärenden kommit in via e-post eller webbformuläret. Totalt är det endast 12 av totalt 213 tips som enligt bedömning har avsett misstanke om oegentligheter.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att majoriteten av ärenden som inkommit i Kommunens Visselblåsarsystem inte avser den typ av tips om allvarliga oegentligheter, som skall hanteras i ett effektivt visselblåsarsystem. En av orsakerna till detta kan vara avsaknaden av information kring syftet med systemet vid dess införande.

Eftersom det endast finns en person som hanterar tipsen på Kommunen finns det risk för att t ex uppgifter skulle kunna tas bort eller missas p g a misstag. Det finns även en risk för att uppgifter inte hanteras och bedöms snarast möjligt.