

## Tilläggsyrkande



2026-03-13

Ärende nr: SLK-2025-00982

## Tilläggsyrkande angående – Redovisning av uppdrag att utreda om visselblåsarfunktionen helt eller delvis kan hanteras av stadsrevisionen

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. SLK får i uppdrag i uppdrag att återkomma med en kompletterande analys av alternativa organisatoriska lösningar för Göteborgs Stads visselblåsarfunktion, i syfte att ytterligare stärka funktionens oberoende och förtroende. Analysen ska särskilt belysa:
  - möjligheten till en mer extern hantering av utredningsfunktionen,
  - organisatorisk placering utanför stadsledningskontoret,
  - hur transparens och uppföljning av inkomna ärenden kan utvecklas.
2. Redovisning av kommunstyrelsens uppdrag 2025-09-24 § 721 punkt 1 till stadsledningskontoret, att utreda om visselblåsarfunktionen helt eller delvis kan därefter hanteras av stadsrevisionen, antecknas och förklaras fullgjort.
3. Kommunstyrelsens uppdrag 2025-09-24 § 721 punkt 2 till stadsledningskontoret, att inhämta synpunkter från den centrala samverkansgruppen (CSG), kan därefter antecknas och förklaras fullgjort.

### Yrkandet

För att visselblåsarssystemet ska fungera effektivt krävs inte bara formell korrekthet utan även ett starkt förtroende hos anställda och allmänhet. I tjänsteutlåtandet görs bedömningen att visselblåsarfunktionen inte bör placeras hos stadsrevisionen, bland annat med hänvisning till revisionens oberoende enligt kommunallagen. Den bedömningen är rimlig att beakta.

Samtidigt framgår att andra möjliga organisatoriska lösningar endast berörs översiktligt. Mot bakgrund av visselblåsarlagens syfte: att möjliggöra rapportering av allvarliga missförhållanden utan risk för repressalier, finns det skäl att närmare analysera hur organisationen av funktionen bäst kan säkerställa både faktisk och upplevd självständighet.

När visselblåsarfunktionen är placerad inom stadsledningskontoret kan det i vissa situationer uppstå frågor om oberoende, särskilt i ärenden som rör den centrala tjänstemannaorganisationen. Även om nuvarande ordning kan vara korrekt organiserad är det viktigt att systemet också uppfattas som tillräckligt självständigt. En mer fördjupad analys av alternativa organisatoriska modeller, inklusive möjligheten till en mer extern hantering av utredningsarbetet - skulle därför kunna bidra till att ytterligare stärka förtroendet för stadens visselblåsarfunktion.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2026-02-20

Ärendenummer SLK-2025-00982

**Handläggare**

Lisa Berlin, Mats Odhagen

Telefon: 031-368 02 46

E-post: mats.odhagen@stadshuset.goteborg.se

## Redovisning av uppdrag att utreda om visseblåsarfunktionen helt eller delvis kan hanteras av stadsrevisionen

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Redovisning av kommunstyrelsens uppdrag 2025-09-24 § 721 punkt 1 till stadsledningskontoret, att utreda om visseblåsarfunktionen helt eller delvis kan hanteras av stadsrevisionen, antecknas och förklaras fullgjort.
2. Kommunstyrelsens uppdrag 2025-09-24 § 721 punkt 2 till stadsledningskontoret, att inhämta synpunkter från den centrala samverkansgruppen (CSG), antecknas och förklaras fullgjort.

### Sammanfattning

Kommunstyrelsen beslutade 2025-09-24 § 721 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att utreda om visseblåsarfunktionen helt eller delvis kan hanteras av stadsrevisionen.

Med hänsyn till kommunallagens regleringar kring revisorernas oberoende bedömer stadsledningskontoret att det inte är möjligt att stadsrevisionen tillförs detta ansvar.

Bedömning är densamma oavsett om ett tillkommande uppdrag avser hela funktionen eller delar av den.

Stadsledningskontoret har också gjort en översiktlig genomgång och värdering av två organisatoriska alternativ utöver det som uppdraget omedelbart omfattar: en överföring av funktionen till annan nämnd samt upphandling av funktionen i sin helhet. I jämförelse med dessa alternativ bedömer stadsledningskontoret att nuvarande placering av visseblåsarfunktionen är den mest ändamålsenliga. Bedömningen utgår bland annat från kraven på funktionens oberoende, dess förutsättningar att utföra oberoende och grundliga utredningar samt administrativ börda.

Ett beslut i enlighet med stadsledningskontorets förslag innebär att nuvarande placering av visseblåsarfunktionen kvarstår och att kontoret går vidare med ett genomförande av det förändrade arbetssätt som redogjordes för i informationsärendet som behandlades i kommunstyrelsen 2025-09-24 § 721 punkt 3.

### Bedömning ur ekonomisk dimension

Stadsledningskontoret bedömer att kraven gällande revisionens oberoende inte medger en överföring av visseblåsarfunktionen till stadsrevisionen och att nuvarande placering är den mest ändamålsenliga. Ett beslut i enlighet med bedömningen i detta ärende innebär således inga ekonomiska konsekvenser.

I ärendet förs ett kortare resonemang kring handlingsalternativ som inte omedelbart ligger inom ramen för uppdraget. Ekonomiska konsekvenser vid ett beslut att gå vidare med något av dessa eller annat alternativ innebär enligt stadsledningskontoret en mindre engångskostnad förknippat med själva överföringen. Utifrån stadsledningskontorets bedömning att alternativ till nuvarande organisation sannolikt kommer innebära mer omfattande administrativ hantering skulle det också innebära en viss nivåökning i kostnader av mer löpande karaktär. Omfattningen är dock inte närmare värderad i detta ärende.

De ekonomiska konsekvenserna av ett alternativt arbetssätt, där samtliga inkomna visselblåsningar efter en initial bedömning av den externa mottagningsfunktionen ska bedömas och hanteras av visselblåsarfunktionen vid stadsledningskontoret, är belysta i informationsärendet som behandlades i kommunstyrelsen 2025-09-24 § 721 punkt 3. Där framgår att en förändrad modell i sig inte bedöms ge negativa ekonomiska effekter på stadens övergripande driftskostnader då minskad extern bedömning bör medföra en justering av prisnivån för mottagningstjänsten, eftersom uppdragets omfattning reduceras. Dock kan det innebära behov av viss intern omfördelning av tid och resurser inom visselblåsarfunktionen.

### **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 verktyg för att säkerställa att allvarliga missförhållanden i organisationen kan uppmärksammas och hanteras på ett rättssäkert sätt. Indirekt kan det 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. Stadsledningskontoret gör bedömningen att kraven gällande revisionens oberoende inte medger ett tillkommande uppdrag i form hela eller delar av visselblåsarfunktionen. Då återrapporteringen i sig inte innebär något förslag till förändring av nuvarande hantering bedöms det inte finnas några mer direkta aspekter på frågan utifrån denna dimension.

### **Samverkan**

Information om uppdraget lämnades i CSG 2026-02-05. I och med stadsledningskontorets bedömning att kraven gällande revisionens oberoende inte medger ett tillkommande uppdrag i form av visselblåsarfunktionen har ingen ytterligare samverkan genomförts.

### **Bilaga som ingår i beslutsunderlaget**

Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2025-09-24 § 721

## Beskrivning av ärendet

Kommunstyrelsen beslutade 2025-09-24 § 721 punkt 1 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att utreda om visselblåsarfunktionen helt eller delvis kan hanteras av stadsrevisionen. I ärendet redogör stadsledningskontoret för förutsättningarna med en organisatorisk placering av funktionen enligt uppdraget. Stadsledningskontoret föreslår att återrapporteringen antecknas samt att uppdraget förklaras fullgjort.

Vid kommunstyrelsens sammanträde 2025-09-24 behandlades ett informationsärende gällande visselblåsarfunktionens mottagningssystem. Av ärendet framgår att stadsledningskontoret bedömer att nuvarande uppgiftsfördelning mellan extern mottagning och interna hanteringen inte längre är ändamålsenlig. Skälet till denna bedömning är de förändrade förutsättningar som följer av ikraftträdandet av lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, den så kallade visselblåsarlagen.

I ärendet informeras kommunstyrelsen om stadsledningskontorets avsikt att förändra nuvarande modell så att samtliga inkomna visselblåsningar, efter en initial bedömning av den externa mottagningsfunktionen, ska bedömas och hanteras av visselblåsarfunktionen vid stadsledningskontoret. Den upphandlade tjänsten begränsas därmed till att omfatta tillhandahållandet av ett IT-system som enbart används för mottagning av visselblåsningar.

Utöver att anteckna informationen i ärendet beslutade kommunstyrelsen om två uppdrag till stadsledningskontoret:

1. att utreda om visselblåsarfunktionen helt eller delvis kan hanteras av stadsrevisionen.
2. att utredningen, tillsammans med den aviserade justeringen av mottagningssystemet som framgick av informationsärendet, ska remitteras till den centrala samverkansgruppen (CSG) för inhämtande av synpunkter.

Av kommunstyrelsens beslut framgår att utredningen enligt den första punktsatsen ovan ska redovisa för- och nackdelar, ekonomiska samt organisatoriska förutsättningar jämfört med den förändrade modellen för mottagning som redovisades i informationsärendet.

### Visselblåsarlagen

Visselblåsarlagen trädde i kraft 2021-12-17 och genomför EU:s direktiv 2019/137 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, visselblåsarlagdirektivet. De unionsrättsakter som EU:s visselblåsarlagdirektiv omfattar är exempelvis bestämmelser inom områden som offentlig upphandling, miljöskydd, livsmedelssäkerhet, folkhälsa och skydd av privatlivet och personuppgifter. Den svenska lagen har dock ett vidare tillämpningsområde än visselblåsarlagdirektivet i och med att den även omfattar rapportering av missförhållanden mer generellt. Lagen gäller inom all privat och offentlig verksamhet och ersatte den tidigare regleringen gällande skydd för visselblåsare, lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

Visselblåsarlagen är tillämplig vid rapportering av missförhållanden i ett arbetsrelaterat sammanhang, under förutsättning att det finns ett allmänintresse av att informationen kommer fram. Lagens skydd är också villkorat med att den rapporterade personen, vid tillfället för rapporteringen, hade en berättigad anledning att anta att informationen om aktuellt missförhållande var sann.

Kravet på allmänintresse innebär att rapportering ska gälla allvarliga missförhållanden. Vidare ska informationen vara av intresse för en krets som kan betecknas som allmänhet och det ska finnas ett legitimt intresse av att missförhållandet kommer fram. Detta innebär att förhållanden som enbart berör en enskild persons arbets- eller anställningsförhållanden normalt sett inte omfattas av skyddet.

En rapporterande person får som huvudregel inte göras ansvarig för att åsidosatt sin tystnadsplikt, får inte hindras att rapportera eller bli föremål för repressalier som uppsägning, utebliven befordran, ändrade arbetsuppgifter med mera, med anledning av att personen rapporterat.

Verksamhetsutövare som bryter mot förbuden mot hindrande åtgärder eller repressalier kan bli skadeståndsskyldig.

#### *Krav på interna rapporteringskanaler – en visselblåsarfunktion*

En arbetsgivare som vid ingången av ett kalenderår har 50 eller fler arbetstagare är skyldig att ha interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning, en så kallad visselblåsarfunktion.

Av 5 kap 7 § framgår att verksamhetsutövaren ska göra de interna rapporteringskanalerna tillgängliga så att personer som är verksamma hos verksamhetsutövaren kan rapportera om missförhållanden. I sammanhanget finns en uppräknning av vilka personer som avses. Utöver arbetstagare omfattas exempelvis personkategorier som egenföretagare, volontärer, praktikanter eller personer som annars utför arbete under en verksamhetsutövares kontroll och ledning.

Av lagen framgår vidare att berörda verksamhetsutövare ska utse oberoende och självständiga personer eller enheter som ska vara behöriga att på verksamhetsutövarens vägnar:

1. ta emot rapporter och ha kontakt med rapporterande personer,
2. följa upp det som rapporteras, och
3. lämna återkoppling om uppföljningen till rapporterande personer.

Personer som utses får antingen vara anställda hos verksamhetsutövaren eller hos någon som har anlåtats för att hantera rapporteringskanalerna och förfarandena för verksamhetsutövarens räkning.

Av lagen framgår inte mer tydligt vad som menas med oberoende och självständiga i detta sammanhang. Enligt förarbetena (prop. 2020/21:193 s 148 ff) är det upp till respektive verksamhetsutövare att säkerställa att de som hanterar de interna rapporteringskanalerna och förfarandena är oberoende och självständiga. Det konstateras samtidigt att en behörig person inte kan vara helt opartisk eller oberoende i förhållande till verksamhetsutövaren.

I förarbetena anges ett antal sätt för verksamhetsutövaren att stärka oberoende och självständighet. Det kan ske genom att person/-er som utsetts:

- ges ett visst mandat att kunna agera utan verksamhetsutövarens godkännande, framför allt gäller det ett mandat att inleda och avsluta utredningar
- har en frihet att utifrån genomförda utredningar formulera slutsatser utan godkännande från verksamhetsutövaren

- inte rapporterar enligt ordinarie hierarkin i verksamheten, utan direkt till en högre nivå

Att säkerställa oberoende och självständighet handlar också om att undvika intressekonflikter. Om en person är jävig i ett konkret ärende, till exempel genom att den utpekats som ansvarig för ett missförhållande, förutsätts verksamhetsutövaren ha rutiner som säkerställer att den personen inte hanterar den aktuella rapporten.

Verksamhetsutövaren ska vidare inte kunna bestraffa personer som utsetts som behöriga på grund av att personerna utför sina uppgifter. Om det uppstår en situation där utsedd person missköter sina uppgifter bör dock verksamhetsutövaren kunna ingripa, exempelvis genom att frånta personen aktuella uppgifter.

### **Stadens visselblåsarfunktion och dess olika delar**

Kommunfullmäktige beslutade 2011-06-09 § 6 att inrätta en visselblåsarfunktion för att ta emot och utreda misstankar om oegentligheter inom stadens verksamheter. Sedan inrättandet har funktionen varit en stadengemensam rapporteringskanal för alla förvaltningar och (majoritetsägda) bolag i staden. Även om den organisatoriskt är placerad på stadsledningskontoret har funktionen ett självständigt ansvar att ta emot, bedöma, följa upp och återkoppla visselblåsarärenden enligt lagens krav.

Ett upplägg där delar av uppgifterna inom visselblåsarfunktionen upphandlas och utförs av extern leverantör har tillämpats sedan inrättandet. Fördelningen av uppgifter mellan extern mottagning/utredning och den interna utredningsfunktionen har dock förändrats under åren, vilket redogörs för närmare i informationsärendet som kommunstyrelsen behandlade 2025-09-24 § 721.

Från och med att visselblåsarlagen trädde i kraft är ansvaret för stadens visselblåsarfunktion inskrivet i kommunstyrelsens reglemente (KF 2022-01-27 § 11). Funktionen består av fyra medarbetare och därutöver finns ett strukturerat samarbete med särskilt utsedda stadsjurister på stadsledningskontorets juridiska avdelning. Samverkan med verksamheterna i staden sker genom de särskilda kontaktpersoner som varje förvaltning och bolag har utsett. Kontaktpersonerna tar emot och medverkar i utredningen av de ärenden som visselblåsarfunktionen vidarebefordrar.

I tabellen nedan redovisas antalet inkomna ärenden per år sedan visselblåsarlagen trädde i kraft. Redovisningen inkluderar både de ärenden som bedömts uppfylla lagens krav för att utredas, så kallade uppföljningsärenden, dels det totala antalet unika ärenden som inkommit.

**Tabell. Antal inkomna ärenden enligt visselblåsarlagen (VBL) samt totalt antal inkomna anmälningar/rapporter 2022-2025.**

	2022	2023	2024	2025
Uppföljningsärenden enligt VBL	103	107	93	90
Ej uppföljningsärenden enligt VBL	57	94	121	71
<b>Summa antal unika ärenden</b>	<b>160</b>	<b>201</b>	<b>214</b>	<b>161</b>
<i>Totalt antal inkomna anmälningar/rapporter*</i>	<i>176</i>	<i>237</i>	<i>242</i>	<i>216</i>

\*Anmälningar/rapporter som inkommer vid ungefär samma tidpunkt och berör samma eller liknande omständigheter kan hanteras inom ett och samma ärende. Det är det huvudsakliga skälet till att det totala antalet inkomna anmälningar/rapporter är större än antalet unika ärenden. Redovisat antal inkluderar också ett mindre antal felaktiga anmälningar/rapporter, dvs som berör någon annan organisation än Göteborgs Stad.

### *Funktionens olika delar*

Enligt visselblåsarlagen ska en rapporteringskanal hantera tre övergripande uppgifter, se numrerad punktlista på sidan 4: mottagning, utredning/uppföljning samt återkoppling till rapportör. Stadens visselblåsarfunktion har tagit fram en processbeskrivning för hanteringen av inkomna rapporter som på en mer detaljerad nivå beskriver respektive uppgift och vem som ansvarar för vad.

- **Mottagning** – staden har en förvaltnings- och bolagsgemensam intern rapporteringskanal där misstankar, oegentligheter och missförhållanden rapporteras. Anmälan görs via en krypterad webbtjänst som tillhandahålls av en externt upphandlad leverantör. Som en del av mottagandet gör den externa leverantören en initial bedömning om rapporten uppfyller kraven för att utredas enligt visselblåsarlagen.<sup>1</sup>
- **Utredning/uppföljning** – Om den initiala bedömningen är att rapporten uppfyller lagkraven för att utredas enligt visselblåsarlagen skickas den till stadens visselblåsarfunktion för hantering. Om rapporten inte bedöms uppfylla lagkraven skickas den som regel direkt till bolagets eller förvaltningens utsedda kontaktperson. När rapporten diarieförts och fördelats till handläggare görs ytterligare en bedömning av hanteringen, som avgör om ärendet utreds av berörd förvaltning/bolag, visselblåsarfunktionen på stadsledningskontoret eller av externt upphandlad part.
- **Återkoppling till rapportör** – Efter genomförd utredning fattar visselblåsarfunktionen beslut om att avsluta utredningen. Denna beslutanderätt följer av kommunstyrelsens delegationsordning och stadsdirektörens vidaredelegation och däri regleras också formerna för en kvartalsvis återrapportering till respektive delegerande part. I anslutning till att ärendet avslutas sker återkoppling till rapportör och beslutet skickas också till berörd förvaltning/bolag.

Processbeskrivningen inkluderar en särskild hanteringsordning om en rapport avser särskild befattningshavare på stadsledningskontoret som innebär att funktionens oberoende kan ifrågasättas. Det gäller medarbetare på visselblåsarfunktionen, närmsta chef eller stadsdirektör. Om en rapport skulle avse kommunstyrelsen eller stadsledningskontorets ledningsgrupp, med undantag av stadsdirektören, hanteras den av visselblåsarfunktionen enligt ordinarie ordning.

För att ovanstående funktioner ska kunna tillhandahållas följer också ett antal uppgifter av mer administrativ karaktär. Det kan exempelvis handla om upphandling av externa leverantörer gällande tekniskt systemstöd, information om rapporteringskanaler till berörd personkrets, rådgivning eller framtagande av instruktioner och anvisningar.

I sammanhanget kan det noteras att visselblåsarfunktionen inte i något skede övertar ansvar eller beslutsmandat i förhållande till den nämnd/styrelse vars verksamhet är föremål för utredning till följd av en inkommen anmälan. Beslut om eventuella åtgärder under pågående utredning eller åtgärder för att hantera påvisade missförhållanden, är upp till respektive nämnd/styrelse. Varken visselblåsarfunktionen, någon annan del av stadsledningskontoret eller kommunstyrelsen har ett mandat i dessa eller motsvarande frågor.

---

<sup>1</sup> Av informationsärendet som behandlades i kommunstyrelsen 2025-09-24 framgår att visselblåsarfunktionen avser justera nuvarande arbetssätt så att den externa leverantören endast tillhandahåller ett mottagningsystem, medan bedömning av alla inkomna rapporter hanteras av visselblåsarfunktionen.

Därmed behöver respektive nämnd och styrelse säkerställa att den i tillräcklig omfattning informeras om inkomna anmälningar för att kunna ta sitt ansvar för verksamheten och löpande fatta beslut om nödvändiga åtgärder och korrigeringar. Frågan blir därmed en del i omhändertagandet av nämnders och bolagsstyrelsers generella ansvar för styrning, uppföljning och kontroll av sin verksamhet i enlighet med stadens riktlinje på området.<sup>2</sup>

### **Kommunal revision**

Revisorernas uppdrag regleras i 12 kap. kommunallagen. Där framgår att revisorerna årligen, i den omfattning som följer av god revisionsordning, granskar all verksamhet som bedrivs inom nämnderna. De kommunala bolagen granskas på samma sätt, genom de revisorer eller lekmannarevisorer som utsetts.

Den kommunala revisionen granskar på fullmäktiges uppdrag och ska biträdas av sakkunniga i fullgörandet av granskningen. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig. Granskningen av kommunstyrelse och nämnder avslutas med att revisorerna överlämnar en revisionsberättelse till fullmäktige för beslut. I revisionsberättelsen uttalar sig revisorerna kring ansvarsfriheten för styrelse och nämnder utifrån genomförd granskning.

När det gäller kommunala bolag är revisionen delad mellan lekmannarevisor och auktoriserad revisor. Det är den auktoriserade revisorn som upprättar revisionsberättelsen med ett uttalande i ansvarsfrågan. Berättelsen överlämnas till bolagets styrelse för beslut i samband med årsstämman. De förtroendevalda revisorerna som utsetts till bolagets lekmannarevisorer avlämnar en granskningsrapport till bolagsstämman. Där redogörs för granskningen som genomförts under året.

### *Reglemente och tillkommande uppdrag*

Enligt 12 kap. 18 § kommunallagen får kommunfullmäktige anta ett reglemente för revisionen. I ett revisionsreglemente kan kommunfullmäktige fatta beslut om utfyllande regler som kompletterar kommunallagens revisionsregler. I förarbetena till kommunallagen (prop. 2016/17:171 s. 439) anges att det exempelvis kan gälla regler för revisorernas organisation och sammanträden samt hur beslut fattas när revisorerna handlägger ärenden som rör deras förvaltning.

I skriften ”God revisionsordning – i kommunal verksamhet 2022” och en promemoria gällande revisionsreglementen pekar Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) på andra exempel på vad som kan framgå av reglementet.<sup>3</sup> Det handlar om tilläggsuppdrag, det vill säga uppdrag utöver de som framgår av kommunallagen, som samtliga är av karaktären bedömning och bestyrkande.

- Granskning av donationsstiftelser som lämnats för förvaltning till kommunen.
- Upphandling av auktoriserade revisorer till kommunens aktiebolag, som en beredning inför respektive bolagsstämmas beslut i frågan.
- Under vissa förutsättningar utföra granskning och utfärdande av revisorsintyg till externa organisationer som ger bidrag till projekt.

---

<sup>2</sup> Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll 21 §

<sup>3</sup> Promemoria 2022-11-08 ”Revisorernas reglemente – underlag till Revisionsreglemente”, Sveriges Kommuner och Regioner.

Andra exempel på tilläggsuppdrag har sin utgångspunkt i statlig reglering. SKR hänvisar i sammanhanget till lag (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser med mera samt förordning (2006:1203) om redovisning av fjärrvärmeverksamhet. Av båda dessa regleringar följer att revisionen under vissa förutsättningar kan ha uppdrag som handlar om att översiktligt granska, utfärda rapport eller intyga årsrapportering.

I reglementet för Göteborgs Stads revisorer konstateras att fullmäktige kan besluta om tillkommande uppdrag så länge det inte inskränker revisorernas självständighet och oberoende vid granskningen. Därefter anges två tilläggsuppdrag som avser granskning av stiftelser samt upphandling av revisionstjänster för stadens bolag och till staden anknutna stiftelser.

### *Revisionens oberoende*

Flera av reglerna i kommunallagen syftar till att upprätthålla revisorernas oberoende ställning. Det handlar till exempel om regler gällande valbarhet, jäv, beredning av revisorernas budget, rätten att ta del av den information som behövs för granskningen, yttrande- och initiativrätt. Dessa regler finns också omnämnda i dokumentationen av god revisionssed som SKR tar fram, en skrift som har kommit att bli vägledande för den kommunala revisionen. Där konstateras bland annat att oberoendet är centralt för revisionens trovärdighet och legitimitet. SKR beskriver att oberoende innebär att stå fri gentemot den som granskas samt att självständigt och objektivt granska och pröva.

Oberoendet säkras formellt genom valbarhetsreglerna i kommunallagen. Ett första valbarhetshinder innebär att en person inte samtidigt kan vara revisor och ha uppdrag som ledamot eller ersättare i kommunfullmäktige. Nästa handlar om att den som är redovisningsskyldig till kommunen inte är valbar som revisor för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Redovisningsskyldig är den som i sitt uppdrag har ett ansvar för verksamhet och/eller ekonomi och dit hör alla ledamöter och ersättare i styrelse/nämnd, fullmäktigeberedning eller styrelse i ett kommunalt bolag. Detta valbarhetshinder kan också omfatta tjänstepersoner som har en delegerad beslutanderätt eller på annat sätt tydligt definierat ansvar för verksamhet och/eller ekonomi. Den som är redovisningsskyldig i ett uppdrag kan alltså inte samtidigt vara revisor och granska denna verksamhet, det är alltid ett valbarhetshinder.<sup>4</sup>

Av jävsreglerna i 5 kap. 48 § kommunallagen framgår vidare att den som är redovisningsskyldig till kommunen inte får delta i val av revisor för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. För att undvika att hamna i konflikt med jävs- och valbarhetsreglerna bör val av revisorer alltid ske före valen av ledamöter och ersättare i styrelse, nämnder och beredningar.

## **Stadsledningskontorets bedömning**

I yrkandet som ligger till grund för uppdraget framhålls vikten av att visselblåsarfunktionen fungerar och uppfattas som oberoende och självständig för att skapa tillit till att den agerar sakligt och objektivt. Att stadsrevisionen är mer oberoende än övriga delar av stadens förvaltningsorganisation och samtidigt är väl insatt i stadens organisation anges som skäl för uppdraget att utreda möjligheten att hela eller delar av visselblåsarfunktionen överförs dit.

---

<sup>4</sup> SKR har tagit fram ett cirkulär som mer utförligt beskriver valbarhetsreglerna, "Fullmäktiges val av revisorer", Cirkulär 22:55, SKR 2022-12-21.

Som tidigare framgått finns regleringar kring oberoende både beträffande visselblåsarfunktionen (s. 4) och revisionen (s. 8). Frågan är om visselblåsarfunktionen helt eller delvis kan hanteras av stadsrevisionen, samtidigt som kraven på oberoende som gäller för båda verksamheterna kan anses vara uppfyllda. Enligt stadsledningskontorets bedömning är detta inte möjligt.

Det är inte i första hand regleringarna gällande oberoende och självständighet för visselblåsarfunktionen som ligger till grund för denna bedömning. Av förarbetena till lagen framgår att respektive verksamhetsutövare själv har en stor frihet att bestämma den närmare utformningen av funktionen och därtill hörande förfaranden. Angivna exempel på hur verksamhetsutövaren kan stärka funktionens oberoende och självständighet, innebär heller ingen tydlig begränsning för dess organisatoriska placering. Istället är det kraven gällande revisionens oberoende som stadsledningskontoret bedömer vara oförenligt med ett tillkommande uppdrag i form visselblåsarfunktionen.

Kravet att inrätta interna rapporteringskanaler och förfaranden omfattar alla kommuner och regioner i landet. Uppgifterna som följer därav ska på motsvarande sätt som all kommunal verksamhet årligen granskas av revisionen i den omfattning som följer av god revisionsred. En sådan granskning genomfördes under verksamhetsåret 2024 som en del av stadsrevisionens granskning av kommunstyrelsen. Om revisionen skulle tillföras ansvaret för visselblåsarfunktionen uppstår en situation där revisorerna ska granska och uttala sig i ansvarsfrågan till fullmäktige gällande en verksamhet som revisionen själv ansvarar för. Ett oberoende i bemärkelsen att stå fri gentemot den som granskas är därmed svårt att hävda. Att handla upp en extern part för genomförande av revisionen av funktionen innebär i sak ingen skillnad. Även om revisorerna anlitar ett externt sakkunnigt biträde för den aktuella granskningen är det fortsatt revisorerna som i sin revisionsberättelse till fullmäktige ska uttala sig om huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller inte.

Om fullmäktige skulle ge revisionen ett ansvar för visselblåsarfunktionen blir också förhållandet till kommunstyrelsen otydligt enligt stadsledningskontorets bedömning. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt omfattar all verksamhet i kommunen och därmed skulle den rimligen också inkludera revisionen utifrån ansvaret för visselblåsarfunktionen. När kommunstyrelsen samtidigt är föremål för revisorernas granskning uppstår en otydlighet i roller som stadsledningskontoret inte bedömer vara förenlig med kraven på revisionens oberoende och självständiga ställning.

Enligt stadsledningskontorets bedömning skulle en överföring av visselblåsarfunktionen också innebära en konflikt i förhållande till kommunallagens valbarhetsregler. För att vara valbar som revisor kan du inte samtidigt vara redovisningsskyldig till kommunen. Redovisningsskyldig är den som i sitt uppdrag har ett ansvar för verksamhet och/eller ekonomi. Om revisionen ges ett verksamhetsansvar innebär det att man blir redovisningsskyldig. Enligt stadsledningskontorets bedömning är det då inte längre möjligt för kommunfullmäktige att välja revisorer med beaktande av kommunallagens valbarhetsregler.

Ovanstående resonemang kring revisionens oberoende mer generellt och konflikten i förhållande till valbarhetsreglerna är enligt stadsledningskontorets bedömning tillämpligt oavsett om hela eller delar av visselsblåsarfunktionen skulle överföras.

Av detta skäl gör inte stadsledningskontoret någon mer utförlig värdering av ett scenario där delar av funktionen överförs.

Stadsledningskontoret har prövat om det finns kompletterande åtgärder gällande ansvarsförhållanden eller organisation som kan föranleda en annan bedömning, däribland införandet av en delad revision. Det innebär att kommunfullmäktige utser två eller flera grupper av revisorer och att det samlade revisionsuppdraget fördelas grupperna emellan. Exempelvis skulle fullmäktige kunna utse en grupp revisorer vars granskningsuppdrag enbart omfattar visselblåsarfunktionen som har sin organisatoriska placering inom en annan grupp. För att även inom förvaltningsorganisationen undvika en situation med självgranskning kan det sakkunniga stödet för granskning av visselblåsarfunktionen upphandlas från extern leverantör. En delad revision enligt skissen ovan skulle innebära att den grupp revisorer som har ett ansvar för visselblåsarfunktionen är undantagna från uppdraget att granska den samma.

Även om situationen med självgranskning kan undvikas på detta sätt är det enligt stadsledningskontoret inte ett möjligt alternativ sett till valbarhets- eller oberoendeperspektivet. Som framgår ovan är huvudregeln att den som är redovisningsskyldig inte är valbar som revisor. I vissa situationer kan dock fullmäktige välja en revisor med undantag, det vill säga med begränsat revisorsuppdrag med anledning av att det finns en redovisningsskyldighet att ta hänsyn till. Exempelvis kan det vara aktuellt om den som föreslås väljas till revisor i sin egen anställning är redovisningsskyldig till kommunen eller har en närstående som är redovisningsskyldig. Att besluta om ett undantag när redovisningsskyldigheten följer av ett nämnduppdrag, är dock inte längre möjligt.<sup>5</sup>

Att välja en revisor med undantag är således en avvikelse från huvudregeln i kommunallagen. En delad revision enligt ovan skulle innebära att fullmäktige regelmässigt behöver välja revisorer med undantag. Stadsledningskontoret bedömer inte att en konstruktion som förutsätter avvikelse från en huvudregel i kommunallagen är lämplig. Om redovisningsskyldigheten som följer av ett ansvar för visselblåsarfunktionen dessutom är att likställa med ett nämnduppdrag, är det inte ens möjligt för kommunfullmäktige att utse revisorer med beaktande av gällande valbarhetsregler.

Att tilldela revisorerna ett uppdrag som innebär en redovisningsskyldighet i förhållande till kommunfullmäktige bedöms heller inte ligga i linje med de utredningar och justeringar av lagstiftning kring den kommunala revisionen som gjorts sedan slutet av 90-talet.<sup>6</sup> Dessa har till väsentliga delar handlat om revisionens oberoende och bland annat resulterat i skärpning av bestämmelserna gällande jäv och valbarhet. Förändringarna har motiverats med behovet att säkra en objektiv granskning genom att förstärka revisorernas oberoende i förhållande till den verksamhet som de har i uppdrag att granska. En åtgärd som innebär att delar av revisionens uppdrag är föremål för granskning och därmed kommunfullmäktiges ansvarsprövning går enligt stadsledningskontoret i motsatt riktning. Sammanfattningsvis bedömer stadsledningskontoret att en ordning där revisionen hanterar visselblåsarfunktionen högst sannolikt är oförenlig med lag.

---

<sup>5</sup> Prop. 2005/06:55, s. 54-55

<sup>6</sup> Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument (SOU 1998:71)

En stärkt kommunal revision (prop. 1998/99:66)

Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting (SOU 2004:107)

Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting (prop. 2005/06:55)

Oberoendet i den kommunala revisionen (prop. 2009/10:46)

Detta med hänvisning till de valbarhetsregler och krav på revisionens oberoende som framgår av kommunallagen och förarbeten. Bedömningen är den samma även med hänsyn till kompletterande åtgärder som stadsledningskontoret prövat, i första hand med en delad revision. Sannolikt är även en sådan konstruktion inte lagenlig, men i vart fall inte lämplig utifrån stadsledningskontorets bedömning. Dessutom riskerar en sådan ordning innebära andra konsekvenser, exempelvis i form av en otydlig och svårbegriplig organisation med ytterligare administration som följd.

### **Alternativ organisering eller ansvarsfördelning**

Även om det ligger utanför det omedelbara uppdraget gör stadsledningskontoret här en kortare bedömning om det finns andra alternativa placeringar av stadens visselblåsarfunktion, som inte är stadsrevisionen eller kommunstyrelsen. Av befintliga nämnder gör stadsledningskontoret bedömningen att nämnden för Intraservice alternativt nämnden för demokrati och medborgarservice ligger närmast till hands utifrån deras roller som service- och tjänsteleverantörer. Sett till nämndernas målgrupper bedöms nämnden för Intraservice vara något mer passande då personkretsen som omfattas av lagens skydd vid rapportering exkluderar ganska stora delar av medborgare i allmänhet, vars behov nämnden för demokrati och medborgarservice mer tydligt arbetar med.

Om det primärt är ett oberoende i förhållande till andra verksamhetsansvar som ska uppnås, skulle ett alternativ kunna vara att skapa en helt egen nämnd som enbart har uppdraget att hantera visselblåsarfunktionen.

Enligt stadsledningskontoret bör funktionen ha sin hemvist inom en organisation som ger goda förutsättningar för att funktionen ska kunna utföra oberoende och grundliga utredningar och samtidigt skydda visselblåsarens identitet. Om organisationen dessutom har ett uppdrag som i så liten uträkning som möjligt sammanfaller med de områden som EU:s visselblåsar direktiv omfattar, då minskar risken för rapporteringar som avser den egna verksamheten.<sup>7</sup>

Utifrån dessa perspektiv bedömer stadsledningskontoret att nuvarande placering har tydliga fördelar. Funktionen finns i en organisation med god kunskap om hela stadens organisation samt styrning och processer av stadenövergripande karaktär. Inom ramen för nuvarande placering har ett nära och strukturerat samarbete med stadsjurister på stadsledningskontorets juridiska avdelning etablerats, vilket bedöms vara till nytta i utförandet av funktionens uppgifter. Kommunstyrelsen, och i förlängningen också stadsledningskontoret, har enbart mindre inslag av eget verksamhetsansvar i jämförelse med stadens övriga nämnder och bolag. Därmed är inslaget av verksamhet inom de områden som visselblåsar direktivet omfattar förhållandevis lågt. Exempelvis är uppföljningsärenden som rör inköp och upphandling eller kontakter med externa leverantörer relativt vanligt förekommande och jämförelsevis är upphandlingsverksamheten liten inom kommunstyrelsen och stadsledningskontoret. Nuvarande placering av visselblåsarfunktionen innebär enligt stadsledningskontoret därför bättre förutsättningar för oberoende.

Att inrätta en särskild nämnd vars ansvar enbart omfattar visselblåsarfunktionen hanterar visserligen frågan kring oberoendet. Ett sådant sammanhang skulle dock enligt

---

<sup>7</sup> De särskilda områden som omfattas av direktivet är områdena offentlig upphandling, finansiella tjänster, produkter och marknader, förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism, produktsäkerhet och produktöverensstämmelse, transportsäkerhet, miljöskydd, strålskydd och kärnsäkerhet, livsmedels- och fodersäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande, folkhälsa, konsumentskydd, skydd av privatlivet och personuppgifter samt säkerhet i nätverks- och informationssystem.

stadsledningskontoret innebära sämre förutsättningar att upprätthålla en kunskap och överblick över stadens samlade organisation, styrning och processer. Det bedöms vidare innebära en onödig administrativ överbyggnad. Om funktionen, i syfte att stärka oberoendet, på motsvarande sätt som idag ges ett självständigt ansvar att ta emot, bedöma, följa upp och återkoppla visselblåsarärenden kommer nämnden ha få frågor att för egen del fatta beslut om.

#### *Helt extern funktion*

Staden har tidigare både utrett och tillämpat en ordning som innebar att visselblåsarfunktionen i samtliga delar upphandlas och utförs av en extern aktör.<sup>8</sup> Sammanhanget och förutsättningar för mottagande av tips vid denna tidpunkt var dock ett helt annat än dagens. Bland annat var antalet inkomna rapporter till funktionen avsevärt lägre än nuvarande nivåer. Till del kan det förklaras av att det vid tidpunkten saknades ett skydd för de som rapporterade om missförhållanden på motsvarande sätt som nuvarande visselblåsarlag innebär. Vidare var det enbart allvarigare oegentligheter som begicks av högre chefer och andra nyckelpersoner som föll inom funktionens roll att utreda. Nuvarande sammanhang innebär bland annat att det finns lagkrav på att ha en visselblåsarfunktion, personkretsen som kan anmäla ett missförhållande är större och dessutom är tröskeln lägre för vad som kvalificerar sig som ett utredningsärende.

Dagens ordning innebär att uppgifterna till del hanteras av den interna visselblåsarfunktionen medan andra hanteras av externa leverantörer som staden tecknat avtal med. Utöver en mottagningsfunktion och initial bedömning av inkomna rapporter innebär nuvarande rutin att utredningar som gäller allvarliga visselblåsningar med personer i ledande ställning eller nyckelfunktioner ska utföras av extern leverantör. Det senare gäller även i ärenden där den interna funktionen av andra skäl inte anser sig tillräckligt oberoende. Det externa uppdraget är uppdelat på två: ett avtal för mottagning och ett ramavtal för avrop av utredningsinsatser.

Bland landets tjugo befolkningsmässigt största kommuner är denna ”blandmodell”, det vill säga en kombination av intern och extern hantering, den vanligast förekommande. Både Stockholms stad och Malmö stad har likt Göteborgs Stad valt ett upplägg där mottagning sker via extern leverantör medan utredningsuppgiften i huvudsak hanteras inom en intern funktion med organisatorisk placering på stadsledningskontoret.

Att lägga funktionen helt externt skulle enligt stadsledningskontoret sannolikt bidra till en ökad administrativ belastning samt sämre förutsättningar att utföra oberoende och grundliga utredningar. En extern leverantör kommer ha svårt att på motsvarande sätt som en internt placerad enhet klara av att upprätthålla samma goda kunskap om stadens organisation samt styrning och processer av stadenövergripande karaktär. En extern leverantör har heller inte omedelbar tillgång till stadens olika system inom områden som HR och ekonomi. Båda dessa faktorer har enligt stadsledningskontoret en negativ inverkan när det kommer till förutsättningarna att utföra ett effektivt och träffsäkert utrednings- och uppföljningsarbete. Exempelvis uppstår det sannolikt en tröskeleffekt då mer tid behövs för att förstå sammanhanget kopplat till varje enskild rapport om ett missförhållande. Vidare riskerar det medverka till att kontaktpersoner inom stadens nämnder och bolag kommer behöva lägga mer tid på att bistå i utredningsarbete,

---

<sup>8</sup> Uppdraget till stadsledningskontoret om att göra dåvarande Whistleblower-funktion helt extern beslutades av kommunstyrelsen 2015-01-21, § 37.

exempelvis genom framtagande av olika typer av underlag, än inom ramen för nuvarande ordning. Även om sammanhanget var ett annat när staden tidigare tillämpade en helt extern funktion gjordes erfarenheter i linje med ovanstående resonemang. Det uppstod också en ”gråzon” där den externa parten gjorde bedömningen att tips visserligen inte kvalificerade sig för en extern utredning, men återkopplade till staden att det ändå fanns behov att utreda de omständigheter som tipset avsåg. Även om funktionen var helt extern innebar detta ändå ett parallellt utrednings- och uppföljningsarbete inom stadens olika verksamheter som inte var oansenligt i omfattning.

Vidare bedömer stadsledningskontoret att en helt extern funktion skulle innebära en risk att förlora den analyserande, utbildande och förebyggande rollen som följer av att vara en del av stadens organisation.

### **Sammanfattande bedömning**

Stadsledningskontoret kan konstatera att kommunfullmäktige genom möjligheten att besluta om ett reglemente för revisionen också kan besluta om tillkommande uppdrag utöver vad som anges i kommunallagen. Detta behöver dock ske med hänsyn till kommunallagens regleringar kring revisorernas oberoende, däribland valbarhetsreglerna. Med utgångspunkt från dessa regleringar bedömer stadsledningskontoret att det inte är möjligt att stadsrevisionen tillförs ett ansvar för stadens visselblåsarfunktion. Bedömning är densamma oavsett om ett tillkommande uppdrag avser hela funktionen eller delar av den.

Stadsledningskontoret har också gjort en översiktlig genomgång och värdering av två organisatoriska alternativ utöver det som uppdraget omedelbart omfattar: en överföring av funktionen till annan nämnd samt upphandling av funktionen i sin helhet. Värderingen har bland annat utgått från alternativens inverkan på funktionens oberoende, dess förutsättningar att utföra oberoende och grundliga utredningar, om det föreligger några legala hinder eller om de bedöms bidra till ökad administration i förhållande till nuvarande ordning. I jämförelse med dessa alternativ bedömer stadsledningskontoret att nuvarande placering av visselblåsarfunktionen är den mest ändamålsenliga.

Vid en utblick på hur det ser ut i landets större kommuner kan stadsledningskontoret konstatera att den modell som staden idag tillämpar, en extern mottagningsfunktion och en intern utredningsfunktion, är den dominerande. Bland de tio största kommunerna är det dessutom vanligast att den interna utredningsfunktionen är placerad på stadsledningskontoret, kommunledningsförvaltningen eller motsvarande.

Ett beslut i enlighet med förslaget i detta tjänsteutlåtande innebär att nuvarande placering av visselblåsarfunktionen kvarstår och att stadsledningskontoret går vidare med ett genomförande av det förändrade arbetssätt som redogjordes för i det tidigare informationsärendet som behandlades i kommunstyrelsen 2025-09-24.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



## § 721 Ärendenummer SLK-2025-00682

### Information om mottagningssystem för visseblåsarfunktionen

#### Beslut

Enligt yrkande från V, S och MP:

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att utreda om visseblåsarfunktionen helt eller delvis kan hanteras av stadsrevisionen. Uppdraget ska redovisa för- och nackdelar, ekonomiska samt organisatoriska förutsättningar med en sådan modell jämfört med den omorganisering som presenteras i tjänsteutlåtandet.
2. Stadsledningskontoret får i uppdrag att remittera förslaget enligt tjänsteutlåtandet samt uppdraget enligt beslutspunkt 1 i detta yrkande till centrala samverkansgruppen (CSG) för inhämtande av synpunkter.
3. Information om att visseblåsarfunktionen avser att justera nuvarande arbetssätt till att den externa leverantören endast tillhandahåller ett mottagningssystem, medan bedömning görs av visseblåsarfunktionen, antecknas.

#### Tidigare behandling

Bordlagt den 27 augusti 2025, § 593 och den 10 september 2025, § 673.

#### Handlingar

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 18 juni 2025.

Yrkande från V, S och MP den 5 september 2025.

#### Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret