



Uppföljning av funktionaliteten i visselblåsarfunktionen

1 juli 2022 – 30 juni 2023

Juridiska enheten
Avdelningen för intern ledning
och stöd, Stadskontoret

Upprättad: 2023-07-12
Version: 1.0
Ansvarig: Ann-Louise Rönnerhed



Innehållsförteckning

Inledning	3
Visselblåsarfunktionen	4
Extern mottagningsfunktion, MWA	4
Intern mottagningsfunktion, IMF	4
Kontaktpersoner	5
Handläggning av ärenden	5
Anonym rapportering	5
Bekräftelse.....	5
Bedömning	5
Frågor till rapporterande person	6
Sekretess och uppgiftsminimering.....	6
Jävskontroll.....	6
Ärenden som avskrivs	7
Informationsöverföring.....	7
Rekommendation	7
Återkoppling.....	7
Kommunikation.....	8
Efterforsknings- och repressalieförbud	8
Inkomna ärenden 1 juli 2022 - 30 juni 2023	8
Kompetenshöjande insatser.....	10
Utvecklingsområden.....	10

Inledning

Visselblåsarfunktionen utgår från Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, visselblåsar direktivet, och lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Dessa innehåller bestämmelser om skydd för personer som i ett arbetsrelaterat sammanhang har fått del av eller inhämtat information om missförhållanden och rapporterar den.

Visselblåsarfunktionen är ett komplement till befintliga rapporteringskanaler och ger skydd genom att information som kan avslöja identiteten på personer som rapporterar om missförhållanden omfattas av sekretess. Den som rapporterar om missförhållanden har också ett skydd mot att utsättas för hindrande åtgärder och repressalier av arbetsgivaren.

Visselblåsarfunktionen infördes i Malmö stad den 1 juli 2022. Den är tillämplig för alla förvaltningar och helägda bolag. Mot bakgrund av att det nu har passerat ett år sedan funktionen infördes i staden ska en uppföljning ske i enlighet med de av kommunstyrelsen beslutade riktlinjerna (STK-2022-455):

Uppföljning av visselblåsarfunktionen och dess förmåga att hantera ärenden genomförs årligen och med stöd av en extern leverantör senast efter två år.

Denna rapport redogör för funktionaliteten i ärendehantering, vilka justeringar som har gjorts och vad som bör utvecklas under kommande år.

En sammanställning av uppföljningsärenden med en kortfattad beskrivning av dessa samt vilka åtgärder som vidtagits framgår av bilagan *Åtterrapporering av ärenden i visselblåsarfunktionen 1 juli 2022 – 30 juni 2023*.

Utöver rapporten och en sammanställning av uppföljningsärenden har en riskanalys med fokus på visselblåsarfunktionens process och funktionalitet, det vill säga hantering av ärenden inklusive kommunikationsinsatser, genomförts hösten 2022 enligt stadskontorets rutiner för intern kontroll, se bilaga *Riskanalys visselblåsarfunktionen 2022*.

Visselblåsarfunktionen

Malmö stads visselblåsarfunktion består av en extern mottagningsfunktion advokatbyrån Moll Wendén (MWA), en intern mottagningsfunktion (IMF) samt kontaktpersoner (KP) från förvaltningar och bolag. Viktiga stödfunktioner är registratorer, systemförvaltare, IT-personal, kommunikatörer och specialister inom arbetsrätt för att nämna några. Utredningar kan utföras internt eller externt genom avrop från ramavtal med MWA eller Scandinavian Risk Solution (SRS).

Nedan följer en beskrivning av funktionerna med fokus på funktionalitet i ärendehantering.

Extern mottagningsfunktion, MWA

En handläggare tar emot en rapport om missförhållanden i det digitala systemet Trumpet. En bekräftelse på att ärendet har mottagits skickas till rapporterande person. Därefter gör handläggaren en bedömning av om ärendet är av allmänintresse, det vill säga om det är att anse som ett uppföljningsärende enligt visselblåsarlagen eller ej, och sänder över ärendet till IMF. Den externa mottagningsfunktionen fungerar som en länk mellan rapporterande person och IMF.

MWA har använt sig av två handläggare och när en av dessa har bytt tjänst och ersatts av annan personal har MWA stämt av med IMF i enlighet med avtal.

Intern mottagningsfunktion, IMF

IMF är placerad vid juridiska enheten, Stadskontoret, och leds av chefen för juridiska enheten. Arbetsgruppen samlar kompetens inom juridik, ekonomi, HR och säkerhet och sammanträder upp till fem gånger per vecka för att hantera inkomna ärenden. Utöver det har gruppen två inbokade arbetsmöten för att utveckla funktionen. Den samlade kompetensen har varit avgörande för att genomföra bedömningar, beställa externa utredningar, göra sekretessprövningar, hålla i utbildningar och få en samlad bild av ärendena samt utveckla funktionen.

Till stöd har IMF två registratorer vid kansliet på stadskontoret som arbetar med registrering och överföring av handlingar i dokument- och ärendehanteringssystemet Platina.

Kontaktpersoner

Kontaktpersonerna utses av respektive förvaltning eller bolag. Även om personerna inte själva utreder ärenden har det underlättat om kontaktpersonen har erfarenhet av utredningsarbete men framför allt har det varit viktigt att en kontaktperson har förmågan att skyndsamt få till stånd en utredning av ett ärende som IMF har överlämnat. Eftersom ett ärende i princip alltid involverar HR har denna kompetens visat sig vara särskilt viktig.

Handläggning av ärenden

För att uppgifterna i en rapport ska uppfylla rekvisiten i visselblåsarlagen ställs olika krav. Dels ska rapporterende person tillhöra rätt personkrets, de påstådda missförhållandena ska ha skett i ett arbetsrelaterat sammanhang och dessa ska vara av allmänintresse eller annars röra vissa utpekade områden i unionsrätten.

Anonym rapportering

Merparten väljer att rapportera anonymt. Inledningsvis kunde rapporterende person välja att vara anonym mot staden men öppna med sin identitet gentemot MWA. Mot bakgrund av att MWA inte vill hantera överskottsinformation har det skett en ändring som medför att rapporterende person kan välja att antingen vara anonym eller att framträda med sitt namn.

Det stora flertalet väljer att rapportera anonymt och även om det ofta försvårar möjligheten att utreda ett ärende så har det sannolikt medfört att fler har valt att rapportera jämfört med om det skulle vara ett krav att uppge namn.

Bekräftelse

MWA skickar en bekräftelse till rapporterende person på att en rapport har mottagits inom sju dagar som är lagstadgad tid. Det har inte framkommit annat än att detta fungerar väl. IMF har framfört till MWA att det vore önskvärt att tidpunkten för bekräftelse framgår i bilagan med återrapportering av ärenden och de har lämnat över till sin systemförvaltare att försöka lösa uppgiften.

Bedömning

MWA gör en initial bedömning av om uppgifterna i ärendet uppfyller rekvisiten i visselblåsarlagen. Överlämningen av rapport och bedömning till IMF sker vanligtvis inom 48 h, vilket får betecknas som skyndsamt. MWA underbygger ofta sitt svar genom att hänvisa till olika rättskällor. Underlaget har varit till stöd för IMF i den fortsatta ärendehantering.

För det fall MWA bedömer att ett ärende utgör ett uppföljningsärende men IMF bedömer att det inte når upp till det ska IMF tydligt motivera sitt ställningstagande och redovisa det i sin återrapportering till kommunstyrelsen. Avvikelser har hittills varit väldigt få men det har också förekommit att MWA bedömt att ett ärende inte når upp till att utgöra ett ärende av allmänintresse men att IMF har gjort en annan tolkning. Emellanåt har IMF fått fram ytterligare information genom att ställa frågor, vilket lett fram till att IMF gjort en annan bedömning.

Bedömningen framgår av bilagan med återrapportering av ärenden.

Frågor till rapporterande person

IMF har möjlighet att ställa uppföljande frågor till rapporterande person för komplettering av underlaget. Svarstiden brukar normalt sättas till tio dagar. Systemet förutsätter att den enskilde väljer att logga in på nytt i systemet och i vissa fall återkommer rapporterande person men i uppskattningsvis hälften av ärendena får en bedömning göras på befintligt underlag.

Sekretess och uppgiftsminimering

Det råder uppgiftsminimering på grund av den starka sekretess som omger ärendena. Endast de personer som behöver uppgifterna för att föra utredningen framåt ska ha tillgång till dem. De bedömningar och slutsatser som görs i ärenden ska kunna göras självständigt och oberoende av vad ledningen anser. I detta avseende har IMF stött på ärenden där kontaktpersoner uppgett att chefer har förväntat sig rätt till insyn i ärenden utan att det har varit påkallat för att uppfylla ett arbetsmiljöansvar. Stöd i bedömning av när och i vilket avseende information bör lämnas till chefer har förtydligats i den övergripande rutinen för visseblåsarärenden (STK-2022-1583) som färdigställdes i december 2022.

Jävskontroll

Jävskontroll genomförs av handläggaren och detta moment har hittills inte vållat något bekymmer. Om IMF vid något tillfälle ansett att det har funnits risk för en jävssituation på en förvaltning så har extern utredning tillämpats.

Ärenden som avskrivs

Närmare tre fjärdedelar av de inkomna ärendena bedöms inte nå upp till allmänintresse. Merparten av dessa rör enbart personens egna anställningsförhållanden. Om det finns andra instanser som berörd person kan vända sig till hänvisar IMF den enskilde att vända sig dit.

Informationsöverföring

Överföring av handlingar till kontaktpersoner vid förvaltningarna sker via Platina och innebär en hel del praktisk hantering för samtliga inblandade vid IMF, registratorer på STK och berörd förvaltning samt kontaktpersoner. Originalhandlingarna förvaras sedan inlåsta i KS arkiv.

Eftersom en överföring av handlingar via säker USB-sticka till bolagen ännu inte har praktiserats kan det antas att ett sådant förfarande kommer att kräva ytterligare resurser.

Ett enhetligt digitalt ärendehanteringssystem som medger överföring av handlingar till förvaltningar och bolag skulle minska handläggningstiden avsevärt.

Rekommendation

Uppföljningsärenden har lämnats över från IMF till kontaktperson vid berörd förvaltning med en rekommendation om att utreda vissa omständigheter eller vidta åtgärder för att förebygga en upprepning av liknande händelser. Kontaktpersonerna har handlagt ärendena skyndsamt och tagit nödvändiga kontakter för att driva ärendena framåt. I samtliga ärenden har kontaktpersonen haft löpande avstämningar med IMF. Förvaltningarna har följt den rekommendation som IMF har lämnat och återkopplat till IMF på ett tillfredställande sätt.

Återkoppling

Återkoppling till rapporterande person ska enligt visselblåsarlagen ske inom tre månader. Det finns inget lagkrav på att det ska ske till en person som väljer att vara anonym. Med undantag från något ärende där den enskilde valt att lämna

in ett anonymt brev har återkoppling skett i samtliga ärenden. Det finns ingen inbyggd funktion i Trumpet som påminner om att återkoppling ska ske men IMF har framfört önskemål om utveckling av sådana notiser till MWA.

Kommunikation

Information om rapporteringskanalerna har funnits tillgängliga på Komin och bolagens intranät sedan funktionen blev tillgänglig den 1 juli 2022. Efter sommaren 2022 marknadsfördes funktionen med frågor och svar samt en film som visar hur det går till att rapportera. Parallellt lämnades även material till samtliga chefer i syfte att sprida information om hur det går till att rapportera på APT-träffar. Denna information har lämnats till samtliga förvaltningar och bolag.

När ett ärende har kommit in som bedömts vara ett uppföljningsärende har utsedda kriskommunikatörer på kommunikationsenheten på stadskontoret fått kännedom om att det kommit in ett ärende och vilken förvaltning som är berörd. Syftet har varit att förbereda kommunikation inför eventuellt behov av stöd hos berörd verksamhet vid kommunikationsinsatser internt eller externt.

Efterforsknings- och repressalieförbud

Det har inte framkommit att arbetsgivaren vidtagit åtgärder för att efterforska vem som har rapporterat. Det har heller inte framkommit att arbetsgivaren har försökt hindra någon från att rapportera eller på annat sätt utsatt rapporterande person för repressalier.

Inkomna ärenden 1 juli 2022 - 30 juni 2023

Antalet inkomna ärenden uppgår till närmare 80 under det första året och de framgår av *Återrapportering av ärenden i visselblåsarfunktionen 1 juli 2022 – 30 juni 2023*. Excelfilen fylls i av MWA utifrån den bedömning som MWA gör av ett ärende. Inför återrapportering lämnas filen över från MWA och IMF fyller i uppgifter om vidtagna åtgärder i de ärenden där det inte föreligger hinder av sekretess.

Samtliga ärenden har rört påstådda missförhållanden på förvaltningar, vilket alltså medför att det inte kommit in något ärende som har rört bolagen.

Ungefär en fjärdedel av de inkomna ärendena har bedömts utgöra uppföljningsärenden.

Uppföljningsärendena har handlat om påstådda missförhållanden rörande misshushåll med allmänna medel, upphandling, stöld och annan typ av brottslighet med fängelse i straffskalan, säkerhet och hälsa, trakasserier, arbetsmiljö, rekrytering, diskriminering, bisyssla, personuppgiftsbehandling med mera.

Extern utredning har genomförts av MWA i sju ärenden och av SRS i två ärenden. IMF har utvecklat en modell för att lämna en tydlig, avgränsad beställning av utredning och planerad avstämning till den externa utredaren. Ärendena har följts av utredningar och åtgärder på den förvaltning som ärendet rört.

Flera ärenden har utretts utan att IMF har kunnat konstatera att det förelegat någon egentlig grund för de påstådda missförhållandena. Anonymitet och brist på återkoppling från rapporterande person har varit bidragande orsaker men det har också berott på missförstånd eller en missuppfattning om vilka skyldigheter som föreligger hos arbetsgivaren.

I vissa fall har konstaterade missförhållanden berott på att utpekade personer medvetet brutit mot gällande regelverk men ofta har bristande rutiner eller avsaknad av kompetens varit bakomliggande orsaker.

Utbildning, dialog och översyn av rutiner och avtal samt ökad kontroll har tillämpats i det stora flertalet ärenden för att förebygga och minska risken för att missförhållandena upprepas.

Merparten av de ärenden som skrivits av har rört den rapporterande personens egna arbets- eller anställningsförhållanden. Andra omständigheter som lett till att ärenden skrivits av har varit att uppgifterna har varit knapphändiga och otydliga. Ibland har IMF ställt frågor men inte fått svar eller så har svaren inte lett till att ärendet har bedömts nå upp till att vara av allmänintresse. I en del ärenden har det framkommit uppgifter som, om de skulle visa sig vara riktiga, skulle kunna leda till åtgärder från en chef, HR, skyddsombud eller en facklig representant. IMF har i dessa ärenden meddelat rapporterande person vart den kan vända sig.

Kompetenshöjande insatser

Regelbundna avstämningsmöten mellan MWA och IMF har bidragit till att utveckla arbetssättet och höja kvaliteten i handläggningen.

IMF har arrangerat fyra nätverksträffar eller workshops per år med kontaktpersoner i syfte att utveckla arbetssättet och hålla utbildning i utredningsmetodik, sekretess och GDPR. IMF är också ett stöd till Räddningstjänsten Syd och Sysav som har egna rapporteringskanaler.

Nätverksträffar med motsvarande funktion i större städer äger rum regelbundet och IMF har även deltagit vid SKJF:s forum för visselblåsarfrågor som arrangerades i Stockholm i december 2022. Sammankomster av detta slag har varit värdefulla för att utbyta erfarenheter och diskutera rättsutvecklingen.

Under året har IMF informerat om visselblåsarfunktionen vid ett flertal ledningsmöten och vid olika utbildningar.

IMF har även varit sammankallande till en informationsträff med samtliga fackliga företrädare i kommuncentral samverkansgrupp (KCS).

Utvecklingsområden

Nya arbetssätt behöver utvärderas och under slutet av året kommer en revidering av *Rutin för hantering av visselblåsarärenden (STK-2022-1583)* att äga rum.

En uppföljning av bestämmelserna om gallring och arkivering av ärenden kommer att ske under kommande år. Systemförvaltaren har tidigare aviserat att utveckling av e-arkivering pågår vilket kommer att ställa nya krav på ärendehantering.

En begäran om utlämnande av allmän handling kan omfatta handlingar i ett uppföljningsärende som berör en förvaltning eller bolag. IMF bevakar praxis och kommer tillsammans med stadens jurister arbeta för att ytterligare förtydliga innebörden av allmän handling i uppföljningsärenden och vilka bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som kan bli tillämpliga vid en sekretessprövning.

Förvaltningar och bolag erbjuds stöd från kommunikationsenheten vid stadskontoret för intern och extern kommunikation gällande uppföljningsärenden. Detta stöd har förvaltningarna nyttjat i ett fåtal ärenden. Under hösten 2023 kommer en utvärdering av arbets sättet med kommunikationsenheten på stadskontoret äga rum.

Uppgifterna i denna rapport och dess bilagor kan användas i det förebyggande arbetet för att motverka missförhållanden. Det innefattar även en möjlighet att inom ramen för intern kontroll följa upp vissa företeelser.