

§ 66

Yttrande över kommunrevisionens granskning av visselblåsarfunktionen

KSN-2024-00637

Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar

1. **att** återremittera ärendet till kommunledningskontoret för att utveckla kommunstyrelsens yttrande med skrivningar om hur kommunrevisionens rekommendationer kommer att omhändertas.

Sammanfattning

Kommunrevisionen har med utgångspunkt i revisionsplan för år 2023 uppdragit åt PwC att granska kommunens visselblåsarfunktion, i syfte att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig funktion i enlighet med gällande lagstiftning. Den sammantagna bedömningen i revisionsrapporten är att kommunstyrelsen inte har säkerställt en ändamålsenlig visselblåsarfunktion.

Av yttrandet framgår att kommunrevisionens granskning i allt väsentligt gällt den arbetsprocess för visselblåsning som sedan den 1 februari 2024 ersatts med en ny arbetsprocess. Den nya arbetsprocessen för visselblåsning bedöms svara mot lagens krav och möter revisionens synpunkter.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 6 mars 2024
- Bilaga 1, Yttrande över kommunrevisionens granskning av visselblåsarfunktionen

Yrkanden

Ehsan Nasari (C), Therez Almerfors (M) och Jonas Segersam (KD) yrkar att ärendet återremitteras till kommunledningskontoret för att utveckla kommunstyrelsens yttrande med skrivningar om hur kommunrevisionens rekommendationer kommer att omhändertas.

Kommunstyrelsens arbetsutskott
Protokollsutdrag

Datum:
2024-03-26

Beslutsgång

Ordföranden finner att arbetsutskottet bifaller Ehsan Nasari (C) med fleras återremissyrkande.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2024-03-26

Diarienummer:
KSN-2024-00637

Handläggare:
Anders Fridborg

Yttrande över kommunrevisionens granskning av visselblåsarfunktionen

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen i enlighet med ärendets bilaga 1.

Ärendet

Kommunrevisionen har med utgångspunkt i revisionsplan för år 2023 uppdragit åt PwC att granska kommunens visselblåsarfunktion, i syfte att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig funktion i enlighet med gällande lagstiftning. Den sammantagna bedömningen i revisionsrapporten är att kommunstyrelsen inte har säkerställt en ändamålsenlig visselblåsarfunktion.

Av yttrandet framgår att kommunrevisionens granskning i allt väsentligt gällt den arbetsprocess för visselblåsning som sedan den 1 februari 2024 ersatts med en ny arbetsprocess. Den nya arbetsprocessen för visselblåsning bedöms svara mot lagens krav och möter revisionens synpunkter.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret.

Föredragning

Kommunrevisionens granskning av kommunens funktion för visselblåsning identifierar tydliga avvikelser mellan lagstiftning och visselblåsarfunktionen fram till och med januari 2024. Det har varit ett känt utvecklingsområde och anmärkningar i det hänseendet är rimligt och väntat. Som kommunrevisionen konstaterar har dock kommunen, i samband med att granskningen avslutades, infört en ny

visselblåsarfunktion; ett arbete som påbörjats innan och pågått parallellt med granskningen.

Kommunen var tidigt ute med en första visselblåsarfunktion, och den som funnits under lång tid har skapat tydliga mervärden trots att den inte varit fullt utvecklad i enlighet med den nu gällande lagstiftningen. Att den funnits, att den varit funktionell utifrån tidigare normer och löpande omhändertagit tips även från andra än den krets som omfattas av den nya lagen, har varit bidragande orsaker till att en ny funktion försenats. Även upphandlingen av ett IT-system som stöd för processen har bidragit till förseningen.

Det är dock i allt väsentligt denna, den gamla funktionen, som revisionsrapporten granskar. Det finns uttalanden i rapporten som rör kommunens nya funktion för visselblåsning. Det skapar en otydlighet rörande granskningens verkliga omfattning.

Av stor väsentlighet för fortsatt arbete med den nya visselblåsarfunktionen är dock revisionens påpekande om hur okänd den tidigare funktionen varit. Detta har också identifierats under processen med att införa den nya funktionen, vilket föranlett att det förts in som ett kontrollmoment i internkontrollplanen och olika informationsinsatser genomförs.

Kommunstyrelsens uppfattning är att genom införandet av den nya visselblåsarfunktionen har de åtgärder som revisionen ansett nödvändiga antingen redan vidtagits, är pågående eller planerade i närtid. Kommunstyrelsen välkomnar granskningar som grund för att kvalitetssäkra och utveckla kommunens verksamhet, men menar avslutningsvis att denna gransknings genomförande med dess bitvis oklara omfattning, kombinerat med den korta svarstiden, har begränsat nyttan och användbarheten av granskningen i fråga.

Ekonomiska konsekvenser

Inga med föreliggande förslag till beslut.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 26 mars 2024
- Bilaga 1, Yttrande över kommunrevisionens granskning av visselblåsarfunktionen

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör och
biträdande stadsdirektör

Kommunstyrelsen
Yttrande

Datum:
2024-03-26

Diarienummer:
KSN-2024-00637

Handläggare:
Anders Fridborg

Kommunrevisionen
kommunrevisionen@uppsala.se
Ert dnr KRN-2023-00023
kommunrevisionen@uppsala.se

Yttrande över kommunrevisionens granskning av visselblåsarfunktion

Kommunrevisionen har med utgångspunkt i revisionsplan för år 2023 uppdragit åt PwC att granska kommunens visselblåsarfunktion, i syfte att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig visselblåsarfunktion i enlighet med gällande lagstiftning. Den sammantagna bedömningen i revisionsrapporten är att kommunstyrelsen inte har säkerställt en ändamålsenlig funktion. Som kommunrevisionen konstaterar har dock kommunen, i samband med att granskningen avslutades, infört en ny visselblåsarfunktion; ett arbete som påbörjats innan och pågått parallellt med granskningen.

Att granskningen identifierar tydliga avvikelser mellan lagstiftning och visselblåsarfunktionen fram till och med januari 2024 är rimligt och väntat och förtjänar att påpekas. Den funktion som PwC granskat infördes relativt tidigt jämfört med många andra kommuner och skapade då tydliga mervärden trots att den inte var fullt utvecklad i enlighet med nuvarande lagstiftning. Att den funnits, att den varit funktionell utifrån tidigare normer och löpande omhändertog även externa tips även från andra än den krets som omfattas av den nya lagen, har varit bidragande orsaker till att en ny funktion försenats, vilket granskningen skulle kunna lyfta tydligare. En annan försening har uppstått i och med upphandlingen av ett anpassat IT-stöd för processen tog längre tid än väntat.

Vidare är revisionsrapporten till viss del svårtillgänglig då den blandar perspektiven av det gamla arbetssättet och, i någon mån, den nyligen införda funktionen med dess tillhörande IT-stöd för processen. Det är därför svårt att i alla delar förstå om kritiken riktas mot det gamla och vari eventuell kritik mot det nya systemet ligger, särskilt som rapporten inledningsvis tydliggör att det handlar om att en granskning av den nuvarande visselblåsarfunktionen. Att, som det beskrivs i revisionens missiv, justera rapporten och dess bedömningar till den nya funktionen ”i den mån det har varit möjligt” skapar en otydlighet rörande granskningens omfattning. Detta bör förtydligas, liksom att kommunen har infört en ny hantering som inte omfattas av granskningen.

Av vikt och relevans i revisionens rapport är dock att det befintliga systemet inte varit tillräckligt känt i organisationen. Den enkätundersökning som gjorts inom ramen för granskningen visar att mer än sextio procent av de svarande angav att de inte erhållit någon information om kommunens visselblåsarfunktion de senaste två åren eller upplevde att kommunens visselblåsarfunktion var känd inom organisationen. Detta är också i linje med vad kommunen redan identifierat som ett utvecklingsområde under arbetet med den nya funktionen.

Redan i december 2023 beslutade kommunstyrelsen att införa ett kontrollmoment i internkontrollplanen för att följa upp medvetenhet hos medarbetare om den nya lagen för visselblåsning och kännedom om hur de kan visselblåsa. Uppföljningen kommer att ske med en enkät (stickprov) till medarbetare och redovisas i årsredovisningen. Ett kommunikationspaket har också nyligen distribuerats för information på arbetsplatsträffar och en nyhet på Insidan har meddelat om det nya systemets införande.

Kommunstyrelsens uppfattning är att genom införandet av den nya visselblåsarfunktionen har de åtgärder som revisionen ansett nödvändiga antingen redan vidtagits, är pågående eller planerade i närtid. Den nya funktionens mandat, ansvar och oberoende är tydliggjort, olika kontaktmöjligheter till visselblåsarfunktionen är etablerade och dokumentation av processer och rutiner framtagen eller under framtagande.

Kommunstyrelsen välkomnar granskningar som grund för att kvalitetssäkra och utveckla kommunens verksamhet, men menar avslutningsvis att denna gransknings genomförande med dess bitvis oklara omfattning, kombinerat med den korta svarstiden, har begränsat nyttan och användbarheten av granskningen i fråga.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

John Hammar
Sekreterare

Granskning av visselblåsarfunktionen

PwC har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av visselblåsarfunktionen i syfte att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig visselblåsarfunktion i enlighet med gällande lagstiftning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Det kan konstateras att kommunen, i samband med att granskningen avslutades i början av februari 2024, införde en ny visselblåsarfunktion. Mot bakgrund av att denna infördes kort inpå slutförandet av granskningen av rapporten har rapporten och dess bedömningar, i den mån det har varit möjligt, justerats baserat på ny tillgänglig information.

Sammantaget är vår bedömning att kommunstyrelsen **inte har** säkerställt en ändamålsenlig visselblåsarfunktion i enlighet med gällande lag.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen följande:

- Tydliggöra visselblåsarfunktionens mandat, ansvar och oberoende.
- Tillse att visselblåsarfunktionen kompletteras med information rörande muntlig rapportering samt möjlighet för rapporterande person att begära fysiskt möte.
- Tillse att det finns adekvat styrdokumentation framtagen.
- Komplettera både intranätet, hemsidan och eventuell styrdokumentation 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.
- Ta fram en intern rutinbeskrivning som tydligt beskriver hur ärenden ska hanteras och utredas, när en extern utredning bör tillsättas samt hur en eventuell jävsproblematik hanteras.

- Genomför informationskampanj eller enklare utbildning för personalen i syfte att öka kännedomen kring funktionen samt se över vilken information som ges till nyanställda, underleverantör eller inhyrd personal.
- Formalisera och implementera en process för uppföljning av att visseblåsarfunktionen fungerar, hanteras på avsett sätt samt är känd i organisationen.
- Implementera regelbunden rapportering av statistik över inkomna tips och dess ärendehantering till kommunstyrelsen eller annan lämplig instans inom kommunen.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från kommunstyrelsen senast 2024-04-05 till kommunrevisionen@ uppsala.se.

Rapporten utgör ett underlag för revisionens bedömning i ansvarsprövningen varför tidsramarna inte kan överskridas. Revisionen har för avsikt att följa upp granskningen igen under hösten 2024.

För kommunrevisionen

Berit Danielsson, ordförande

Kajsa Wejryd, vice ordförande

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen. Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller via valideringstjänsten på sign.uppsala.se. Där återfinns även information om hur du installerar det utfärdarcertifikat som krävs för att PDF-läsaren ska kunna validera alla delar av underskriften.

Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.

Underskrift 1

Namn: BERIT ANNE-MARIE DANIELSSON
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: ordförande
Datum och tid: 2024-02-19 14:57:53 GMT+01:00
Transaktions-ID: 9b2c16cc8db34b938df4899d048f5a0c

Underskrift 2

Namn: KAJSA WEJRYD
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: Vice ordförande
Datum och tid: 2024-02-19 15:01:51 GMT+01:00
Transaktions-ID: 0b2565b9199a4dafb3e0d52a3371f736

Visselblåsarfunktion

Uppsala kommun

Februari 2024

Lisa Löfgren, Specialist Forensics

Lena Salomon, Certifierad kommunal revisor, kvalitetssäkrare

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Introduktion	6
lakttagelser och bedömningar	8
Revisionell bedömning	17

Sammanfattning

Uppsala kommun har sedan 2015 haft en funktion som har fungerat som visseblåsarfunktion, och kommunen införde i februari 2024 en ny visseblåsarfunktion.

De förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har utifrån risk och väsentlighet beslutat att genomföra en granskning av kommunens visseblåsarfunktion.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig visseblåsarfunktion i enlighet med gällande lag.

Det kan konstateras att kommunen, i samband med att granskningen avslutades i början av februari 2024, införde en ny visseblåsarfunktion. Mot bakgrund av att denna infördes kort inpå slutförandet av granskningen av rapporten har rapporten och dess bedömningar, i den mån det har varit möjligt, justerats baserat på ny tillgänglig information.


Sammantaget är vår bedömning att kommunstyrelsen **inte har** säkerställt en ändamålsenlig visseblåsarfunktion i enlighet med gällande lag.

Bedömningar mot revisionsfrågor

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Har kommunstyrelsen fattat beslut om att införa en visseblåsarfunktion i så god tid att den fanns på plats när krav om visseblåsarfunktion trädde i kraft?	Ej uppfyllt ●
2. Uppfyller kommunens visseblåsarfunktion kraven enligt visseblåsarlagen?	Ej uppfyllt ●
3. Finns information om visseblåsarfunktionen lättillgänglig för personalen?	Delvis uppfyllt ●
4. Har informationsinsatser genomförts för att göra personalen medveten om visseblåsarfunktionen?	Ej uppfyllt ●
5. Följer kommunstyrelsen upp att visseblåsarfunktionen fungerar, hanteras på avsett sätt och är känd i organisationen?	Ej uppfyllt ●

6. Hanteras ärenden i visselblåsarfunktionen på ett adekvat sätt? Ej bedömd

7. Har kommunen genomfört de förbättrande åtgärderna som framfördes i PwCs granskning? Delvis uppfyllt 

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra visselblåsarfunktionens mandat, ansvar och oberoende
- Tillse att visselblåsarfunktionen kompletteras med information rörande muntlig rapportering samt möjlighet för rapporterande person att begära fysiskt möte.
- Tillse att det finns adekvat styrdokumentation framtagen
- Komplettera både intranätet, hemsidan och eventuell styrdokumentation 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.
- Ta fram en intern rutinbeskrivning som tydligt beskriver hur ärenden ska hanteras och utredas, när en extern utredning bör tillsättas samt hur en eventuell jävsproblematik hanteras.
- Genomför informationskampanj eller enklare utbildning för personalen i syfte att öka kännedomen kring funktionen samt se över vilken information som ges till nyanställda, underleverantör eller inhyrd personal.
- Formalisera och implementera en process för uppföljning av att visselblåsarfunktionen fungerar, hanteras på avsett sätt samt är känd i organisationen.
- Implementera regelbunden rapportering av statistik över inkomna tips och dess ärendehantering till kommunstyrelsen eller annan lämplig instans inom kommunen.

Inledning

Bakgrund

Arbetet med att förebygga, upptäcka och hantera korruption, oegentligheter och allvarliga missförhållanden innefattar många åtgärder. En väl fungerande utredningsfunktion/visselblåsarsystem ("visselblåsarfunktion") är en viktig del i det arbetet.

Den 29 september 2021 fattade Riksdagen beslut om att anta en ny lag, Lagen om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden vilken trädde i kraft den 17 december 2021. Den nya lagen bygger på ett tvingande EU-direktiv och innehåller bland annat krav på inrättande av särskilt utformade visselblåsarfunktioner och förfaranden. Kraven i lagen omfattar även kommuner och regioner där en visselblåsarfunktion skall finnas på plats sedan den 17 juli 2022.

Lagen medger att en visselblåsarfunktion även kan involvera en extern part som utför delar av visselblåsarfunktionen. En visselblåsarfunktion i en kommun kan även delas med t.ex. kommunala bolag.

PwCs granskning som genomfördes 2021 innehöll ett antal rekommendationer kring förbättringar av kommunens dåvarande visselblåsarfunktion inför införandet av visselblåsarlagen. Sedan dess har kommunen fattat beslut kring att införa en ny visselblåsarfunktion och upphandlat ett nytt visselblåsarsystem, vilken implementerades den 2 februari 2024.

Avsaknaden av en ändamålsenlig visselblåsarfunktion medför en risk att lagens krav inte efterlevs men även en risk att kommunens förebyggande arbete mot oegentligheter inte blir adekvat, vilket i sin tur kan resultera i såväl förtroendeskada som ekonomiska skador. Därav är det även av stor vikt att funktionen är väl känd i organisationen och att potentiella användare känner förtroende för funktionen.

De förtroendevalda revisorerna har utifrån en bedömning av risk och väsentlighet beslutat att genomföra en granskning av kommunens nuvarande visselblåsarfunktion.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig visselblåsarfunktion i enlighet med gällande lag. Granskningens syfte besvaras genom följande revisionsfrågor;

- Har kommunstyrelsen fattat beslut om att införa en visselblåsarfunktion i så god tid att den fanns på plats när krav om visselblåsarfunktion trädde i kraft?
- Uppfyller kommunens visselblåsarfunktion kraven enligt visselblåsarlagen?
- Finns information om visselblåsarfunktionen lättillgänglig för personalen?
- Har informationsinsatser genomförts för att göra personalen medveten om visselblåsarfunktionen?

- Följer kommunstyrelsen upp att visselblåsarfunktionen fungerar, hanteras på avsett sätt och är känd i organisationen?
- Hanteras ärenden i visselblåsarfunktionen på ett adekvat sätt?
- Har kommunen genomfört de förbättrande åtgärderna som framfördes i PwCs granskning?

Revisionskriterier

- Kommunallag 6:6
- Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden ("visselblåsarlagen")

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att avse kommunstyrelsen som revisionsobjekt. Eventuella visselblåsarfunktioner i kommunala bolag omfattas ej.

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med ansvariga tjänstepersoner för kommunens visselblåsarfunktion, insamling och genomgång av relevanta styrdokument, och övriga underlag.

Granskningen omfattar även genomgång av systemlösning och information på kommunens hemsida och intranät samt stickprovvis genomgång av ärendehantering.

Intervjuer har genomförts med följande personer:

- Lena Grapp - Stadsjurist för Uppsala kommun
- Anders Fridborg - Säkerhetschef på Uppsala kommun
- Thomas Backlund - Enhetschef samt ansvarig för kommunens gemensamma redovisningsfunktion
- Marcus Persson - Projektledare för upphandlingen av nytt IT-stöd för visselblåsning
- Maria Ahgren - Planering- och kvalitetschef

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

I syfte att fastställa kännedom om visselblåsarfunktionen har en enkät också skickats ut till ett urval av anställda. Urvalet uppgick till 1 500 personer, varav 484 personer (32 procent) besvarade enkäten i sin helhet. Vi har även tagit hjälp av Uppsala kommun för att iförväg informera om enkätundersökningen avseende visselblåsarfunktionen inför enkätutskicket.

En ny visselblåsarfunktion infördes av kommunen på den externa webbsidan, i samband med att granskningen avslutades, den 2 februari 2024. I den mån det varit möjligt har nytillkommen information om denna lagts in under respektive revisionsfråga.

Introduktion

Visselblåsarfunktion

Att ha en visselblåsarfunktion är en viktig del i en organisations arbete med att förebygga oegentligheter. Det vi kan se när vi undersöker frågan kring hur oegentligheter upptäcks i organisationer är att det inte främst upptäcks genom interna kontrollmekanismer utan via tips från visselblåsare och detta stämmer även överens med vad IMM, Institutet mot mutor, noterar i sina undersökningar.

Visselblåsarlagen

Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden ("visselblåsarlagen") trädde i kraft i december 2021 och har som syfte att en bred krets av personer ska kunna rapportera om oegentligheter samt, när de gör detta, skyddas mot repressalier. Lagen ställer krav på att samtliga offentliga verksamheter skulle ha en intern rapporteringskanal på plats 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.

Rapporterande personer skall kunna larma om missförhållanden både i en intern rapporteringskanal (såsom Uppsala kommuns visselblåsarfunktion) och till särskilt utsedda myndigheter (externa rapporteringskanaler).

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 vilken har uppdaterats i och med införandet av visselblåsarlagen.

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 skälig utsträckning om åtgärder som har vidtagits till följd av rapporteringen inom 3 månader. Det måste även ges en bekräftelse på att rapporten mottagits inom 7 dagar.

Det finns även i lagen beskrivet att verksamhetsutövaren (i detta fall Uppsala 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.

Då en visseblåsarfunktion ofta kan innebära att känslig information såsom personuppgifter lagras innehåller även lagen bestämmelser kring lagring av personuppgifter. Personuppgifter som uppenbart inte är relevanta för handläggningen av en viss rapport får inte samlas in och ska raderas snarast möjligt om de har samlats in. Personuppgifter som förekommer i en inkommen rapport får lagras i upp till två år efter att ärendet avslutas.

Granskningsresultat

1. Har kommunstyrelsen fattat beslut om att införa en visselblåsarfunktion i så god tid att den fanns på plats när krav om visselblåsarfunktion trädde i kraft?

lakttagelser

I samband med tidigare granskning av visselblåsarfunktionen som genomfördes år 2021 erhöles ett tjänstemannabeslut som fattades den 12 mars 2015. Nedan följer beskrivningen av beslutet.

Tjänstemannabeslutet rörde inrättandet av en funktion för internutredningar (beslut KSN-2015-0316). Beslutet fattades av, vid tidpunkten, biträdande stadsdirektören och säkerhetschef. Beslutet anmäldes i kommunstyrelsen den 15 april 2015. Beslutet uppger att det är "viktigt att alla misstänkta överträdelser identifieras och vid behov utreds på ett betryggande och objektiva sätt". Av beslutet framkommer bl.a. att:

- Internutredningar utförs eller styrs av internutredningsfunktionen om inte stadsdirektören eller biträdande stadsdirektören i enskilt fall beslutar annat.
- Säkerhetschefen är ansvarig för internutredningsfunktionen.
- Internutredningsfunktionen ska informera ansvarig chef eller motsvarande samt personalorganisationerna om inledd internutredning så snart detta är möjligt.
- Chefer inom kommunen och dess bolag ska vid behov bistå internutredningsfunktionen med resurser.
- Varje chef inom kommunen och dess bolag ska anmäla misstänkta överträdelser till internutredningsfunktionen.
- Kommunen ska tillhandahålla möjligheter för allmänheten att anonymt anmäla misstänkta överträdelser.

Vidare framgår att internutredningsfunktionen och möjligheten att anmäla misstänkta missförhållanden riktar sig både till anställda och allmänheten genom skrivningarna:

- Samtliga anställda och inhyrd personal vid kommunen och dess bolag ska informeras om internutredningsverksamhetens förekomst och utformning.
- Allmänheten ska informeras om möjligheterna att anmäla misstänkta överträdelser.

I beslutet finns också skrivningar gällande hanteringen av inkomna anmälningar om missförhållanden:

- Anmälan som inkommer till kommunen ska hanteras som allmän handling. Chef bör mottaga anmälan som lämnas muntligen via telefon eller genom besök vid kontor. Noggranna tjänsteanteckningar ska göras och tillföras ärendet.
- Registrator ska vidarebefordra anmälan till internutredningsfunktionen i igenklistrat kuvert med uppgift om vem som tagit emot och registrerat försändelsen.
- Internutredningsfunktionen ska förvara inkomna och upprättade handlingar ordnade och åtkomstskyddade för obehörig.

- Sedvanlig sekretessprövning ska göras vid begäran om utlämning av anmälan.

Av beslutet framgår att internutredningsfunktionens verksamhet också avser:

- arbete med att förebygga överträdelser och
- arbete med att upptäcka och granska misstänkta överträdelser mot lagar, förordningar och föreskrifter som kommunens anställda och inhyrd personal har att följa samt kommunens interna riktlinjer, policy- och övriga styrdokument och att
- Internutredningsfunktionen ska använda logguppgifter för att förebygga, upptäcka och granska förekomsten av misstänkta överträdelser.

Utöver tjänstemannabeslutet från 2015 har inget annat beslut angående en utredningsfunktion fattats.

Bedömning

PwC bedömer revisionsfrågan som **ej uppfylld**. Bedömningen grundar sig i att det inte fattats ett beslut om att införa visselblåsarfunktion i samband att lagen trädde i kraft och utifrån de krav som lagen ställer. Tjänstemannabeslutet från 2015 berör inte en visselblåsarfunktion i enlighet med lagens mening, beslutet beaktar alltså inte en visselblåsarfunktion utan rör snarare internutredningar generellt.

När lagen trädde i kraft kan vidare konstateras att kommunen hade en funktion som inte uppfyllde lagkrav gällande exempelvis möjlighet till muntlig och fysisk rapportering samt information som lämnas till rapporterade personer.

2. Uppfyller kommunens visselblåsarfunktion kraven enligt visselblåsarlagen?

lakttagelser

Kommunens visselblåsarfunktion, vilken var gällande för tiden då granskningen genomfördes, bestod av ett webbformulär som nåddes via kommunens externa hemsida. Av texten på kommunens hemsida framgick att man via funktionen kan anmäla misstanke om mutor, jäv eller tjänstefel, samt om man misstänker att en verksamhet i kommunen inte sköts på rätt sätt. Av hemsidan framgick vidare att ärenden som gäller privatpersoner, exempelvis beslut om förskoleplats eller bygglov, inte skulle rapporteras in via den funktionen. Vid tidpunkten för genomförandet av granskningen fanns ingen framtagen policy eller annan dokumentation som tydligt beskrev kommunens systemlösning samt hur rapportering går till.

I samband med att man fyllde i webbformuläret informeras den rapporterade personen om att personuppgifter samlas in enligt dataskyddsförordningen och att uppgifterna samlas in för att hantera misstanke om mutor eller jäv, vilket sker utifrån den rättsliga grunden myndighetsutövning.

Enligt intervjuade inkom ärenden som skickas in via webbformuläret till registratorerna som är ansvariga för att vittja brevlådan, webbformuläret är således kopplat till registratorn. Från registratorn slussades ärendena till kommunstyrelsens ärendeserie i diariet i Public 360 och därefter tilldelas ärendena till stadsjuristen. I detta skede fick

stadsjuristen notifiering om att det har öppnats upp ett ärende, varigenom stadsjuristen kunde klicka sig in i ärendehanteringssystemet (kommunens vanliga diariesystem, Public 360).

Således kan konstateras att förutom stadsjuristen hade även registratorer tillgång och kunde läsa ärendet då de har en roll som innebär att de kan se allt i diariet, stadsjuristen menar dock att de inte läste ärendena.

Om stadsjuristen bedömde att någon annan borde ha tillgång till ett ärende kunde dessa personer läggas till som handläggare i systemet. Mottagargruppen bestod av stadsjuristen som primär mottagare samt kommunens förhandlingschef och redovisningschef vilka bistod med stöd kring bedömning och hantering vid behov. Oftast deltog även någon från avdelningen Trygghet, säkerhet och beredskap i samband med utredningar och hantering av ärenden.

Det fanns inget särskilt telefonnummer / röstbrevlåda dedikerad för mottagning av muntligt inrapporterade visselblåsarärenden. Enligt stadsjuristen fanns detta tidigare när ansvaret för visselblåsarfunktionen låg på säkerhetsavdelningen. Efter att stadsjuristen tog över ansvaret 2016 togs detta bort då en person ensam inte hade möjlighet att hantera meddelanden i röstbrevlådan.

Den 2 februari 2024 publicerades kommunens nya visselblåsarfunktion på dess externa hemsida och enligt dokumentation erhållen från Uppsala kommun finns den nya funktionen även tillgänglig på intranätet. Då funktionen implementerades så pass kort inför lämnandet av rapporten har den inte kunnat gås igenom närmare vad gäller funktionalitet och hur systemet är uppbyggt. Rapportering sker genom ett formulär där den rapporterade personen guidas genom ett antal frågor.

I samband med rapportering uppges att den rapporterade personen erhåller en länk / kod 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.

Den nya sidan på kommunens hemsida genom vilken man når visselblåsarfunktionen innehåller mer utförlig information än tidigare. Utöver information om återkoppling framgår bl.a information om att en oberoende enhet inom Uppsala kommun tar emot och bedömer ärenden, samt information om repressaliesskydd och konfidentialitet.

Det har kommit till vår kännedom, under pågående granskning, att den nya ansvariga enheten för visselblåsarfunktionen, Trygghet, säkerhet och beredskap, kommer att ansvara för att ta fram interna styrdokument. Några nya styrdokument avseende den nya visselblåsarfunktionen har inte erhållits i samband med vår granskning.

Bedömning

PwC bedömer därmed revisionsfrågan som **ej uppfylld**.

Baserat på intervjuer och tillhandahållen dokumentation har det identifierats ett antal punkter där utformningen av kommunens *tidigare visselblåsarfunktion*, den som gällde fram till den 2 februari 2024, inte har varit i linje med bestämmelserna i visselblåsarlagen. Vår bedömning baseras även på iakttagelser gällande den *nya visselblåsarfunktionen* som infördes den 2 februari 2024.

Enligt visselblåsarlagen ska verksamhetsutövaren utforma sina interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning så att den rapporterade personen bland annat kan "rapportera både skriftligt och muntligt och, om så begärs, vid ett fysiskt möte inom en skälig tid."

Den nya visselblåsarfunktionen ger ingen tydlig information om på vilket sätt varken muntlig eller fysisk rapportering ska gå till. På kommunens hemsida anges ett telefonnummer, detta framgår dock under ett stycke som rör lämnade av synpunkter och klagomål kring hantering av kommunala verksamheter. Det angivna telefonnumret tolkas därmed inte kopplas till visselblåsning utan klagomålshantering.

Det framgår inte heller i den nya visselblåsarfunktionen hur en rapporterad person ska gå tillväga för att begära ett fysiskt möte.

I visselblåsarlagen framgår vidare att information till anställda ska ges gällande

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

Det finns i den nya visselblåsarfunktionen inte någon hänvisning till hur rapportering ska göras till behöriga myndigheter via externa rapporteringskanaler på kommunens hemsida.

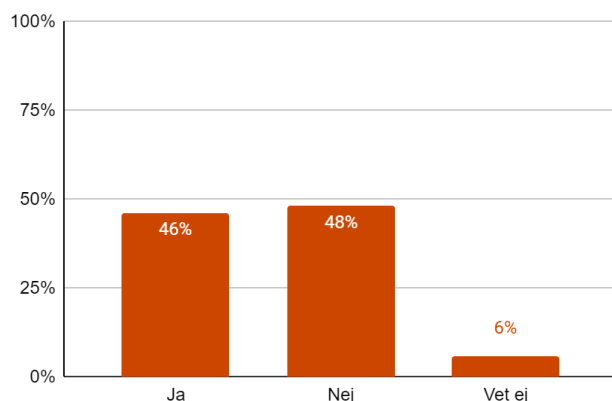
3. Finns information om visselblåsarfunktionen lättillgänglig för personalen?

Iakttagelser

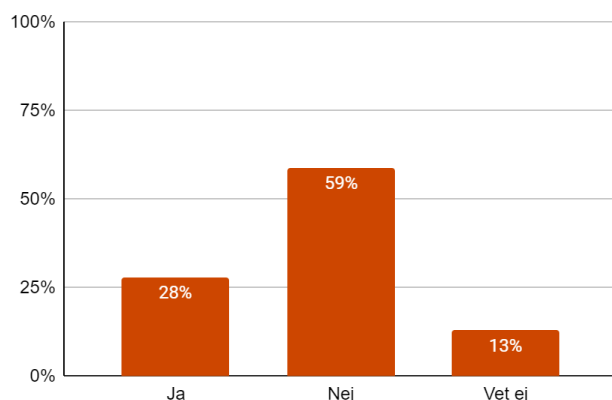
Den nya visselblåsarfunktionen finns tillgänglig både via kommunens intranät och kommunens externa hemsida. PwC har dock noterat att informationen som framkommer på den externa hemsidan är bristfällig och informationen bedöms inte som tillräcklig sett utifrån den kravställning som framkommer i lagen. Se revisionsfråga 2 ovan för ytterligare detaljer (gäller bl.a muntlig och fysisk rapportering samt rapportering till externa myndigheter).

PwC har i samband med granskningen genomfört en enkätundersökning gällande visselblåsarfunktionen. Av de som svarade på enkäten (484 personer) kan konstateras att 48 procent angav att de inte hade kännedom om att det finns en visselblåsarfunktion i Uppsala. Vidare angav 59 procent att de inte visste var de kunde hitta kommunens visselblåsarfunktion.

Har du kännedom om att det finns en visselblåsarfunktion i Uppsala kommun?



Vet du var du hittar kommunens visselblåsarfunktion?



Bedömning

PwC bedömer revisionsfrågan som **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i att hemsidan ger användaren av visselblåsarfunktionen information om flera viktiga aspekter såsom vilken typ av omständigheter som kan anmälas samt information om anonymitet, sekretess och personuppgifter. Det finns dock möjlighet till förbättring i och med att informationen inte bedöms täcka samtliga krav som framgår av lagen. Vi konstaterar vidare utifrån enkätundersökningen att kännedomen om att det finns en visselblåsarfunktion och var man hittar den är låg.

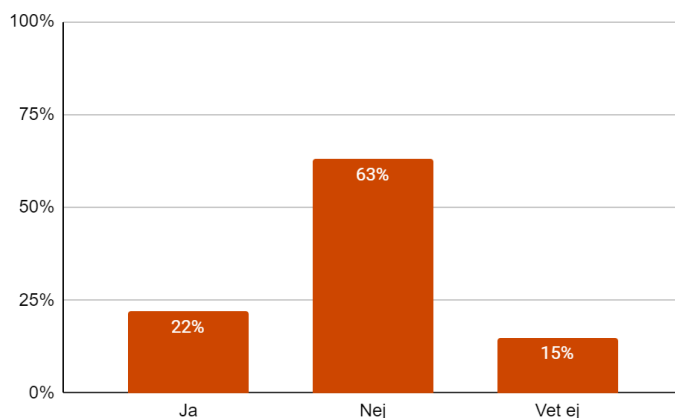
4. Har informationsinsatser genomförts för att göra personalen medveten om visselblåsarfunktionen?

lakttagelser

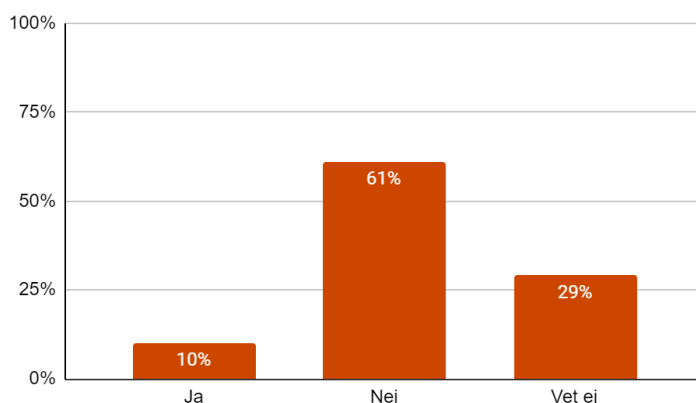
Enligt intervjuer har inga informationsinsatser gjorts kring visselblåsarfunktionen sedan 2015, och PwC har inte erhållit dokumentation som visar att någon särskild information rörande visselblåsarfunktionen kommunicerades i samband med att lagen trädde i kraft i juli 2022. I samband med att den nya visselblåsarfunktionen implementerades den 2 februari 2024 publicerades information om detta på kommunens intranät.

Av genomförd enkätundersökning framgår att 63 procent av de svarande angav att de inte hade erhållit någon information om kommunens visselblåsarfunktion de senaste två åren och 61 procent angav även att de inte upplevde att kommunens visselblåsarfunktion var känd inom organisationen.

Har du har erhållit information av kommunen om visselblåsarfunktionen under de senaste två åren?



Upplever du att visselblåsarfunktionen är känd inom din organisation?



Bedömning

PwC bedömer frågan som **ej uppfylld**.

PwC noterar att det finns anledning för Uppsala kommun att öka kännedomen om visseblåsarfunktionen inom organisationen, exempelvis via en informationskampanj till de anställda.

5. Följer kommunstyrelsen upp att visseblåsarfunktionen fungerar, hanteras på avsett sätt och är känd i organisationen?

lakttagelser

Under granskningen har det framkommit att ingen formell uppföljning har skett sedan funktionen har funnits på plats 2015. Enligt PwCs förståelse finns inte heller någon formaliserad process för uppföljning implementerad och kommunstyrelsen har inte planerat för någon uppföljning i närtid.

Bedömning

PwC bedömer revisionsfrågan som **ej uppfylld**.

6. Hanteras ärenden i visseblåsarfunktionen på ett adekvat sätt?

lakttagelser

Initialt, i samband med tjänstemannabeslutet från 2015 som togs fram av dåvarande säkerhetschef och biträdande stadsdirektör, låg ansvaret för mottagande och hantering av inkomna ärenden på enheten Trygghet, säkerhet och beredskap. År 2016 flyttades ansvaret till stadsjuristen, sedan dess har stadsjuristen varit ansvarig mottagare.

Som beskrivits i rapporten ovan har den tidigare visseblåsarfunktionen utgjorts av stadsjuristen samt en vidare mottagargrupp som bestående av kommunens förhandlingschef samt redovisningschef vilka har stöttat vid behov kring exempelvis bedömning och hantering. Vid behov har även någon från Trygghet, säkerhet och beredskap deltagit i samband med utredningar och ärendehantering beroende på ärendets karaktär.

Under tiden stadsjuristen var ansvarig mottagare av visseblåsarärenden har stadsjuristen löpande tagit kontakt med de kompetenser som ansetts behövas i samband med hantering av ärenden, på så vis har konstellationen/staben om stadsjuristen, förhandlingschefen och redovisningschefen samt arbetsrutinen för mottagande och hantering av inkomna ärenden informellt vuxit fram. Det informella arbetssättet har sedan dess fortsatt.

Om ett ärende har bedömts som ett visselblåsarärende har stadsjuristen meddelat detta till diariet, som därefter har lagt sekretess på ärendet. Enligt stadsjuristen har man varit generös med denna bedömning, och även om man inte vet huruvida den rapporterade personen är en anställd eller ej antas att det är en medarbetare som har skickat in anmälan.

Om en rapporterad person genom webbformuläret har angivit att man vill ha återkoppling och har lämnat sina kontaktuppgifter har återkoppling skett enligt stadsjuristen. Om det bara finns exempelvis en epostadress angiven vilken förefaller vara påhittad och man inte specifikt har angivit att man vill ha återkoppling har det inte skett enligt stadsjuristen.

Då den nya visselblåsarfunktionen infördes den 2 februari 2024 har det inte varit möjligt att utröna hur ärendehantering är tänkt att ske. Även om ansvaret för den nya funktionen ligger under Trygghet, säkerhet och beredskap kommer hantering och utredning av ärenden enligt säkerhetschefen behöva ske tillsammans med andra kompetenser såsom HR/arbetsrättsliga enheten, juridik och ekonomi. Enligt säkerhetschefen behöver kommunen därmed besluta om en ny uppsättning av internutredningsfunktion, likt den konstellationen som funnits inom den tidigare visselblåsarfunktionen.

På kommunens hemsida för den nya visselblåsarfunktionen anges att mottagarna hanterar visselblåsarrapporter på ett sätt som säkerställer konfidentiell behandling av personuppgifter, hur detta sker har dock inte gått att fastställa inom ramen för denna granskning.

I samband med granskningen har vi erhållit en lista över inkomna visselblåsarärenden vilka har inkommit till den tidigare visselblåsarfunktionen. Vi har utifrån detta bett om 10 stickprov på dessa ärenden. Vi efterfrågade denna information första gången i november 2023. Utifrån det underlag vi fått ta del av i granskningen i början av februari 2024, har det ej varit möjligt att göra en bedömning av hur ärendena inkommit, hur man kommit fram till att det är ett visselblåsarärende eller ej, hur man har gått vidare med ärendet och vilka åtgärder vidtogs. I och med detta går det inte att avgöra huruvida ärenden hanteras på ett adekvat sätt.

Bedömning

Revisionsfrågan har **ej kunnat bedömas** då efterfrågad information inte har tillhandahållits.

Detta mot bakgrund av att ej varit möjligt att göra en bedömning av hur ärendena inkommit, hur man har gått vidare med ärendet har hanterats och vilka åtgärder vidtagits. I och med detta går det inte att avgöra huruvida ärenden hanteras på ett adekvat sätt.

7. Har kommunen genomfört de förbättrande åtgärderna som framfördes i PwCs granskning?

lakttagelser

I PwCs rapport från april 2021 framfördes totalt åtta rekommendationer baserat på de iakttagelser som gjorts under granskningen. Nedan följer en sammanställning av rekommendationerna som lämnades då samt en *redovisning i kursiv stil* av vad som har genomförts år 2024.

- Inrätta ett webbaserat visselblåsarsystem som tillåter anonym återkoppling och kommunikation med tipsare.

Per den 2 februari 2024 har kommunen infört ett system som uppges möjliggöra för anonym återkoppling och kommunikation med tipsare.

- Överväga att lägga delar av visselblåsarfunktion externt bl.a. i syfte att tydliggöra visselblåsarfunktionens oberoende och integritet.

Kommunen har valt att lägga den nya funktionen internt via mottagande, bedömning, återkoppling till tipsare m.m.

- Tydliggöra vilka som förväntas använda rapporteringskanalen (anställda, inhyrd personal, allmänheten etc), tydliggöra informationen som ges till användarna i samband med rapportering, exempelvis vad som förväntas rapporteras samt att information är enhetlig oavsett sökväg.

På kommunens hemsida framgår nu information kring vilka personer som förväntas använda kanalen samt information om klagomåls/synpunktshantering.

- Överväga att generellt utöka återkopplingen till tipsaren med information om hur tipset hanterats för att undvika återkommande felrapporteringar.

Det har i dagsläget inte gått att utröna hur återkoppling kommer att utformas i den nya funktionen som kommunen har infört.

- Genomföra informationskampanj eller enklare utbildning för personalen i syfte att upprätthålla en hög vetskap om att funktionen finns samt se över vilken information som ges till nyanställda, underleverantör eller inhyrd personal.

Det har i dagsläget inte framgått om någon informationsinsats har planerats i samband med den nya funktionen implementerats. Det kan konstateras att informationsinsatser inte förefaller ha gjorts i samband med att lagen trädde i kraft i juli 2022 fram tills dess att denna granskning genomfördes.

- Säkerställa att det finns dokumenterade rutiner för hur ärenden ska hanteras och utredas samt hur eventuell jävsproblematik ska hanteras.

Vi har i dagsläget inte erhållit styrdokumentation kopplat till den nya funktionen eller information som gör gällande att den är framtagen, sådan dokumentation har inte funnits framtagen tidigare.

- Tydliggöra visselblåsarsfunktionens mandat, ansvar och oberoende inklusive ansvaret för utredningar gällande andra nämnders ansvarsområden.

Vi har inte erhållit information som gör gällande att detta är klarlagt för tidigare eller den nya visselblåsarfunktionen.

- Implementera regelbunden rapportering av statistik över inkomna tips och dess ärendehantering till kommunstyrelsen eller annan lämplig instans inom kommunen.

Detta har inte gjorts inom ramen för den tidigare visselblåsarfunktionen och vi har inte erhållit information hur detta är tänkt att genomföras framöver.

Bedömning

PwC bedömer revisionsfrågan som **delvis uppfylld**

Revisionell bedömning

Uppsala kommun har sedan 2015 haft en funktion som har fungerat som visseblåsarfunktion, och kommunen införde i februari 2024 en ny visseblåsarfunktion.

De förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har utifrån risk och väsentlighet beslutat att genomföra en granskning av kommunens visseblåsarfunktion.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig visseblåsarfunktion i enlighet med gällande lag.

Det kan konstateras att kommunen, i samband med att granskningen avslutades i början av februari 2024, införde en ny visseblåsarfunktion. Mot bakgrund av att denna infördes kort inpå slutförandet av granskningen av rapporten har rapporten och dess bedömningar, i den mån det har varit möjligt, justerats baserat på ny tillgänglig information.

Sammantaget är vår bedömning att kommunstyrelsen **inte har** säkerställt en ändamålsenlig visseblåsarfunktion i enlighet med gällande lag.

2024-02-16

Lena Salomon
Uppdragsledare

Lisa Löfgren
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från april 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.