



Cover

Orientering om udfaldet af fire whistleblowersager i Socialforvaltningen

Resumé

Whistleblowerenheden har i februar 2025 afsluttet fire whistleblower-sager vedrørende Socialforvaltningens praksis i relation til ventelister på botilbud. Borgerrepræsentationen orienteres herom, idet notat fra Borgerrådgiverudvalget samt to konklusionsrapporter vedlægges.

Sagsfremstilling

WB-2024-2, WB 2024-29 og 2024-41

WB-2024-2, WB 2024-29 og 2024-41 drejede sig om "Indberetning om ulovlig praksis ift. tildeling af lovpligtig ydelse til udsatte".

Det blev konkluderet i konklusionsrapporten, at Whistleblowerenheden ikke finder det godtgjort, at:

- der er en generel praksis i en visitationsenhed om ikke at købe eksterne botilbudspladser
- der er udstedt en ulovlig instruks i en visitationsenhed om, at der ikke må købes eksterne botilbudspladser
- der forekommer forskelsbehandling af udsatte borgere på grund af forskellig praksis ift. køb af eksterne botilbudspladser i forskellige visitationsenheder

Det blev samtidigt konkluderet i konklusionsrapporten, at Whistleblowerenheden finder det bekræftet, at:

- forvaltningens praksis med at placere borgere, der er visiteret til et botilbud, på ventelister er lovstridig, idet kommunen dermed ikke opfylder sig forsyningsforpligtelse.
- forvaltningens sagsbehandlingstider i en konkret enhed for stillingtagen til ansøgninger om botilbud er ca. dobbelt på så lang som den politiske vedtagne sagsbehandlingstid.
- Nogle borgere venter for længe på opstart af bevilliget hjem-mevejleder, jf. serviceloven § 85
- Mange borgere venter for længe på opstart af bevilliget ACT-støtte, jf. serviceloven § 85 A.
- Det er forekommet, at en visitationsenhed har truffet afgørelser om afslag på botilbud uden, at der er blevet udarbejdet

11-04-2025

Sagsnummer i F2
2025 - 6036

Dokumentnummer i F2
7540126

Sagsnummer eDoc
2025-0087544

Sagsbehandler
Laura Bonde Albrechtsen

skriftlige afgørelser med begrundelse og klagevejledning over for borgere – i hvert fald i tilfælde, hvor allerede visiterede borgere ansøgte på ny om andre eller mere konkrete tilbud.

- En visitationsenhed forhaler sagsbehandlingen i afgørelsessager, idet enheden undlader af træffe afgørelse om botilbud på tidspunktet, hvor borgerens støttebehov er afklaret, og i stedet venter med at træffe afgørelsen til, at der findes en ledig botilbudsplads, der matcher borgerens behov.

Whistleblowerenheden oplyser, at de anser sagen for afsluttet og bemærker, at ansvaret for sagens videre behandling alene påhviler forvaltningen. Whistleblowerenheden foretager sig ikke yderligere og har ikke bemyndigelse til at følge op på sagen.

Socialforvaltningen bemærker til sagen, at Socialudvalget og Borgerrepræsentationen efterfølgende i januar 2025 godkendte Socialforvaltningens svar til Ankestyrelsens to tilsynsudtalelser, modtaget den 10. december 2024, om kommunens forsyningsforpligtelse ift. botilbud. I svaret indgik en beskrivelse af Københavns Kommunes praksis med ventelister til botilbud.

I svaret til Ankestyrelsen præsenterede forvaltningen en ny opdeling af de borgere, der venter på en botilbudsplads i tre lister (visitationslisten, fritvalgslisten og en midlertidig afklaringsliste) og en samlet plan for at håndtere visitationslisten. Kommunen anmodede i brevet Ankestyrelsen om at bekræfte, at den nye praksis er korrekt og i overensstemmelse med gældende lovgivning. Ankestyrelsens har d. 2. april 2025 meldt tilbage, at Ankestyrelsen på baggrund af Borgerrepræsentationens svar ikke gør mere i sagen på nuværende tidspunkt og ikke finder grundlag for at pålægge tvangsbøder. Ankestyrelsen beder om at modtage orientering om status senest 1. oktober 2025.

Socialforvaltningen har løbende arbejdet videre med at kvalificere definitionen af visitationslisten og det juridiske ophæng samt hvilke borgere, der optræder på listen. Socialforvaltningen ændrede som konsekvens af tilsynsudtalelsen fra Ankestyrelsen praksis i februar 2025, så alle borgere, som forvaltningen ikke har opfyldt sin forsyningsforpligtelse over for, fremgår af den såkaldte visitationsliste. Den nye opdeling af borgerne er taget i brug for at skabe en mere præcis og bedre håndtering af ventende borgere til botilbud.

Det er et lovgivningsmæssigt krav, at der i forbindelse med en afgørelse om visitation til et botilbud også skal peges på et konkret botilbud, jf. servicelovens § 3, stk. 2, hvoraf det fremgår, at afgørelsen skal indeholde en kort beskrivelse af, hvordan afgørelsen vil blive udmøntet i praksis, og hvad formålet med indsatsen er.

Det indgår i forvaltningens nye praksis, at borgere, som indstilles til botilbud, først modtager deres endelige bevilling (afgørelse), når forvaltningen har matchet vedkommende med en ledig plads på konkret botilbud, og borgeren har takket ja. Da der er ventetid på en plads i botilbud, betyder det også, at sagsudredningen, herunder VUM'en, kan have været afsluttet i en rum tid, inden den endelige afgørelse træffes.

Der er en sagsbehandlingsfrist på 12 uger fra borger har ansøgt om botilbud, til der skal være truffet afgørelse i sagen. Inden for den periode skal borgeren have modtaget et råd og vejledningsbrev om, at de er vurderet i målgruppen for et botilbud, hvorefter borgeren vil indgå i visitationslisten. Sagsbehandlingsfristen vil først være overholdt, når borgeren modtager en endelig bevilling med et tilbud om et konkret botilbud.

WB 2024-75

WB 2024-75 drejede sig om "Indberetning om ulovlig afgørelse samt mangelfuld begrundelse ifm. afslag på en konkret type ansøgning"

Det blev konkluderet i konklusionsrapporten, at Whistleblowerenheden finder det bekræftet, at forvaltningen i en konkret borgersag traf en ulovlig afgørelse om afslag på ansøgning om botilbudsplads efter "frit valg", jf. serviceloven § 108, stk. 2, samt at afgørelsens begrundelse var mangelfuld.

Det blev konkluderet i konklusionsrapporten, at whistleblowerenheden finder det godtgjort, at sagsbehandlingen i den konkrete sag er udtryk for en generel forkert praksis i en konkret enhed i forvaltningen.

Socialforvaltningen bemærker til sagen, at omorganiseringen af Socialforvaltningen, som trådte i kraft den 1. januar 2025, har medført en samling af de store myndighedsområder i Din Sociale Indgang, som før var placeret i de tre borgercentre.

Myndighedssagsbehandlingen til botilbud var før omorganiseringen delt mellem Psykiatrienheden og Hjemløse- og Udsatteenheden i det tidligere Borgercenter Voksne og handicapområdet i det tidligere Borgercenter Handicap, og der var på nogle af områderne forskellig visitationspraksis. Det betød, at der også var forskellige måder at opgøre de borgere, der ventede på en botilbudsplads.

Samlingen af myndighedsområderne i Din Sociale Indgang har til formål at styrke og ensrette den faglige kvalitet i sagsbehandlingen og sikre bedre sammenhæng i overgangene for borgerne. De endelige arbejdsgange i Din Sociale Indgang er ved at blive fastlagt.

Bilag

- Notat af 13. marts 2025 fra Borgerrådigiverudvalget – Orientering til Borgerrepræsentationen
- Konklusionsrapport WB 2024-2, 2024-29 og 2024-41
- Konklusionsrapport WB 2024-75



Notat

Orientering til Borgerrepræsentationen om udfaldet af konkrete whistleblowersager

13. marts 2025

Sagsnummer
2025-0064181

Dokumentnummer
2025-0064181-6

Whistleblowerenheden har i februar 2025 afsluttet fire whistleblower-sager, der vedrører Socialforvaltningens praksis i relation til ventelister på botilbud.

Borgerrådgiveren orienterede den 13. marts 2025 Borgerrådgiverudvalget om udfaldet af de konkrete whistleblowersager i overensstemmelse med vedtægt for borgerrådgiverfunktionen § 27, stk. 3.

Whistleblowersagerne angår Socialforvaltningens praksis i relation til ventelister på botilbud, herunder potentielt opgørelsen af borgere på ventelister.

Afslutningen af de fire whistleblowersager skete i februar, efter endt dialog med Socialforvaltningen, det vil sige efter Borgerrepræsentationens beslutning af 29. januar 2025 om at godkende Borgerrepræsentationens svar med tilhørende bilag til Ankestyrelsens to udtalelser om forsyningsforpligtelsen.

Borgerrådgiverudvalget tog Borgerrådgiverens orientering af 13. marts 2025 til efterretning og besluttede samtidig at orientere Borgerrepræsentationen om sagernes udfald, idet orienteringen kan være relevant ift. det videre arbejde med kommunens ventelister på botilbud.

Borgerrepræsentationen orienteres med dette brev om to konklusionsrapporter vedrørende whistleblowersagerne WB 2024-2, 29, 41 samt WB 2024-75.

På vegne af Borgerrådgiverudvalget

Laura Rosenvinge
Forperson for Borgerrådgiverudvalget

Borgerrådgiveren
Tietgensgade 31A
1704 København V

Telefon
3366 1400

www.kk.dk/borgerraadgiveren

WHISTLEBLOWER

ORDNINGEN

I KØBENHAVNS KOMMUNE

Indberetning om ulovlig praksis ift. tildeling af
lovpligtig ydelse til udsatte

Konklusionsrapport

Indhold

1. Indberetningernes tema	3
2. Konklusion	3
3. Vurderingsgrundlag	4
4. Indhentede oplysninger	4
5. Vurdering	5
6. Sagens videre behandling	8
Bilag	9
- a. Forvaltningens bemærkninger	9
- b. Whistleblowerordningens anvendelsesområde og forpligtelsen til at følge op	10
- c. Særligt om tavshedsbelagte oplysninger mv.	11
- d. Denne rapports fortrolighed	12

Borgerrepræsentationen har udpeget Borgerrådgiveren som den upartiske afdeling i kommunen, der varetager whistleblowerordningen. Borgerrådgiveren udgør herefter whistleblowerenheden efter loven.

Whistleblowerenheden modtager og følger op på indberetninger til whistleblowerordningen og giver feedback til indberetteren efter lov om beskyttelse af whistleblowere § 11, stk. 1, og § 12, stk. 2. Whistleblowerenheden har herunder ansvaret for at undersøge, om oplysningerne i modtagne indberetninger kan be- eller afkræftes.

1. Indberetningernes tema

Som led i varetagelsen af whistleblowerordningen har whistleblowerenheden modtaget og fulgt op på tre indberetninger vedrørende ulovlig praksis ift. tildeling af lovpligtig ydelse til udsatte borgere i Socialforvaltningen. Beskrivelsen her er omskrevet af hensyn til whistleblowerlovens § 25 om tavshedspligt.

Indberetningerne blev modtaget den 9. januar, 20. marts og 16. april 2024, og opfølgningen på whistleblowersagen afsluttes med denne rapport. Rapporten har været forelagt Socialforvaltningen til eventuelle bemærkninger. Forvaltningens bemærkninger er vedlagt som bilag i det omfang, de ikke er indarbejdet i den endelige rapport.

2. Konklusion

Whistleblowerenheden finder det ikke godtgjort, at der er en generel praksis i en visitationsenhed om ikke at købe eksterne botilbudspladser. Enheden finder det heller ikke bekræftet, at der er udstedt en ulovlig instruks i en visitationsenhed om, at der ikke må købes eksterne botilbudspladser.

Whistleblowerenheden finder det ikke godtgjort, at der forekommer forskelsbehandling af udsatte borgere på grund af forskellig praksis ift. køb af eksterne botilbudspladser i forskellige visitationsenheder.

Whistleblowerenheden finder det bekræftet, at forvaltningens praksis med at placere borgere, der er visiteret til botilbud, på ventelister er lovstridig, idet kommunen hermed ikke opfylder sin forsyningsforpligtelse. Denne vurdering beror på whistleblowerenhedens tidligere undersøgelse og konklusion i WB 2023-58.

Whistleblowerenheden finder det bekræftet, at forvaltningens sagsbehandlingstider i en konkret enhed for stillingtagen til ansøgninger om botilbud er ca. dobbelt så lang som den politiske vedtagne sagsbehandlingstid.

Whistleblowerenheden finder det bekræftet, at nogle borgere venter for længe på opstart af bevilliget hjemmevejleder jf. serviceloven § 85.

Whistleblowerenheden finder det bekræftet, at mange borgere venter længe på opstart af bevilliget ACT-støtte jf. serviceloven § 85 A.

Whistleblowerenheden finder det bekræftet, at det er forekommet, at en visitationsenhed har truffet afgørelser om afslag på botilbud uden, at der blev udarbejdet skriftlige afgørelser med begrundelse og klagevejledning over for borgerne – i hvert fald i tilfælde, hvor allerede visiterede borgere ansøgte på ny om andre eller mere konkrete tilbud. Enheden har ikke grundlag for at vurdere, hvorvidt dette kan karakteriseres som en generel og aktuel praksis.

Whistleblowerenheden finder det bekræftet, at en visitationsenhed forhælder sagsbehandlingen i afgørelses-sager, idet enheden undlader at træffe afgørelse om botilbud på tidspunktet, hvor borgernes støttebehov er afklaret, og i stedet venter med at træffe afgørelsen til, der findes en ledig botilbudsplads, der matcher borgernes støttebehov.

Det bemærkes, at formidlingen af indberetningernes temaer fra whistleblowerenheden til Socialforvaltningen har været begrænset af whistleblowerlovens særlige tavshedsbestemmelse og begrænset adgang til at videregive oplysningerne internt i kommunen, jf. whistleblowerlovens §§ 25-26. Dette vurderes dog ikke at have været af afgørende betydning for Socialforvaltningens mulighed for at tilvejebringe det efter-spurgte oplysningsgrundlag, jf. mere herom nedenfor.

3. Vurderingsgrundlag

Forsyningsforpligtigelsen

Efter servicelovens § 4 er kommunalbestyrelsen forpligtet til at sørge for, at der er det nødvendige antal botilbudspladser efter servicelovens §§ 107 og 108 til rådighed for borgere, der opfylder betingelserne for at blive visiteret til sådanne tilbud. For at overholde forsyningsforpligtelsen kan kommunen enten anvende egne botilbud og/eller samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud f.eks. gennem køb af pladser, jf. serviceloven § 4, stk. 2.

Ankestyrelsen og Tilsynet med kommunerne (tidligere Statsforvaltningen) har med en række afgørelser og udtalelser præciseret, at det ikke er lovligt at have ventelister til botilbud. Tilsynet finder det dog i overensstemmelse med loven at lade borgere vente i en kortere periode med henblik på at finde et egnet botilbud. Ankestyrelsen har i to afgørelser i hhv. Borgercenter Handicap (marts 2022) og Borgercenter Voksne (november 2022) hjemvist forvaltningens afgørelser om visitation til botilbud med den begrundelse, at der ikke på de udpegede tilbud kunne angives en konkret indflytningsdato "*inden for en nærmere angivet kortere periode*". Uafgrænset eller lang ventetid betyder i disse sager, at Ankestyrelsen opfatter botilbuddet som uegnet.

Socialpædagogisk støtte

Kommunalbestyrelsen skal tilbyde hjælp, omsorg eller støtte samt genoptræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktions-ejne eller særlige sociale problemer, jf. serviceloven § 85.

Kommunalbestyrelsen kan tilbyde hjælp, omsorg eller støtte til udvikling af færdigheder efter de specialiserede støttemetoder fra housing first-tilgangen til personer i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed, som har behov for hjælp, omsorg eller støtte på grund af særlige sociale problemer, jf. serviceloven § 85 a.

4. Indhentede oplysninger

Whistleblowerenheden modtog den første indberetning den 9. januar og anmodede om forvaltningens hjælp til undersøgelse af forholdene den 2. februar 2024. Inden forvaltningen nåede at svare whistleblowerenheden, modtog enheden en ny indberetning vedrørende overlappende forhold den 20. marts 2024.

Forvaltningen svarede ved e-mail af 6. maj 2024. På grund af den uddybende information i den anden indberetning, stillede whistleblowerenheden opfølgende afklarende spørgsmål til forvaltningens svar ved e-mail af 24. maj 2024. I forlængelse af de opfølgende spørgsmål bad forvaltningen om at se den anden indberetningen, som blev fremsendt til forvaltningen med samtykke fra indberetteren.

I forbindelse med fremsendelsen af de opfølgende spørgsmål til forvaltningen, orienterede whistleblowerenheden forvaltningen om, at der var indkommet en tredje indberetning vedrørende nogle overlappende forhold, som ville blive fremsendt i et selvstændigt brev til forvaltningen med anmodning om hjælp til undersøgelse af forholdene. Forvaltningen modtog brevet vedrørende den tredje indberetning den 31. maj 2024.

Efter forudgående dialog om interviewdesign, modtog whistleblowerenheden forvaltningens svar på de opfølgende spørgsmål i relation til de to første indberetninger og forvaltningens svar på anmodning om hjælp til undersøgelsen af den tredje indberetning hhv. den 13. og 14. november 2024.

Forvaltningen har i den forbindelse stillet relevant materiale til rådighed i form af interviewreferater.

5. Vurdering

Whistleblowerenheden har gennemgået oplysningerne fra Socialforvaltningen og har lagt disse til grund. Oplysningerne er sammenholdt med indberetningerne.

Blandt indberetningerne indikeres det, at der i en visitationsenhed er en generel praksis om ikke at købe eksterne botilbudspladser, og en indberetning indikerer, at der forekommer forskelsbehandling af udsatte borgere på grund af forskellig praksis ift. køb af eksterne botilbudspladser i forskellige visitationsenheder. Whistleblowerenheden finder ikke disse forhold godtgjort. Enheden har særligt lagt vægt på forvaltningens oplysninger om antal køb af eksterne botilbudspladser i de forskellige visitationsenheder.

Blandt indberetningerne indikeres det, at der er udstedt en ulovlig instruks i en visitationsenhed om, at der ikke må købes eksterne botilbudspladser. Whistleblowerenheden finder ikke dette forhold bekræftet. Enheden har lagt vægt på informationen fra forvaltningens interviews med relevante medarbejdere, hvori det fremgår, at der ikke eksisterer sådan en instruks, sammenholdt med centralforvaltningens definition af, hvornår forvaltningen, herunder den konkrete visitationsenhed, køber eksterne botilbudspladser, og at forvaltningen aktuelt går ud fra, at en venteperiode maksimalt må udgøre tre måneder.

Forvaltningen har med forskellige formuleringer (forvaltningens redegørelser i sagerne WB 2024-2, 2024-41 og senest i 2024-75) oplyst, at "Forvaltningen køber generelt eksterne botilbudspladser til borgere med særligt komplekse behov, som ikke kan imødekommes i egne tilbud, eller hvis borgeren ikke vurderes at kunne vente på en ledig botilbudsplads inden for egne tilbud."

Whistleblowerenheden forstår forvaltningen således, at kriteriet "*hvis borgeren ikke vurderes at kunne vente på en ledig botilbudsplads inden for egne tilbud*" skal ses i sammenhæng med forvaltningens oplysning om, at forvaltningen aktuelt går ud fra, at en venteperiode maksimalt må udgøre tre måneder, jf. uddybende i bilag a.

Derudover har forvaltningen oplyst, at den konkrete visitationsenhed "opererer (...) med en visitationspraksis, hvorefter der som udgangspunkt kun må gå en kortere periode fra visitation til indflytning. Enheden går aktuelt ud fra, at en kortere periode maksimalt må udgøre tre måneder."

Whistleblowerenheden har dog bemærket Ankestyrelsens tilsynsudtalelse om Københavns Kommunes ventelister på botilbudsområdet af 10. december 2024, hvori blandt andet følgende fremgår:

"Bestemmelsen [servicelovens § 4] regulerer også, hvordan kommunen kan opfylde sin forsyningspligt ved enten at bruge egne tilbud eller ved at samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud. Kommunen kan altså ikke give afslag på hjælp med den begrundelse, at kommunen

ikke selv har et egnet tilbud, der kan dække borgerens behov. I disse tilfælde er kommunen forpligtet til at finde et tilbud uden for kommunen eller et privat tilbud, også selvom det er dyrere for kommunen end et af kommunens egne tilbud.

Det betyder også, at kommunen kan være nødt til at oprette et tilbud, hvis det ikke er muligt – hverken i eller uden for kommunen – at finde et egnet tilbud, der kan dække borgerens behov i det konkrete tilfælde.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at en afgørelse efter serviceloven som udgangspunkt skal iværksættes **straks efter, at den er truffet af kommunen** [fremhævet her].”

Ankestyrelsen redegør også i udtalelsen for, at særlige forhold i visse situationer kan gøre det lovligt at lade personer, der er bevilget botilbud, vente i en kortere periode på iværksættelsen af tilbuddet.

Whistleblowerenheden har endvidere bemærket, at det i forvaltningens seneste status på ventelister til botilbud fra april 2024 fremgår, at den pågældende visitationsenhed pr. 1. januar 2024 havde i alt 98 nettoventende borgere, samt at de nettoventende borgere i gennemsnit havde ventet 10,9 måneder på indflytning på en konkret og egnet plads.

Blandt indberetningerne indikeres det, at forvaltningens praksis med at placere borgere, der er visiteret til botilbud, på ventelister er lovstridig, idet kommunen hermed ikke opfylder sin forsyningsforpligtelse. Whistleblowerenheden finder dette forhold bekræftet. Denne vurdering beror på enhedens tidligere undersøgelse og konklusion i WB 2023-58.

Blandt indberetningerne indikeres det, at forvaltningens sagsbehandlingstider for stillingtagen til ansøgninger om botilbud i en konkret enhed er meget længere end den politisk besluttede sagsbehandlingstid på området. Whistleblowerenheden finder dette forhold bekræftet. Enheden har særligt lagt vægt på forvaltningens oplysninger om, at Socialudvalget den 17. januar 2024 tiltrådte de seneste sagsbehandlingstider i Socialforvaltningen, hvilket blandt andet indbefattede 12 ugers sagsbehandlingstid for botilbudssager i hele Socialforvaltningen. Whistleblowerenheden har endvidere lagt vægt på forvaltningens oplysninger om, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, fra sagsbehandler i den konkrete enhed registrerer ønske om botilbud til borgeren modtager afgørelse, har været 23 uger for midlertidige botilbud og 24 uger for længerevarende botilbud (i perioden 1. januar – 15. august 2024).

Blandt indberetningerne indikeres det, at forvaltningen har ventelister på opstart af bevilliget hjemmevejleder jf. serviceloven § 85 samt opstart af bevilliget ACT-støtte jf. serviceloven § 85 a, og at borgere på ventelisterne venter længe på opstart af støtten. Whistleblowerenheden finder disse forhold bekræftet. Enheden har i den forbindelse lagt vægt på forvaltningens informationer om ventetiden fra, borgernes støttebehov er afdækket, og der er truffet afgørelse herom, til borgeren modtager den bevilligede støtte. Whistleblowerenheden har i den forbindelse lagt vægt på forvaltningens oplysninger om, at borgere venter mellem 1 og 38 måneder (gennemsnitlig 13 måneder) fra afgørelsen om, at de er berettiget til en ACT-ydelse til opstart af ydelsen, samt at forvaltningen kontinuerligt arbejder på at finde løsninger på ventetiden for opstart af § 85-støtten.

Blandt indberetningerne indikeres det, at en visitationsenhed træffer afgørelser om afslag på botilbud uden, at der udarbejdes skriftlige afgørelser med begrundelse og klagevejledning over for borgerne. Whistleblowerenheden finder det bekræftet, at dette er forekommet – i hvert fald i tilfælde, hvor allerede visiterede borgere ansøger på ny om andre eller mere konkrete tilbud. Enheden har i den forbindelse lagt vægt på forvaltningens interviewreferater, hvor relevante medarbejdere oplyser, at medarbejderne i den konkrete visitationsenhed gennemgår indstillingen fra sagsbehandleren og derefter beslutter, om sagen skal

- overgå til visitationsudvalget, eller
- om sagsbehandleren skal kvalificere indstillingen yderligere, inden der træffes en afgørelse, eller
- om sagen skal afvises.

I relation til indstillinger, der afvises, har whistleblowerenheden lagt vægt på forvaltningens oplysninger om, at medarbejderen, der afviser en indstilling, begrundet afvisningen tydeligt overfor sagsbehandleren og giver vejledning til sagsbehandleren om, hvorvidt borgeren, efter afslag på botilbud i den konkrete enhed, eventuelt vurderes at have problematikker, der kan begrunde, at der indstilles f.eks. via visitationen i en anden enhed eller visiteres til anden støtte. Denne information er holdt op mod konkrete eksempler i en af indberetningerne, hvor denne praksis ikke ses at være fulgt. Enheden har ikke grundlag for at vurdere, hvorvidt dette kan karakteriseres som en generel og aktuel praksis.

Blandt indberetningerne indikeres det, at en visitationsenhed forhaler sagsbehandlingen i afgørelsessager, idet enheden undlader at træffe afgørelse om botilbud på tidspunktet, hvor borgernes støttebehov er afklaret, og i stedet venter med at træffe afgørelsen, til der findes en ledig botilbudsplads, der matcher borgernes støttebehov. Whistleblowerenheden finder dette forhold bekræftet. Enheden har i den forbindelse lagt vægt på forvaltningens oplysninger om, at afgørelser om tildeling af botilbud i den konkrete enhed alene finder sted, når der er en ledig plads til rådighed. Dermed modtager borgere, der ansøger, først en afgørelse når der er en ledig plads, der passer til borgerens behov. Supplerende bemærkes, at forvaltningen derved potentielt set begrænser borgernes klagemuligheder.

Whistleblowerenheden har i vurderingen af forholdet sammenholdt den oplyste praksis med information fra forvaltningens orienteringsnotat til Socialudvalget af 25. april 2023 (titel "bilag 1 - Definition af forsyningsforpligtelsen samt typer af ventende borgere"), hvori blandt andet følgende fremgår:

"Ankestyrelsens fastslår i principafgørelse 11-18, at 'Optagelse i særligt botilbud uden samtykke er desuden betinget af, at der indstilles til flytning til et egnet botilbud. Det betyder først og fremmest, at botilbuddet skal være godkendt og kunne rumme borgeren. Det betyder også, at der skal være en ledig plads til borgeren, og at borgeren eller dennes værgе har haft mulighed for at udnytte retten til frit valg af botilbud, inden kommunen sender indstilling til Statsforvaltningen. Kravet om en ledig plads vil også være opfyldt, hvis der inden for en nærmere angiven kortere periode er en ledig plads i botilbuddet. Det er ikke tilstrækkeligt, at der er oplysninger om en forventet ledig plads.'

Ankestyrelsen har særligt fokus på, om der anvises en konkret og egnet plads ved visitationen. En konkret og egnet plads skal, jf. principmeddelelse 11-18 forstås som, at der skal anvises en ledig plads, og at dette kan være opfyldt, hvis der inden for en nærmere angiven kortere periode er en ledig plads i et konkret udpeget botilbud. I afgørelse om hjemvisning af 16. marts 2022 fastslår Ankestyrelsen, at det ikke er tilstrækkeligt, at kommunen oplyser borgere, at kommunen arbejder på, at de kan tilbydes en plads inden for 6 måneder, som forvaltningen havde angivet i den konkrete sag."

Whistleblowerenheden forstår orienteringen således, at Ankestyrelsen har fastslået, at kommunen, når borgerens støttebehov er afklaret, skal træffe afgørelse om bevillig/afslag på støtte, og at afgørelsen, hvis kommunen bevilliger botilbudsstøtte, skal indeholde en egnet konkret botilbudsplads, hvor borgeren kan flytte ind indenfor en nærmere angiven kortere periode, hvilket ikke er praksis i den konkrete enhed pt.

Ifølge Socialforvaltningens oplysninger, var der pr. december 2024 ca. 1.100 ledige eksterne botilbudspladser på Tilbudsportalen på tværs af servicelovens § 107, § 108 og § 108 a.¹ Whistleblowerenheden har ikke oplysninger om hvorvidt og i hvilket omfang disse ledige eksterne botilbudspladser matcher borgere,

¹ Se punkt 21 på dagsordenen til mødet den 29. januar 2025, bilag 1 om kommunens svar til Ankestyrelsen i anledning af styrelsens tilsynsudtalelse om Københavns Kommunes ventelister på botilbudsområdet af 10. december 2024.

der er visiteret til botilbud i Københavns Kommune, men afventer en plads på et internt botilbud, og om disse eksterne pladser derfor kunne udnyttes til at imødekomme borgeres krav på en botilbudsplads og nedbringe ventelisten.

Konstateringen af, at forvaltningen ikke opfylder sin forsyningsforpligtelse og det forholdsvis høje antal ledige eksterne botilbudspladser i kombination med konstateringen af, at en visitationsenhed forhæler sagsbehandlingen i afgørelsessager, til der findes en ledig botilbudsplads, der matcher borgernes støttebehov, jf. ovenfor, samt forvaltningens oplysning om, at en forkert praksis ifm. afslag på ansøgning om botilbudsplads efter "frit valg" jf. serviceloven § 108, stk. 2, anvendes, "hvis der ikke har været midler til at købe en plads i et eksternt tilbud"², indikerer samlet set efter whistleblowerenhedens vurdering, at forvaltningen ikke køber eksterne botilbudspladser i det omfang, dette er påkrævet efter loven.

I denne sag har whistleblowerenheden dog skulle tage stilling til eksistensen af en generel praksis om ikke at købe eksterne botilbudspladser, hvilket som nævnt ikke har kunnet bekræftes.

6. Sagens videre behandling

Sagen anses på det foreliggende grundlag for afsluttet ved whistleblowerenheden.

Det følger af vedtægt for Borgerrådgiverfunktionen § 27, at forvaltningen efter afslutning af undersøgelsen af en sag under whistleblowerordningen træffer beslutning om, hvad sagen giver anledning til, hvilket meddeles whistleblowerenheden til orientering.

Ansaret for sagens videre behandling påhviler derfor alene forvaltningen, og whistleblowerenheden foretager ikke yderligere og har ikke bemyndigelse til at følge op på sagen.

Whistleblowerenheden kan, med respekt for den særlige tavshedspligt ift. indberettere, orientere Borgerrådgiverudvalget, Økonomiudvalget, det respektive stående udvalg eller Borgerrepræsentationen om udfaldet af konkrete sager under whistleblowerordningen.

² WB 2024-75.

Bilag

a. Forvaltningens bemærkninger

Socialforvaltningen har i e-mail af 27. januar 2025 fremsendt følgende bemærkninger til denne rapport:

"Ulovlig instruks

Forvaltningen er ikke enig i whistleblowerenhedens konklusion om, at der eksisterer en ulovlig instruks i en visitationsenhed vedrørende køb af eksterne botilbudspladser. Forvaltningen har overfor whistleblowerenheden den 6. maj 2024 i svar til WB-2024-2 vist, at der i [to visitationsenheder] foretages køb af eksterne pladser, og at sådanne køb sker på baggrund af faglige vurderinger. Det er derfor ikke forvaltningens praksis, at køb af eksterne pladser kun finder sted, hvis borgerens behov overstiger visitationskriterierne.

I [en af indberetningerne indikeres det], at medarbejdere i en visitationsenhed skulle være instrueret i ikke at købe eksterne pladser. Forvaltningen har i svaret sendt d. 6. maj 2024 til whistleblowerenheden vist, at dette ikke er tilfældet, da der bliver købt eksterne botilbudspladser i pågældende visitationsenhed.

Efter anmodning fra whistleblowerenheden har forvaltningen indhentet udtalelser fra visitationsmedarbejdere i den pågældende visitationsenhed om deres opfattelse af praksis for køb af eksterne pladser. Dette har skullet belyse, hvorvidt der eksisterer en praksis eller instruks, som er i strid med forsyningsforpligtelsen, og om denne har betydning for visitationskonsulenternes screening og indstillinger til visitationsudvalget.

De gennemførte interviews med visitationskonsulenterne viser, at der ikke tages særlige hensyn eller anvendes særlige procedurer ved køb af eksterne pladser, hvilket whistleblowerenheden også skriver i konklusionsrapporten. Visitationskonsulenterne oplyser, at deres indstillinger til visitationsudvalget ikke påvirkes af særlige hensyn i visitationsprocessen. De har forklaret, hvordan eksterne pladser købes til borgere med behov, som ikke kan dækkes af interne botilbudspladser, eller til borgere med så komplekse behov, at de kræver mere støtte og personale, end forvaltningens interne botilbud kan tilbyde.

En visitationskonsulent oplyser desuden, at eksterne pladser ofte købes hurtigt efter, at en ledig plads er fundet, og at borgercenterchefen har godkendt købet."

Whistleblowerenheden er, som beskrevet i vurderingsafsnittet, enig med Socialforvaltningen i, at det er dokumenteret, at forvaltningen køber eksterne botilbudspladser.

Whistleblowerenheden havde i rapportudkastet påpeget, at forvaltningen potentielt køber færre eksterne pladser, end der er lovkrav om, idet centralforvaltningen har henvist til et ekstra visitationskriterie ifm. vurderingen af eksterne køb ("*Forvaltningen køber generelt eksterne botilbudspladser til borgere med særligt komplekse behov, som ikke kan imødekommes i egne tilbud, eller hvis borgeren ikke vurderes at kunne vente på en ledig botilbudsplads inden for egne tilbud*").

På baggrund af forvaltningens ovenstående bemærkning forstår whistleblowerenheden nu forvaltningens redegørelse således, at kriteriet "*hvis borgeren ikke vurderes at kunne vente på en ledig botilbudsplads inden for egne tilbud*" skal ses i sammenhæng med forvaltningens oplysning om, at forvaltningen aktuelt går ud fra, at en venteperiode maksimalt må udgøre tre måneder.

Whistleblowerenheden forstår således kriteriet, "*hvis borgeren ikke vurderes at kunne vente på en ledig*

botilbudsplads inden for egne tilbud", som en beskrivelse af prioritering, ift. at forvaltningen i nogle sager vurderer, at borger ikke kan vente i tre måneder, og der derfor skal købes en ekstern plads på et tidligere tidspunkt.

På baggrund af ovenstående nye forståelse, har whistleblowerenheden ændret enhedens konklusion i denne rapport.

"Manglende klagevejledning

Forvaltningen er ikke enig i whistleblowerenhedens konklusion om, at en visitationsenhed skulle give afslag på botilbud uden skriftlige afgørelser med begrundelse og klagevejledning. Forvaltningen har forholdt sig til de spørgsmål, som whistleblowerenheden i åbningsbrevene har stillet, heriblandt:

'4. Indberetters oplysninger om, at [pågældende visitationsenhed] ofte afviser sager (vedr. botilbud med § 85 støtte) med begrundelsen, at borgere ikke er i målgruppen, uden at lave en afgørelse samt klagevejledning

Whistleblowerenheden forstår indberetters oplysning således, at visitationskonsulenter i [pågældende visitationsenhed] (som modtager indstillinger fra sagsbehandlere) i screeningen vurderer, at borgere ikke er i målgruppen og derfor ikke indstiller til visitationsudvalget.

- *Hvad er visitationskonsulenternes egne beskrivelse af hvad de gør, hvis de er uenig i sagsbehandlernes indstilling?'*

I ovenstående spørgsmål har Whistleblowerenheden ikke bedt forvaltningen om at undersøge praksis for klagevejledning, og forvaltningen har derfor ikke undersøgt og beskrevet dette.

Forvaltningen kan oplyse, at det i forvaltningens interne vejledninger tydeligt fremgår, at der skal gives skriftlig afgørelse med begrundelse og klagevejledning ved afslag på botilbud.

Forvaltningen kan ikke genkende, at der skulle være en praksis, hvor sagsbehandlere, trods vejledningsmateriale og tilgængelige skabeloner, giver afslag uden at følge de gældende retningslinjer. Det kan dog ikke udelukkes, at en sagsbehandler i enkelte tilfælde mundtligt har rådgivet en borger om ikke at søge om bevilling af botilbud, fordi borgeren af sagsbehandleren er vurderet til entydigt ikke at opfylde kriterierne for at blive bevilget et botilbud. I disse tilfælde har der ikke været indledt en formel ansøgningsproces, og borger har ikke modtaget en skriftlig afgørelse med klagevejledning."

Whistleblowerenheden har på baggrund af ovenstående bemærkning konkretiseret konklusionen vedrørende dette forhold i konklusionsafsnittet.

b. Whistleblowerordningens anvendelsesområde og forpligtelsen til at følge op

Lov om beskyttelse af whistleblowere indfører en pligt for offentlige og private arbejdsgivere med 50 eller flere ansatte til at oprette en whistleblowerordning.

Ordnningen skal omfatte indberetninger om

- alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold, samt
- visse overtrædelser af EU-retten (nærmere de dele af EU-retten, som er nævnt i direktivets bilag).

Med "alvorlige lovovertrædelser og øvrige alvorlige forhold" er tilsigtet, at der som udgangspunkt skal være tale om forhold, hvis afdækning er i offentlighedens interesse.

Indberetninger, som ikke er omfattet af ovennævnte anvendelsesområde, falder uden for whistleblowerordningens anvendelsesområde og kan afvises.

Loven giver beskyttelse for personer, som indgiver oplysninger til en whistleblowerordning, herunder ved at indføre en stram ramme for håndtering af oplysninger om indberetterens identitet og af indberettede oplysninger i øvrigt, ved at beskytte indberettere imod repressalier og bestemmer videre, at indberettere ikke ifalder ansvar for at skaffe sig adgang til de oplysninger, som indberettes.

Whistleblowerenheden har efter loven pligt til omhyggeligt at følge op på indberetninger, som falder ind under lovens anvendelsesområde.

Det fremgår af styrelsesvedtægt for Københavns Kommune af 16. december 2021, § 24, stk. 2, at Borgerrådgiveren varetager kommunens whistleblowerordning. Borgerrådgiveren udgør således Københavns Kommunes whistleblowerenhed.

Whistleblowerloven er gennemført i vedtægt for Borgerrådgiverfunktionen af 17. december 2021.

Whistleblowerenheden modtager, følger op og giver feedback til indberetteren efter lov om beskyttelse af whistleblowere § 11, stk. 1, og § 12, stk. 2. Whistleblowerenheden har herunder ansvaret for at undersøge, om oplysningerne i modtagne indberetninger kan be- eller afkræftes. Undersøgelsen har alene dette formål og skal således ikke fastlægge et eventuelt ansvar eller fremkomme med forslag, anbefalinger eller indstilling til sagens videre håndtering.

c. Særligt om tavshedsbelagte oplysninger mv.

Tavshedspligt og begrænset adgang til videregivelse

Efter whistleblowerlovens § 25 har whistleblowerenheden tavshedspligt med hensyn til oplysninger, der indgår i modtagne indberetninger.

Den sædvanlige adgang til at videregive oplysninger internt i kommunen gælder ikke for sådanne oplysninger, idet lovens § 26 bestemmer, at oplysninger om whistleblowerens identitet og andre oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet direkte eller indirekte kan udledes, ikke uden whistleblowerens udtrykkelige samtykke må videregives til andre end whistleblowerenhedens medarbejdere, jf. lovens § 26, stk. 1.

Andre oplysninger fra indberetninger end identitetsafslørende oplysninger må kun videregives internt i kommunen til ansatte, som konkret har brug for dem til at følge op på indberetningen, jf. lovens § 26, stk. 3.

Kun hvis indberetter giver samtykke, kan alle oplysningerne videregives. Samtykke gives langt fra i alle tilfælde. Forvaltningen vil derfor ofte kun modtage en del af indberetningen.

Øvrige oplysninger, der indsamles i forbindelse med sagens videre behandling, er ikke omfattet af tavshedspligten, men kan være omfattet af andre bestemmelser om fortrolighed.

Oplysninger, som er anonymiseret i denne rapport

Med henvisning til tavshedspligten i lov om beskyttelse af whistleblowere § 25 samt til almindelige fortrolighedshensyn til medarbejdere i kommunen, er personer anonymiseret i denne rapport, ligesom konkrete afdelinger eller enheder kan være sløret for ikke at identificere berørte personer i sagen eller andre fortrolige forhold. Forvaltningen er bekendt med sagens nærmere omstændigheder.

d. Denne rapports fortrolighed

Denne rapport er en del af sagen under whistleblowerordningen med j.nr. WB 2024-2, 2024-29 og 2024-41 indeholder oplysninger, som kan bevirke, at oplysninger eller sagen som sådan er undtaget fra aktindsigt.

Denne konkrete rapport er ikke fortrolig. Forvaltningen er blevet hørt ifm. denne vurdering.

WHISTLEBLOWER ORDNINGEN

I KØBENHAVNS KOMMUNE

Indberetning om ulovlig afgørelse samt
mangelfuld begrundelse ifm. afslag på en
konkret type ansøgning

Konklusionsrapport

Indhold

1. Indberetningens tema	3
2. Konklusion	3
3. Vurderingsgrundlag	3
4. Indhentede oplysninger	3
5. Vurdering	4
6. Sagens videre behandling	5
Bilag	6
- a. Forvaltningens bemærkninger	6
- b. Whistleblowerordningens anvendelsesområde og forpligtelsen til at følge op	7
- c. Særligt om tavshedsbelagte oplysninger mv.	8
- d. Denne rapports fortrolighed	8

Borgerrepræsentationen har udpeget Borgerrådgiveren som den upartiske afdeling i kommunen, der varetager whistleblowerordningen. Borgerrådgiveren udgør herefter whistleblowerenheden efter loven.

Whistleblowerenheden modtager og følger op på indberetninger til whistleblowerordningen og giver feedback til indberetteren efter lov om beskyttelse af whistleblowere § 11, stk. 1, og § 12, stk. 2. Whistleblowerenheden har herunder ansvaret for at undersøge, om oplysningerne i modtagne indberetninger kan be- eller afkræftes.

1. Indberetningens tema

Som led i varetagelsen af whistleblowerordningen har whistleblowerenheden modtaget og fulgt op på en indberetning vedrørende ulovlig afgørelse, mangelfuld begrundelse samt generel forkert praksis ifm. afslag på ansøgning om botilbudsplads efter "frit valg" jf. serviceloven § 108, stk. 2, i Socialforvaltningen. Beskrivelsen her er omskrevet af hensyn til whistleblowerlovens § 25 om tavshedspligt.

Indberetningen blev modtaget den 16. august 2024, og opfølgningen på whistleblowersagen afsluttes med denne rapport. Rapporten har været forelagt Socialforvaltningen til eventuelle bemærkninger. Forvaltningens bemærkninger er vedlagt som bilag i det omfang, de ikke er indarbejdet i den endelige rapport.

2. Konklusion

Whistleblowerenheden finder det bekræftet, at forvaltningen i en konkret borgersag traf en ulovlig afgørelse om afslag på ansøgning om botilbudsplads efter "frit valg" jf. serviceloven § 108, stk. 2, samt at afgørelsens begrundelse var mangelfuld.

Whistleblowerenheden finder det godtgjort, at sagsbehandlingen i den konkrete sag er udtryk for en generel forkert praksis i en konkret enhed i forvaltningen.

3. Vurderingsgrundlag

Serviceoven § 108

Det følger af serviceloven § 108, stk. 1, at kommunalbestyrelsen skal tilbyde ophold i boformer, der er egnet til længerevarende ophold, til personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.

Det følger af serviceloven § 108, stk. 2, at personer, som modtager tilbud efter stk. 1, og som ønsker at flytte til en anden kommune, har ret til et tilsvarende tilbud i en anden kommune. Det er en forudsætning, at den pågældende opfylder betingelserne for at blive optaget i både fraflytningskommunen og tilflytningskommunen.

4. Indhentede oplysninger

Whistleblowerenheden modtog indberetningen den 16. august 2024.

Efter dialog med indberetter, hvor indberetter gav samtykke til videregivelse af indberetningen i dens originale form, til forvaltningen, videreformidlede whistleblowerenheden indberetningen til Socialforvaltningen

den 22. august 2024. whistleblowerenheden anmodede samtidig forvaltningen om at hjælpe med undersøgelsen af indberetningens forhold.

Socialforvaltningen svarede ved e-mail af 2. december 2024 og stillede materiale til rådighed i form af en redegørelse samt sagsakter fra den konkrete sag.

5. Vurdering

Whistleblowerenheden har gennemgået oplysningerne fra Socialforvaltningen og har lagt disse til grund. Oplysningerne er sammenholdt med indberetningen.

Indberetningen indikerer, at forvaltningen i en konkret borgersag traf en ulovlig afgørelse om afslag på ansøgning om botilbudsplads efter "frit valg" jf. serviceloven § 108, stk. 2, samt at afgørelsens begrundelse var mangelfuld. Whistleblowerenheden finder forholdene bekræftet.

Enheden har i den forbindelse lagt vægt på forvaltningens redegørelse, hvori der blandt andet fremgår, at det i den konkrete sag (vedr. borgerens ansøgning efter "frit valg" jf. servicelovens § 108, stk. 2) fejlagtigt er antaget, at der på ansøgningstidspunktet var en relevant sammenlignelig plads i et kommunalt botilbud, der ville være ledig indenfor en kortere periode, som maksimalt ville vare tre måneder.

Forvaltningen oplyser endvidere, at grunden til afslaget i den konkrete sag (prisforskellen mellem forvaltningens egne tilbud og det eksterne tilbud, som borgeren har ønsket) reelt ikke kunne tillægges betydning, da der på ansøgningstidspunktet ikke var et kommunalt tilbud til rådighed for borgeren inden for en kortere periode.

Forvaltningen oplyser også, at fejlen har haft den betydning for borgeren, at borgeren måtte vente længere end tre måneder på iværksættelse af bevilliget støtte (botilbudsplads). Forvaltningen har oplyst, at støtten blev bevilliget 22. april 2024, at ansøgningen om en anden botilbudsplads jf. serviceloven § 108, stk. 2 blev modtaget 26. juni, at forvaltningen traf den fejlagtige afgørelse om afslag på ansøgningen 1. juli 2024, og at borgeren pr. 1. december 2024 flyttede ind på et af kommunens botilbud. Dette betyder, at borgeren totalt ventede 7 ½ måned på iværksættelse af bevilliget støtte.

Forvaltningen oplyser i redegørelsen, at forvaltningen beklager den betydning sagsbehandlingen har haft for borgeren. Whistleblowerenheden har ikke kompetence til at tage stilling til konsekvenserne af at borgeren har ventet i længere tid uden hjemmelsgrundlag og har derfor ikke gået ind i den del af sagsforløbet.

Enheden har endvidere lagt vægt på forvaltningens oplysninger om, at forvaltningen i brev af 1. juli 2024 gav borgeren afslag på ansøgning om en botilbudsplads på et eksternt botilbud, og at afslaget begrundes med, at forvaltningen vurderer, at borgerens støttebehov kan imødekommes lige så godt, men til en væsentlig lavere opholdsbetaling, på forvaltningens egne botilbud.

Forvaltningen oplyser i den forbindelse til whistleblowerenheden, at det oplyses i afslaget til borgeren, at det eksterne tilbuds døgnpris er 2.996 kr. Det fremgår dog ikke tydeligt i afslaget, hvad prisforskellen er. Der henvises i stedet alene til to links, hvor borgeren selv må opsøge døgnpriserne for de interne botilbud. I den konkrete sag har forvaltningen vurderet, at en merudgift pr. døgn (svarende til 45 % eller 82 %) udgør en væsentlig merudgift, der kan begrunde et afslag, da det samtidig var forvaltningens vurdering, at borgerens støttebehov kunne imødekommes lige så godt på forvaltningens egne botilbud til lavere døgnpris.

Forvaltningen oplyser over for whistleblowerenheden, at forvaltningen erkender, at det af afslaget burde fremgå tydeligt, hvilke priser, beregninger og procentsatser, der har haft betydning for afgørelsen, så borgeren havde mulighed for umiddelbart at kunne se, på hvilket grundlag afslaget blev givet.

Indberetning indikerer endvidere, at sagsbehandlingen i den konkrete sag er udtryk for en generel forkert praksis i en konkret enhed i forvaltningen. Whistleblowerenheden finder dette forhold godtgjort.

Enheden har i den forbindelse lagt vægt på forvaltningens redegørelse. Forvaltningen har ikke svaret på whistleblowerenhedens konkrete spørgsmål (om sagsbehandlingen i den konkrete sag er udtryk for en generel praksis), men har oplyst, at forvaltningen efter konstateringen af fejlene i den konkrete sag fremadrettet vil gennemføre undervisningstiltag, der sikrer, at der i visitationen er fokus på de krav, der skal være overholdt, inden der træffes en afgørelse i sager om frit valg efter servicelovens § 108, stk. 2, samt at forvaltningen ifm. undervisningen vil inddrage læringspunkter fra den konkrete sag som læringskilde. Forvaltningen oplyser dertil, at formålet med undervisningen er at sikre, at de nødvendige sagsbehandlingskridt og retlige krav fremover bliver overholdt, inden der træffes en afgørelse i en sag.

Whistleblowerenheden forstår denne tilbagemelding således, at forvaltningen ikke alene vil henvende sig til den konkrete sagsbehandler i den konkrete sag, men vil iværksætte undervisningstiltag i hele visitationen, for at sikre, at de nødvendige sagsbehandlingskridt og retlige krav fremover bliver overholdt, inden der træffes en afgørelse i en sag. Whistleblowerenheden forstår dette som en bekræftelse af, at det ikke alene er tale om en udfordring i den konkrete sag.

6. Sagens videre behandling

Sagen anses på det foreliggende grundlag for afsluttet ved whistleblowerenheden.

Det følger af vedtægt for Borgerrådgiverfunktionen § 27, at forvaltningen efter afslutning af undersøgelsen af en sag under whistleblowerordningen træffer beslutning om, hvad sagen giver anledning til, hvilket meddeles whistleblowerenheden til orientering.

Ansvar for sagens videre behandling påhviler derfor alene forvaltningen, og whistleblowerenheden foretager ikke yderligere og har ikke bemyndigelse til at følge op på sagen.

Whistleblowerenheden kan, med respekt for den særlige tavshedspligt ift. indberettere, orientere Borgerrådgiverudvalget, Økonomiudvalget, det respektive stående udvalg eller Borgerrepræsentationen om udfaldet af konkrete sager under whistleblowerordningen.

Bilag

a. Forvaltningens bemærkninger

Socialforvaltningen er i brev af 28. januar 2025 fremkommet med følgende kommentar til en foreløbig udgave af denne konklusionsrapport:

”Den beskrevne fremgangsmåde, hvor enheden sammenligner eksterne botilbud med ledig kapacitet med interne botilbud uden ledige pladser, er ikke udtryk for en generel praksis.

Denne metode er kun blevet anvendt i situationer, hvor der ikke har været en ledig og passende botilbudsplads i kommunens egne tilbud eller i et tilsvarende eksternt tilbud. Det samme gælder, hvis der ikke har været midler til at købe en plads i et eksternt tilbud. Fremgangsmåden er derfor et resultat af de udfordringer, forvaltningen står over for, når det gælder kapacitet, efterspørgsel og økonomiske ressourcer på botilbudsområdet. Det kan være en kompleks opgave at finde de rette pladser, da der ikke altid er et match mellem de ledige eksterne pladser og de behov, borgerne har. Endvidere ses det i komplekse sager ofte, at der kun er ét eller få relevante tilbud, hvilket gør, at eksterne tilbud kan blive væsentligt dyrere, uden at tilbuddet nødvendigvis lever op til forvaltningens kvalitetskrav.

Fremgangsmåden anvendes ikke, hvis en borger ansøger om frit valg til et væsentligt dyrere botilbud, mens borgeren allerede bor på et passende længerevarende botilbud. Metoden bruges heller ikke, når borgeren har fået tilbudt en konkret, ledig og passende plads på et længerevarende botilbud, som kan tages i brug straks eller inden for rimelig tid (f.eks. få uger) fra tidspunktet for bevillingen.

Forvaltningens undervisningstiltag, der nu udrulles i hele visitationen, gennemføres for at sikre, at lignende sagsbehandlingsfejl ikke gentages. Samtidig vil forvaltningen benytte overgangen til ny organisationsstruktur pr. 1. januar 2025, hvor der er ét fælles myndighedscenter – Din Sociale Indgang – og hvor al myndighedsarbejde er samlet under én ledelse, til via ovennævnte undervisningstiltag, at sikre harmonisering og effektivisering af visitationspraksis i den nye organisationsstruktur.”

Whistleblowerenheden har fundet det godtgjort, at forvaltningen i en konkret borgersag traf en ulovlig afgørelse om afslag på ansøgning om botilbudsplads efter ”frit valg” jf. serviceloven § 108, stk. 2, samt at afgørelsens begrundelse var mangelfuld. Afslaget var begrundet i en prismæssig sammenligning mellem et ønsket eksternt botilbud, jf. servicelovens § 108, stk. 2, og et fiktivt kommunalt alternativ (fiktivt, fordi der på ansøgningstidspunktet ikke var et kommunalt tilbud til rådighed for borgeren inden for en kortere periode).

Denne del af konklusionen var baseret på forvaltningens egne tilkendegivelser.

Whistleblowerenheden har endvidere fundet, at den forkerte fremgangsmåde (dvs. en prismæssig sammenligning mellem et ønsket eksternt botilbud og et fiktivt kommunalt alternativ) har haft bredere anvendelse end det konkrete tilfælde og derfor – med enhedens ord – var udtryk for en generel forkert praksis i en konkret enhed i forvaltningen.

Denne del af konklusionen var – i mangel af et svar fra forvaltningen på spørgsmålet om, hvorvidt sagsbehandlingen i den konkrete sag er udtryk for en generel praksis – baseret på det oplyste om, at sagen gav anledning til en undervisningsindsats i hele den pågældende enhed for at sikre, at de nødvendige sagsbehandlingskridt og retlige krav fremover bliver overholdt, inden der træffes en afgørelse i en sag. Forvaltningen har i den forbindelse oplyst, at læringspunkter fra den konkrete sag vil blive inddraget i undervisningen som læringskilde.

Whistleblowerenhedens anvendelse af udtrykket "generel forkert praksis" sigtede således til, at flere medarbejdere har sagsbehandlet på en bestemt måde i relation til en særlig situation, og whistleblowerenheden vurderer, at denne måde at sagsbehandle på i den pågældende situation er forkert.

I forvaltningens bemærkninger til den foreløbige konklusionsrapport, anfører forvaltningen blandt andet, at denne metode/fremgangsmåde kun har været anvendt, hvis

- der ikke har været en ledig og passende botilbudsplads i kommunens egne tilbud eller i et tilsvarende eksternt tilbud.
- der ikke har været midler til at købe en plads i et eksternt tilbud.

Denne uddybning bekræfter whistleblowerenheden i, at metoden/fremgangsmåde har været anvendt på en måde, der kan beskrives som en generel forkert praksis ved en prismæssig sammenligning mellem et ønsket eksternt botilbud og et fiktivt kommunalt alternativ, men også mellem et ønsket eksternt botilbud og et fiktivt eksternt tilbud.

Dertil kommer, at metoden/fremgangsmåden også oplyses at have været anvendt, når der ikke har været midler til at købe en eksternt plads, hvilket yderligere bekræfter indberetningens indikation af, at der har eksisteret en generel praksis for – i nogle tilfælde – at afslå borgernes ønsker om frit valg uden hjemmel.

Whistleblowerenheden fastholder på denne baggrund, at enheden finder det godtgjort, at sagsbehandlingen i den konkrete sag er udtryk for en generel forkert praksis.

Whistleblowerenheden har ikke modtaget indberetninger, der indikerer, at forvaltningen anvender metoden/fremgangsmåden i de to tilfælde, der er nævnt nedenfor eller at dette skulle være i strid med borgernes rettigheder. De tilfælde, hvor forvaltningen oplyser ikke at anvende metoden/fremgangsmåden, er, hvis:

- en borger ansøger om frit valg til et væsentligt dyrere botilbud, mens borgeren allerede bor på et passende længerevarende botilbud, eller
- en borger har fået tilbudt en konkret, ledig og passende plads på et længerevarende botilbud, som kan tages i brug straks eller inden for rimelig tid (f.eks. få uger) fra tidspunktet for bevillingen.

b. Whistleblowerordningens anvendelsesområde og forpligtelsen til at følge op

Lov om beskyttelse af whistleblowere indfører en pligt for offentlige og private arbejdsgivere med 50 eller flere ansatte til at oprette en whistleblowerordning.

Ordningen skal omfatte indberetninger om

- alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold, samt
- visse overtrædelser af EU-retten (nærmere de dele af EU-retten, som er nævnt i direktivets bilag).

Med "alvorlige lovovertrædelser og øvrige alvorlige forhold" er tilsigtet, at der som udgangspunkt skal være tale om forhold, hvis afdækning er i offentlighedens interesse.

Indberetninger, som ikke er omfattet af ovennævnte anvendelsesområde, falder uden for whistleblowerordningens anvendelsesområde og kan afvises.

Loven giver beskyttelse for personer, som indgiver oplysninger til en whistleblowerordning, herunder ved at indføre en stram ramme for håndtering af oplysninger om indberetterens identitet og af indberettede

oplysninger i øvrigt, ved at beskytte indberettere imod repressalier og bestemmer videre, at indberettere ikke ifalder ansvar for at skaffe sig adgang til de oplysninger, som indberettes.

Whistleblowerenheden har efter loven pligt til omhyggeligt at følge op på indberetninger, som falder ind under lovens anvendelsesområde.

Det fremgår af styrelsesvedtægt for Københavns Kommune af 16. december 2021, § 24, stk. 2, at Borgerrådgiveren varetager kommunens whistleblowerordning. Borgerrådgiveren udgør således Københavns Kommunes whistleblowerenhed.

Whistleblowerloven er gennemført i vedtægt for Borgerrådgiverfunktionen af 17. december 2021.

Whistleblowerenheden modtager, følger op og giver feedback til indberetteren efter lov om beskyttelse af whistleblowere § 11, stk. 1, og § 12, stk. 2. Whistleblowerenheden har herunder ansvaret for at undersøge, om oplysningerne i modtagne indberetninger kan be- eller afkræftes. Undersøgelsen har alene dette formål og skal således ikke fastlægge et eventuelt ansvar eller fremkomme med forslag, anbefalinger eller indstilling til sagens videre håndtering.

c. Særligt om tavshedsbelagte oplysninger mv.

Tavshedspligt og begrænset adgang til videregivelse

Efter whistleblowerlovens § 25 har whistleblowerenheden tavshedspligt med hensyn til oplysninger, der indgår i modtagne indberetninger.

Den sædvanlige adgang til at videregive oplysninger internt i kommunen gælder ikke for sådanne oplysninger, idet lovens § 26 bestemmer, at oplysninger om whistleblowerens identitet og andre oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet direkte eller indirekte kan udledes, ikke uden whistleblowerens udtrykkelige samtykke må videregives til andre end whistleblowerenhedens medarbejdere, jf. lovens § 26, stk. 1.

Andre oplysninger fra indberetninger end identitetsafslørende oplysninger må kun videregives internt i kommunen til ansatte, som konkret har brug for dem til at følge op på indberetningen, jf. lovens § 26, stk. 3.

Kun hvis indberetter giver samtykke, kan alle oplysningerne videregives. Samtykke gives langt fra i alle tilfælde. Forvaltningen vil derfor ofte kun modtage en del af indberetningen.

Øvrige oplysninger, der indsamles i forbindelse med sagens videre behandling, er ikke omfattet af tavshedspligten, men kan være omfattet af andre bestemmelser om fortrolighed.

Oplysninger, som er anonymiseret i denne rapport

Med henvisning til tavshedspligten i lov om beskyttelse af whistleblowere § 25 samt til almindelige fortrolighedshensyn til medarbejdere i kommunen, er personer anonymiseret i denne rapport, ligesom konkrete afdelinger eller enheder kan være sløret for ikke at identificere berørte personer i sagen eller andre fortrolige forhold. Forvaltningen er bekendt med sagens nærmere omstændigheder.

d. Denne rapports fortrolighed

Denne rapport er en del af sagen under whistleblowerordningen med j.nr. WB 2024-75.

Whistleblowersagen indeholder oplysninger, som kan bevirke, at oplysninger eller sagen som sådan er undtaget fra aktindsigt.

Denne konkrete rapport er ikke fortrolig. Forvaltningen er blevet i hørt i forbindelse med denne vurdering.