



17. januar 2019

Bilag 2 - Særlige opmærksomhedspunkter i Økonomiforvaltningens udkast af 19. december 2018 til kommissorium for evaluering af borgerrådgiverfunktionen i Københavns Kommune

Baggrund

Økonomiforvaltningen har den 19. december 2018 sendt sit let ændrede udkast til kommissorium for evaluering af Borgerrådgiveren i høring hos Borgerrådgiverudvalget på baggrund af Økonomiudvalgets beslutning herom den 4. december 2018.

Det blev fastlagt i kommissoriet for Borgerrådgiverudvalget fra 2004, og fremgår tillige af udvalgets forretningsorden, at Borgerrådgiverudvalget skulle stå for at tilrettelægge og følge op på evalueringen af funktionen i 2006, og udvalget har tillige været ansvarlige for evalueringer af institutionen i henholdsvis 2014 og 2016.

Rollen som ansvarlig for evalueringen af borgerrådgiverfunktionen foreslås nu, i det foreliggende kommissorium, overgivet fra det politiske udvalg (som Borgerrådgiveren refererer til) til Økonomiforvaltningen (som er underlagt Borgerrådgiverens tilsyn).

Offentlige myndigheders handlefrihed er desuden, helt overordnet, afgrænset af det forvaltningsretlige princip om økonomisk forsvarlig forvaltning, der betyder, at forvaltningen generelt er forpligtet til at udvise effektivitet i sin ressourceanvendelse.

Da den foreslåede, ”*mere grundlæggende*”, evaluering af borgerrådgiverfunktionen skal gennemføres af et advokatkontor for Økonomiforvaltningens regning, er det således væsentligt også at have dette for øje i forbindelse med kommissoriets udformning.

Borgerrådgiveren opsummerer i dette lys en række særlige opmærksomhedspunkter forud for Borgerrådgiverudvalgets indstilling til Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationens behandling af kommissoriet.

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A
1552 København V

EAN nummer
570000000052

Opmærksomhedspunkter

1. Beskrivelsen af formålet med evalueringen

Følgende fremgår af kommissorieudkastet om baggrunden for evalueringen:

”Der har ikke siden 2006 været en evaluering af borgerrådgiverfunktionen, ligesom der ikke siden oprettelsen i 2004 har været gennemført en evaluering af borgerrådgiverens organisering og de kompetencer der er tillagt funktionen. På den baggrund er det hensigtsmæssigt, at der nu foretages en mere grundlæggende evaluering af borgerrådgiverfunktionen.”

Det kan, efter Borgerrådgiverens opfattelse, være problematisk i forhold til evalueringens validitet, at baggrunden for evalueringen ikke er præcist beskrevet i kommissoriet.

Dette gør sig i særlig grad gældende, når forvaltningen, som er ansvarlig for evalueringen af borgerrådgiverinstitutionen, samtidig er underlagt det tilsyn, Borgerrådgiveren udfører på vegne af Borgerrepræsentationen.

Det anføres, at den aktuelle evaluering af Borgerrådgiveren skal være af ”mere grundlæggende” karakter, og det fremgår, at evalueringen skal gennemføres af et advokatkontor specialiseret inden for kommunalret.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at evalueringstemaerne (*i* Borgerrådgiverfunktionens organisering, *ii* Kompetencer og opgaver, som er tillagt Borgerrådgiveren, og *iii* Borgerrådgiverens fysiske placering) alle angår problemstillinger af juridisk, teknisk eller administrativ karakter, men ikke egner sig til belysning af bredere ”mere grundlæggende” forhold vedrørende Borgerrådgiverens formål og effektivitet, herunder om Borgerrepræsentationens medlemmer oplever at være understøttet af Borgerrådgiveren ift. tilsynet med udvalg, borgmestre og forvaltninger, den oplevede borgerservice og sagsbehandling i kommunen samt medarbejdernes oplevelse af at have et sted at henvende sig ved potentielt alvorlige svigt mv.

2. Undersøgelse af organisering og kompetence

Evalueringstema *i* angiver at skulle undersøge Borgerrådgiverens organisering:

”Evalueringen skal belyse, om organiseringen af borgerrådgiverfunktionen er hensigtsmæssig, herunder om Borgerrådgiverudvalgets virksomhed generelt er understøttende for opnåelse af formålet med borgerrådgiverfunktionen, og i hvilket omfang Borgerrådgiverudvalget

pålægger Borgerrådgiveren at iværksætte nærmere undersøgelse af udvalgte forvaltningsområder.”

Undersøgelsens fokus lægges dermed konkret på en snævert afgrænset, mindre del af Borgerrådgiverudvalgets virksomhed, nemlig udvalgets mulighed for at pålægge Borgerrådgiveren at tage sager op.

Det fremgår af Borgerrådgiverudvalgets vedtægt, § 2, stk. 3 (om kommissorium og opgaver), at Borgerrådgiverudvalget til enhver tid kan pålægge Borgerrådgiveren at iværksætte nærmere undersøgelse af udvalgte forvaltningsområder. Nærmere undersøgelse af udvalgte forvaltningsområder kan endvidere iværksættes af Borgerrådgiveren efter samråd med Borgerrådgiverudvalget.

Borgerrådgiveren kan, om udvalgets udnyttelse af kompetencen i forretningsordenens § 2, stk 3. 1. pkt, kort oplyse, at:

Borgerrådgiverudvalget i evalueringsperioden, 2014-2018, én gang har bedt Borgerrådgiveren om at iværksætte en undersøgelse af et udvalgt forvaltningsområde, idet Borgerrådgiverudvalget har oplyst, at udvalget ikke ønsker, at der generelt kan skabes tvivl om, at grundlaget for Borgerrådgiverens undersøgelser er fagligt funderet, og dermed ikke er politisk motiveret.

Udvalget har således ikke fast praksis for at pålægge Borgerrådgiveren at undersøge bestemte forvaltninger eller sagsområder.

Borgerrepræsentationen kunne, efter Borgerrådgiverens opfattelse, få et retvisende og nuanceret billede af Borgerrådgiverudvalgets virksomhed, hvis evalueringen konkret søgte at belyse, i hvilket omfang og på hvilken måde Borgerrådgiverudvalget øver indflydelse på Borgerrådgiverens prioritering af indsatsområder og temaer for egen driftundersøgelser.

Borgerrådgiveren kan oplyse, at dette i praksis foregår gennem overordnede målsætninger og særligt fokus på temaer som udvalget fastlægger, temadrøftelser, årlige samråd om egen drift-planen og proceduren for iværksættelse af konkrete egen drift-undersøgelser, hvorefter formanden for udvalget altid skal involveres forinden en formel undersøgelse rejses.

Borgerrådgiveren bemærker på denne baggrund, at evaluerings-spørgsmålet om, *i hvilket omfang Borgerrådgiverudvalget pålægger Borgerrådgiveren at iværksætte nærmere undersøgelser*, hermed må anses for fuldt ud afklaret.

JUSTITIA undersøger borgerrådgiverne i Danmark

Den juridiske tænketank, JUSTITIA, har oplyst, at JUSTITIA primo 2019 indleder en generel undersøgelse af borgerrådgiverne i Danmark. JUSTITIA's undersøgelse forventes at have et særligt fokus på de etablerede borgerrådgiverinstitutioners organisering og kompetence, herunder fordele og ulemper forbundet med organisering som henholdsvis uafhængig af forvaltningen eller underlagt kommunaldirektøren, dvs. om ordningen er etableret efter kommunestyrelseslovens § 65 e eller ej.

Borgerrådgiveren i København vil i den forbindelse være et naturligt omdrejningspunkt for undersøgelsen på grund af de bestræbelser, Borgerrepræsentationen og Borgerrådgiverudvalget har lagt i at sikre institutionens uafhængighed og troværdighed.

Det er derfor væsentligt på forhånd at overveje om eller i hvilken grad, evalueringstemaerne, som angivet i kommissorieudkastet, også vil blive behandlet i forbindelse med tænketanken JUSTITIA's undersøgelse af borgerrådgiverinstitutionerne.

3. Beskrivelsen af evalueringens indhold

Evalueringstema *ii* i kommissorieudkastet angår "*De kompetencer og opgaver som er tillagt Borgerrådgiveren*".

"Evalueringen skal belyse, om de opgaver, der er fastlagt i § 65 e i den kommunale styrelseslov, er udmøntet tilstrækkeligt præcist og entydigt i vedtægterne for Borgerrådgiveren."

Borgerrådgiveren kan, om rækkevidden af Borgerrådgiverens vedtægt i forhold til § 65 i lov om kommunernes styrelse, kort oplyse, at:

Det fremgår af Borgerrepræsentationens beslutning fra 2010, hvor Borgerrådgiverens vedtægt blev godkendt, at " Forslaget [Borgerrådgiverens vedtægt] er i alt væsentligt en nedfældning af, hvad der allerede i dag følger af lov om kommunernes styrelse § 65 e, styrelsesvedtægtens § 24, beslutningsgrundlaget for etablering af Borgerrådgiveren (BR 586/03), senere beslutninger af Borgerrådgiverudvalget samt Borgerrådgiverens praksis, som den er udviklet siden 2004".

Borgerrådgiveren bemærker, at forholdet mellem Borgerrådgiverens vedtægt og § 65 e i lov om kommunernes styrelse således allerede er beskrevet, og at det derfor må antages, at en eventuel tvivl om vedtægtens udmøntning af Borgerrådgiverens opgaver, som fastsat i § 65 e i den kommunale styrelseslov, blev endeligt afklaret i forbindelse med Borgerrepræsentationens godkendelse af vedtægten i 2010.

”Evalueringen skal også belyse, hvorvidt formålet med placeringen af kommunens whistleblowerordning i regi af Borgerrådgiveren må antages at være opfyldt.”

Borgerrådgiveren bemærker, at det er væsentligt for evalueringens validitet, at formålet med placeringen af whistleblowerordningen på forhånd er entydigt beskrevet og oplyst overfor evaluatoren.

Borgerrådgiveren kan, om formålet med placeringen af whistleblowerordningen, kort oplyse, at:

Det fremgår af bilag 1 til Borgerrepræsentationens beslutning fra 2012 om etablering af en whistleblowerordning, at ordningen ”ifølge principbeslutningen [skal] sikre Københavns Kommunes medarbejdere mulighed for at videregive information om f.eks. ansættelsesmyndighedens lovovertrædelser og manglende efterlevelse af juridiske forpligtelser, fare for enkeltpersoners sundhed og sikkerhed, fare for miljøet, grove omsorgssvigt og lignende – uden at frygte for negative ansættelsesretlige konsekvenser.” samt, at ”Placeringen hos kommunens uafhængige Borgerrådgiver skal medvirke til at skabe tryghed for kommunens ansatte. Placeringen er således et signal om, at den politiske ledelse føler ansvar for, at opgaven forankres i et uafhængigt forum, direkte under det politiske niveau.”

Det fremgår desuden af bilaget, at whistleblowerordningen på politisk side er beskrevet med formuleringer som, at: ”ordningen skal bygge på den troværdighed, som Borgerrådgiveren nyder blandt medarbejdere, forvaltninger og politikere – blandt andet i kraft af Borgerrådgiverens uafhængighed”.

4. Angivelse af skriftligt materiale

Følgende fremgår af kommissorieudkastet:

*”Vurderingen skal foretages på baggrund af:
Gennemgang af skriftligt materiale vedrørende Borgerrådgiverudvalgets arbejde og beslutninger i perioden 2014-2018.”*

Herudover er Borgerrepræsentationens beslutningsgrundlag for etablering af borgerrådgiverinstitutionen relevante uddrag af lov om kommunernes styrelse, Borgerrådgiverens vedtægt samt Borgerrådgiverudvalgets kommissorium vedlagt som bilag til kommissorieudkastet. Borgerrådgiveren kan oplyse, at det kun er en mindre del af Borgerrådgiverens arbejde, der er genstand for politisk behandling i Borgerrådgiverudvalget. Ca. 97% af de sager og indsatser, som Borgerrådgiveren er involveret i, løses i dialog direkte med forvaltningerne på

centralt og decentralt niveau og er normalt ikke genstand for politisk behandling.

Det anførte materiale er derfor, efter Borgerrådgiverens opfattelse, ikke tilstrækkeligt egnet til at belyse evalueringstemaerne, herunder ”på hvilken måde, Borgerrådgiveren har varetaget de opgaver, der er fastlagt i vedtægten for Borgerrådgiveren” på en meningsfuld måde.