



Handling 2022 nr 4

Revidering av kommunstyrelsens reglemente med anledning av ny visselblåsarlagstiftning

Till Göteborgs kommunfullmäktige

Kommunstyrelsens förslag

Kommunstyrelsen tillstyrker stadsledningskontorets förslag i tjänsteutlåtande den 22 november 2021 och föreslår att kommunfullmäktige beslutar:

Kommunstyrelsens reglemente, kapitel 2 avseende kommunstyrelsens särskilda uppgifter, uppdateras med en ny paragraf 29 enligt följande lydelse: Kommunstyrelsen ansvarar för stadens visselblåsarfunktion.

Göteborg den 12 januari 2022
Göteborgs kommunstyrelse

Axel Josefson

Mathias Sköld

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2021-11-22

Diarienummer 0721/21

Handläggare

In-Anna Knutsdotter, Anna Ljungkvist

Telefon: 031-368 0062, 031-368 03 03

E-post: fornamn.efternamn@stadshuset.goteborg.se

Revidering av kommunstyrelsens reglemente med anledning av ny visselblåsarlagstiftning

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Kommunstyrelsens reglemente, kapitel 2 avseende kommunstyrelsens särskilda uppgifter, uppdateras med en ny paragraf 29 enligt följande lydelse: Kommunstyrelsen ansvarar för stadens visselblåsarfunktion.

Sammanfattning

EU-direktivet Skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, 2019/1936 (visselblåsardirektivet) träder i kraft i Sverige 17 december 2021 genom en ny svensk lag, Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Samtidigt ändras också ett antal paragrafer i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Visselblåsarverksamheten blir därmed lagreglerad och det kommer också att finnas utsedda tillsynsmyndigheter. I och med förändringarna föreslår stadsledningskontoret att ansvaret för visselblåsarfunktionen skrivs in i kommunstyrelsens reglemente. Under förutsättning att kommunfullmäktige fattar beslut om detta kommer stadsledningskontoret att justera numreringen på efterföljande paragrafer i kommunstyrelsens reglemente.

De förändringar som bedöms få störst betydelse för stadens visselblåsarfunktion är de som möjliggör sekretess av uppgifter som kan identifiera tipslämnaren, den som det tipsas om som ansvarig för missförhållanden samt övriga personer, som kan förekomma i en visselblåsarutredning. När den nya lagen träder i kraft finns ett undantag som gäller bolag med färre än 50 anställda. Dessa bolag är till skillnad från stadens övriga förvaltningar och bolag inte skyldiga enligt lag att ha en så kallad intern rapporteringskanal (visselblåsarfunktion). Det innebär dock inte att möjligheten att lämna tips kring dessa bolag upphör. I enlighet med det fullmäktigebeslut som fattades 2011 fick stadens samtliga nämnder och bolag i uppdrag att använda sig av stadens gemensamma visselblåsarfunktion. Visselblåsarfunktionen kommer därför i enlighet med fullmäktigebeslutet att fortsätta att utreda tips som berör de bolag inom staden som har färre än 50 anställda. Bolag med fler än 50 anställda omfattas av den nya lagen, men respektive bolagsstyrelse behöver fatta ett beslut om att fortsatt ingå i den gemensamma visselblåsarfunktionen.

Utifrån den nya lagstiftningen bedöms stadens etablerade visselblåsarfunktion i allt väsentligt uppfylla kraven som ställs på de interna kanalernas utformning, men en del anpassningar i arbetssätt och rutiner kommer att krävas för att säkerställa efterlevnad av den nya lagen.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Göteborgs Stad har sedan hösten 2011 en etablerad visselblåsarfunktion som tar emot och utreder misstankar om oegentligheter. Mottagning av tips sker av en extern leverantör som är upphandlad för ändamålet medan extern utredning sker med hjälp av förnyad konkurrensutsättning på stadens ramavtal inom oegentlighetsområdet.

Visselblåsarfunktionen, som i dagsläget består av två tjänster, finns på stadsledningskontoret. Funktionen bedöms strukturmässigt uppfylla de i direktivet ställda kraven på till exempel oberoende och självständighet.

De ekonomiska konsekvenserna är svårbedömda, då den föreslagna omfattningen är betydligt bredare och omfattar rapportering inom fler områden än vad staden har idag. EU-direktivet och lagförslaget inkluderar också en vidare personkrets än vad stadens funktion utreder idag. Det är därför svårt att bedöma hur många ärenden som kommer att komma in framöver och därmed kunna överblicka de resurser som kommer att behövas. Vidare kommer t.ex. arbetssätt, rutiner samt IT-system att behöva ses över och anpassas vilket bedöms innebära att mer resurser krävs till visselblåsarfunktionen på stadsledningskontoret. Då stadsledningskontoret i nuläget har svårt att bedöma omfattningen av ett tillkommande resursbehov kommer kontoret att återkomma till kommunstyrelsen i ett senare skede när det går att konstatera om nuvarande resurser är tillräckliga eller hur mycket som eventuellt behöver tillföras verksamheten. Eftersom den föreslagna regleringen berör både kommuner och andra aktörer, har utredningen bedömt att den kommunala finansieringsprincipen inte är tillämplig vilket betyder att staden själv kommer att få bära en kostnadsökning.

Bedömning ur ekologisk och social dimension

Utöver vad som idag kan rapporteras innebär direktivet att även frågor inom miljöskydd, transportsäkerhet, produktsäkerhet, kärnsäkerhet samt livsmedels- och fodersäkerhet ska omfattas av rapportering. Även sociala aspekter såsom folkhälsa och konsumentskydd kommer att omfattas och överträdelser av svensk lagstiftning ska kunna rapporteras, oavsett rättsområde. Inrapporteringssystemet ska även ge möjlighet till rapportering av andra förhållanden som inte består i att något regelverk har överträtts, men där det finns ett allmänintresse av att de kommer fram. Visselblåsare, det vill säga personer som rapporterar om ett missförhållande, bidrar till att motverka skada och möjliggör att missförhållanden kan rättas till. Förslaget kan ha en positiv inverkan på invånarnas och stadens ekologiska och sociala förhållanden, omfattningen är dock svårbedömd.

Ärendet

EU-direktivet Skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (visselblåsardirektivet) träder i kraft i Sverige 17 december 2021, genom en ny svensk lag. Samtidigt ändras också ett antal paragrafer i offentlighets- och sekretesslagen (OSL). I och med dessa förändringar föreslås att kommunstyrelsens reglemente revideras med följande tillägg: § 29 Kommunstyrelsen ansvarar för stadens visselblåsarfunktion, samt att numreringen av efterföljande paragrafer justeras i kommunstyrelsens reglemente. Paragraf 29 i nuvarande reglemente kommer att numreras som 30 och paragraf 30 som 31.

Beskrivning av ärendet

EU beslutade i oktober 2019 om direktivet *Skydd för personer som rapporterar om överträdelser av EU-rätten* (visselblåsardirektivet). Enligt direktivet ska medlemsstaterna säkerställa att personer som rapporterar om överträdelser ska vara skyddade mot repressalier under vissa förutsättningar, samt att det både inom privat och inom offentlig sektor inrättas särskilda interna funktioner för rapporteringen. Med anledning av detta har riksdagen den 29 september 2021 beslutat om hur direktivet ska införlivas i svensk lagstiftning, vilket påverkar utformningen av Göteborg Stads visselblåsarfunktion. Direktivet implementeras i huvudsak genom att ny lag träder i kraft 17 december 2021, [lag \(2021:890\) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden](#). Lagen ersätter nuvarande [Lag \(2016:749\) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden](#). Det sker också förändringar i nuvarande offentlighets- och sekretesslag (OSL). Utifrån den nya lagstiftningen bedöms stadens etablerade visselblåsarfunktion uppfylla kraven som ställs på de interna kanalernas utformning, men en del anpassningar i arbetssätt och rutiner kommer att krävas för att säkerställa efterlevnad av den nya lagen.

Utveckling av stadens visselblåsarfunktion under 10 år

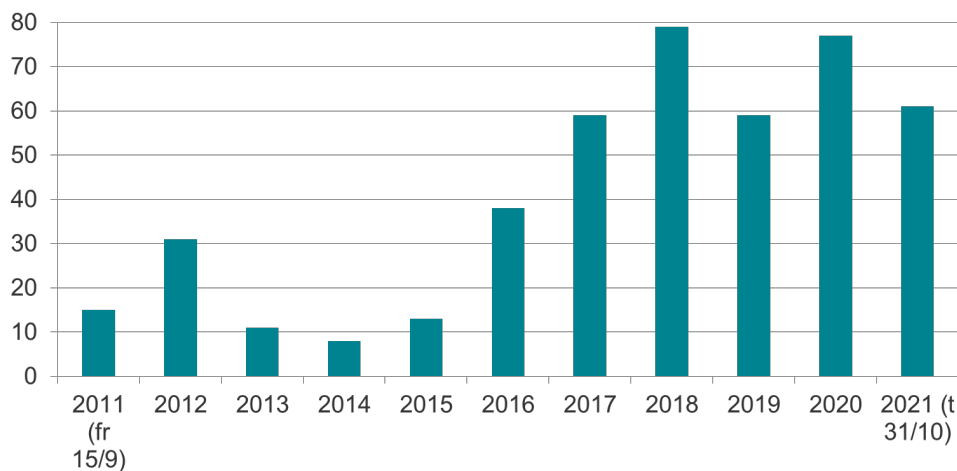
Göteborgs Stad var första kommun i landet att införa en visselblåsarfunktion vilken togs i drift den 15 september 2011. Beslut om att inrätta funktionen fattades under våren i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige (2011-06-09 § 6, Dnr 0321/11). Visselblåsarfunktionen bestod initialt av en extern mottagningsfunktion dit det gick att ringa, mejla, sms:a eller skicka brev. Tipsen skickades därefter över till utsedda medarbetare på utredningsfunktionen på stadskansliet (nuvarande stadsledningskontoret), med i huvudsak juridisk och HR-kompetens. Att införa en visselblåsarfunktion var en del i den handlingsplan som tagits fram för att stärka den interna kontrollen och öppenheten i Göteborgs Stad. Avsikten var att öppna en kanal som möjliggjorde anonymitet för att lämna tips om allvarliga oegentligheter inom stadens olika verksamheter. Funktionen var avsedd att användas av anställda och förtroendevalda och skulle ta emot tips gällande allvarliga oegentligheter som begåtts av chefer i ledande ställning eller andra nyckelpersoner. Det var dåvarande Datainspektionen numera Integritetsskyddsmyndigheten som begränsade personkretsen och vad som skulle omfattas av funktionen.

Hösten 2014 gav kommunfullmäktige stadsledningskontoret i uppdrag att utreda förutsättningarna för att även göra utredningar med extern hjälp. Beslut om detta fattades av kommunstyrelsen 2015-01-21 § 37, dnr 1234/14 och från och med hösten 2015 fanns en ny leverantör för både extern mottagning och extern utredning av tips upphandlad.

Själva tipsmottagningen utvecklades också i och med en ny leverantör och införandet av ett webbformulär som finns både på intranätet och på goteborg.se. Webbformuläret består av ett antal frågor i syfte att få så konkret och relevant information som möjligt från tipslämnaren och det går också att bifoga filer eller bilder.

I samband med en ny upphandling 2019 såg stadsledningskontoret över uppdraget gällande extern mottagning och utredning av tips. En uppdelning av uppdraget skedde så att upphandlingen kom att innefatta att ta emot tips medan extern utredning av tips skulle ske via Göteborgs Stads upphandlade ramavtal inom oegentlighetsområdet, där varje ny utredning föregås av en förnyad konkurrensutsättning.

En annan förändring som skedde var att tips som tydligt bedöms ligga utanför funktionens uppdrag och som inte har bäring på oegentligheter skickas direkt av den externa tipsmottagaren till berörd förvaltning/bolag utan att det passerar visselblåsarfunktionen vid stadsledningskontoret. Denna förändring har inneburit en minskad administrativ börda och resurser har istället kunnat läggas på hanteringen av de tips som är av mer allvarlig karaktär. En annan förändring som skedde 2019 är att tips som berör samma organisation och omständigheter inte registreras med ett unikt tipsnummer utan benämns a, b, c och så vidare. Nedan bild illustrerar antalet inkomna tips under den 10-årsperiod som funktionen har funnits. Framförallt de just beskrivna förändringarna som skedde under 2019 gör att statistiken inte blir jämförbar mellan åren men ger ändå en bild av att det har varit kraftig ökning av antalet inkomna tips från och med 2016 och framåt.



Antal inkomna tips till funktionen, sep-11 till okt-21.

Som framgår av bilden ovan så har inströmningen av tips ökat markant från och med år 2016. Det finns flera förklaringar till detta. Under 2016 rekryterades personal med specialistkompetens med uppdrag att hantera visselblåsarfunktionen samt att arbeta förebyggande mot oegentligheter. Mer systematiska rutiner, metoder och arbetsätt utarbetades både vad gäller utredningsarbetet men också vad gäller konsekvenser och åtgärder. Bland annat har funktionens samarbete med såväl arbetsrättsjurist som stadsjurist formaliserats. Dessa delar underlättar och stärker funktionens uppgift att säkerställa att tipsutredningar hanteras likvärdigt över staden. Vidare fick funktionen mycket uppmärksamhet både lokalt men också på nationell nivå under hösten 2016 och det kom in flera allvarliga tips varav flera var föremål för extern utredning, där missförhållanden kunde bekräftas med arbetsrättsliga åtgärder som följd. Sedan dess har

ytterligare ett antal tips varje år lett till arbetsrättsliga konsekvenser. Utvecklingen med en allt större mängd inkommande tips har fortsatt.

Dagens visseblåsarfunktion

En initial värdering och rekommendation kring hantering av tipsen sker alltid av den externa mottagningsfunktionen. Tipsen skickas sedan till visseblåsarfunktionen vid stadsledningskontoret för verifiering av omständigheter, kontakt med berörd organisation och beslut kring handläggning och utredningsåtgärder. Även beslut om att avsluta utredningar sker av visseblåsarfunktionens interncontrollers.

Det inkommer endast ett fåtal tips per år som kvalificerar sig för extern utredning men möjligheten till extern utredning har varit ett viktigt verktyg för att säkerställa att det finns tillräckligt med resurser för dessa ofta omfattande utredningar. De flesta tips som inkommer till funktionen rör oftast misstankar om oegentligheter kopplade till personer längre ner i organisationen, och är därmed inte kvalificerade för extern utredning. Dessa tips skickas till den berörda förvaltningen eller bolaget för utredning med krav på återrapportering till visseblåsarfunktionen. Visseblåsarfunktionen deltar i olika grad i dessa utredningar men det är alltid visseblåsarfunktionen som fattar beslut om när ett ärende kan avskrivas.

Återrapportering av handläggning och beslut i inkomna ärenden sker kvartalsvis till kommunstyrelsen i särskild ordning som anmälningsärende i enlighet med stadsdirektörens vidaredelegation 2021-06-01, punkt 1.5.15. I denna återrapportering framgår hantering och vidtagna åtgärder för varje enskilt tips.

Visseblåsarfunktionen vid stadsledningskontoret har från och med våren 2019 två heltidsanställda medarbetare. I funktionens uppdrag ligger också att använda den förvärvade kunskapen tipsutredningarna genererar för att arbeta förebyggande i hela staden med anti-korruption och mot oegentligheter.

Förändringar på grund av ny lagstiftning

Omfattning och uppdrag

Alla typer av missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram kommer att omfattas av rapportering framöver - idag är omfattningen begränsad till *allvarliga* missförhållanden som gäller personer i ledande ställning eller personer i nyckelfunktion. Denna avgränsning har beslutats av Datainspektionen numera Integritetsskyddsmyndigheten.

Det finns som regel ett allmänintresse av att överträdelser av lagar och andra föreskrifter kommer fram. Utifrån omständigheterna kan det även kunna anses finnas ett allmänintresse av att brott mot interna regler och principer kommer fram. Vidare tillmäter lagstiftaren betydelse till hur en verksamhet finansieras i bedömningen av om det finns ett allmänintresse av att uppgifter om ett missförhållande kommer fram. Allmänheten får generellt sett anses ha ett större intresse av att allmänna medel används ansvarsfullt än att privata medel gör det.

Personkretsen vidgas och misstänkta missförhållanden ska utredas oavsett vilken position eller funktion den det tipsas om har. I praktiken innebär det inte någon stor förändring från hur funktionen fungerar idag, då samtliga tips som har bäring på oegentligheter utreds men på olika sätt. Personer i ledande ställning och med nyckelpositioner blir idag

föremål för extern utredning medan tips gällande övriga medarbetare blir föremål för intern utredning som genomförs av förvaltningar/bolag på uppdrag av visselblåsarfunktionen.

För visselblåsarfunktionen i Göteborgs Stad innebär detta sammantaget att

- tips som tidigare kategoriserats falla utanför funktionens granskningsområde, såsom till exempel verksamhetsbrister eller misshushållning av resurser, enligt den nya lagen bör utredas av visselblåsarfunktionen.
- tips som berör personer som inte innehar en ledande ställning eller nyckelroll också bör utredas av visselblåsarfunktionen.

Skydd av uppgifter - sekretess

De förändringar som bedöms få störst betydelse för stadens visselblåsarfunktion är de som möjliggör sekretess av uppgifter som kan identifiera tipslämnaren, den som det tipsas om som ansvarig för missförhållanden samt övriga personer som kan förekomma i en visselblåsarutredning. Med den lagstiftning som gällt tidigare fanns sällan grund att sekretessbelägga uppgifter. Förändringarna kommer att bidra till att funktionen i större utsträckning än idag kommer kunna hantera fler uppgifter i ärendena konfidentiellt under utredningsfasen, vilket förhoppningsvis bidrar till att fler tipslämnare vågar träda fram till visselblåsarfunktionen vilket bedöms leda till effektivare utredningar. Sekretessen kan också förhindra att en person förorsakas skada av att offentligt hållas som ansvarig för missförhållanden som senare visar sig sakna grund.

Skydd mot repressalier

I dagsläget finns det bestämmelser om skydd mot repressalier i till exempel diskrimineringslagen och tryckfrihetsförordningen som i vissa fall kan omfatta visselblåsare. Därtill skyddas arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet mot repressalier genom en särskild lag, lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden (gamla visselblåsarlagen).

Den nya lagstiftningen innebär ett utökat skydd för visselblåsare i förhållande till den gamla visselblåsarlagen då den nya lagstiftningen inte är begränsad till att enbart gälla larm om *allvarliga missförhållanden*, vilket avsett brott med fängelse i straffskalan eller därmed jämförliga missförhållanden. Den nya lagen skyddar även vid rapportering av missförhållanden som det finns ett *allmänintresse* av att de kommer fram. Vidare skyddas fler visselblåsare av den nya lagstiftningen än i den gamla visselblåsarlagen som i huvudsak avsåg arbetstagare. Den nya lagstiftningen skyddar de flesta tipslämnare som har fått del av information rörande missförhållandet i ett arbetsrelaterat sammanhang, vilket utöver arbetstagare även omfattar exempelvis leverantörer och konsulter. Skyddet mot repressalier gäller även för en person som bistår vid tipslämnandet eller har koppling till tipslämnaren samt för juridiska personer som tipslämnaren äger, arbetar för eller på annat sätt har koppling till. Den nya lagstiftningen innebär också ett utökat skydd mot repressalier på grund av att någon vänder sig till sin arbetstagarorganisation för samråd i fråga om rapportering.

Det utökade skyddet för tipslämnare kan förväntas bidra till att fler vågar anmäla missförhållanden och att förutsättningarna att utreda anmälningarna om missförhållanden förbättras. En person som anser sig ha blivit hindrad vid sin rapportering av

missförhållanden eller utsatt för repressalier på grund av den, kommer att ha möjlighet att väcka talan om skadestånd i domstol och få en rättslig prövning av saken.

Tillsynsmyndighet över de interna rapporteringskanalerna tillsätts

Den nya lagstiftningen innehåller ett antal detaljerade krav på hur de interna rapporteringskanalerna ska vara utformade. Stadsledningskontoret bedömer att nuvarande visselblåsarfunktion lever upp till dessa krav. Kraven handlar bland annat om vilken informationsskyldighet verksamhetsutövare har, hur och när kommunikation med tipslämnare ska ske, samt vilka tidsfrister som gäller för utredningar kopplade till tips. Om dessa krav inte efterföljs kan en tillsynsmyndighet besluta om föreläggande eller begära utdömmande av vite, vilket inte är möjligt idag.

Stadsledningskontorets bedömning

Göteborgs Stad etablerade visselblåsarfunktion bedöms uppfylla de i direktivet grundläggande kraven på till exempel kompetens, mandat, oberoende och självständighet, men anpassningar i arbetssätt och rutiner kommer att krävas. De förändringar som bedöms få störst betydelse för stadens visselblåsarfunktion är de som möjliggör sekretess av personuppgifter som förekommer i en visselblåsaransmälan. Vidare kommer alla typer av missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram att omfattas av rapportering samt att personkretsen kommer att vidgas då misstänkta missförhållanden ska utredas oavsett vilken position/funktion den det tipsas om har. Detta bedöms leda till att fler tips kommer att komma in och omfattas av krav på utredning.

Stadsledningskontoret bedömer samtidigt att den nya lagstiftningen även ställer större krav på förvaltningar och bolag att säkerställa att utredning sker oberoende och självständigt, samt att utredningarna hanteras i enlighet med de skärpta lagkraven på sekretess. Detta innebär bland annat att det behöver utses behöriga personer i respektive förvaltning/bolag som visselblåsarfunktionen kan kommunicera med. Denna process är redan initierad. Vidare behöver visselblåsarfunktionens samordnande och kvalitetssäkrande mandat i relation till förvaltningar och bolag stärkas. Utifrån detta, samt att verksamheten nu lagregleras, så bedömer stadsledningskontoret att det är lämpligt att kommunfullmäktige tydliggör att ansvaret för stadens visselblåsarfunktion regleras i kommunstyrelsens reglemente. Under förutsättning att kommunfullmäktige fattar beslut om att kommunstyrelsens reglemente uppdateras med följande tillägg § 29
Kommunstyrelsen ansvarar för stadens visselblåsarfunktion, kommer stadsledningskontoret att justera numreringen på efterföljande paragrafer i kommunstyrelsens reglemente. Paragraf 29 i nuvarande reglemente kommer att numreras som 30 och paragraf 30 som 31.

Kommunstyrelsen har under hösten 2021 lämnat ett antal uppdrag till stadsledningskontoret utifrån ärendet Extern granskning av tystnadskultur inom Göteborgs Stads förvaltningar och bolag, dnr 1313/20, varav ett berör visselblåsarfunktionen. Dessa uppdrag kommer att rapporteras under våren 2022.

Erica Farberger

Förste stadsjurist

Eva Hessman

Stadsdirektör