

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2025-06-18

Ärendenummer SLK-2025-00682

Handläggare

Anna Ljungkvist

Telefon: 031-368 03 03

E-post: [anna.ljungkvist@stadshuset.goteborg.se](mailto:anna.ljungkvist@stadshuset.goteborg.se)

## Information om mottagningssystem för visselblåsarfunktionen

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Information om att visselblåsarfunktionen avser att justera nuvarande arbetssätt till att den externa leverantören endast tillhandahåller ett mottagningssystem, medan bedömning görs av visselblåsarfunktionen, antecknas.

### Sammanfattning

Göteborgs Stads visselblåsarfunktion har för avsikt att göra vissa justeringar i det sätt på vilket visselblåsningar tas emot. Ärendet syftar till att beskriva hur stadens visselblåsarfunktion har utvecklats sedan den inrättades 2011 och hur den påverkas av lagstiftningen. Fokus ligger särskilt på hur arbetssättet med extern mottagning och delvis extern bedömning vuxit fram, vilka förutsättningar som ändrats i och med visselblåsarlagens införande 2021 samt vilka utmaningar som identifierats i nuvarande modell. Ärendet ligger inom nämndens ansvar att säkerställa att lagkravet på hur den så kallade interna rapporteringskanalen ska vara utformad är uppfyllt. Enligt den alternativa modellen som kommer att införas ska samtliga visselblåsningar först hanteras av visselblåsarfunktionen. I beskrivningen av modellen framgår även planerat arbete med konsekvensanalys. Stadsledningskontoret bedömer att förändringen kommer att bidra till såväl ökad kvalitet som effektivitet, samt minskad administrativ börda för förvaltningar och bolag.

### Bedömning ur ekonomisk dimension

Nuvarande arbetssätt, där en extern leverantör gör en initial bedömning av inkomna visselblåsningar och i vissa fall sänder dem direkt till förvaltningar eller bolag, medför både direkta och indirekta kostnader. Det gäller bland annat ökad administration och osäkerhet i de verksamheter som tar emot visselblåsningar utan initialt stöd från visselblåsarfunktionen. Förvaltningar och bolag kan i dessa fall behöva lägga tid på att själva bedöma vidarehantering av visselblåsningar, vilket kan leda till ineffektiv resursförbrukning, varierande hantering och återkommande behov av rådgivning i efterhand.

Även visselblåsarfunktionen lägger idag resurser på att följa upp, justera eller återta ärenden som hanterats enligt leverantörens bedömning. Kontakter med leverantören kring kvalitetssäkring och vägledning innebär ytterligare arbetsmoment.

Ett alternativt arbetssätt, där all bedömning sker inom visselblåsarfunktionen, bedöms kunna minska dessa indirekta kostnader genom att ge en tydligare administrativ överbyggnad, likvärdig hantering och visst minskat behov av stöd till förvaltningar och bolag.

En sådan förändring skulle inte innebära ökade kostnader för staden som helhet. Dock kan det innebära behov av viss intern omfördelning av tid och resurser inom visselblåsarfunktionen, vilket kommer belysas i en risk- och konsekvensanalys. En förändrad modell i sig bedöms inte ge negativa ekonomiska effekter på stadens övergripande driftskostnader i nuläget, då minskad extern bedömning bör medföra en justering av prisnivån för mottagningstjänsten, eftersom uppdragets omfattning reduceras. Sedan det tidigare avtalets ikraftträdande (2022) kan dock ökade krav på informationssäkerhet och anonymitetshantering i tekniska system påverka kostnadsbilden något i motsatt riktning.

## **Bedömning ur ekologisk dimension**

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

## **Bedömning ur social dimension**

En ändamålsenligt utformad visselblåsarfunktion är ett viktigt verktyg för att säkerställa att allvarliga missförhållanden i organisationen kan uppmärksammas och hanteras på ett rättssäkert sätt. Den modell som avser att införas, där visselblåsarfunktionen själv ansvarar för all bedömning, kan i det avseendet skapa ökad tydlighet och minska variationer i hur visselblåsningar hanteras. Det kan bidra till att stärka förtroendet hos såväl invånare som anställda och leverantörer till stadens verksamheter och att staden har fungerande kontrollmekanismer. En mer ändamålsenligt utformad visselblåsarfunktion bedöms också kunna ha en positiv inverkan för särskilda grupper som barn och äldre i form av brukare, genom att eventuella missförhållanden i dessa verksamheter får ökade chanser att upptäckas och åtgärdas.

## Ärendet

Göteborgs Stad har haft en visselblåsarfunktion sedan 2011, med successivt förändrad uppgiftsfördelning mellan extern mottagning och intern hantering. Sedan lag om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden trädde i kraft 2021 bedöms nuvarande modell, där extern leverantör gör en initial bedömning, inte längre vara ändamålsenlig. Syftet med detta ärende är att belysa hur lagen ändrat förutsättningarna, och beskriva motiven till att en förändrad modell nu planeras.

## Beskrivning av ärendet

### Inledning och syfte

Göteborgs Stad inrättade sin visselblåsarfunktion 2011. År 2021 trädde lagstiftning i kraft som ålade alla myndigheter samt bolag av en viss storlek att inrätta interna rapporteringskanaler i syfte att upptäcka och åtgärda missförhållanden av allmänintresse i verksamheten (lag 2021:890 om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden). Under de tio år som visselblåsarfunktionen fanns innan visselblåsarlagen trädde i kraft etablerades en modell med till en början en extern leverantör som tog emot visselblåsningar. På dåvarande stadskansliet placerades en intern utredningsfunktion som gradvis utvecklades och förändrades. Syftet med detta informationsärende är att beskriva hur den lagstiftning som nu gäller svarar på många av de behov och brister som identifierades under perioden 2011-2021, då flera av de beslut som fattades kring funktionens organisation var inriktade på att skapa en säker och ändamålsenlig funktion, trots att lagstiftning på området saknades. Dåvarande struktur med extern mottagning och (delvis) extern bedömning etablerades i ett läge där det saknades lagkrav på interna kanaler, skydd mot repressalier och sekretessregler. Dessa skydd finns idag lagfästa, vilket förändrar de grundläggande förutsättningarna. För att stadens interna rapporteringskanal ska vara ändamålsenlig görs en översyn av nuvarande arbetssätt.

### Historik

Sedan visselblåsarfunktionens inrättande 2011 har flera förändringar genomförts i hur uppgifterna fördelas mellan den externa leverantören och stadens visselblåsarfunktion. 2011-2021 saknades en specifik svensk visselblåsarlag och det rådde fortfarande rättslig osäkerhet kring skyddet för visselblåsare, hanteringen av personuppgifter och möjligheten till sekretess.

#### *2011: Inrättande av funktion med extern mottagning och intern utredning*

Funktionen inrättades med en extern mottagningsfunktion som tog emot anmälningar och som vidarebefordrade dem till en särskilt utsedd intern utredningsgrupp vid stadskansliet. Syftet med den externa mottagningen var att erbjuda en fristående kontaktväg för visselblåsning samt möjlighet till extern kontroll av att alla visselblåsningar som togs emot också hanterades. Modellens utformning kan ses som en av åtgärderna för att möta det dåvarande behovet av att stärka förtroendet för stadens interna kontrollmekanismer. Dessa var då ifrågasatta i spåren av flera uppmärksammade oegentligheter. Den interna utredningen hanterades av medarbetare med HR- och juridisk kompetens, med ansvar att bedöma om ärendet rörde allvarliga oegentligheter inom det definierade mandatet, som i så fall genomförde utredningen.

### *2013: Beslut om att extern leverantör ska kunna delta i utredningar*

I en utvärdering genomförd av den externa leverantören framfördes synpunkter på att en organisation kan ha svårigheter att utreda sig själv. Rapporten lyfte möjligheten att en blandad sammansättning av interna och externa utredare kunde minska upplevd obekvämheter och förbättra hanteringen. Med anledning av detta beslutade kommunstyrelsen 2013 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att förändra utredningsgruppens sammansättning så att den externa leverantören kunde delta. Stadsledningskontoret beskrev att jurister från den externa leverantören därefter deltog i beredning av ärenden, kunde genomföra utredningar vid behov och samrådde med den interna funktionen inför slutsatser.

### *2014: Uppdrag att utreda förutsättningarna för en helt extern utredningsfunktion*

Kommunstyrelsen gav 2014 stadsledningskontoret i uppdrag att utreda förutsättningarna för att organisera visselblåsarfunktionens utredning helt externt. Uppdraget omfattade att belysa rättsliga konsekvenser, bland annat gällande offentlighet och sekretess, personuppgiftshantering samt upphandlingsfrågor.

Stadsledningskontoret redovisade i sitt svar att inkomna visselblåsningar är att betrakta som allmänna handlingar, även när de tas emot av en extern leverantör, och att personuppgiftsansvaret även vid en helt extern funktion skulle kvarstå hos Göteborgs Stad. Det framhölls att offentlighetsprincipen även fortsättningsvis måste tillämpas på inkomna handlingar och att ett personuppgiftsbiträdesavtal skulle krävas. Det redogjordes även för aktuella statliga utredningar om stärkt skydd för visselblåsare (SOU 2013:79 och SOU 2014:31).

I de yrkanden som lades fram i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige angavs syftet vara att minska risk för jäv och intressekonflikter samt öka förtroendet hos stadens medarbetare. Vikten av att en starkare lagstiftning kom på plats betonades, inklusive skydd för visselblåsare i offentligt finansierad fristående verksamhet.

### *2015-2019: Ny upphandling och ökat stöd för extern utredning*

Efter upphandling 2015 tecknade Göteborgs Stad ett nytt avtal med extern leverantör för visselblåsmottagning, vilket byggde vidare på den modell som successivt etablerats under perioden 2013-2014, med en initial bedömning och förslag till fortsatt hantering av den externa leverantören. Genom detta avtal beslutades även att utredningar som gällde allvarliga visselblåsningar med personer i ledande ställning eller nyckelfunktioner skulle utföras av den externa leverantören, medan mindre ärendeutredningar fortsatt skulle göras av den interna visselblåsarfunktionen. Även i ärenden där den interna funktionen inte ansågs tillräckligt oberoende kunde extern utredning avropas.

### *Från 2019: Det externa uppdraget delas*

Från 2019 delades det externa uppdraget upp i två: en leverantör för mottagning och en annan för utredning via ramavtal. Detta för att det inte skulle finnas ekonomiska incitament hos den externa leverantören att fördela uppdrag till sig själv. Vad gällde mottagningen utökades också uppdraget till att visselblåsningar som tydligt bedömdes ligga utanför visselblåsarfunktionens uppdrag (till exempel, ärenden av arbetsmiljö- eller verksamhetskaraktär, utan misstanke om oegentlighet) skickades direkt till berörd förvaltning eller bolag, utan att passera funktionen.

Syftet var att öka effektiviteten och frigöra resurser till hantering av mer komplexa eller känsliga ärenden genom minskad administrativ belastning på funktionen samt snabbare hantering av visselblåsningar som inte kräver central utredning. Förändringen innebar också utmaningar genom att

- visselblåsarfunktionen förlorade insyn i visselblåsningar som sorterades bort,
- det fanns en rättssäkerhetsrisk i att bedömningen av vad som omfattas av funktionens uppdrag nu låg hos en extern leverantör,
- statistik, uppföljning och lärande försvårades eftersom en del av visselblåsningarna aldrig nådde visselblåsarfunktionen.

### **Nuvarande arbetssätt**

#### *Från 2021: Implementering av visselblåsarlagen och utveckling av intern kapacitet*

I samband med att visselblåsarlagen trädde i kraft den 17 december 2021 har Göteborgs Stad genomfört ett antal förändringar i organisation och arbetssätt för att uppfylla de krav som ställs på interna rapporteringskanaler inom offentlig sektor.

Den externa leverantören har i dagsläget i uppgift att

- ta emot inkommande visselblåsningar från både interna och externa visselblåsare,
- göra en initial bedömning av om visselblåsningen faller inom visselblåsarlagens tillämpningsområde,
- baserat på denna bedömning, antingen:
  - skicka visselblåsningen vidare till visselblåsarfunktionen, om det bedöms vara ett uppföljningsärende enligt visselblåsarlagen eller
  - skicka visselblåsningen direkt till berörd förvaltning eller bolag, om det inte bedöms vara ett uppföljningsärende enligt visselblåsarlagen. Eventuell identitet på visselblåsaren ska inte skickas.

Vad gäller den interna visselblåsarfunktionen har staden sedan lagens införande genomfört följande:

- Förtydligad organisatorisk placering och ansvar: funktionen är organisatoriskt placerad under kommunstyrelsen, men fungerar som intern rapporteringskanal för alla förvaltningar och (majoritetsägda) bolag i staden. Funktionen har ett självständigt ansvar att ta emot, bedöma, följa upp och återkoppla visselblåsarärenden enligt lagens krav.
- Bemanning: funktionens bemanning har utökats från två till fyra medarbetare och består av medarbetare med flerårig erfarenhet av utredningar, revision, arbete mot oegentligheter och ekonomisk brottslighet. Vidare finns ett etablerat samarbete med särskilt utsedda stadsjurister.
- Samverkan med förvaltningar och bolag: varje förvaltning och bolag har utsett särskilda kontaktpersoner som tar emot och utreder de ärenden som visselblåsarfunktionen vidarebefordrar. Personuppgifter ska hanteras av en begränsad krets i enlighet med GDPR och visselblåsarlagen.
- Stöd till extern mottagningsfunktion: den externa leverantör som tar emot inkommande visselblåsningar har fått tillgång till instruktioner och rådgivning för att bedömningar och ärendesortering ska ske i linje med gällande lag och funktionens

interna praxis. Den externa leverantören har fått löpande styrning och rådgivning för att höja kvaliteten i bedömningar och sortering av ärenden.

- Rapporteringsvägar och tekniskt systemstöd: två digitala rapporteringskanaler. En för stadens medarbetare via intranätet, där anonym visselblåsning är möjlig och en för externa visselblåsare via webbformulär, där kontaktuppgifter rekommenderas. Systemstödet är utformat för att säkerställa skydd för identitet och begränsad åtkomst.
- Begränsat spridning av personuppgifter: tydliggjort vilka uppgifter som är nödvändiga att överföra till förvaltningar och bolag, och vilka uppgifter som inte är nödvändiga, i de ärenden som bedömts vara visselblåsarärenden enligt lagen. Detta för att säkerställa att endast nödvändiga personuppgifter delas.
- Information och tillgänglighet: information om funktionen, dess uppdrag och lagens tillämpningsområde har uppdaterats och tillgängliggjorts för potentiella visselblåsare via stadens interna och externa kanaler.

### **Identifierade utvecklingsbehov för fortsatt anpassning till lagstiftning**

Sedan lagstiftningens införande har ett antal utmaningar med nuvarande arbetssätt identifierats, främst vad gäller extern bedömning och arbetssättet att den externa leverantören sänder visselblåsningar som inte bedöms vara uppföljningsärenden direkt till förvaltningar och bolag.

*Komplexa gränsdragningar försvårar möjligheten att göra snabba klassificeringar – risk att visselblåsningar hanteras felaktigt*

Lagstiftningens karaktär kräver tolkning i varje enskilt fall, och innebär ibland komplexa gränsdragningar för att avgöra om en visselblåsning omfattas av uppföljningsansvar enligt lagen.

Vid stickprov som gjorts av visselblåsningar som sänts direkt till förvaltningar och bolag, samt genom rådgivningsförfrågningar från förvaltningar och bolag, har visselblåsningar identifierats som visselblåsarfunktionen ansett borde ha sänts till visselblåsarfunktionen.

Om visselblåsningar sorteras fel ökar risken att sekretess röjs för visselblåsaren. Även om uppgifter om visselblåsarens identitet inte sänds till förvaltningar och bolag finns en större risk att identiteten avslöjas. Detta på grund av att personer ute i verksamheten kan ha större kännedom om de omständigheter som beskrivs, då visselblåsningarna sänds över i sin helhet utan den begränsning som görs av visselblåsarfunktionen för korrekt sorterade visselblåsningar.

*Begränsad insyn och kontroll över ärendeflödet*

Visselblåsarfunktionen saknar helhetsöverblick över alla inkommande visselblåsningar eftersom delar av flödet hanteras och bedöms utanför funktionen.

Funktionen får en fragmenterad bild av visselblåsningsläget, vilket försvårar möjligheten att följa upp mönster, analysera statistik och upptäcka återkommande riskområden, samt möjligheten att styra, stödja och prioritera rätt förebyggande och strategiska insatser.

*Risk för minskad likvärdighet i bedömningar med flera bedömande aktörer*

Bedömningar av vad som omfattas av lagens tillämpningsområde kräver många gånger analys i kontext av organisationens förhållanden. Den rådgivning visselblåsarfunktionen ger till leverantören visar att det kan vara svårt för en extern leverantör, som inte har full inblick i Göteborgs Stads organisation eller tidigare ärenden, att göra konsekventa och korrekt avvägda bedömningar.

Det finns också svårigheter med att säkerställa en likvärdig hantering över hela staden för de ärenden som sänds direkt till förvaltningar och bolag.

Så vitt känt är det ingen annan kommun som har en modell som Göteborgs Stad, vad gäller antalet bedömningsmoment för enskilda visselblåsningar

#### *Svårt att kontrollera kvaliteten samt dra lärdomar*

När funktionen inte får tillgång till alla inkommande visselblåsningar, även de som bedömts falla utanför lagens tillämpningsområde, är det svårt att granska om bedömningarna håller rätt kvalitet.

Det försvårar även intern lärandeprocess, till exempel möjligheten att diskutera svåra gränsdragningar eller uppdatera styrande dokument utifrån återkommande frågeställningar.

#### *Ökad arbetsbelastning, administration och ineffektiv hantering*

När visselblåsningar hanteras direkt av enskilda förvaltningar eller bolag, utan stöd från visselblåsarfunktionen, innebär det ett ökat ansvar för lokala chefer eller kontaktpersoner att bedöma och hantera innehållet. Detta kan skapa osäkerhet i tillvägagångssätt och behov av rådgivning i efterhand uppstår.

Förvaltningar och bolag har inte tillgång till det digitala system där till exempel kommunikation med rapportör kan ske anonymt. Detta skapar ökad administration för förvaltningar och bolag i de fall kontakt och återkoppling önskas.

Arbetsbelastningen ökar och effektiviteten minskar även för visselblåsarfunktionen. När den initiala bedömningen sker utanför funktionen, samtidigt som visselblåsarfunktionen ändå är beställare och därmed ansvarig för den externa leverantören, uppstår extra arbetsmoment för att granska och följa upp leverantören samt vidta åtgärder vid behov.

#### **Planerad förändring: Enbart mottagning utan bedömning**

Visselblåsarfunktionen har för avsikt att förändra nuvarande modell till att samtliga inkomna visselblåsningar, oavsett innehåll, ska bedömas och hanteras av visselblåsarfunktionen vid stadsledningskontoret.

Kontoret får ansvara för:

- bedömning av huruvida ärendet omfattas av lagen,
- klassificering, diarieföring och vidareförmedling vid behov,
- uppföljning, återkoppling och dokumentation i enlighet med gällande lagkrav.

Den externa leverantörens roll blir att tillhandahålla ett IT-system som enbart används för mottagning av visselblåsningar.

#### *Fördelar med det föreslagna arbetssättet*

Det nya arbetssättet kommer att innebära följande fördelar:

- Minskad arbetsbörda och administration i förvaltningar och bolag.
- Färre arbetsmoment för visselblåsarfunktionen, till exempel i form av kontakter med leverantören kring kvalitetssäkring och vägledning.
- Bättre kvalitetssäkring av bedömningar i enlighet med lagstiftning och ökad likvärdighet.

- Ökad möjlighet till helhetsanalys och förenklad hantering av statistik och uppföljning gentemot nämnder och styrelser, samt förvaltningar och bolag.

#### *Nackdelar med det föreslagna arbetssättet*

Vad gäller de nackdelar som tidigare identifierats med denna modell bedöms dessa i stort ha hanterats i och med den nya lagstiftningen. Dessa redovisas i tabellen nedan.

| <b>Tidigare risk/nackdel (2013-2015)</b>                                             | <b>Förutsättning idag (2025)</b>                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Bristande oberoende – "en organisation kan inte utreda sig själv"                 | En intern visselblåsningskanal har i dag lagstadgat mandat att utreda oberoende av berörd nämnd eller bolag.                                                                                                                                  |
| 2. Visselblåsare undviker anmälan av rädsla för repressalier eller att bli röjda     | Repressalieförbud och skydd mot hindrande åtgärder är fastslaget i lag. Omvänd bevisbörda i ärende avseende repressalier gäller.                                                                                                              |
| 3. Svårt att skydda identiteten – offentlighetsprincipen ger inte tillräckligt skydd | Sekretesskydd för visselblåsares identitet har stärkts genom särskild reglering i offentlighets- och sekretesslagen. Även skyddet för uppgifter om bland annat utpekade har stärkts. Personuppgifter hanteras av begränsad krets enligt GDPR. |
| 4. Obekvämheter hos interna utredare att granska kollegor eller chefer               | Arbetsätt för att inte utreda kollegor eller chefer finns. Möjlighet att utreda externt om oberoende ändå inte kan säkras kommer fortsatt att finnas.                                                                                         |
| 5. Intern utredning binder resurser                                                  | Funktionen är idag bemannad med fyra anställda, med särskilt ansvar för visselblåsarärenden, vilket ska avlasta andra delar av organisationen.                                                                                                |
| 6. Behov av extern funktion för oberoende och förtroende                             | Stärkt rättsligt ramverk och definierat mandat skapar förutsättningar för förtroende i intern funktion. Arbetsmiljöverket är utsedd tillsynsmyndighet med ansvar att kontrollera att lagen följs i praktiken                                  |

Visselblåsarfunktionen kommer under hösten 2025 att genomföra en risk- och konsekvensanalys för att identifiera eventuella risker ur ett arbetsbelastningsperspektiv, samt hur dessa i så fall ska tas om hand.

## **Stadsledningskontorets bedömning**

Stadsledningskontoret bedömer att den rättsliga utvecklingen sedan 2021 innebär att de farhågor som tidigare motiverade en omfattande extern involvering i visselblåsarfunktionen i stora delar har hanterats genom lagstiftning. Det gäller bland annat sekretess, repressalieskydd, hantering av personuppgifter och tillsyn.

Mot bakgrund av de identifierade utmaningarna i nuvarande arbetsätt, sådana som bristande insyn, oenhetlig hantering och ökad arbetsbelastning, anser stadsledningskontoret att det är ändamålsenligt att istället låta visselblåsarfunktionen ta emot och bedöma alla inkomna visselblåsningar, oavsett om de bedöms omfattas av



visselblåsarlagen eller inte. En sådan förändring skulle kunna bidra till ökad kvalitet, likvärdighet och effektivitet i ärendehantering.

Erica Farberger

Direktör Juridik

Eva Hessman

Stadsdirektör