

En pionjär för svensk öppenhet?

Hur väl har handlingsplanen för Göteborg Stads
whistleblowerfunktion utformats och implementerats?

Kristoffer Bengtsson

Abstract

The City of Göteborg introduced the first whistleblowing action in the history of Swedish public administration. Through interviews and analysis of official documents this essay evaluates the design and implementation of that action in relation to policy theories and whistleblowing theories.

I find that despite limitations made by Swedish law the action largely avoids common mistakes associated with this type of action. Because of the design with an external office whistlers can be anonymous and follow-up investigations is guaranteed. The action lacks a clear prohibition of reprisals and active shedding of information regarding of what measures have been taken towards wrong-doings, despite the fact that both of these parts could be vital for encouraging whistlers. The organizational culture within the Swedish public administration can be a problem when it does not reward openness and criticism. Policy makers in Göteborg have seen the importance of a change but further analysis is needed when investment in changing the organizational culture is completed. Furthermore, I believe that the policy makers hold a bias of professionalism within their own bureaucracy. This has caused problems regarding liability within the organization and it's problematic that the action lacks an audit function of the internal investigations office.

Key words: Whistleblowing, Göteborgs Stad, Management, Public Sector, Policy, Implementation, Openness, Organizational culture

Number of words: 10 000

Förord

Ibland kan det ses som löjligt med förord i en kandidatuppsats – men oftast är det just de löjligaste sakerna som är de bästa här i livet. Tack till alla er som har gjort att min tid i Lund blev så minnesvärd. Den gjorde mig till den jag är idag: En människa som har förord i sin kandidatuppsats.

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och problemformulering	1
1.2	Generaliserbarhet	2
1.3	Policy.....	2
2	Bakgrund	4
2.1	Begreppet whistleblowing.....	4
2.2	Whistleblowing i Sverige	5
2.2.1	Meddelarfrihet.....	5
2.2.2	Lex Sarah och Lex Maria	5
2.3	Whistleblowing inom Göteborgs Stads verksamhet	6
2.3.1	Bakgrund	6
2.3.2	Handlingsplan för whistleblowerfunktion.....	6
3	Metod	8
3.1	Fallstudie	8
3.2	Material	8
3.2.1	Källkritik	9
3.3	Samtalsintervjuer.....	9
3.3.1	Val av intervjuobjekt.....	9
3.3.2	Genomförande av intervju.....	10
4	Teori	11
4.1	Allmänna policyteorier.....	11
4.1.1	Information och utbildning.....	11
4.1.2	Resursallokering	12
4.1.3	Mål	12
4.1.4	Utvärdering.....	12
4.2	Allmänna whistleblowingteorier	13
4.2.1	Anonymitet.....	13
4.2.2	Organisationskultur	14
4.2.3	Säkerhet för visslaren	15
4.2.4	Åtgärder.....	15
5	Analys	17
5.1	Konsten att utforma en funktion.....	17
5.2	En organisation av visslare.....	19

5.3	Fungerande åtgärder	21
5.3.1	Utredarnas ansvar	21
5.4	Vikten av ett e-mail	22
5.5	Hur skyddas den osynlige?.....	22
5.6	Avslutning och övriga reflektioner	23
6	Avslutande diskussion	25
6.1	Rekommendationer för framtida forskning.....	25
6.2	Slutsats	25
7	Referenser.....	27
7.1	Primärmaterial	27
7.2	Sekundärmaterial.....	27
8	Bilaga 1: Intervjuguide.....	31
8.1	Intervju 1 – Förste Stadsjurist vid Göteborgs Stad	31
8.2	Intervju 2 – Projektledare vid Göteborgs Stad	32
8.3	Intervju 3 – Jurist vid Göteborgs Stadskansli.....	33
8.4	Intervju 4 – Utvecklingsledare för organisationsfrågor	34
8.5	Intervju 5 – Jurist vid Magnusson Law	34

1 Inledning

Ett centralt antagande för en fungerande välfärdsstat är att skattemedel används på ett transparent och demokratiskt vis, fritt från mutor och förskingring. Detta är dock inte alltid verkligheten i det moderna Sverige. Bilden av Sverige som ett land fritt från korruption har efter en rad mutskandaler fått sig en törn. Forskning visar att korruption inom svenska kommuner har varit ett växande problem sen 1980-talet (Bergh et al, 2008). Hur kan då offentlig verksamhet arbeta för att säkerställa att korruption kommer upp till ytan?

Under 2000-talet har svensk media uppmärksammat en rad mutskandaler inom Göteborgs Stad. Efter de uppmärksammade mutbrotten började Göteborgs Stad att utarbeta en strategi för att minska risken att liknande situationer uppstår igen. Som en del av denna strategi inrättades den femtonde september 2011 således en whistleblowerfunktion. Där kan anställda yttra sina misstankar om att nyckelpersoner inom Göteborgs Stads verksamhet har medverkat i oegentligheter - exempelvis mutbrott (Göteborgs Stad informationsblad). Detta är första gången en liknande åtgärd har genomförts i Sverige och ett flertal aktörer inom offentlig förvaltning har nu börjat följa efter Göteborgs exempel (Handlingsplan:2).

Men har Göteborgs Stad i och med sitt arbete att utarbeta och implementera whistleblowerfunktionen lyckats undvika problematiken knuten till whistleblowing, utformning och implementering? Inom svensk förvaltning finns en rad problem som kan försvåra för whistleblowerfunktioner: hur ska exempelvis anställda motiveras till att vissla om det via offentlighetsprincipen blir officiell handling? Det finns därmed ett klart behov av att utvärdera Göteborgs Stads handlingsplan för dess whistleblowerfunktion och granska problematiken som har uppkommit. Blev Göteborgs Stad genom sitt arbete en pionjär för svensk öppenhet, eller har skapandet av möjligheter för de anställda att uppmärksamma missförhållanden blivit ett misslyckande? Vid en god utformning och implementering kan en ytterligare pusselbit läggas för en väl fungerande svensk förvaltning – och därmed ett väl fungerande samhälle.

1.1 Syfte och problemformulering

I denna uppsats ämnar jag att undersöka hur Göteborgs Stad har arbetat med sin whistleblowerfunktion. Min huvudfråga lyder *Hur väl har handlingsplanen för Göteborg Stads whistleblowerfunktion utformats och implementerats?* med underfrågan *Vilka är de möjliga problemen med whistlebloweråtgärder i svensk offentlig förvaltning?*

För att undersöka detta har jag valt att utföra en fallstudie i form av en utvärderingsanalys av hur väl handlingsplanen har utformats och implementerats. Med detta vill jag inte göra ett normativt ställningstagande utan via en god operationalisering och teorianvändning göra det möjligt att se grader av implementering och utformning.

Genom en systematiskt och grundlig utvärdering kan allmänna antaganden nås för vidare bedömning och rekommendationer (Karlsson, 2011:51). Vid de fall där det finns rum för förbättringar inom funktionen har jag gjort ett konstruktivistiskt uttalande. Jag vill med min underfråga även göra det möjligt att dra vidare slutsatser på ett nationellt plan för eventuell framtida forskning eller möjliga whistlebloweråtgärder i Sverige. Vad blir lärdomen av fallet Göteborg?

Göteborgs Stads whistleblowerfunktion är första gången en liknande åtgärd har satts i bruk inom svensk offentlig förvaltning. Hur väl policyn har implementerats och utformats kommer att ha betydelse för huruvida andra offentliga aktörer tar efter Göteborgs Stads exempel. Denna analys bör därför ses som en vägledning kring liknande whistleblowing-åtgärder i Sverige samt startskott för forskning kring en ny företeelse inom svensk förvaltning.

1.2 Generaliserbarhet

Ett problem med fallstudie som analysmetod är att det vid få fall kan vara svårare att se klara samband mellan variabler och resultat. Detta resulterar i att det blir svårare att generalisera utifrån sitt fall. Handlingsplanen för Göteborgs Stads whistleblowerfunktion är ett tungt fall då det är första gången en liknande policy har genomförts i Sverige (Teorell & Svensson, 2007:150). Därför innehar uppsatsen en viss generaliserande karaktär men att resultatet inte går att generalisera på ett liknande sätt som vid kvantitativa studier, där resultatet kan uppvisa en klar kausalitet (Hollis, 1994:46). Genom att inneha en god operationalisering och intersubjektivitet kan däremot analysen följas och läsare kan sedan applicera resultatet av analysen på likartade fall. Viktigt är att poängtera att de citat som används i analysen är kopplade till Göteborgs Stad som fall och att dessa i sig inte är generaliserbara. Jag ser inte mitt resultat som objektivt och gör inte anspråk på att den analys som utförs ska ses som en fullständig förklaring av ett visst händelseförlopp. Jag är därför inte positivist inom min vetenskapliga positionering (Hollis, 1994:42). Min vetenskapliga positionering är inte heller hermeneutisk, positivismens antites, som menar att verkligheten bara finns inom oss själva och att vi därför inte kan se resultat av generaliserbar karaktär. (Teorell & Svensson, 2007:11). Jag anser snarare att min vetenskapliga positionering befinner sig någonstans mittemellan dessa två positioner – jag innehar en positivistisk grundhållning och anser att den analysenhet som jag använder, handlingsplanen, är faktisk och att den verklighet som tolkas därför existerar rent objektivt. Samtidigt läggs stor vikt vid god operationalisering och intersubjektivitet för att visa hur analysen steg för steg har gått tillväga (Teorell & Svensson, 2007:54). Likväl är jag tydlig med att mitt primärmaterial är tolkat utifrån min egen förförståelse (Hollis, 2011:208). På detta sätt gör jag det möjligt för andra att ta del av mitt arbete.

1.3 Policy

Operationalisera; att göra företeelser och begrepp konkreta - och därmed mätbara, är alltid något som är viktigt vid utförandet av en akademisk analys (Teorell & Svensson, 2007:56). En tydlig operationalisering ökar chansen för reliabilitet och genom att

återknyta till tidigare forskning och dess begrepp kan komulativitet uppnås – att vidareutveckla den tidigare forskningen (Teorell & Svensson 2007: 35).

Är detta av vikt när det gäller en frågeställning som tycks vara konkret formulerad – är det verkligen viktigt att definiera och operationalisera vad för funktion som Göteborgs Stad har infört? Jag vill mena att detta är av yttersta vikt. I min första kontakt med Göteborgs Stad menade de att de hade en funktion, samtidigt jag menade att det var en typ av policy. Men hur definieras då egentligen en policy? Oxfords ordbok definierar policy som: ”mål eller handlingsplan som antas eller föreslås av en organisation eller individ”, samtidigt definierar Svenska Akademiens ordlista policy som: ”handlande eller tillvägagångssätt i exempelvis ett företag” (Svenska Akademin, 2006: 698). Dessa två definitioner ger två väldigt breda avgränsningar. Även inom forskningsvärlden råder det inte konsensus om hur policy ska definieras (Hill, 1997:7). Jenkins (1978) definierade policy som en ”interagerande beslut gällande mål och tillvägagångssätt i en specifik situation”. Lindgren (2012) definierar policy som programförklaring eller offentlig handling där det framgår uttryckligen deklarerade riktlinjer för en verksamhet. Det är även viktigt att se vilken typ av policy som analyseras. Det finns fyra typer av policies: *Distribuerande policies* – fördelar åtaganden och utdelning av varor och service, exempelvis socialbidrag inom en stat; *Reglerande policies* – begränsar en aktör, exempelvis via en hastighetsbegränsning; *Konstituerande policies* – skapar verkställande maktenheter eller behandlar lagar, exempelvis hur Sverige ska ställa sig till Kyotoprotokollet; *Mångsidiga policies* – innehåller både faktiska policies samt nya instanser eller handlingsplaner om hur ett visst fenomen ska utvecklas eller påverkas, exempelvis hur ett företag ska arbeta för jämställdhet (Hill & Hupe, 2009:76–78).

Jag har nu fått en, om ändå bred, definition av policy. Enligt denna definition går Göteborgs Stads handlingsplan att klassa som en mångsidig typ av policy. Den innehåller definierade riktlinjer och har som syfte att skapa ett nytt tillvägagångssätt för att hantera misstankar om oegentligheter inom den verksamhet som är Göteborgs Stad. De externa och interna kontoren är de insatser som Handlingsplanen fastställer och vill med detta förändra hur anställda ska uppmärksamma oegentligheter inom organisationen. För utförlig beskrivning av handlingsplan för whistleblowerfunktionen, se kapitel 2 – Bakgrund.

När jag nu har en definition av policy går det även att operationalisera vad som är en god policyutformning och policyimplementering med fokus på whistleblowing, någonting som vidare görs i kapitel 4 - Teori.

2 Bakgrund

I detta uppsatskapitel ges en redovisning av hur begreppet whistleblowing har utvecklats genom tiderna. Efter detta sätts whistleblowingbegreppet i relation till Sverige, med en sammanfattning av historia och nutid samt presentation av lagrum kopplade till whistleblowingbegreppet: Meddelarfrihet, Lex Sarah och Lex Maria. Detta följs av en sammanfattning av bakgrunden till varför Göteborgs Stad beslutade om att ta fram en whistleblower-åtgärd, och avslutningsvis presenteras hur handlingsplan är utformad.

2.1 Begreppet whistleblowing

Med begreppet whistleblowing menas att en anställd, en visslare, har avslöjat illegala, omoraliska eller illegitima företeelser hos den arbetsgivare som den anställde är knuten till (Near & Miceli, 1995:680). Whistleblowing kan ta olika former, allt från att meddela ansvariga chefer, läcka till pressen eller exponera felaktigheter till ansvariga juridiska instanser (Manning, 2007:1 465). Det finns därmed en bred definition av vad en whistleblower är och hur de agerar. Visslare kan agera i rollen som nuvarande eller tidigare anställd, både som individer eller i grupp. Som resultat av deras visslande kan de utsättas för motgångar och bestraffningar, exempelvis att visslaren förlorar sin anställning, att arbetsgivaren försöker att misskreditera den anställde eller att arbetsplatsen fryser ut visslaren (ibid). Två typer av visslare existerar: interna och externa. Interna, de som rapporterar om missförhållande internt, samt externa visslare, de som meddelar externa aktörer exempelvis massmedia (Transparency International, 2008:10).

Två av de mest kända exemplen på whistleblowing är internationella och har utgångspunkt i 70-talets USA. Daniel Ellsberg släppte *The Pentagon Papers* som medförde att allmänheten via hemligstämplade policyrapporter fick tillgång till den amerikanska militärens planer på att bli mer involverad i Sydostasien. William Mark Felt, mer känd som *Deep Throat*, blev troligtvis den internationellt sett mest kända visslaren när han hjälpte reportrar från Washington post att avslöja Watergateskandalen – då personer knutna till President Nixon bröt sig in i högkvarteret för the Democratic Party (Manning, 2007:1 466). Detta medförde att USA 1978 skapade den första lagstiftningen vars mål var att skydda visslare inom den offentliga förvaltningen. Lagstiftningen gav legitimitet till att öppet rapportera misstankar om missförhållanden (Vaughn, 2007:155). De åtgärder som utfördes efter avslöjandena var ett stort steg för whistleblowing som begrepp och gav legitimitet åt visslarna. Detta då det visade att även högt uppsatta tjänstemän fick stå till svars för de fel de hade begått. Både Ellsbergs och Felts visslande ledde till att en rad höga tjänstemän fick avgå alternativt avtjäna fängelsestraff och pekades samtidigt ut som några av huvudanledningarna till President Nixons avgång (Manning, 2007:1 466).

Efter 70-talets positiva exponering för visslare infördes lagstiftning för att skydda visslare inom den offentliga förvaltningen i en rad länder: Australien, New Zeeland, Sydafrika, Storbritannien och Kanada. Även en rad supranationella organisationer, exempelvis Världsbanken och EU-kommissionen, har infört åtgärder för att stärka visslarnas position (Vaughn, 2007:155-157).

2.2 Whistleblowing i Sverige

Som tidigare visat har whistleblowing och skydd för de som visslar varit en företeelse som funnits internationellt sedan 70-talet. Men hur ser det då ut i Sverige? Traditionellt sätt har Sverige varit ett land som kallats fritt från korruption med en konstant låg nivå av upplevd korruption på Transparency Internationals *Corruption Perception Index*. 2006 riktade riksrevisionen skarp kritik till att svensk offentlig förvaltning saknar goda verktyg för att uppmärksamma missförhållanden (Bergh et al, 2008:595 - 597). Trots detta har anställda som visslat varit en relativt vanlig företeelse, med klara resultat i svensk lagstiftning för att möjliggöra vissling (Transparency International, 2008:29).

Under senare tid har visslare blivit allt mer sällsynta inom svensk offentlig förvaltning. Forskning visar på att allt fler tjänstemän skulle undvika att agera som whistleblower om de skulle uppmärksamma en oegentlighet inom den egna organisationen (Bergh et al, 2008:601). Möjliga teorier om varför detta skulle vara fallet presenteras i kapitel 4 – Teori.

2.2.1 Meddelarfrihet

Meddelarfrihet innebär att vem som helst har rätt att offentliggöra uppgifter till massmedia. Meddelaren har rätt till att vara anonym. Undantag gäller för personer som innefattas av tystnadsplikt eller allvarliga brott mot rikets säkerhet. Efterforskningsförbud råder vilket innebär att efterforskning om vem som har lämnat ut information är förbjudet (1949:105 1 kap 1 § 3 st.).

Sedan 1990-talet har delar av svensk offentlig förvaltning inkluderat privata aktörer vilket har medfört en rad förändringar för vilken lagstiftning som verksamheten faller under. Den 1 juli 2006 lagstiftades att meddelarfriheten gäller för anställda och uppdragstagare i kommunalt ägda bolag (Transparency International, 2008:29). Meddelarfrihet omfattar inte anställda hos privata aktörer inom offentlig förvaltning (DN ledare, 2009-03-20).

2.2.2 Lex Sarah och Lex Maria

Lex Sarah innebär att all personal som fullgör vid verksamhet inom Socialtjänstlagen ska meddela ledning om alla missförhållanden som sker vid den aktuella verksamheten. Ansvariga vid avdelningen ska sedan utreda, avhjälpa eller undanröja problem och vid fall av allvarliga missförhållanden – anmäla händelsen till Socialstyrelsen (2001:453 14 kap 3 §). Lex Maria å sin tur innebär att hälso- och sjukvårdspersonal har som skyldighet att rapportera, utreda och anmäla händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada (2010:659 6 kap. 4 §). Båda lagrummen har fått namn

efter de två kvinnor som agerade whistleblower i respektive yrkesverksamhet (Hedin et al, 2008:14). Notera att dessa lagrum bara gäller för personal inom hälso- och sjukvård samt verksamhet som lyder under Socialtjänstlagen, och då vid missförhållanden knutna till patientsäkerhet.

2.3 Whistleblowing inom Göteborgs Stads verksamhet

2.3.1 Bakgrund

Göteborgs Stad fick under 2000-talet utså en rad uppmärksammade mutskandaler och missförhållanden inom den offentliga verksamheten. Ett av de mest uppmärksammade fallen är då byggmästaren Stefan Allbäck genom privata affärer med centrala aktörer inom Göteborgs Stad livnärt sig på offentliga skattemedel (Göteborgsposten, 2012-04-04). Ett tips om situationen inkom till Staden men diariefördes aldrig utan gömdes istället undan (SVT, 2010-05-12). När detta uppdagades började kommunen att utarbeta åtgärder för att uppmärksamma missförhållanden tidigt. Den femtonde september 2011 en whistleblowerfunktion för anställda inom Göteborgs Stad. Whistleblowerfunktionen är del av en större handlingsplan för förstärkt intern kontroll och öppenhet. De övriga delarna är *stärkt intern kontroll, utformning av en kommungemensam byggprocess, en whistleblowerfunktion, intern utbildning* och slutligen *översyn av regelverk och styrande dokument* (Göteborgs Stad – informationsblad).

2.3.2 Handlingsplan för whistleblowerfunktion

I delprojektet whistleblowerfunktion skapas en möjlighet för anställda och förtroendevalda i Göteborgs Stad att uppmärksamma eventuella oegentligheter som begås inom Stadens ansvarsområden. (Handlingsplan:1).

Funktionen är uppdelad på två delar, dels en intern utrednings- och mottagarfunktion, dels en extern mottagarfunktion. Den externa mottagarfunktionen är en del av Magnusson Law, en advokatbyrå i Göteborg (Göteborgs Stad - informationsblad). Hit kan den som vill vara anonym vända sig med tips. Magnusson Law vidarebefordrar sedan de inkomna uppgifterna till den interna utrednings- och mottagarfunktionen som sedan diarieför tipset och startar en utredning. I den interna delen ingår även uppgiften att sprida information om whistleblowerfunktionen till anställda inom Göteborgs Stad och Göteborgs medborgare. De anmälningar som ska rapporteras till funktionen ska vara knutna till nyckelpersoner - exempelvis VD, förvaltningschef, personer i ledningsgrupp, personer som är ansvariga för stora inköp och andra verksamhetskritiska funktioner. De oegentligheter som ska kunna rapporteras måste vara av allvarlig karaktär och exempelvis röra mutbrott, tjänstefel eller andra brott som kan medföra fängelsestraff. Funktionen ska nyttjas om anställda och förtroendevalda inte känner att det är möjligt att rapportera missförhållande till berörd chef. Syftet med funktionen är således att säkerställa att eventuella oegentligheter kommer till Stadens kännedom, om inte den vanliga kommunikationsvägen fungerar.

Väljer utredarna att gå vidare med tipset utreds det om sekretess är aktuellt i det berörda fallet (Handlingsplan:1-3).

Utredningsgruppen består av tre stycken jurister som fördelar arbetet mellan sig. Två av dessa är statsjurister och den tredje kommer från personalsidan med HR-kompetens. Totalt har man fått in 41 anmälningar och av dessa skedde 15 internt och 26 externt. Alla anmälningar har fått ett utlåtande. De tips som har inkommit via det externa kontoret redovisas sedan till kommunstyrelse (Förste Stadsjurist, Intervju). De åtgärder som utredarna har till sitt förfogande är: uppgifter kan lämnas till berörda förvaltning eller bolag där åtgärder presenteras, exempelvis ändring i policy, organisationsförändringar eller polisanmälning; anmälan till polis, JO eller liknande; anmälan till stadsrevision; lämna utan åtgärd (Handlingsplan:3).

3 Metod

I detta uppsatskapitel ges en motivering till valet av analysmetod – fallstudie. Detta följs upp av en kortare redovisning av material och källkritik. Vidare beskrivs metoden samtalsintervju där genomförandet av intervjuerna redogörs tillsammans med en beskrivning av hur intervjuobjekten har valts ut.

3.1 Fallstudie

Denna studie är en empirisk kvalitativ studie och har formen av en teorianvändande fallstudie, detta då fallet står i centrum. Whistleblowerfunktionen i Göteborg är ett viktigt fall, ett tungt fall, som sedan analyseras genom att applicera befintliga teorier på analysenheten - det fenomen som analysens variabler undersöker (Teorell & Svensson, 2007:26, 152). Mitt val av att göra en kvalitativ fallstudie grundar sig på att då jag vill analysera utformningen och implementeringen av Göteborgs Stads whistleblowerfunktion saknas kvantitativa värden att analysera. Målet med min fallstudie bör istället vara nya insikter, tolkningar eller upptäckter, snarare än en hypotesprövning. Induktion, snarare än deduktion (Lindgren, 2012:37).

Min fallstudie grundar sig på två delmoment: dels en analys av de offentliga dokument som rör whistleblowerfunktionen, dels genomförande av samtalsintervjuer med berörda tjänstemän i Göteborgs Stad. Analysens mål är att se om de åtgärder som beskrivs i dokument och primärmaterial går emot teorier kring policyimplementering och whistleblowing. Det primärmaterial som skapas via genomförda intervjuer ska ses som ett komplement till teorigrund och det textmaterial som analyseras. Målet med mitt primärmaterial är att detta ska stå i dialog med befintliga teorier och på detta sätt bidra till forskning kring whistleblowing och policyanalyser (Esaiasson et al, 2009:289). På detta sätt utförs en *teoribaserad utvärdering*: en utvärdering grundad på befintlig akademisk forskning i relation till Göteborgs Stads handlingsplan för whistleblowing (Lindgren, 2012:71). Teorierna som används i min fallstudie baserar sig på en mängd befintlig litteratur och artiklar vilket minskar risken för en ensidig operationalisering.

3.2 Material

Det material som används är det primärmaterial som skapas via intervjuer, de offentliga handlingar som finns att tillgå samt relevant litteratur kring teorier om policyprocesser och whistleblowing. De offentliga handlingar som används är handlingsplanen för whistleblowing i Göteborgs Stad samt tillhörande dokument rörande whistleblowerfunktionen.

3.2.1 Källkritik

God källhantering är fundamentalt för att bedöma trovärdigheten hos innehållet i en källa. En källa ska uppfylla följande krav: *äkthet* – en autentisk källa, *närhet i tid och rum* – att källorna inte skapas efter en för lång tidsspann efter tiden för ens analysobjekt, *centralitet* – hur nära ens analysobjekt befinner sig källan, *tendens* – att källan innehar en stor sanningshalt samt det sista kravet på *beroende* – att källan i sig inte är beroende av andra källor (Teorell & Svensson, 2007:106). De källor som används uppfyller dessa krav då de antingen är officiella dokument eller intervjuer med de ansvariga personerna knutna till whistleblowerfunktionen.

Då ett en del av analysmaterialet består av primärkällor baserade på intervjuer är det viktigt förstå att den bearbetning av material som textförfattaren utför påverkas av dennes positionering. Även själva genomförandet av intervjuer kan vara starkt påverkat av författarens positionering (Wenneberg, 2010:13). På så sätt ökar risken för att intervjuaren tolkar in ett önskvärt resultat i det egna primärmaterialet eller att denne påverkar sitt intervjuobjekt genom interaktion (Hollis, 2011:208 ff).

3.3 Samtalsintervjuer

Samtalsintervjuer ger en chans till att få en närmare inblick i de tankar som finns hos tjänstemän som arbetar med den berörda policyprocessen, någonting som annars är svårt att få inblick i. Dessutom kan intervjuaren införskaffa en överblick av hur policyutformning ser ut och då utveckla och definiera de berörda teoriernas problemområden. Samtalsintervjuer är därmed ett optimalt verktyg för analys av Göteborgs Stads handlingsplan. Tjänstemännens egna uttalanden kring whistleblowerfunktionen är relevanta då de medför en möjlighet att ta del av oväntade infallsvinklar (Esaiasson et al, 2009:220, 284). Det finns här ett flertal metodologiska avvåganden som måste göras. I denna text presenteras därför val av intervjuobjekt samt genomförande av intervju med berörda intervjuobjekt.

3.3.1 Val av intervjuobjekt

Min analys av Göteborg Stads arbete börjar med en informantintervju, en intervju med fokus på att få information kring exempelvis ett händelseförlopp eller tillvägagångssätt gällande en viss företeelse (Esaiasson et al, 2009:257). Här intervjuas Projektledare för den övergripande handlingsplanen samt Förste Stadsjurist, ansvarig vid den interna utrednings- och mottagarfunktionen. Detta utförs för att dels skapa en övergripande inblick i hur arbetet har genomförts, dels se vilka problem som de anser har funnits vid implementering och utformning. Här uttalar sig även intervjuobjekten kring de olika problemområdena befintliga whistleblowerteorier pekar ut. Detta urval är strategiskt då det baseras utifrån ett antagande om att den som är ansvarig för handlingsplanen även har god insyn i processer och begrepp knutna till sagda handlingsplan (Teorell & Svensson, 2007:84). Val av andra intervjuobjekt baseras på snöbollsurval då det via de första intervjuerna framgår vilka personer som har god inblick i hur policyn har utformats och implementerats (Teorell & Svensson, 2007:86). Detta resulterar i intervjuer med

ansvarig jurist vid Göteborgs Stadskansli för utformning av åtgärden, utvecklingsledare för organisationsfrågor samt ansvarig jurist vid det externa kontoret.

3.3.2 Genomförande av intervju

Intervjuerna innehar en semistrukturerad form. Med detta menas att under intervjuerna utgår ifrån en i förväg bestämd uppsättning av frågor i form av en intervjuguide, men beroende på hur respondenterna svarar anpassas samtalet (Teorell & Svensson, 2007:89). På detta sätt kan intervjuobjektet ställa följdfrågor och utveckla svaren på tidigare ställda frågor. Möjlighet ges även att jämföra respondenternas svar då frågorna i intervjuguiden är standardiserade.

Samtliga intervjuer spelas in för att sedan transkriberas. Detta för att analysen ska innehålla en så exakt återgivning av samtalet som möjligt

Intervjuguide går att finna i *Bilaga 1*.

4 Teori

I detta uppsatskapitel förklaras de olika teorier som ligger till grund för min analys. Den första delen av detta kapitel kommer att fokusera på allmänna policyteorier som går att applicera på policier i allmänhet. Dessa teorier rör information och utbildning, mål, resursallokering samt utvärdering.

I den andra delen presenteras de mest centrala delarna i befintlig whistleblowerteorier. Dessa baseras på befintlig forskning och är: anonymitet för visslaren; en god organisationskultur; säkerhet för visslaren; samt vilka åtgärder som sker mot uppmärksammat missförhållande.

4.1 Allmänna policyteorier

En granskning av använda styrmedel är centralt vid en policyanalys. Med styrmedel menas de olika verktyg som en stat, organisation, region eller kommun använder för att påverka människors beteende mot det håll som gällande policy förespråkar (Lindgren, 2012:76). Då Göteborgs Stads handlingsplan tidigare har identifierats som en *mångsidig policy* presenteras här de mest centrala aspekterna kring styrmedel och utvärdering för denna typ av policy. Notera att dessa teorier inte har som huvudmål att vara specificerade på whistleblowing eller whistleblowerfunktioner.

4.1.1 Information och utbildning

För att en policy ska implementeras på ett bra sätt krävs det att anställda dels känner sig trygga i utformning av aktuell policy, dels har den information som de behöver för att genomföra en förändring (Lindgren, 2012:46). Fundamentalt är att de ansvariga för policyimplementering är utbildade eller informerade samtidigt som de individer som kommer omfattas av policyn blir väl informerade av hur den fungerar.

Huruvida ansvariga ser på implementeringsprocessen utifrån ett top-down eller bottom-up perspektiv är centralt för hur resultatet för en informationsspridning blir. Om man från organisationshåll ser berörda policy som absolut och som automatiskt implementeras av de berörda individerna, kallas detta top-down. Om man istället fokuserar på de anställda som omfattas av policyn och hur de reagerar på den har man istället ett bottom-up perspektiv. Finns det exempelvis kryphål eller anser man att implementeringen sköter sig själv (Hill & Hupe, 2009: 44 ff)? Den interna kommunikationen av hur en policy fungerar är därför viktig. Vid en god utformning har informations-länken i en organisation analyserats och därefter tagit en väl fungerande form vid implementering. Inom policylitteratur förklaras detta genom hur man ser på professionalism inom byråkratin. Här förs en stark debatt kring synen på byråkraternas där två synsätt är varandras motsättningar på en glidande skala: att byråkrater ska ses som verktyg för att implementera policier och som agerar utifrån professionalism där de

följer angivna riktlinjer; att byråkrater kan vara opålitliga på alla nivåer av en organisation. Vem som har ansvaret för att sprida information gällande policyn blir en tydlig indikator på vilken syn på professionalism som råder inom organisationen. Att delegera ansvar nedåt till byråkrater på lägre nivå kan tyda på att ansvariga för implementeringen ser medarbetare som byråkrater med en tydlig professionalism. Detta kan medföra problem när ansvar ska utkrävas. Samtidigt är noga övervakning om att alla medarbetare följer policyn problematiskt då det i sin tur är resurs- och tidskrävande (Hill, 2005:216, 249-250).

4.1.2 Resursallokering

Beroende på hur policyn är utformad är olika former av budget optimalt. Centralt för en god utformad budget, oavsett policytyp, är att de som ansvarar för att implementera en policy har de nödvändiga resurser för att omsätta policyn i realitet (Lindgren, 2012:46–50). Frågor kan då beröra hur budgeten är fördelad, om ansvariga har en tydlig budget att använda eller om det över huvud taget finns en budget. En policy kan ha ett flertal dimensioner som inte blir uppmärksammade vid budgetsättande men som är av vikt för att policyn ska fungera. Exempelvis kan utbildning och ansvar förskjutas nedåt inom organisationen utan att pengar tillförs och på detta sätt skapas en brytning i en annars fungerande policykedja där arbete inte kan genomföras (Hill, 2005:231).

4.1.3 Mål

Att en policy har utsatta mål medför att det både är enklare att utforma implementering och skapa en god grund för att utvärdering (Lindgren, 2012: 63). Detta medför att en policy ska inneha en klar definition av vad mål med sagda policy är. Vanligt är att mål utformas kring kvantitativa värden då dessa resultat lättare kan mätas, men mål kan även grundas på befintliga akademiska teorier eller professionell erfarenhet (Karlsson, 2011:134). Mål är ett mångsidigt begrepp med en rad definitioner och därmed även hur resultat kan mätas. En gemensam nämnare är att det finns en klar beskrivning av ett målobjekt – den person, population, organisation, process eller annat som behöver förändras och som policyn främst riktar sig till. Dessa mål kan ha både direkta målobjekt och slutgiltiga målobjekt: en policyåtgärd riktad mot direkta målobjekt, exempelvis socialsekreterare som behandlar barnavårdsutredningar, påverkar det slutgiltiga målobjektet – att barns behov förbättras och ställs i centrum vid utredningar (Lindgren, 2012: 63-64).

4.1.4 Utvärdering

Som tidigare har belysts är en viktig del av policyutformning vilka mål och styrmedel som används. Detta då det medför vilka riktlinjer som ska användas vid en utvärdering. Vid utvärdering sker en bedömning av hur väl policyn har nått dessa mål samt en granskning av de styrmedel som har används. Om ansvariga för utvärderingen även söker efter eventuella problem med implementeringen är detta del av en god policyutvärdering (Karlsson, 2011:49, Lindgren, 2012:89).

För att utvärdera hur väl en policy har nått sitt mål krävs det att kontinuerliga utvärderingar säkerställer att policyn är av god kvalitet. Detta kan exempelvis ske genom mätningar, redovisningar och kontroller av de olika styrmedel som är kopplade till policyn. Men vad är det då som säger att policyn är av god kvalitet vid en utvärdering? De indikationer som används för att mäta effekter är centrala. Med indikationer menas de olika värden eller egenskaper som används vid utvärderingen, exempelvis hur många anställda som väljer att åka med en elbil, om äldrevården inom ett visst område uppfattas som god eller hur många fall av missförhållanden som anmäls. Indikatorerna kan därför vara av olika slag men gemensamt är att dessa indikationer måste vara operationaliserade på ett bra sätt. God operationalisering ger valida och observerbara indikatorer. De effekter som policyn har haft på det allmänna arbetet samt hur väl man har arbetat för att motverka vanliga fel inom det berörda policyområdet är centralt vid utvärderingsmoment (Lindgren, 2012:56-58). Efter en utvärdering kan en empirisk grund skapas för en konklusion av hur väl policyn har fungerat. Om detta används för att ge vidare rekommendationer av hur policyn ska vidareutvecklas är det tecken på en god fungerande utvärderingsdel (Karlsson, 2011: 151).

4.2 Allmänna whistleblowingteorier

Whistleblowingfrekvensen är svårt att mäta då den beror på en mängd faktorer (Lundquist, 2012:108): beror exempelvis en låg whistleblowingfrekvens på att visslare inte kommer till tals eller är det så att det faktiskt inte existerar någon större mängd missförhållanden inom organisationen? Genom en god granskning av befintlig forskning framkommer fyra komponenter för att skapa ett gott klimat för visslare: att visslaren kan ha möjlighet att vara anonym, att organisationskulturen uppmuntrar anställda att vissla, att visslan kan garanteras säkerhet samt vad som görs för att åtgärda missförhållanden. Jag delar därmed Near och Micelis (1995) syn på whistleblowing som en process snarare än en enskild händelse knuten till själva visslingsakten. Om en whistleblowerfunktion ska lyckas måste åtgärder utföras både före och efter en enskild whistleblowing-situation.

4.2.1 Anonymitet

Den anonymiteten som garanteras visslaren ligger ofta till grund för att anställda ska våga vissla. Anonymiteten har sällan ett värde i sig själv då viljan att vara anonym ofta grundar sig på en rädsla för repressalier. Garanterad anonymitet ska därför ses som någonting positivt för en åtgärd samtidigt som att anonymiteten ensamt inte kan garantera att oegentligheter uppmärksammas (Johnson, 2003:25).

En whistleblower-åtgärd som enbart innehar anonyma tips har påvisats ha en negativ effekt på öppenheten inom en organisation. I en studie utförd i statligt ägda bolag i USA fann forskarna att anonyma tips sällan ansågs värda att utreda. De anonyma tipsen blev dessutom ofta ignorerade helt när de gällde anklagelser mot ledare inom organisationen (Hunter & Rose, 2010: 94-95). Att anonyma visslingar värderas sämre än tips lämnade av en känd visslare anses bero på en allmän uppfattning att visslingar ska komma från en kunnig medarbetare med hög integritet. Anonyma tips ger

ingen indikation på status, integritet eller motiv hos visslaren och kan därmed lättare uppfattas som aggressiva anklagelser än försök att uppmärksamma missförhållanden (Near & Miceli, 1995: 69 ff).

Således har anonymitet inte en given effekt på whistleblower-åtgärder. Samtidigt som chansen är att fler vågar vissla finns det en risk att tipsen behandlas annorlunda än de som har inkommit av en känd visslare. Anonymitet försvårar även uppföljning av tips då inga följdfrågor kan ställas till visslaren (Hunter & Rose, 2010: 78).

4.2.2 Organisationskultur

Begreppet organisationskultur är relativt nytt inom organisationsforskning och lanserades på allvar i slutet av 1970-talet. Organisationskultur är inte specifikt knuten till en juridisk person, exempelvis ett företag, utan avser snarare vilken organiserad grupp som helst. Organisationen i sin tur är inte en homogen enhet utan kan bestå av ett flertal delar med olika kulturer. Den kultur som genomsyrar en organisation är svårt att få grepp om då det inte råder en konsensus om hur kultur bör definieras. Gemensamt för olika definitioner är att kultur refererar till social konstruerade fenomen som inte kan åläggas enskilda individer, kvalitativa och därför medför problem av mätning och klassificering, samt att kulturer är trögrörliga och därför svåra att förändra (Alvesson, 2002: 145-149). När en åtgärd sker för att förändra en organisationskultur finns det en del komponenter att beakta. Eventuella förändringar kommer att ske generellt sätt långsamt, gradvis och i vissa fall nästan omärkbara. Grunden inom en förändringsprocess är att se att människan både är kulturbärare och kulturskapare. Med detta menas att människan både påverkas av mer eller mindre omedvetna värden inom en organisation samtidigt som de har förmågan att skapa nya värden genom exempelvis nya erfarenheter och utbildning (ibid).

För att en whistleblowerfunktion ska fungera är det därför vitalt att titta på hur organisationen ser ut och vilka förändringar som kan göras – dels mellan arbetstagare och ledning, dels inom den interna organisationskulturen. För medarbetare kan det här finnas olika lojaliteter som måste tas i beaktning: dels en lojalitet mot medarbetare, dels lojalitet mot vad organisationen anser att man bör göra. Vid förändringsarbete ska därmed organisationen påvisa att det är viktigare att följa de riktlinjer som gäller för whistleblowing än att följa en intern lojalitet (Johnson, 2003: 27), exempelvis att vissla istället för att vara rädd för att bli utfrysad ut arbetsgruppen. Intervjuer av svenska visslare visar att det inom svensk förvaltning ofta finns tydliga riktlinjer gällande rapportering om vad som ska sägas till vem, och att dessa riktlinjer motverkar ett öppnare organisationsklimat. Detta då det begränsar vad som får anmälas och att detta bara får meddelas till ledning eller utvalda personer (Hedin et al, 2008:55). Genom en rad förändringar under 1990-talet med omorganisationer och effektivisering har visslare blivit allt mer sällsynta inom svensk offentlig förvaltning (Ohlsson, 1998: 136). Undantag finns och gäller främst när en brukares säkerhet har missköts, exempelvis inom vården. Väl värt att notera är att dessa fall har rört fall där visslarna har åberopat sin etiska skyldighet att rapportera, någonting som inte är vanligt vid andra missförhållanden (Hedin et al, 2008: 46 ff), exempelvis vid ekonomisk misskötsel eller nepotism vid beställning av varor eller tjänster.

För att premiera visslare krävs det därmed att uppmuntra de värden som motverkar det negativa inom den dominerande organisationskulturen samt granska de hierarkier som finns inom berörda organisation.

4.2.3 Säkerhet för visslaren

Om missförhållandet uppdagas och åtgärdas är detta tecken på en bra whistleblower-åtgärd. Men detta ska enligt befintliga teorier inte vara slutet för ett fall av whistleblowing. Efter att missförhållandet har uppmärksammats är skyddet för visslaren fundamentalt då visslaren nu kan bli utsatt för repressalier. Vid internationella undersökningar har det visats att rädslan för repressalier är den största orsaken till varför anställda har valt att vissla eller inte (Johnson, 2003:49). Detta gäller även i fallet Sverige. De juridiska möjligheterna och övriga åtgärder för att säkerställa att visslaren har ett anställningsskydd och ett skydd mot repressalier har spelat en viktig roll i att få anställda att våga agera visslare i svensk offentlig förvaltning (Bergh et al, 2008:601). Repressalier är mångsidiga och kan leda till exempelvis fysiska eller psykiska bestraffningar, professionella eller ekonomiska sanktioner. Att repressalier har en sådan varierande karaktär gör det svårt att mäta frekvensen av repressalier för visslare (Lundquist, 2012:109).

Som tidigare har visat finns det skydd mot repressalier och efterforskning inom svensk offentlig förvaltning. Dessa åtgärder är knutna till meddelarfrihet och missförhållanden inom vård och socialtjänst och kan med andra ord inte skydda en visslare i andra delar av den offentliga förvaltningen. Samtidigt är mönstret att nästan alla som väljer att vissla utsätts för repressalier, exempelvis mobbning eller försämrade arbetsmiljö (Johnson, 2003:93). Då åtgärder för att uppmuntra whistleblowing är en ny företeelse inom svensk offentlig förvaltning är det därför av yttersta vikt att se på hur man från organisatoriskt håll kan arbeta för att säkerhetsställa en god arbetssituation för visslaren. Repressalierna kan drabba såväl gräsrotsmedarbetare som arbetsledare och har även en tendens att vara verksamma under en lång tid. Ibland ökar frekvens och styrka hos repressalier i och med att tid passerar (Hedin et al, 2008:133-134). Att motverka repressalier blir därmed en svårhanterlig åtgärd.

Säkerheten för visslaren återknyts naturligtvis både till det organisationsklimat som råder samt vilka möjligheter visslaren har att vara anonym.

4.2.4 Åtgärder

För att förstå och studera en whistleblowinghändelse eller en whistleblowerfunktion måste man se på vilka åtgärder som är knutna till sagda funktion (Johnson, 2003:73). Near och Miceli betonar starkt vikten av god utformning när det kommer till åtgärder mot den eller dem som orsakar oegentligheter. De menar att en whistleblowingåtgärd bara kan fungera om den i sitt slutskede sker repressalier för den eller de som orsakat oegentligheter och åtgärder skapas för organisationen i sin helhet. Empirisk forskning visar att i organisationer där whistleblowing har uppmärksammat missförhållanden som senare åtgärdas sker det fler anmälningar gällande missförhållande än i de organisationer där visslande har skett men inga åtgärder har konkretiserats. Detta kan bero på att potentiella visslare ser att det via visslingen sker förändringar och förbättringar inom den egna organisationen (Near & Miceli, 1995:681 ff).

Det går att dela in dessa åtgärder i tre stycken kategorier utifrån hur väl de är utformade: *Förbättrande förhållanden*, *Oklara konsekvenser* och *Bestående missförhållande*. Vid Förbättrande förhållanden sker en positiv förändring av den kritiserade verksamheten. Omfattning av förändringen varierar men kan exempelvis innebära en omorganisation, ändrade policies eller vidareutbildning av personal. Vid Oklara konsekvenser saknas ofta fullständiga riktlinjer om vad som kan ske efter en

whistleblowing-situation. Detta kan medföra att åtgärder blir oklara, arbete avstannar eller att önskade effekter inte uppnås. Oftast får åtgärderna en mer kosmetisk karaktär då vissa åtgärder sker samtidigt som det bakomliggande problemet inte åtgärdas. Exempelvis kan en situation på en arbetsplats där sexuella trakasserier begåtts resultera i omplaceringar av personal samtidigt som eventuella strukturella problem inte åtgärdas. Vid Bistående missförhållanden sker det inga konkreta förändringar för att åtgärda missförhållanden, dock kan vislandet ha uppmärksammat ett visst problem och därför medfört exempelvis en diskussion intern och/eller externt. Denna diskussion resulterar dock aldrig i faktiska åtgärder (Hedin et al, 2008: 147 ff).

5 Analys

I detta uppsatskapitel analyseras utformningen och implementeringen av Göteborgs Stads whistleblowerfunktion utifrån de begrepp som presenterades i kapitel 4 - Teori. Detta återkopplas till handlingsplanen samt citat från intervjuer. Slutligen sammanfattas centrala delar av min analys och övriga reflektioner presenteras.

5.1 Konsten att utforma en funktion

Whistleblowerfunktionens mål beskrivs som att säkerställa att alla eventuella misstankar om oegentligheter kommer till Stadens kännedom. Begränsningar görs gällande vilka som fick vissla: anställda och förtroendevalda. Utformningen skedde efter att *Datainspektionen* hade gett utlåtande om hur funktionen skulle kunna utformas efter Personuppgiftslagen (Handlingsplan:1). Detta är någonting som i realiteten är svårt att kontrollera:

*Är man anonym så ställer ju inte vi frågor om man är anställd eller förtroendevald.
Så paradoxen är att egentligen kan ju vem som helst använda funktionen.
Det är ju inte det som är det viktiga för oss ...
Det är det viktigaste syftet, att det kommer till kommunens kännedom.*
- Projektledare

Man missar därmed kanske de direkta målobjekten, anställda och förtroendevalda inom Göteborgs Stad. Samtidigt är chansen större att man når det slutgiltiga – ökad öppenhet inom Staden. Genom att ha öppna kanaler ökar rimligheten att fler misstankar om oegentligheter kommer till Stadens kännedom. Sedan tidigare har alla möjlighet att kontakta Göteborgs Stad via hemsidan där misstankar enligt uppgift ska diarieföras och analyseras (Handlingsplan:3). Vad har whistleblowerfunktionen i så fall har tillfört? Min mening är att den externa funktionen ger en garanti att visslingar diarieföras och redovisas, en säkerhet som tidigare inte var möjlig att garantera. De tidigare uppmärksammade mutskandalerna skedde just när tips hade inkommit och sedan gömts undan regelverket.

*Vi är inte bara en brevlåda och skickar vidare tipsen utan vi granskar uppföljningen,
huruvida de har tagit hand om de här tipsen och gjort vad de ska i den här utredningen.
Det är viktigt att man i den delen har ett externt kontor.*

- Jurist vid Magnusson Law

Styrkan i Göteborgs Stads åtgärd ligger därmed i det externt advokatkontor. Att visslaren vet att åtgärder måste redovisas skulle kunna medföra att fler missförhållanden uppdagas än om så inte var fallet (Near & Miceli, 1995:683). Det externa kontorets redovisning blir offentlig då den presenteras för kommunstyrelsen (Jurist vid

Magnusson Law, Intervju), men positivt hade varit om denna redovisning aktivt hade spridits till anställda för att visa att åtgärder de facto utförs.

Enligt Personuppgiftslagen 9 & 10 § får personuppgifter bara registreras för berättigat ändamål, någonting som i whistleblowerfunktionens fall kom att röra misstankar om allvarliga oegentligheter utförda av nyckelpersoner. Gällande inkomna tips som inte rör nyckelpersoner yttrades följande:

Då hör det inte hemma i whistleblower... Det [tipsen] är inget som vi hanterar här.

- Projektledare

Genomgående anser ansvariga att denna utformning är god då den har begränsat antalet tips som inte skulle bidra till funktionens slutgiltiga mål om öppenhet. Året innan funktionen infördes hade Stadens kanaler för tips svämmats över av skvaller:

Många av dom här grejerna som har kommit in har varit av mera arbetsrättslig karaktär – ”jag gillar inte min arbetskamrat” i princip och om man skulle lägga det på en nivå som var alla medarbetare ... skulle det vara en risk för att det blev det här personfokuserade.

- Jurist vid Göteborgs Stadskansli

Under detta år var antalet inkomna tips 400 varav 50 var av allvarlig karaktär (Projektledare, Intervju). Samtidigt finns problematiken med en för smal definition gällande vem som ska säga vad och till vem. Utformningen skulle därmed medföra att åtgärden blir mindre slagkraftig (Hedin et al, 2008:55). Att ålägga visslarna att själva hitta de ansvariga för ett missförhållande kan vara skadligt för funktionen då det innebär att ansvar förskjuts nedåt inom organisationen. Strama riktlinjer kan således missgynna whistleblowerfunktionen. Samtidigt är inte en allmän skvallerkanal önskvärt då det skulle ta både tid och kraft av utredningsfunktionen. Göteborgs Stad utformning baseras på de svängrum som befintlig lagstiftning tillåter, samtidigt finns möjligheten att denna utformning inte är optimal för en whistleblower-åtgärd.

Whistleblowerfunktionen har en årlig budget på 100 000 kr men innehåller ingen fast budget för utredningar. Utredningskostnaden ingår istället i den ordinarie budgeten för ansvarig avdelning vid Stadskansliet. De 100 000 SEK går oavkortat som arvode till det externa advokatkontoret. Kostnaden för utredningar baseras på en uträkning av 3 timmar á tips och detta budgeteras sedan i befintlig budget (Förste Stadsjurist, Intervju). Detta upplevdes inte som någonting negativt av de ansvariga:

Det är alltid bra med budget men jag tycker att det går in under de ordinarie ramarna.

- Jurist vid Göteborgs Stadskansli

Den optimala budgetformen för en åtgärd varierar utifrån typ och rådande omständigheter (Lindgren, 2012:47), och att utredningarna inte har en enskild budget eller en tjänst knuten till funktionen behöver inte vara negativt. Via intervjuerna uppdagade sig ett problem med att funktionen inte är knuten till en viss tjänst utan ska ingå i ordinarie arbete:

Det är lite jobbigt för jag är ju också leverantör av tjänster till dem [förvaltningarna]. Dels ska jag gå ut som kommunstyrelse ibland och ibland går jag ut som whistleblower och ibland är jag deras leverantör av juridiska tjänster.

Det är många olika relationer man har.

- Förste Stadsjurist

En tjänst knuten till funktionen hade motverkat att ansvarige utredare hade suttit på dubbla stolar och samtidigt motverkat eventuella motstridiga intressen. I dagsläget anser

ansvariga att de kan genomföra utredningar utan problem och utformningen av budgeten är därför tillfredställande.

Utformningen är inte optimal gällande utvärderingsmoment då den inte innehåller standardiserade utvärderingsmoment utan tipsen förs löpande på lista. Planer finns på att göra bedömningar av funktionen i januari 2013 men detta är en fråga driven av en specifik utredare (Förste Stadsjurist, Intervju). Utvärderingsmoment kan inte utgå ifrån en specifik person utan måste vara fasta och knuten till åtgärd. Tydliga utvärderingsdelar där möjliga problem och åtgärder presenteras är någonting som saknas i funktionen, utvärderingsdelar som är av stor vikt vid just en funktion som rör whistleblowing. Whistleblowing är ett svårhanterligt begrepp och det finns då en rad faktorer som behöver granskas för att utvärdera hur väl en åtgärd har fungerat (Lundquist, 2012:108). I redovisning genomförd den 16 april 2012 var utformningen av rapporteringen positiv då den dels redovisade de inkomna visslingarna, dels uppmärksammade eventuella bakomliggande faktorer – exempelvis att män var antal överrepresenterat bland de utpekade nyckelpersonerna (Delrapport). På detta sätt ges en bra grund för att genomföra eventuella förbättringar av funktionen. Funktionen hade gynnats av i förväg standardiserade utvärderingsmoment, både gällande utredningsfunktionen och spridning av information

5.2 En organisation av vislare

En av de viktigaste och samtidigt mest svårhanterliga processerna vid införandet av en whistlebloweråtgärd gäller förändringen av organisationskulturen. För detta behövs det både utbildningsåtgärder och spridning av information om whistleblowerfunktionen.

Göteborgs Stad har en tydlig Top-down syn på uppdraget att sprida information om whistleblowerfunktionen:

*Vi kör till förvaltnings och bolagschefer, till HR-chefer, till ekonomichefer.
vi kör politikerutbildning och juristgrupper. Vi går inte rakt ut till all personal ...
Vi kör ingen utbildning till lägre personal. Vi är 48 000. Det är ett mängdproblem.*
- Förste Stadsjurist

Det ligger ju i chefsuppdraget att man har den här integriteten att man kan föra fram den här informationen.

- Projektledare

Utformningen av informationsspridningen kan i sig vara ett problem då man lägger ansvar för att sprida information på dem som själva ska vara möjliga att granska – nyckelpersonerna. Det är förstaeligt att det tar tid med förändring inom en stor organisation, samtidigt är det problematiskt att helt förskjuta ansvar för informationsspridning nedåt inom organisationen. Information om whistleblowerfunktionen finns även på hemsidan (Göteborgs Stad – personalingång) samt i informationsblad (Göteborgs Stad – informationsblad). Från ansvarigt håll menar man att information även har spridits via medier:

*Vi har fått rätt mycket plats i media.
Att vi finns till - det tycker jag att man bör veta om man jobbar i staden.*
- Förste Stadsjurist

Ett delmål är att göra funktionen välkänd för Stadens medarbetare (Handlingsplan:1). Att då oproblematiskt förlita sig på medias informations-spridning och ledare inom Staden är ett problem. Den ledarroll som finns inom en organisation och relationen mellan dessa och övriga anställda är viktiga för att genomföra en organisationsförändring (Alvesson, 2002:158), exempelvis för att premiera vissling. Att Göteborgs Stad har en tydlig syn på professionalism inom sin byråkrati blir därmed problematiskt då man tidigare inte har undersökt sin egen ledarroll. Innehåller verkligen chefsuppdraget lika mycket integritet som ansvariga vill göra gällande?

Det är därför viktigt att se att in-put inte alltid garanterar önskad out-put (Hill & Hupe, 2009:9). I relation till fallet Göteborg betyder detta att bara för att en whistleblowerfunktion införs kommer detta inte att garantera att problemet är löst. Ohlsson (1998) menar att i det en organisation där medarbetare är rädda för vedergällningar kan råda en tystnadens konformism där anställda helt enkelt inte vågar vissla, framförallt i tider av hög arbetslöshet. Många forskare argumenterar att det var den ekonomiska krisen i 90-talets Sverige som tillsammans med omorganisationer påverkade graden av hur villiga kommunala tjänstemän är att vissla (Bergh et al, 2008:602). Den svenska tystnadens konformism är fortfarande ett aktuellt problem, främst inom offentlig förvaltning (DN, 2012-11-25). Enligt medarbetare inom Göteborgs Stad har det skett liknande omställningar inom organisationen och att detta i sin tur kan ha påverkat organisationskulturen negativt, exempelvis olika omorganisationer inom Göteborgs Stadsdelsförvaltningar (Utvecklingsledare, Intervju). En whistleblowerfunktion inom svensk offentlig förvaltning måste därför även vara sammankopplad med åtgärder för att förbättra rådande organisationskultur. Svensk offentlig förvaltning är mångfacetterad och eventuella whistleblowerfunktioner måste ta detta i akt.

Det är en väldigt stor organisation ...

Vi har då bolag som schablonmässigt då har en annan kultur, vi har stadsdelar med sin kultur, vi har fackförvaltningar och så har vi den centrala administrationen.

- Projektledare

Göteborgs Stads whistleblowerfunktion innehåller inga delar för att påverka det rådande organisationsklimatet. Den övergripande handlingsplanen innehåller ett delprojekt för intern utbildning och för att göra en rättvis bedömning inkluderas även denna del. Utbildningsdelen är i sin inledningsfas och det finns därmed inte mycket information att tillgå. Göteborgs Stad har infört särskilda utbildningsinsatser inom etik, moral och förhållningssätt. Samtidigt sker även en granskning av de introduktionsmoment som genomförs för nyanställda (Wikland, 2012:27).

Egentligen ser jag whistleblower-funktionen som ett undantag och inte som någon regel.

Vi måste skapa arbetsplatser där ledningen och alla andra tar ett ansvar för att inga oegentligheter ska förekomma. På en sådan arbetsplats förebygger vi mutor och alla andra odemokratiska företeelser, vi visslar till när något inte stämmer.

- Utvecklingsledare

Finns inte viljan till efterlevnad och har man inte rätt förhållningssätt och den etiska kompassnålen är kalibrerad på rätt, då är det inget värt.

- Projektledare

Göteborgs Stad har insett vikten av att förändra organisationskulturen för att whistleblowerfunktionen ska bli lyckad. Samtidigt hade utformningen av funktionen varit bättre om ansvariga hade sett över den ledarroll som premieras samt relationen

mellan ledare och anställda inom organisationen. Vidare granskning lär behövas när delmomentet *Intern Utbildning* är genomförd. Utan denna del kommer whistleblowerfunktionen inte att nå sitt mål.

5.3 Fungerande åtgärder

Det[utredningarna] är inte helt synkat. Man gör nog lite olika.

- Jurist vid Göteborgs Stadskansli

Likt utvärderingsmoment saknar utredningarna standardiserade mallar. För att genomföra en rättssäker bedömning där alla utredningar behandlas lika är det positivt om det i förväg finns utarbetade mallar gällande hur en utredning ska gå till. I övrigt är utformningen av de åtgärder som utredarna har till sitt förfogande uttömmande. Beroende på missförhållandets karaktär kan en vissling resultera i allt från en organisationsförändring till en polisanmälan. Här finns en grund för att skapa förbättrande åtgärder inom organisationen. Under den korta tid som whistleblowerfunktionen har existerat har det skett olika åtgärder, bland annat en polisanmälan (Förste Stadsjurist, Intervju). Det hade varit till funktionens fördel om en redovisning av de åtgärder som genomförs aktivt hade spridits till anställda. Detta då hade visat för anställda att en vissling ger resultat.

5.3.1 Utredarnas ansvar

Som tidigare visat var en av de bakomliggande faktorerna för mutskandalerna i Göteborg att reglerna inte följdes när tips inkommit till Stadens kännedom. Regler om diarieföring följdes inte och tipset gömdes slutgiltig undan. När nu Staden har försökt att få bukt med problematiken har man glömt bort utredarnas roll – Vem ska vakta väktarna?

*Det är klart att det hade varit bättre om alla tipsen gick via oss,
för då har vi också möjlighet att följa upp dem.*

- Jurist vid Magnusson Law

När en vissling kommer in till det externa kontoret är det garanterat redovisning och uppföljning, en trygghet som inte existerar om man visslar internt. Samtidigt har det interna utredningskontoret en fördel då de känner till organisationen och innehar en förståelse kring den utredning som kan behöva göras. Det hade varit till funktionens fördel om alla tips registrerades via det externa kontoret då dessa är garanterad en offentlig uppföljning. På detta sätt hade det inte varit möjligt att en vissling hamnar mellan stolarna. Som funktionen ser ut idag finns risken fortfarande kvar för att misstankar om oegentligheter göms undan, ett problem för öppenheten inom Göteborgs Stad såväl som för whistleblowerfunktionens trovärdighet.

5.4 Vikten av ett e-mail

Ett av de största problem med att införa whistleblower-åtgärder inom svensk offentlig förvaltning ligger i hur Offentlighetsprincipen är utformad. Offentlighetsprincipen innebär att alla handlingar som upprättas av, inkommer till eller förvaras hos en myndighet är som huvudregel offentliga. Detta regleras i Tryckfrihetsförordningen (1949:105 2 kap). Offentlighetsprincipen har medfört att personuppgifter och korrespondens, exempelvis via e-mail, blir offentligt om det inkommer till det interna kontoret. Visslare som vill vara anonyma tvingas därmed enbart kontakta det externa kontoret vilket försvårar uppföljning och utredning. Anonyma tips är dessutom mindre värda ur en rättslig synvinkel och därmed försvagas möjliga effekter av en whistleblower-åtgärd:

En anonym beskyllning om ett brott är inte värt så mycket i den rättsliga världen.

- Jurist vid Göteborgs Stadskansli

Svensk lagstiftningen har därmed begränsat kraftigt hur väl whistleblowerfunktionen, och i förlängningen alla whistleblower-åtgärder inom svensk förvaltning, kan utformas.

I fallet Göteborg talar siffrorna sitt tydliga språk: 30 av 41 visslare väljer att vara anonyma (Förste Stadsjurist, Intervju). Möjligheten att vara anonym är därför gynnande för att få in tips till funktionen. Åter igen visas styrkan i det externa kontoret:

Hos oss är det advokatsekretessen som gäller ... Det är bra att vi har information, att den stannar hos oss ... då finns det möjlighet att följa upp[tipset].

- Jurist vid Magnusson Law

Denna möjlighet att följa upp anonyma tips existerar inte för det interna kontoret då all dokumentation blir offentlig handling. Den information som skickas vidare från det externa kontoret är däremot alltid avidentifierat om visslaren uppger en önskan om att vara anonym (Jurist vid Magnusson Law). Samtidigt kvarstår problemet att det interna kontoret då inte kan kontakta visslaren. Via det externa kontoret har därmed utformningen bara lyckats undvika en del av problematiken gällande Offentlighetsprincipen.

Det är viktigt med tydlig och enhetlig information som går ut till de som berörs av funktionen (Lindgren, 2012:46). Här har utformningen av styrmedel inte varit optimal. På hemsidan framgår det tydligt att om visslaren vill vara anonym ska detta uppges vid eventuellt telefonsamtal och att en neutral avsändare ska användas vid kontakt via e-post eller brev (Göteborgs Stad – Personalingång). Detta nämns över huvud taget inte i det informationsblad som har tagits fram för informationsspridning (Göteborgs Stad – informationsblad). Att på detta sätt äventyra visslarens anonymitet ligger funktionen till last. Att offentliggöra e-mail kan tyckas vara tom information men då detta går att spåra äventyrar det visslarens identitet.

5.5 Hur skyddas den osynlige?

Tidigare analys har visat på offentlighetsprincipens negativa påverkan för whistleblowing-åtgärder inom svensk offentlig förvaltning. Offentlighetsprincipen

tvingar visslare som är rädda för repressalier att vara anonyma. Hur kan man skydda den osynlige? Whistleblowerfunktion saknar ett klart uttryckt skydd av visslare. På frågan om man som organisation gått ut och förbjudit repressalier sades följande:

Nej. Jag tycker det är så självklart.

- Förste Stadsjurist

Synen på professionalism inom den egna byråkratin blir åter igen tydligt. Rädslan för repressalier är en av de tydligaste anledningarna till varför anställda väljer att vissla eller inte (Johnson, 2003:49), och att då oproblematiskt förlita sig på att anställda agerar utifrån professionalism är negativt för funktionen. I en svensk undersökning hade 64 % av visslarna utsatts för tydliga repressalier (Hedin et al, 2008:117). Samtidigt finns det ett flertal problem med att från organisationshåll förbjuda repressalier:

Det du har som en policy är ju inte tvingande på något sätt.

Vad händer om jag då vidtar en repressalie? Ingenting.

- Jurist vid Göteborgs Stadskansli

Ett repressalieförbud må vara just tandlöst men att som organisation visa på att repressalier inte är tillåtna hade förtydligat att organisationen värdesätter den som visslar. Samtidigt hade Göteborg befast att lojaliteten ligger hos organisationen och inte till hotande arbetskollegor. Whistleblowerfunktionen hade därmed gynnats av att inneha en tydlig hållning om att repressalier inte är tillåtna. Tillsammans med utbildning hade detta ökat chansen för att förändra befintligt organisationskultur (Alvesson, 2002:145), till fördel för ett öppnare klimat för att vissla.

5.6 Avslutning och övriga reflektioner

Att införa whistleblower-åtgärder i Sverige är inte en lätt uppgift. Ett av de största problemen är den lagstiftning som åtgärderna lyder under. Göteborgs Stad har skapat sin funktion utifrån de förutsättningar som finns och har i min mening till stora delar lyckats med sitt arbete. Chansen att upptäcka oegentligheter har ökat och i med detta även öppenheten inom Staden. Samtidigt finns det problem med utformningen. Personuppgiftslagen har inneburit att funktionen begränsats till misstankar om oegentligheter utförda av nyckelpersoner. Begränsningen kan vara negativ för funktionen då den innebär restriktioner om vem som får säga vad till vilka. Dessutom förskjuts ansvar nedåt till anställda för att hitta ansvariga för missförhållandena. Ett av svensk förvaltnings starkaste kort, Offentlighetsprincipen, har här uteslutande negativ effekt för whistleblower-åtgärder. Lagstiftningen tvingar visslare som är rädda för repressalier att vara anonyma. Anonymiteten medför svårigheter att både utreda tipsen samt skapa grund för åtal. Samtidigt är möjligheten till anonymitet viktigt för anställda kan vara rädda att utsättas för repressalier, men viktigare är då att motverka repressalier. Whistleblowerfunktionen innehåller inte regler eller policy gällande ett förbud för att utsätta visslare för repressalier. Då rädslan för repressalier är en av de största orsakerna till att anställda inte vågar vissla hade ett repressalieförbud varit ett välkommet tillskott för funktionen. Avsaknaden motiveras med att det inte förväntas av anställda att utsätta andra för repressalier. Det blir här tydligt att utformningen genomsyrats av ett förhållningssätt där professionalismen inom den egna byråkratin inte ifrågasätts. Detta

har resulterat i en utformning där de som ska granskas åläggs att sprida information om den nya funktionen samtidigt som repressalieförbud saknas. Positivt för funktionen hade därför varit om den hade föregåtts av en utvärdering av den ledarroll som premieras inom organisationen samt relationen mellan denna och övriga anställda.

Gällande spridning av information hade det varit positivt om detta varit en del av det interna kontorets arbete på ett mer aktivt sätt. Funktionen saknar aktiv informationsspridning gällande de åtgärder som genomförts, någonting som hade kunnat gynna arbetet. På samma sätt som ett repressalieförbud hade förmått anställda att vissla hade vetskapen om att någonting verkligen åtgärdats uppmuntrat till vissling. Vidare har jag funnit att den information som rör anonymitet inte är enhetlig. Detta kan skada funktionens trovärdighet.

Svensk offentlig förvaltning innehåller olika organisationskulturer och har genomgått förändringar som kan vara negativa för ett öppet klimat för visslare. Göteborg är inget undantag och från ledningshåll har man insett att en förändring av organisationskulturen måste ske för att en whistleblowerfunktion ska vara slagkraftig. Detta bådar gott för en möjlig framtida organisationskultur där visslare blir premierade. Allt fler privata aktörer har integrerats i svensk offentlig förvaltning (Bergh et al., 2008:601), vilket betyder att de numera även hanterar skattemedel. Att inneha en fungerande whistlebloweråtgärd som även inkluderar dessa aktörer kommer att vara den verkliga utmaningen inom den närmsta framtiden. Samtidigt står svensk offentlig förvaltning inför ännu större omställningar:

*Allting man gör bli mer internationaliserat,
om man tänker på upphandlingar och sådant ... Det är ju ofta en helt annan kultur.*
- Jurist vid Göteborgs Stadskansli

En mer globaliserad värld kommer att innebära att allt fler aktörer kommer i kontakt med svensk offentlig förvaltningar. Då blir det svårare att kontrollera både den kultur som florerar samt under vilken lagstiftning som aktörerna ska lyda under.

Styrkan i whistleblowerfunktionens utformning återfinns i det externa kontoret. Förutom att ge visslare möjlighet till anonymitet görs även en uppföljning av de externt inkomna tipsen. Jag finner det förundransvärt att funktionen inte innehåller vidare standardiserade delar gällande uppföljning och utvärderings. Detta då den bakomliggande orsaken till whistleblowerfunktionen var mutskandaler som inte kom upp till ytan. Varför dessa tips lyckades hållas under vattenytan var just att regler kring utredning inte följdes. Att registrerar alla inkomna tips via ett extern kontor hade därför haft en positiv effekt på funktionen då uppföljning varit garanterad, oavsett tipsets härkomst.

Göteborgs Stads arbete för öppenhet är på ett flertal punkter ett lyckat arbete. Antal inkomna tips till funktionen är 41. Av svenska företag av samma personalstorlek som innehar whistleblowerfunktion är antalet inkomna tips lika många eller till och med mindre (Wikland, 2012:22). Detta är i sig inget kvitto på att åtgärden är lyckad. Standardiserade moment, utvärdering och ett säkrare klimat för visslare behövs för att garantera öppenheten i Göteborgs Stad.

6 Avslutande diskussion

Om en hammare är ditt enda verktyg så kommer alla dina problem alltmer att börja likna en spik.

- Abraham Maslow

En funktion kan ensam inte skapa öppenhet och därmed garantera att missförhållanden uppdagas. Whistleblowingproblematiken är mångfacetterad på samma sätt som svensk offentlig förvaltning är snårig. Att då förena dessa två fenomen kommer att innebära problem. Viktigt blir att från organisatoriskt håll inse att en whistleblowingsituation inte är en enskild händelse, utan måste föregås av både utbildning och förändring av organisationskultur. Efter tipset måste utredning och åtgärder genomföras, samtidigt som visslaren skyddas från repressalier. Då, och endast då, kan öppenhet uppnås inom svensk offentlig förvaltning.

6.1 Rekommendationer för framtida forskning

Då allt fler aktörer inom svensk offentlig förvaltning har börjat använda sig av whistleblowerfunktioner och vidare policies anser jag det vara önskvärt att dessa genomgår en utvärdering. I denna utvärdering anser jag att studier ska fokusera på dels den organisationskultur som råder inom svensk offentlig förvaltning samt arbeta med möjliga förslag till ett eventuellt tillägg inom offentlighetsprincipen. Effekter på en organisation av en visslars ingripande är svåra att mäta. Vidare studier behövs för att se under vilka förhållanden som visslande uppmuntras och möjliggörs. Vad är det som gör att anställda vågar vissla?

6.2 Slutsats

I sitt arbete har Göteborgs Stad infört den första whistleblowing-åtgärden inom svensk förvaltningshistoria. Trots att svensk offentlig förvaltning medför problem med att garantera anonymitet samt eventuella problem med en sluten organisationskultur är min slutsats att whistleblowerfunktionen är en framgång för svensk öppenhet. Göteborgs Stad har via sitt arbete lyckats utforma en funktion som till stor del undviker vanliga misstag gällande utformning, implementering och whistleblowing. På grund av den valda utformningen med ett externt kontor kan visslare vara anonyma samt att uppföljning av utredningar är garanterad. I nuläget saknas mer standardiserade delar som skulle medföra att utredningsarbetet blir både lättare och mer rättssäkert. Ett tydligt förbud om repressalier samt aktivt spridande av vad funktionen har inneburit för

öppenheten saknas i handlingsplanen, trots att båda dessa delar hade varit ett positivt tillskott av utformningen. Vidare anser jag att det vid utformningen har det funnits en förutfattad mening om professionalism inom den egna byråkratin, vilket har medfört att funktionen oproblemiskt delegerar ansvar nedåt för spridning av information. Den information som har gått ut gällande vad som blir offentligt är inte enhetlig och detta är enligt min mening skadligt för funktionens trovärdighet. Genom svensk lagstiftning har även funktionen begränsats till att gälla oegentligheter som utförts av nyckelpersoner, någonting som kan vara negativt då begränsningar skapas gällande vem som får säga vad om vem. Organisationskulturen inom svensk offentlig förvaltning kan vara ett problem då den inte premierar öppenhet och kritik. Ansvariga har dock sett vikten av en förändring men vidare utredning måste genomföras då utbildningsmoment är utförda. De åtgärder som funktionen erbjuder anser jag vara fullkomliga, men jag finner det problematiskt att en granskningsfunktion av den interna utredningsfunktionen saknas. Detta då en avsaknad av intern granskning och uppföljning var problemet som gjorde funktionen nödvändig från första början.

På nationell nivå har jag uppmärksammat dels den rådande organisationskulturen, dels de begränsningar som Offentlighetsprincipen och Personuppgiftslagen medför. Dessa problem har även verifieras av ansvariga för whistleblowerfunktionen.

Göteborgs Stads arbete fortsätter att utveckla den svenska öppenheten men utan åtgärder från nationell lagstiftning och organisationshåll kommer en del problem att fortsätta förvandlas till spikar. Det verktyg för öppenhet som är whistleblowerfunktionen kommer då fortsätta slå på en allt mera trasig offentlig förvaltning.

7 Referenser

7.1 Primärmaterial

Intervjuer

Förste Stadsjurist, Genomförd 2012-12-11

Projektledare, Genomförd 2012-12-11

Jurist vid Göteborgs Stadskansli, Genomförd 2012-12-13

Utvecklingsledare, Genomförd 2012-12-14

Jurist vid Magnusson Law, Genomförd 2012-01-02

7.2 Sekundärmaterial

Litteratur

Alvesson, Mats (2002). *Organisationskultur och ledning* i Ledning av företag och förvaltning – Förutsättningar Former Förnyelse, Lind, Rolf (red). Angered : SNS Förlag

Bergh, Andreas – Erlingsson, Gissur – Mats, Sjölin (2008). *Public Corruption in Swedish Municipalities – Trouble Looming on the Horizon?* i Local Government Studies, vol. 34, No.5, s. 595-608.

Esaiasson, Peter (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3.[rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Hedin, Ulla-Carin, Månsson, Sven-Axel & Tikkanen, Ronny (2008). *När man måste säga ifrån: om kritik och whistleblowing i offentliga organisationer*. 1. utg. Stockholm: Natur och kultur

Hill, Michael J. (2005). *The public policy process*. 4. ed. Harlow: Pearson Longman

Hill, Michael J. & Hupe, Peter L. (2009). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. 2. ed. Los Angeles: SAGE

Hollis, Martin (2011). *The philosophy of social science: an introduction*. Cambridge: Cambridge Univ. Press

Hunton, James E. & Rose, Jacob M. Rose (2010). *Effects of Anonymous Whistle-Blowing and Perceived Reputation Threats on Investigations of Whistle-Blowing Allegations by Audit Committee Members* i *Journal of Management Studies* vol 48 nr1, s 78-93

Jenkins, William (1978). *Policy Analysis*. London: Martin Robertson

Johnson, Roberta Ann (2003). *Whistleblowing: when it works - and why*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers

Karlsson Vestman, Ove (2011). *Utvärderandets konst: att granska FoU-miljöer inom välfärd*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur

Lindgren, Lena (2012). *Terminologihandbok för utvärdering*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur

Lundquist, Lennart (2012). *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)*. Stockholm: Carlsson

Near, Janet P. & Miceli, Marcia P. (1995). *Effective whistle blowing* i *The Academy of Management Review* vol 20 Nr 3, s 679-708

Manning, Beatrice (2007). *Whistleblower* i *Encyclopedia of activism and social justice*, Anderson, Gary L. & Herr, Kathryn (red.). Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications s. 1465-1476

Svenska Akademin (2006). *Svenska Akademiens Ordlista över svenska språket*. Stockholm: Nordstedts

Maslow, Abraham (1966). *The psychology of Science*. New York: Harper & Row

Ohlsson, Inge (1998). *Den farliga tystnaden - Yttrandefrihet och inflytande inom arbetslivet*. Stockholm: Kommentus

Vaughn, Robert G. (2007). *Whistleblower Protection and the Challenge to Public Employment Law* i *Public Sector Employment in the Twenty-First Century*, Pittard, Marilyn & Weeks, Phillipa (red.) ANU E Press s. 155-186

Svenska Akademin (2006). *Svenska Akademiens Ordlista över svenska språket*

Teorell, Jan & Svensson, Torsten (2007). *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. 1. uppl. Stockholm: Liber

Wenneberg, Søren Barlebo (2010). *Socialkonstruktivism: positioner, problem och perspektiv*. 2. uppl. Malmö: Liber

Artiklar

DN Huvudledare (2012). *Tystnaden även eget ansvar*, DN 2012-11-25

Dokument

Handlingsplan = Göteborgs Stad (2011) *Mottagarfunktion för Whistleblowers*
Diarienummer 0852/10

Transparency International (2008). *WHISTLEBLOWING - Förutsättningar och skydd för dem som slår larm om korruption och andra oegentligheter*, Transparency International Sverige Rapport no.1

Delrapport = Göteborgs Stad (2012) *Delrapport från Whistleblowerfunktionen per den 31 mars 2012* Diarienummer 0665/12

Internetbaserade källor

Dagens Nyheter, Ledare 2009-03-20

Hämtad: 2011-12-02

Tillgänglig:

<http://www.dn.se/ledare/signerat/meddelarfrihet-i-stockholm-ska-de-anstallda-prata-mindre>

Göteborgsposten, Stefan Allbäck åtalas i muthärvan, 2012-04-04

Hämtad: 2012-09-22

Tillgänglig:

<http://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.907346-stefan-allback-atalas-i-mutharvan>

Göteborgs Stad – informationsblad = *Göteborgs Stad Delprojekt 3*
Whistleblowerfunktion

Hämtad: 2012-09-26

Tillgänglig:

http://goteborg.se/wps/wcm/connect/7cb4218b-d2c4-445c-bcd5-3b0f42db05eb/Whistleblower_120913.pdf?MOD=AJPERES&Delprojekt%203%20-%20Whistleblowerfunktion

Göteborgs stad – personalingång =

<http://www.personalingangen.goteborg.se/net/Startsida/Medarbetare>

Hämtad: 2013-01-02

Tillgänglig:

<http://www.personalingangen.goteborg.se/net/Startsida/Medarbetare>

Oxfords ordbok

Hämtad: 2012-11-10

Tillgänglig:

<http://oxforddictionaries.com/definition/english/policy>

SVT – *Skandalen växer runt muthärvan i Göteborg*, 2010-05-12

Hämtad 2012-12-27

Tillgänglig:

<http://www.svt.se/nyheter/sverige/skandalen-vaxer-runt-mutharvan-i-goteborg>

Lagtext

Patientsäkerhetslagen 2010:659

Personuppgiftslag 1998:204

Socialtjänstlagen 2001:453

Tryckfrihetsförordningen 1949:105

8 Bilaga 1: Intervjuguide

8.1 Intervju 1 – Förste Stadsjurist vid Göteborgs Stad

Inledning

- Berätta om dina arbetsuppgifter knutna till handlingsplanen.

Allmänna policyteorier

- Har du genomgått en utbildning knuten till funktionen?
- Hur ser kunskapsnivån och kunskapsspridningen ut gällande övriga medarbetare?
- Finns det mer konkreta mål än just de mål som är knutna till handlingsplanen - att stärka öppenheten och minska risken för oegentligheter inom Göteborgs Stad?
- Hur är budgeten utformad för funktionen? Tillkommer det pengar vid en eventuell anmälan?
- Hur kommer whistleblowerfunktionen att utvärderas?

Anonymitet

- Finns det problem med att anmälan blir allmän handling?
- Finns det sätt att undvika att anmälan blir offentlig handling, exempelvis via det externa kontoret? Om så är fallet - uppmuntras detta?
- Hur ser du på offentlighetsprincipen i relation till whistleblowing i svensk förvaltning? Finns det andra problem inom svensk lagstiftning?

Organisationskultur

- Varför rör funktionen just nyckelpersoner?
- Arbetas det för att skapa en öppnare arbetsmiljö?
- Forskning visar på att svensk förvaltning har blivit allt tystare. Hur ser du på arbetsmiljön inom svensk förvaltning?

Säkerhet för visslaren

- Hur har ni arbetat för att säkerställa att den som visslar inte blir utsatt för repressalier?
- Hur arbetar ni med ett eventuellt repressalieförbud?
- Hur följer man upp eventuella arbetsituationer i de arbetsplatser där missförhållandet skett?

Åtgärder

- Enligt de officiella dokumenten rör åtgärder exempelvis en rekommendation att polisanmäla, förslag till organisationsförändringar eller förslag i policy eller dokument. Anser du att dessa åtgärder är tillräckliga?

- Ser du några problem med att det bara personer i nyckelpositioner som ska kunna anmälas?
- Har ni standardiserade riktlinjer gällande åtgärder?

Avslutning

- Hur skiljer sig funktionen från befintliga kanaler?
- Hur anser du att arbetet har fortskridit?
- Blev utformningen lyckad?
- Har du övriga kommentarer?

8.2 Intervju 2 – Projektledare vid Göteborgs Stad

Inledning

- Berätta kort om hur arbetet gick till med att ta fram whistleblowerfunktionen?
- Var det några generella problem som ni stötte på?
- Hur ser arbetet ut idag?
- Berätta om dina arbetsuppgifter knutna till handlingsplanen.

Allmänna policyteorier

- Delprojekt 5 syftar till att utbilda och utveckla era medarbetare, på vilket sätt arbetar de här med öppenhet?
- De dokument som rör utbildning fokuserar på nyckelpersoner? Varför är dessa personer viktiga? Utbildas även vanliga medarbetare?
- Finns det mer konkreta mål än just de mål som är knutna till handlingsplanen som ska stärka öppenheten och minska risken för oegentligheter inom Göteborgs Stad?
- Hur ser budgeten ut för whistleblowingprojektet? Tillkommer det resurser vid en eventuell anmälan?
- Hur kommer funktionen och policyn att utvärderas?

Anonymitet

- Finns det problem med att anmälan blir allmän handling?
- Finns det sätt att undvika att anmälan blir offentlig handling? Om så är fallet - uppmuntras detta?
- Hur ser du på offentlighetsprincipen i relation till whistleblowing i svensk förvaltning? Finns det andra problem inom svensk förvaltning?

Organisationskultur

- Varför rör funktionen just nyckelpersoner?
- Arbetas det för att skapa en öppnare arbetsmiljö?
- Forskning visar på att svensk förvaltning har blivit allt tystare. Hur ser du på arbetsmiljön inom svensk förvaltning?
- Ni kommer att utbilda inom etik och förhållningssätt. Vad kommer här att lägga fokus på? Varför är detta viktigt?

Säkerhet för visslaren

- Hur har ni arbetat för att säkerställa att den som visslar inte blir utsatt för repressalier?
- Hur arbetar ni med ett eventuellt repressalieförbud?
- Hur följer man upp eventuella arbetsituationer i de arbetsplatser där missförhållandet skett?

Åtgärder

- Enligt de officiella dokumenten rör åtgärder exempelvis en rekommendation att polisanmäla, förslag till organisationsförändringar eller förslag i policy eller dokument. Anser du att dessa åtgärder är tillräckliga?
- Har ni standardiserade riktlinjer gällande åtgärder?

Avslutning

- Hur skiljer sig funktionen från befintliga kanaler?
- Hur anser du att arbetet har fortskridit?
- Blev utformningen lyckad?
- Hur har responsen varit av övriga aktörer inom svensk offentlig förvaltning? Vilka problem har dessa aktörer uppmärksammat?
- Har du övriga kommentarer?

8.3 Intervju 3 – Jurist vid Göteborgs Stadskansli

Inledning

- Hur genomförde ni arbetet när ni tog fram
- Hur ställde ni er till Personuppgiftslagen?
- Hur ställde ni er till Datainspektionens utlåtande?

Säkerhet för visslaren

- Hur har ni arbetat för att säkerställa att den som visslar inte blir utsatt för repressalier?
- Hur arbetar ni med ett eventuellt repressalieförbud?
- Hur följer man upp eventuella arbetsituationer i de arbetsplatser där missförhållandet skett?

Anonymitet

- Finns det problem med att anmälan blir allmän handling?
- Finns det sätt att undvika att anmälan blir offentlig handling? Om så är fallet - uppmuntras detta?
- Hur ser du på offentlighetsprincipen i relation till whistleblowing i svensk förvaltning? Finns det andra problem inom svensk förvaltning?

Avslutning

- Hur skiljer sig funktionen från befintliga kanaler?
- Blev utformningen lyckad?
- Har du övriga kommentarer?

8.4 Intervju 4 – Utvecklingsledare för organisationsfrågor

Inledning

- Berätta kort om dina arbetsuppgifter.
- Hur har arbetet fortskridit?
- Berätta om dina arbetsuppgifter knutna till handlingsplanen.

Organisationskultur

- Arbetas det för att skapa en öppnare arbetsmiljö?
- Forskning visar på att svensk förvaltning har blivit allt tystare. Hur ser du på arbetsmiljön inom svensk förvaltning?
- Vad för organisationskultur finns inom Göteborgs Stad?
- Varför är detta viktigt med etik och förhållningssätt?
- Hur utbildar ni era medarbetare?

Avslutning

- Hur anser du att arbetet har fortskridit?
- Blev utformningen lyckad?
- Har du övriga kommentarer?

8.5 Intervju 5 – Jurist vid Magnusson Law

Inledning

- Berätta om hur ert arbete ser ut.
- Hur utvärderar ni ert arbete?

Externt kontor

- Vari ligger styrkan i ett extern kontor?
- Finns det problem?
- Hur rapporterar ni vidare de tips ni får in?
- Hur redovisar ni de inkomna tipsen?

Svensk lagstiftning

- Hur ser du på offentlighetsprincipen i relation till whistleblowing i svensk förvaltning?
- Finns det andra problem inom svensk lagstiftning?
- Hur ser du på möjligheten med ett ökat repressalieförbud för whistleblowers? Finns det möjlighet för ett repressalieförbud inom Göteborgs Stad?

Avslutning

- Hur anser du att arbetet har fortskridit?
- Blev utformningen lyckad?