



Dato 18-02-2011

Journalnr.
2011-4842

**Notat om Borgerrådgiverens uafhængighed
(let revideret marts 2016, jf. nedenfor fodnote 1, s. 2).**

Generelt - formål og hensyn

Borgerrådgiverens uafhængighed er en grundsten i Borgerrådgiverens virke og en grundlæggende forudsætning for, at Borgerrådgiverens vurderinger af konkrete sager kan ske på et objektivt og sagligt grundlag.

Uafhængigheden skal sikre, at Borgerrådgiveren har gennemslagskraft, og at Borgerrådgiverens arbejde til enhver tid er omgærdet af legitimitet og tillid.

Uafhængigheden skal ikke alene være en realitet, den skal også fremstå som en realitet, da alene mistanke om manglende uafhængighed kan skabe mistillid hos borgere, forvaltninger og andre.

Uafhængigheden var højt prioriteret af Borgerrepræsentationen, da beslutningen om at etablere Borgerrådgiveren blev taget i 2003/2004, jf. BR 586/03 og er siden blevet grundfæstet i kommunens styrelsesvedtægt og i vedtægt for Borgerrådgiveren.

Organisatorisk uafhængighed

Uafhængigheden fremgår blandt andet af styrelsesvedtægtens § 24:

*” § 24. Der etableres en borgerrådgiverfunktion, som administreres direkte under Borgerrepræsentationen.
Stk. 2. Borgerrådgiveren skal bistå Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns- og kontrolfunktioner i forhold til udvalg, borgmestre og forvaltninger samt varetage nærmere af Borgerrepræsentationen fastsatte opgaver om borgerrådgivning og borgervejledning samt – som led i kommunens whistleblowerfunktion – modtage, undersøge og videreformidle oplysninger fra kommunens ansatte samt samarbejdspartnere*

(leverandører) og lignende om grove fejl og forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening.

Stk. 3. Borgerrepræsentationen ansætter og afskediger borgerrådgiveren samt fastsætter de nærmere regler for dennes virksomhed.”¹

Den organisatoriske uafhængighed var oprindeligt opnået gennem dispensation fra styrelsesloven, men har i dag hjemmel i styrelseslovens § 65 e.

Borgerrådgiverens nærmere uafhængighed og funktion er fastsat i vedtægt for Borgerrådgiveren, hvor følgende blandt andet fremgår:

”Borgerrådgiverens overordnede funktion

§ 1. Københavns Kommune har etableret en borgerrådgiverfunktion, som er forankret direkte under Borgerrepræsentationen og er uafhængig af kommunens udvalg og forvaltning.

Borgerrådgiverfunktionen ledes af Borgerrådgiveren, jf. lov om kommunernes styrelse § 65 e.

§ 2. Borgerrådgiveren bistår Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns- og kontrolfunktioner i forhold til udvalg, borgmestre og forvaltninger samt varetager nærmere af Borgerrepræsentationen fastsatte opgaver om borgerrådgivning og borgervejledning. Borgerrådgiverens opgaver, kompetence og bemyndigelse er beskrevet i denne vedtægt.

Borgerrådgiverens overordnede forhold er reguleret i styrelsesvedtægten for Københavns Kommune § 24.

...

Borgerrådgiverens forhold til Borgerrepræsentationen og dens udvalg mv.

§ 4. Borgerrepræsentationen ansætter og afskediger Borgerrådgiveren efter indstilling fra Økonomiudvalget efter forud indhentet erklæring fra Borgerrådgiverudvalget og fastsætter de nærmere regler for dennes virksomhed, jf. styrelsesvedtægten for Københavns Kommune § 24.

Stk. 2. Borgerrådgiveren skal have bestået den juridiske kandidateksamen.

¹ Bestemmelsens nye affattelse (whistleblowerordningen) indsat i dette notat marts 2016.

§ 5. Borgerrådgiveren er uafhængig af de stående udvalg, borgmestre og forvaltninger.

Stk. 2. Borgerrådgiveren refererer til Borgerrådgiverudvalget og Borgerrepræsentationen, men fungerer i udøvelsen af sit hverv uafhængigt af disse. Borgerrådgiverudvalget og Borgerrepræsentationen kan dog pålægge Borgerrådgiveren at gennemføre undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder.”

Borgerrådgiverens (tilsyns)virksomhed omfatter kommunens Økonomiudvalg og stående udvalg, borgmestrene og forvaltningen, herunder institutioner, virksomheder og tjenestesteder, der er omfattet af Borgerrepræsentationens virksomhed, jf. vedtægtens § 7.

For at sikre, at Borgerrådgiveren alene foretager objektive og saglige vurderinger af disse organer, er det altså blandt andet fastsat,

- at Borgerrådgiveren udpeges og afskediges af Borgerrepræsentationen (Borgerrådgiveren ansætter selv sit personale),
- at Borgerrådgiveren er uafhængig af de stående udvalg, borgmestre og forvaltninger og
- at Borgerrådgiveren refererer til Borgerrådgiverudvalget og Borgerrepræsentationen, men i udøvelsen af sit hverv fungerer uafhængigt af disse.

Bestemmelserne skal sikre imod, at Borgerrådgiveren bliver påvirket af usaglige hensyn i sit arbejde, således at alle kan have tillid til Borgerrådgiverens vurderinger.

Budgetmæssig uafhængighed

Borgerrådgiverens budgetmæssige uafhængighed er sikret gennem en selvstændig bevillig og selvstændigt budgetansvar.

Borgerrådgiveren er underlagt de samme forpligtelser som de syv forvaltninger og Intern Revision med hensyn til budget, regnskab og opfølgning på disse.

Heri ligger imidlertid også, at rammen for Borgerrådgiverens budgetforslag udstikkes af Økonomiudvalget uanset, at Økonomiudvalget er undergivet Borgerrådgiverens tilsyn.

Denne organisering indebærer risiko for, at et økonomiudvalg, som er utilfreds med Borgerrådgiverens arbejde, kunne lade dette komme

negativt til udtryk i forbindelse med udmelding af rammen for Borgerrådgiverens budgetforslag, og risikoen er egnet til at påvirke Borgerrådgiverens vurderinger vedrørende Økonomiudvalget.

Politisk uafhængighed

Forholdet til Borgerrådgiverudvalget og Borgerrepræsentationen
Borgerrepræsentationen ansætter og afskediger Borgerrådgiveren samt fastsætter de nærmere regler for dennes virksomhed, jf. styrelsesvedtægtens § 24, stk. 3. Dette sker efter inddragelse af Økonomiudvalget og Borgerrådgiverudvalget.

I det løbende arbejde er det Borgerrådgiverudvalgets opgave at følge Borgerrådgiverens virksomhed og behandle Borgerrådgiverens årsberetning inden forelæggelse for Borgerrepræsentationen.

Borgerrådgiverudvalget kan desuden *pålægge* Borgerrådgiveren at iværksætte nærmere undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder, ligesom Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelser iværksættes efter *samråd* med Borgerrådgiverudvalget, jf. Borgerrådgiverudvalgets kommissorium.

I denne forbindelse skal også nævnes, at Borgerrådgiverudvalget behandler Borgerrådgiverens økonomisager mv. inden forelæggelse for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen.

Borgerrådgiveren refererer således til Borgerrådgiverudvalget og Borgerrepræsentationen, men fungerer, som nævnt ovenfor, uafhængigt af disse i den konkrete udøvelse af sit hverv.

Forholdet til de stående udvalg, borgmestre og forvaltninger
Borgerrådgiveren er uafhængig af de stående udvalg, borgmestre og forvaltninger, jf. ovenfor om vedtægt for Borgerrådgiveren § 5.

Uafhængigheden skal ses i sammenhæng med, at de stående udvalg, borgmestre og forvaltninger er undergivet Borgerrådgiverens tilsyn, idet Borgerrådgiveren skal bistå Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns- og kontrolfunktioner i forhold til disse organer.

Borgerrådgiveren har ikke bemyndigelse til at tage stilling til politiske spørgsmål

Af vedtægten for Borgerrådgiveren fremgår endvidere, at Borgerrådgiveren ikke kan behandle klager mv. over det politisk vedtagne serviceniveau samt forhold, som Borgerrepræsentationen har behandlet og taget stilling til, og at Borgerrådgiveren skal afvise at behandle forhold, som har været bedømt af Økonomiudvalget, de stående udvalg, Borgerrådgiverudvalget eller revisionsudvalget eller i hvert fald må lægge den politiske behandling uprøvet til grund, jf. vedtægtens § 7, stk. 3-4.

Heri ligger, at Borgerrådgiveren ikke har adgang til at tage stilling til politiske beslutninger, dels fordi de netop kan være af politisk art, dels fordi offentligheden ikke kan have tillid til, at Borgerrådgiveren står frit i vurderingen af sine overordnede beslutninger.

Borgerrådgiverens troværdighed kan ikke tåle, at Borgerrådgiveren skal udtale sig om beslutninger truffet af den personkreds, som i sidste ende kan afskedige Borgerrådgiveren.

Hvis de politiske organer alene har orienteret sig om et forhold, kan Borgerrådgiveren behandle det, uden at uafhængigheden kompromitteres.

Klageadgang for medlemmer af Borgerrepræsentationen og medlemmernes udtalelser om Borgerrådgiverens igangværende undersøgelser

Det er angivet i beslutningsgrundlaget for etableringen af Borgerrådgiveren (BR 586/03), at:

”Det vurderes hensigtsmæssigt at udelukke såvel Borgerrepræsentationen som ethvert politisk udvalg fra at klage til Borgerrådgiveren.

På tilsvarende vis bør de enkelte medlemmer af Borgerrepræsentationen heller ikke have adgang til at klage til Borgerrådgiveren over generelle forhold i kommunen. I disse tilfælde kan Borgerrepræsentationens medlemmer benytte deres lovfæstede initiativret i medfør af § 11 i lov om kommunernes styrelse til at indbringe forhold for Borgerrepræsentationen.

Disse betragtninger udelukker ikke medlemmer af Borgerrepræsentationen fra som privatpersoner i en konkret sag at klage til Borgerrådgiveren.

Det skal tilføjes, at hvis en borger i en konkret klagesag også har valgt at rette henvendelse til en eller flere politikere i Borgerrepræsentationen, så kan dette ikke i sig selv afskære Borgerrådgiveren fra at behandle sagen.”

Disse retningslinjer udspringer af det ovenfor nævnte princip om, at Borgerrådgiveren i sit virke er uafhængig og ikke bør påvirkes af politiske eller ansættelsesmæssige hensyn.

Disse hensyn indebærer således også, at hverken Borgerrepræsentationen, Borgerrådgiverudvalget eller medlemmerne af disse organer bør forsøge at påvirke udfaldet af Borgerrådgiverens undersøgelser (men gerne valget af emner for undersøgelserne).

I sidste ende kan Borgerrepræsentationen afsætte den siddende Borgerrådgiver, hvis et flertal ikke finder, at Borgerrådgiverens opgavevaretagelse er tilfredsstillende. Men forsamlingen har altså ikke adgang til at påvirke Borgerrådgiverens enkelte undersøgelser.

Denne *afbalancerede indflydelse* for medlemmer af Borgerrådgiverudvalget og Borgerrepræsentationen kræver en vis tilbageholdenhed blandt organernes medlemmer i forhold til at udtale sig om Borgerrådgiverens igangværende undersøgelser.

Hvis et eller flere medlemmer af Borgerrådgiverudvalget og/eller Borgerrepræsentationen f.eks. udtaler sig om, hvilken vurdering Borgerrådgiveren skal anlægge i en igangværende undersøgelse, kan det betyde, at Borgerrådgiveren må erklære sig for inhabil og afstå fra at gennemføre undersøgelsen.

Dette skyldes, at sådanne udtalelser kan have karakter af eller blive opfattet som direktiver for Borgerrådgiverens arbejde, hvilket kan være uforeneligt med uafhængigheden.

Medlemmer af Borgerrådgiverudvalget og Borgerrepræsentationen bør derfor være tilbageholdende med at udtale sig om Borgerrådgiverens igangværende undersøgelser.

Udtalelser fra medlemmer af Borgerrepræsentationen om Borgerrådgiverens afsluttede undersøgelser

Medlemmerne af Borgerrepræsentationen er mere frit stillet til at kommentere Borgerrådgiverens afsluttede undersøgelser.

Dette skyldes, at der ikke er den samme risiko for at påvirke udfaldet af en igangværende undersøgelse og derfor ikke er samme risiko for,

at Borgerrådgiveren må erklære sig for inhabil som følge af sådanne udtalelser.

Sådanne udtalelser kan dog påvirke Borgerrådgiverens virke.

Om Folketingets stillingtagen til ombudsmandens undersøgelser er blandt andet anført følgende i Ombudsmandsloven med kommentarer, Jurist – og Økonomforbundets Forlag 1999, s. 6:

”Folketinget vælger ombudsmanden, jf. lovens § 1, stk. 1, og kan når som helst afskedige ombudsmanden, jf. lovens § 3. Men én gang valgt og indtil afskediget udøver ombudsmanden sit hverv uafhængigt af Folketinget... Uafhængigheden understreges af det forhold at Folketinget og dets udvalg har afholdt sig fra efterfølgende stillingtagen til og kritik af ombudsmandens udtalelser, selv om disse fra tid til anden har været genstand for debat i salen eller i udvalgene. Den respekt for ombudsmandens uafhængighed som Folketinget således har vist, har været en forudsætning for ombudsmandsinstitutionens funktionsdygtighed...”

Udtalelser fra kommunens politiske ledelse om Borgerrådgiverens afsluttede undersøgelser kan *for det første* være egnede til at skabe tvivl om den politiske opbakning til Borgerrådgiveren, hvilket kan udhule Borgerrådgiverens uafhængighed og gennemslagskraft.

Borgerrådgiveren er et personligt embede, der besættes af en person, som nyder Borgerrepræsentationens tillid, og Borgerrådgiveren henter en del af sin gennemslagskraft over for udvalg, borgmestre og forvaltningerne gennem denne tillid (uanset, at den over tid kan fremstå som en abstraktion, fordi Borgerrådgiveren ikke er på valg hvert 4. år på samme måde som Folketingets Ombudsmand).

Alvorlig kritik af Borgerrådgiverens undersøgelser fra medlemmerne af Borgerrepræsentationen kan *for det andet* på sigt påvirke Borgerrådgiverens gennemslagskraft, fordi Borgerrådgiveren kan være utilbøjelig til offentligt at kommentere kritik fra sin arbejdsgiver, jf. hertil bemærkningerne om Borgerrådgiveren som et personligt embede. Dermed kan kritikken komme til at stå uimodsagt, uanset om der måtte være relevante modargumenter, hvilket kan svække Borgerrådgiverens gennemslagskraft.

For det tredje kan (negative) udtalelser om Borgerrådgiverens undersøgelser fra medlemmerne af Borgerrepræsentationen få den effekt, at Borgerrådgiveren bliver mere tilbageholdende med at tage sager op, som kan være politisk følsomme ud fra en afvejning af

hensynet til borgerrådgiverinstitutionens gennemslagskraft over for behovet for at gennemføre den konkrete undersøgelse.

Til eksempel kan nævnes, at Folketingets Ombudsmand i februar 2007 besluttede ikke at behandle en klage fra to journalister vedrørende de danske styrker i Afghanistan. Ombudsmanden begrundede sin beslutning med, at hensynet til den almindelige tillid til ombudsmandens politiske neutralitet i ganske særlige tilfælde kan føre til, at ombudsmanden undlader at undersøge en sag.

Derimod vil det normalt være uproblematisk, at der rejses spørgsmål og drøftelser af Borgerrådgiverens *generelle* virke, herunder Borgerrådgiverens prioriteringer, ressourceforbrug samt den metodik Borgerrådgiveren anvender mv. i Borgerrådgiverudvalget som led i udvalgets løbende indseende med Borgerrådgiverens arbejde eller i Borgerrepræsentationen.

I det omfang, der opstår spørgsmål om afskedigelse af Borgerrådgiveren, skal sagen dog behandles i personalesagens rammer, herunder med iagttagelse af regler om partsinddragelse, tavshedspligt mv., ligesom Borgerrådgiveren naturligvis ikke vil kunne deltage i udvalgsbehandlingen af en sag herom.

Praktisk uafhængighed/jævnbyrdighed

Der findes ikke bestemmelser eller udtrykkeligt formulerede politiske målsætninger om, at Borgerrådgiveren skal have praktisk uafhængighed.

Det må dog forudsættes, at Borgerrådgiveren ikke har flere administrative byrder eller dårligere adgang til praktisk hjælp i kommunen end de forvaltninger, Borgerrådgiveren er sat til at føre tilsyn med. Ellers vil tilsynet ikke kunne føres på et jævnbyrdigt grundlag, og det vil blive svækket.

I forbindelse med Borgerrådgiverens status for samarbejdet med Koncernservice (BOR 55/2010), som blev behandlet i udvalgets møde den 29. oktober 2010, konstaterede Borgerrådgiveren blandt andet:

”Samlet stiller det Borgerrådgiveren ringere end de syv forvaltninger, og Borgerrådgiveren har siden 2007 anvendt uforholdsmæssigt meget tid på løbende at samle op på fejl og mangler i Koncernservices leverancer, hvilket er yderligere vanskeliggjort af den manglende ydelsesaftale.”

Borgerråd giverudvalget fandt det i den forbindelse ”kritisk, at Koncernservice ikke i forhold til Borgerråd giveren leverer den samme ydelse, som til øvrige forvaltninger, herunder fordi det får konsekvenser for Borgerråd giverens muligheder for at udføre sit arbejde og udvalgets muligheder for økonomistyring.”

Vurdering, status og forslag til fremtidig løsning

På mødet i Socialudvalget den 26. januar 2011 udtalte Dansk Folkeparti i en protokolbemærkning kritik af Borgerråd giverens undersøgelse af Bocentret Sundbygård.

Kritikken angik efter sin ordlyd ”... åbenbar mangel på høring af synspunkter fra pårørende/beboere bl.a. i relation til Socialforvaltningens udsagn”.

Kritikken var konkret formuleret, men adresserer reelt den undersøgelses*metode*, som Borgerråd giveren anvender og siden 2007 har anvendt i samtlige inspektioner i kommunen (og som anvendes af Folketingets Ombudsmand).

Borgerråd giveren har imidlertid nu noteret, at protokolbemærkningen, som udgør en mindretalsudtalelse i udvalget, ikke er udtryk for manglende politisk opbakning til Borgerråd giveren.

Idet protokolbemærkningen ydermere er fremsat i et udvalg, som henhører under Borgerråd giverens kompetence og tilsyn, må bemærkningen efter Borgerråd giverens opfattelse forstås som en politisk præget holdningstilkendegivelse vedrørende den konkrete sag, og ikke vedrørende Borgerråd giverens (inspektions)virksomhed som sådan.

Borgerråd giveren har imidlertid oplevet situationer, hvor Borgerråd giverens uafhængighed er blevet glemt eller ikke er blevet respekteret.

Eksempelvis i efteråret 2010, hvor Økonomiforvaltningens direktion uden forudgående varsel og uden om Borgerråd giverudvalget gjorde sig bekendt med Borgerråd giverens trivselsundersøgelse og bad Borgerråd giveren om en redegørelse i anledning af oplysninger i undersøgelsen.

Eksempelvis da Økonomiforvaltningen og Kultur- og Fritidsforvaltningen helt uden om Borgerråd giveren foretog og afsluttede forhandlinger om vilkårene for Borgerråd giverens lejemål.

Eksempelvis ved at Borgerrådgiveren siden 2007 har været stillet ringere end de syv forvaltninger i samarbejdet med Koncernservice, hvilket påvirker Borgerrådgiverens ressourcer, jævnbyrdigheden med de syv forvaltninger i praktisk forstand og i sidste ende Borgerrådgiverens evne til at føre det forudsatte tilsyn.

Det er Borgerrådgiverens opfattelse, at de nævnte eksempler ikke skal opfattes som bevidste forsøg på at desavouere Borgerrådgiverens uafhængighed og gennemslagskraft, og at der ikke er nogen konkret trussel imod uafhængigheden som sådan.

Uanset dette forhold vil ethvert anslag imod uafhængigheden kunne sætte uafhængigheden under pres og være egnet til at udhule uafhængigheden eller i hvert fald skabe mistanke om manglende uafhængighed.

Der er derfor grund til at tage problemstillingen alvorligt.

Det er derfor Borgerrådgiverens opfattelse, at det med fordel kan overvejes, hvordan man sikrer Borgerrådgiverens uafhængighed bedre.

Det kunne f.eks. foreslås

1. at enkelte borgerrepræsentationsmedlemmers henvendelser til Borgerrådgiveren om verserende sager skal distribueres til Borgerrådgiverudvalgets medlemmer,

- herved ville skabes gennemsigtighed om eventuelle henvendelser, som kunne påvirke Borgerrådgiverens vurderinger

2. at Borgerrådgiveren mindst en gang årligt aflægger rapport til udvalget om eventuelle forhold, som er egnede til negativt at påvirke Borgerrådgiverens uafhængighed og

at Borgerrådgiveren i øvrigt løbende orienterer udvalgsformanden om sådanne forhold

- synlighed på det politiske niveau af sådanne trusler er præventivt egnet til at skabe større opmærksomhed om uafhængigheden.