



Notat

13. oktober 2023

Af budgetaftalen for budget 2024 fremgår blandt andet følgende om whistleblowerordningen:

“For at imødegå sagsbunken i whistleblowerordningen er parterne enige om, at Økonomiforvaltningen med inddragelse af Borgerrådgiveren og Intern Revision kommer med forslag til mulige ændringer af organiseringen af whistleblowerordningen, eksempelvis så Intern Revision løfter en større del af sagerne på det økonomiske område, eller at whistleblowerordningen helt eller delvist placeres hos en ekstern tredjepart. Forslagene til omorganisering skal senest indgå i forhandlingerne om budget 2025.”

Borgerrådgiverudvalget har opgaver i forhold til whistleblowerordningen, jf. vedtægt for Borgerrådgiverfunktionen og er tidligere blevet inddraget i forbindelse med overvejelser om whistleblowerordningens placering og opgavetilrettelæggelse. Borgerrådgiveren antager, at Økonomiforvaltningen vil inddrage Borgerrådgiverudvalget i de nævnte overvejelser.

Dette notat er udarbejdet på foranledning af en anmodning fra Borgerrådgiverudvalgets forperson om, at udvalget afholder en temadrøftelse med afsæt i budgetaftalen for budget 2024.

Økonomiforvaltningens forslag foreligger ikke, hvorfor nedenstående alene er baseret på aktuel viden.

Baggrunden for placering af ordningen hos Borgerrådgiveren og evalueringerne heraf

Whistleblowerordningen blev placeret hos Borgerrådgiveren i 2012. Baggrunden for placeringen af whistleblowerordningen i regi af Borgerrådgiveren var blandt andet angivet således:

“Placeringen hos kommunens uafhængige borgerrådgiver vil medvirke til at skabe tryghed for kommunens ansatte. Placeringen er således et signal om, at den politiske ledelse føler ansvar for, at

Borgerrådgiveren
Tietgensgade 31A, 1.
1704 København V

EAN-nummer
5798009800053

www.borgerraadgiver.kk.dk

opgaven forankres i et uafhængigt forum direkte under det politiske niveau."¹

Ved en intern evaluering i 2014 blev det om Borgerrådgiverens administration af ordningen bl.a. konkluderet, at

"Samlet set er direktørerne positive i forhold til Borgerrådgiverens håndtering af ordningen. Samlet set er også de medarbejdere, der arbejder med ordningen i forvaltningerne, positive i forhold til samarbejdet og dialogen med Borgerrådgiveren i whistleblowersager, og Borgerrådgiverens procedurer findes generelt hensigtsmæssige."

Evalueringen viste også, at 81 % af tillidsrepræsentanterne ville anbefale medarbejdere i kommunen at benytte whistleblowerordningen i Københavns Kommune, og at 23,3 % var blevet mere positivt stemte over for ordningen siden dens etablering i 2012.²

Ved en ekstern evaluering (Horten) i 2019 blev det konkluderet, at

"Det er vores vurdering, at organiseringen af whistleblowerordningen i regi af borgerrådgiverfunktionen er hensigtsmæssig, idet placeringen som tilsigtet sikrer den fornødne uafhængighed og tryghed for medarbejdere, leverandører mv.

Vores undersøgelse viser også, at størstedelen af de kommuner, som har oprettet en whistleblowerordning på tilsvarende vis, har placeret ordningen i regi af deres borgerrådgiverfunktion for at sikre den uafhængighed og tillid, som er nødvendig for, at medarbejdere og leverandører bruger ordningen.

Fordele ved en whistleblowerordning organiseret i regi af BRF [Borgerrådgiverfunktionen] er i høj grad, at der i kraft af BRF's [Borgerrådgiverfunktionens] rolle sikres den fornødne uafhængighed i forhold til den øvrige del af kommunen.

Den fornødne uafhængighed og objektivitet vil også kunne sikres ved at organisere whistleblowerordningen eksternt. Vores undersøgelse viser dog, at de økonomiske omkostninger forbundet med whistleblowerordninger, som administreres eksternt, formentlig vil være større end ved placeringen i regi af BRF [Borgerrådgiverfunktionen].

Herudover viser erfaringer fra organisering af whistleblowerordningen eksternt, at der kan opstå visse udfordringer i relation til aktindsigtsanmodninger, hvilket må betragtes som en ulempe ved organiseringen i eksternt regi.

¹ <https://www.kk.dk/dagsordener-og-referater/Borgerrepræsentationen/møde-20062012/referat/punkt-5>

² <https://www.kk.dk/sites/default/files/agenda/dadda32a-fb53-4fd7-a255-377d1a0d7d2f/fcb4c21e-43c2-44ec-96fa-bb8e20d61898-bilag-2.pdf>

En ekstern administrator har muligvis heller ikke samme kendskab til myndighedens interne forhold samt opgaveløsning, hvilket kan medføre visse ulemper sammenlignet med en organisering af whistleblowerordningen i regi af BRF [Borgerrådgiverfunktionen].

På baggrund af ovenstående er vores vurdering, at formålet med organiseringen af whistleblowerordningen anses som opfyldt ved placering af ordningen i regi af BRF [Borgerrådgiverfunktionen], og vi anbefaler derfor ikke, at der foretages organisatoriske ændringer af whistleblowerordningen.³

Borgerrådgiverudvalget erklærede sig i den forbindelse enig i rapportens konklusioner vedrørende organiseringen og placeringen af whistleblowerordningen⁴, og Borgerrepræsentationen bekræftede gennem fastsættelse af en ny vedtægt whistleblowerordningens placering hos Borgerrådgiveren⁵.

Overgivelse af sager til Intern Revision

Allerede i dag overlader whistleblowerenheden sager til Intern Revision og kommunens databeskyttelsesrådgiver (DPO), som også er forankret i Intern Revision. Det gælder de tilfælde, hvor indberetningen overvejende vedrører kommunens økonomiske forhold eller overvejende vedrører kommunens databeskyttelsesforhold, jf. vedtægt for Borgerrådgiverfunktionen § 24, stk. 4 og 5.

En gennemgang i september 2023 viser således, at alle sager indkommet under den nye ordning (dvs. efter 17. december 2021) som overvejende vedrørte økonomiske forhold eller databeskyttelsesforhold blev overgivet til undersøgelse hos Intern Revision på nær en, hvor Intern Revision vurderede, at sagen mest hensigtsmæssigt kunne løses ved direkte henvendelse til den relevante forvaltning.

Indberetninger, som overvejende vedrører økonomiske forhold eller databeskyttelsesforhold, udgør godt 12 % af den samlede sagsmængde.

Hvis flere sager skal overgives til Intern Revision, vil det kræve, at der også overgives sager, som ikke hovedsageligt vedrører økonomiske forhold eller databeskyttelsesforhold. Det kan f.eks. være sager, hvor det økonomiske element eller databeskyttelseselementet udgør et blandt andre forhold, f.eks. sager som først og fremmest angår forskellige lov- og retskrav, strafferetlige forhold, arbejdsmiljø og sikkerhed, sundhed og folkesundhed, omsorg mv.

³ <https://www.kk.dk/sites/default/files/agenda/28cda557-4179-4421-8cb1-acffb8e92bb8/2d1936f6-9192-4d34-81fe-3ff6f3c965b0-bilag-2.pdf>

⁴ https://www.kk.dk/sites/default/files/2021-09/borgerraadgiverudvalgets_bemaerkninger_til_hortens_rapport_om_evaluering_af_borgerraadgiveren_i_koebenhavns_kommune.pdf

⁵ <https://www.kk.dk/dagsordener-og-referater/Borgerrepr%C3%A6sentationen/m%C3%B8de-12122019/referat/punkt-11>

Undersøgelserne i disse sager bliver i dag lavet i den relevante forvaltning. Det er dog whistleblowerordningens praksis at henvise forvaltningerne til at inddrage Intern Revision, hvis det vurderes at være relevant.

Det er relevant at nævne, at det samlede ressourceforbrug i kommunen alt andet lige vil være det samme, men blot flyttet fra en enhed til en anden.

Sager, som løses af Intern Revision sparer primært den relevante fagforvaltning for det ressourceforbrug, som forvaltningen ellers ville have ved at skulle stå for dataindsamling mv. Overgivelse til Intern Revision vil således kun i meget begrænset omfang spare på whistleblowerenhedens ressourcer. Enheden skal, som den særligt udpegede whistleblowerenhed, under alle omstændigheder foretage den endelige vurdering af sagen og give feedback til indberetter.

Delvis eller hel placering af opgaven hos ekstern tredjepart

Det er muligt at overlade opgaver under whistleblowerordningen til ekstern tredjepart, hvilket nogle kommuner har valgt. Typisk vil der være tale om en advokat.

Delvis placering hos tredjepart

Delvis overladelse består typisk i, at en advokat forestår modtagelse af indberetninger, kvittering til indberetter, visitation (dvs. vurdering af om indberetningen falder inden for eller uden for ordningen) samt overlevering til kommunens whistleblowerordning.

En sådan ydelse vil ofte blive faktureret til en fast grundpris på f.eks. 10.000 kr. med tillæg af et mindre gebyr pr. indkommet sag, hvilket antageligvis ligger i størrelsesordenen 1.000 kr. Med det aktuelle antal sager vil det beløbe sig til ca. 130.000 kr. om året.

Den delvise overladelse vil spare whistleblowerenheden for de nævnte opgaver, men vil fortsat efterlade whistleblowerenheden med opgaver vedrørende dialog med og vejledning til indberetter, afklaring af retsgrundlag og kommunens retningslinjer og praksis, åbningsbrev til forvaltningen, herunder fastlæggelse af undersøgelsestema og fornøden anonymisering, afklarende drøftelser med forvaltningen, rykkerprocedurer o.l., gennemgang af modtagne sager, dokumenter og oplysninger, undersøgelse, herunder gennemgang, bevisvurdering og udarbejdelse af konklusionsrapport, høringer og justering af rapport, opfølgning, herunder lovpligtig og politisk afrapportering, politisk betjening der knytter sig til sagernes afrapportering mv. samt behandling af aktindsigtsanmodninger.

Efter whistleblowerenhedens oplysninger er erfaringerne fra lignende modeller i andre kommuner desuden noget blandede, hvilket i hvert fald bør afdækkes nærmere først.

Hel placering hos tredjepart

Det er whistleblowerenhedens umiddelbare vurdering, at denne løsning giver bedst mening for de myndigheder, som kun modtager få sager, og hvor den fuldstændige overladelse til ekstern tredjepart helt sparer myndigheden fra at skulle drive en intern whistleblowerenhed.

I andre tilfælde, hvor der er flere sager, vil det være forbundet med økonomisk usikkerhed, hvad omkostningerne vil være. Det er ikke sandsynligt, at en ekstern leverandør vil acceptere en fast pris, da sagernes karakter er uforudsigelig og kan variere ganske meget. Det må derfor antages, at der skal afregnes helt eller delvist efter timeforbrug.

Til eksempel udgjorde prisen for advokatdelen af undersøgelsen i whistleblowersagen vedrørende den daværende Beskæftigelses- og Integrationsborgmester ca. 1,2 mio. kr. efter det i pressen oplyste, hvilket i runde tal svarer til godt halvdelen af den aktuelle udgift til at drive ordningen internt med ca. 120 sager om året. Dette indikerer, at en fuldstændig udlicitering vil blive betydeligt dyrere end i dag. Dette svarer til Hortens undersøgelser i forbindelse med evalueringen af ordningen i 2019, som viste, at de økonomiske omkostninger forbundet med whistleblowerordninger, som administreres eksternt, formentlig vil være større end ved placeringen i regi af Borgerrådgiveren.

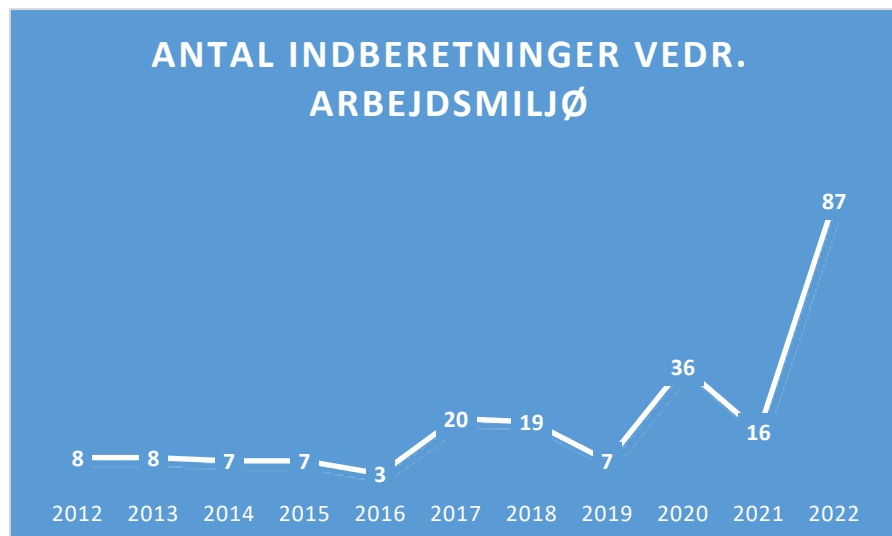
Dertil kommer de hensyn, som Horten påpegede i forbindelse med evalueringen af whistleblowerordningen i 2019 om, at en tredjepart vil have lavere kendskab til kommunens interne forhold, samt at placeringen hos Borgerrådgiveren sikrer den fornødne uafhængighed og tryghed for medarbejdere, leverandører mv. Dertil kommer de påpegede udfordringer ved aktindsigtsanmodninger (som fortsat ville skulle udføres i kommunen og aktuelt skønnes at kræve 0,4-0,6 årsværk hos whistleblowerenheden).

Særlige bemærkninger om sager om arbejdsmiljø

Sager om arbejdsmiljø og sikkerhed belaster whistleblowerordningen væsentligt. Ca. 1/3 af indberetningerne til whistleblowerordningen indeholder således et element af arbejdsmiljø eller sikkerhed, dvs. dårligt arbejdsmiljø, mobning, krænkelser, chikane mv.

Ordningen angår efter loven kun de arbejdsmiljø sager, der potentielt angår alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold.

Antallet af indberetninger om arbejdsmiljø og sikkerhed er stigende.



Den største stigning ses at være sammenfaldende med, at indberettere opnåede krav på anonymitet og beskyttelse imod repressalier efter lov om beskyttelse af whistleblowere (i kraft december 2021 december).

Alene i perioden 17. december 2021 - 17. september 2023 modtog ordningen 123 indberetninger om arbejdsmiljø og sikkerhed.

93 af indberetningerne vedrørte potentielt alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold og skulle derfor efter loven følges op under ordningen.

30 af sagerne faldt ikke inden for ordningen (typisk fordi de ikke potentielt vedrørte alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold, men mistrovsel, medarbejderflugt eller lignede i bredere forstand eller generel utilfredshed med eller utryghed ved ledelsen).

Opfølgningen i de 93 sager, der faldt inden for ordningen, fremgår i tabellen nedenfor.

Indberettede forhold om arbejdsmiljø og sikkerhed 17. december 2021 - 17. september 2023 (21 mdr.)	Antal
Indberettede forhold om arbejdsmiljø og sikkerhed under ordningen (potentielt alvorlige lovovertrædelser eller andre alvorlige forhold)	93
- helt eller delvist bekræftet efter undersøgelse	21
- ikke bekræftet eller uopklaret efter undersøgelse	9
- fortsat verserende	63

Selvom arbejdsmiljø sager, der potentielt angår alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold, ifølge loven er omfattet af whistleblowerordningen, er ordningen ikke primært designet med henblik på disse sager. Ordningens opgave er efter loven alene at be- eller afkræfte, om det indberettede er korrekt, hvorefter videre opfølgning sker i forvaltningerne. Ordningen sikrer dog beskyttelse af

indberetterne og den fornødne opmærksomhed på arbejdsmiljømæssige udfordringer, som forvaltningerne og det arbejdsretlige system efter indberetternes oplevelser ikke har håndteret.