



Notat

24. oktober 2022

Sagsnummer
2022-0329393

Dokumentnummer
2022-0329393-3

Prioritering af whistleblowersager 2023 og frem

Baggrund

Borgerrepræsentationen vedtog i efteråret 2021 ændringer i kommunens styrelsesvedtægt og i vedtægt for Borgerrådgiverfunktionen, som pålægger Borgerrådgiveren at varetage kommunens forpligtelser efter lov om beskyttelse af whistleblowere, som trådte i kraft den 17. december 2021.

Loven pålægger kommunen særlige forpligtelser til at beskytte ansatte m.fl., der indberetter til ordningen, og til at følge omhyggeligt op på indberetningerne via undersøgelser mv. Loven indeholder en frist for opfølgning og tilbagemelding til indberetteren, der som udgangspunkt er på tre måneder.

Loven indebærer dermed en udvidelse af Borgerrådgiverens arbejdsopgaver i relation til whistleblowerordningen, en lovfastsat frist og har betydet et øget antal henvendelser samt en stigning i andelen af sager, der falder ind under ordningen.

Det forventede antal sager kan på baggrund af erfaringerne fra 1. halvår 2022 opgøres til 100 sager inden for ordningen og 50 udenfor pr. år.

På baggrund af erfaringerne med lovens administration efter 1. halvår af 2022 kan det konstateres, at tidsforbruget på de enkeltsager, er meget højt. Dette skyldes dels den omhyggelighed, som sagernes alvorlige karakter tilsiger, dels de processuelle krav, som skal sikre indberetternes anonymitet og beskyttelse imod repressalier og retssikkerheden for de berørte (dem, der indberettes om) mv.

Borgerrådgiveren har på denne baggrund vurderet ressourcebehovet til ca. 3,5 mio. kr. årligt (dvs. ekstra bevilingsbehov på ca. 1,4 mio. kr. i 2023 og ca. 2,7 mio.kr. i overslagsårene):

1.000 kr. 2023 p/l	2023	2024	2025	2026
Samlede finansieringsbehov til whistleblowerordningen	3.578	3.578	3.578	3.578
Finansiering: Grundbevilling	-1.268	0	0	0
Finansiering: Statslig kompensation (DUT)	-282	-282	-282	-282
Finansiering: Tillægsbevilling i Overførselssagen 2021-2022	0	0	0	0
Finansiering: Egenfinansiering fra huslejebesparelse	-586	-586	-586	-586
Budgetønske til budget 2023	1.442	2.710	2.710	2.710

Ved budgetforhandlingerne for 2023 blev det aftalt at afsætte 0,8 mio. kr. i 2023 og overslagsårene:

1.000 kr. 2023 p/l	2023	2024	2025	2026
Finansiering: Grundbevilling	1.268	0	0	0
Finansiering: Statslig kompensation (DUT)	282	282	282	282
Finansiering: Tillægsbevilling i Overførselssagen 2021-2022	0	0	0	0
Finansiering: Egenfinansiering fra huslejebesparelse	586	586	586	586
Budget 2023	800	800	800	800
Samlet finansiering efter budget 2023	2.936	1.668	1.668	1.668

Dette betyder, at whistleblowerordningen risikerer at mangle ressourcer til at løfte opgaven (ca. 1 til 2½ årsværk i årene 2023-2026).

Allerede i 2022 har ordningen været ressourcemæssigt udfordret af, at en væsentlig del af bevillingen var tidsbegrænset (1-årig) og at Borgerrådgiveren ikke har kunne tiltrække tilstrækkeligt kvalificeret arbejdskraft, hvorfor den samlede bevilling ikke har kunnet udnyttes.

Ordnningen har i perioden 1. januar til 20. oktober 2022 modtaget 96 unikke indberetninger.

Borgerrådgiveren har i samme periode anvendt ca. 2,1 årsværk og har i denne periode afsluttet 32 sager, mens 37 er iværksat, men ikke afsluttet. De afsluttede sager er fortrinsvis sager, som falder uden for ordningen. 27 sager afventer visitation, tilrettelæggelse af undersøgelsesdesign og åbningsbrev til forvaltningen.

Der er således allerede opbygget en restance, herunder i forhold til lovens frist på tre måneder.

Der er derfor behov for allerede nu at justere ordningens drift og indarbejde en klar prioritering af sagerne inden for de rammer som whistleblowerloven og vedtægt for Borgerrådgiverfunktionen giver.

Det er herunder nødvendigt at indrette driften således, at whistlebloweropgaver ikke æder sig ind over de traditionelle borgerrettede opgaver. Dette dels for at sikre samme serviceniveau over for borgerne som hidtil, dels for at bevare retten til det tilskud til borgerrådgiveropgaver, som er bevilliget fra "ansøgningspulje til borgerrådgivning" under Bolig- og Planstyrelsen, som forudsætter en øget indsats til borgerrådgiveropgaver i 2022-2024.

Særlige indsatser og justeringer af whistleblowerordningens drift i perioden 2022 og frem

[Klare kriterier for prioritering af whistleblowersager](#)

Afviklingen af whistleblowersager har frem til ikrafttrædelsen af whistleblowerloven og den indtrufne stigning i antallet af henvendelser generelt fundet sted i et jævnt og rimeligt tempo.

I 2022 har en løbende prioritering imidlertid været nødvendig. Prioriteringen bør imidlertid ske på baggrund af klare og udmeldte kriterier af hensyn til såvel indberettere, berørte medarbejdere og ledere samt forvaltningerne.

Borgerrådgiveren finder, at prioriteringen bør ske således, at

Indberetninger, der angår potentielle livs- eller helbredsstruende forhold, sikkerheds- eller sundhedsmæssige forhold eller alvorlige forhold vedrørende natur eller miljø, bør prioriteres forud for indberetninger, der ikke angår sådanne forhold

Indberetninger, der potentielt angår borgeres eller ansattes juridiske rettigheder eller retssikkerhed eller kommunens service til borgerne, bør prioriteres forud for indberetninger, der ikke angår sådanne forhold

Indberetninger der angår potentielle aktuelle lovovertrædelser eller uregelmæssigheder, som kan bringes til standsning, bør prioriteres forud for indberetninger, som ikke angår aktuelle forhold.

Indberetninger, der angår væsentlige økonomiske forhold i kommunen, bør prioriteres forud for indberetninger, som ikke angår sådanne forhold.

De prioriterede forhold kan opstilles således

Risiko for liv, helbred, sikkerhed, , sundhed, natur eller miljø	Risiko for borgeres eller ansattes rettigheder
Aktualitet	Væsentlige økonomiske forhold i kommunen

Herudover bør særlige omstændigheder i forbindelse med en indberetning kunne føre til, at sagen prioriteres. Der kan f.eks. være tale om en sag, omfattende krænkelse eller indberetninger som bliver vanskeligere eller umulige at undersøge, hvis sagsbehandlingen trækker ud.

Synliggørelse afstemmes med kapacitet

Borgerrådgiverudvalget har besluttet, at den nye whistleblowerordning skal synliggøres bredt for alle medarbejdere i kommunen. Synliggørelsesindsatsen er endnu ikke iværksat. Det er Borgerrådgiverens forventning, at antallet af sager vil stige yderligere i takt med synliggørelsen.

Borgerrådgiveren finder det på denne baggrund hensigtsmæssigt at afstemme synliggørelsesindsatsen med sin kapacitet. Det vil i praksis sige, at aktuelle planer om synliggørelse stilles i bero ind til videre og alene afvikles i det omfang whistleblowerordningens kapacitet vurderes at kunne håndtere et stigende antal indberetninger.

Den lovpligtige information til medarbejderne er på plads.

Overgivelse til eksternt tilsyn

En række af indberetningerne til ordningen vedrører forhold, som henhører under eksterne tilsynsmyndigheder som f.eks. Arbejdstilsynet, kommunaltilsynet (Ankestyrelsen), Socialtilsynet, Datatilsynet mv.

Whistleblowerloven giver mulighed for, at nogle sager kan videresendes til sådanne tilsyn i stedet for, at kommunen undersøger dem selv og følger op herpå.

I særlige sager kan det være relevant at overgive sagen direkte til politiet.

Fordelene ved overgivelse til eksterne tilsynsmyndigheder eller til politiet er bl.a.:

at overgivelse kan ske uden den omstændelige anonymisering, som skal ske ved intern overgivelse til en af kommunens syv forvaltninger,

at de eksterne tilsynsmyndigheder og politiet typisk har større erfaring med afklaring, undersøgelse og efterforskning end forvaltningerne typisk vil have,

at whistleblowerordningen i sådanne sager ikke skal bruge tid på at gennemgå interviews, dokumenter, sagsoplysninger mv. fra forvaltningerne,

at whistleblowerordningen i sådanne sager ikke skal bruge tid på at gennemføre partshøringer af implicerede personer og af forvaltningerne,

at whistleblowerordningen i sådanne sager ikke skal bruge tid på at udarbejde begrundede konklusionsrapporter.

Samlet set vil whistleblowerordningen undgå et stort ressourcetræk i forbindelse med sager, som kan overgives til eksterne tilsynsmyndigheder og politiet.

Ulemperne ved overgivelse til eksterne tilsynsmyndigheder og politiet er bl.a.:

at kommunen derved selv anmelder en række alvorlige forhold, som kunne være løst internt,

at kommunen mister indflydelse på processer, medarbejderinddragelse og offentlighed knyttet til de sager, der overgives,

at kommunen ikke har mulighed for selv at prioritere sagerne tidsmæssigt ud fra det interne overblik over, hvilke udfordringer der bør løses først,

at det er op til de eksterne tilsynsmyndigheder og politiet at prioritere sagernes konkrete ekspedition og herunder, hvilke sager der skal henlægges uden yderligere undersøgelse, samt

at eksterne tilsynsmyndigheder kan opfatte det som kassetænkning, at kommunen flytter arbejdsbelastningen væk fra kommunen.

Med de midler, der er til rådighed, finder Borgerrådgiveren det ikke realistisk at efterleve lovens krav, herunder udgangspunktet om, at indberetteren skal have en tilbagemelding inden for tre måneder (seks måneder i behørigt begrundede tilfælde) uden at benytte muligheden for at reducere sit samlede ressourceforbrug.

Borgerrådgiveren finder det på denne baggrund hensigtsmæssigt, at overgive indberetninger som meningsfuldt kan overdrages til eksterne tilsynsmyndigheder som f.eks. Arbejdstilsynet, kommunaltilsynet (Ankestyrelsen), Socialtilsynet, Datatilsynet mv.

Af kontrolhensyn og på grund af lovens særlige beskyttelse af indberetternes anonymitet mv., vil Borgerrådgiveren sædvanligvis ikke orientere den relevante forvaltning om indberetningen i forbindelse med den eksterne overgivelse.

Forkortet afrapportering

Det følger af loven, at whistleblowerenheden skal begrunde sin konklusion i den feedback, som indberetteren har krav på. Det er også hensigtsmæssigt over for andre involverede, at Borgerrådgiveren dokumenterer og begrundet konklusionen, idet undersøgelse og afrapportering i sidste ende skal kunne danne grundlag for opfølgning i forvaltningerne. Borgerrådgiverens endelige slutrapportering fremstår derfor i dag veldokumenteret og begrundet.

Disse sidstnævnte hensyn gør sig imidlertid kun i mindre grad gældende i sager, hvor Borgerrådgiveren ikke finder at de indberettede oplysninger kan bekræftes.

Borgerrådgiveren finder det på denne baggrund hensigtsmæssigt i videst mulige omfang, at opnå en tids- og ressourcebesparelse ved en helt kortfattet afrapportering i sager, hvor Borgerrådgiveren ikke finder, at de indberettede oplysninger kan bekræftes.

Klar forventningsafstemning

Mange indberettere giver udtryk for utilfredshed, hvis sagen trækker ud. Det er naturligt, at indberetterne har en forventning om, at kommunens whistleblowerordning reagerer hurtigt på det som de (ofte med rette) opfatter som alvorlige forhold. I mange sager er

indberetteren selv personlig berørt f.eks. ved at være vidne til ulovligheder, ofre for krænkelse eller oplever, at ingen tager dem alvorligt.

Nogle indberettere går videre med indberetningen til andre myndigheder eller til medierne, hvis de oplever, at der går for lang tid. Ud over den almindelige ytringsfrihed har indberetterne efter loven ret til at offentliggøre selv tavshedsbelagte oplysninger, under visse omstændigheder, som har at gøre med sagsbehandlingstiden hos kommunens whistleblowerordning og Den Nationale Whistleblowerordning.

Borgerrådgiveren finder det på denne baggrund hensigtsmæssigt at imødegå frustration og utålmodighed ved at informere om den forventede sagsbehandlingstid allerede ved modtagelsen af en indberetning. Den forventede sagsbehandlingstid kan f.eks. opgøres til gennemsnittet af de senest afsluttede sager i en relevant periode.

Minimal dokumentation

Blandt andet på grund af sagernes ofte alvorlige karakter, har Borgerrådgiveren fundet det relevant at sikre grundig dokumentation på sagerne. Det har blandt andet været af hensyn til indberetterens og eventuelle berørte medarbejdere eller ledes retssikkerhed.

Det har herunder været fast procedure, at dokumentere alle overvejelser i forbindelse med sagerne, herunder i forbindelse med sagens visitation (inden for eller uden for ordningen) på et særligt visitationsskema.

Da dette skema ikke er lovpligtigt og da der heller ikke på anden vis er lovkrav om, at overvejelserne i forbindelse med sagens visitation er dokumenteret, kan dette sagsskridt undlades.

Tilsvarende har det siden lovens ikrafttrædelse været fast praksis at udfylde et sagsoplysningskema med henblik på størst mulig klarhed inden sagen oversendes til forvaltningerne. Sagsoplysningskemaet har tjent til at skære sagen bedst muligt til dels for at undgå at videregive oplysninger, der er omfattet af lovens særlige tavshedspligtsbestemelse, dels for at klæde forvaltningerne bedst mulig på til de undersøgelser, de skal udføre efter vedtægt for borgerrådgiverfunktionen.

Sagsoplysningskemaet er ikke obligatorisk, hvorfor dette sagsskridt også kan undlades.

Risiciene ved at undlade den nævnte dokumentation er, at indberettere og eventuelle berørte medarbejdere eller ledere ikke senere vil kunne skaffe sig et overblik over sagen ved at se den nævnte dokumentation samt at overgivelsen til forvaltningen måske ikke bliver den bedst tænkelige og må suppleres i videre dialog, som trækker sagerne ud.

Med de midler, der er til rådighed, finder Borgerrådgiveren det ikke realistisk at efterleve lovens krav, herunder udgangspunktet om, at indberetteren skal have en tilbagemelding inden for tre måneder (seks måneder i behørigt begrundede tilfælde) uden at benytte muligheden for at reducere sit samlede ressourceforbrug.

Borgerrådgiveren finder det på denne baggrund hensigtsmæssigt at reducere dokumentationen af sagerne inden for lovgivningens rammer med henblik på at spare ressourcer.