

HORTEN

Advokat Erik Wendelboe
Christiansen
Advokat Malene Graff
Philip Heymans Allé 7
2500 Hellerup
Tlf. +45 3334 4000

J.nr. 181548

25. juni 2019

EVALUERING AF BORGERRÅDGIVERFUNKTIONEN I KØBENHAVNS KOMMUNE

1.	INDLEDNING OG KOMMISSORIUM.....	4
2.	SAMMENFATNING, ANBEFALINGER OG ÆNDRINGSFORSLAG	4
2.1	Indledende bemærkninger	4
2.2	Undersøgelser i henhold til Kommissoriet	5
2.2.1	Organisering af BRF og Borgerråd giverudvalgets virksomhed (jf. evalueringens pkt. 6.2.3, 6.3.3 og 6.4.3)	5
2.2.2	Opgaver og kompetence.....	5
2.2.3	Konfliktmægling (jf. evalueringens pkt. 8.4).....	7
2.2.4	Fysiske rammer (jf. evalueringens pkt. 9.4).....	8
2.3	Øvrige anbefalinger og ændringsforslag.....	8
3.	KORT BESKRIVELSE AF BRF.....	8
3.1	Etablering og organisering	8
3.2	Borgerråd giverudvalget	9
3.3	Økonomi	11
3.4	Historik og udvikling af BRF – udvalgte nedslag	11
4.	DE RETLIGE RAMMER FOR BRF	12
4.1	Generelt	12
4.2	Styrelsesloven	13
4.3	Københavns Kommunes styrelsesvedtægt.....	14
4.4	Vedtægt for Borgerråd giveren	14
5.	PROCES OG METODE FOR EVALUERINGEN	16
5.1	Skriftligt materiale	16
5.2	Interviews	17
5.3	Høringsproces.....	18
6.	VURDERING AF BRF'S ORGANISERING.....	19
6.1	Kommissorium vedrørende organisering	19
6.2	Hensigtsmæssighed af organisering	19
6.2.1	Skriftligt materiale	19
6.2.2	Hovedsynspunkter og konklusioner fra interviews	19
6.2.3	Vores vurdering og anbefalinger	20
6.3	Hvorvidt Borgerråd giverudvalgets virksomhed generelt er understøttende for opnåelse af formålet med BRF	22
6.3.1	Skriftligt materiale	22
6.3.2	Hovedsynspunkter og konklusioner fra interviews	22
6.3.3	Vores vurdering og anbefalinger	22

6.4	I hvilket omfang Borgerrådgiverudvalget pålægger BRF at iværksætte nærmere undersøgelse af udvalgte forvaltningsområder.....	23
6.4.1	Skriftligt materiale	23
6.4.2	Hovedsynspunkter og konklusioner fra interviews	25
6.4.3	Vores vurdering og anbefalinger	26
7.	VURDERING AF BRF'S KOMPETENCER OG OPGAVER	26
7.1	Kommissorium vedrørende kompetencer og opgaver.....	26
7.2	Hvorvidt opgaverne i styrelseslovens § 65 e er udmøntet tilstrækkeligt præcist og entydigt i BRF-vedtægten	26
7.2.1	Skriftligt materiale	26
7.2.2	Hovedsynspunkter og konklusioner fra interviews	29
7.2.3	Vores vurdering og anbefalinger	29
7.3	Kan der identificeres tilfælde, hvor grænsedragningen mellem BRF's kompetencer og kompetencer for stående udvalg, forvaltninger og eksterne myndigheder har givet anledning til tvivl?	30
7.3.1	Skriftligt materiale	30
7.3.2	Hovedsynspunkter og konklusioner fra interviews	33
7.3.3	Vores vurdering og anbefalinger	33
7.4	På hvilken måde har BRF varetaget de opgaver, der er fastlagt i BRF-vedtægten?34	
7.4.1	Skriftligt materiale	34
7.4.2	Hovedsynspunkter og konklusioner fra interviews	41
7.4.3	Vores vurdering og anbefalinger	42
7.5	Hvorvidt formålet med placeringen af kommunens whistleblowerordning i regi af BRF anses at være opfyldt	43
7.5.1	Skriftligt materiale	43
7.5.2	Hovedsynspunkter og konklusioner fra interviews	46
7.5.3	Vores vurdering og anbefalinger	47
8.	VURDERING AF UDVIKLING AF BRF MED EN KONFLIKTMÆGLINGSFUNKTION	49
8.1	Kommissorium vedrørende ændring eller videreudvikling af BRF	49
8.2	Skriftligt materiale vedrørende konfliktmægling	49
8.3	Hovedsynspunkter og konklusioner fra interviews	49
8.4	Vores vurdering og anbefalinger	50
9.	VURDERING AF BRF'S FYSISKE RAMMER	50
9.1	Kommissorium vedrørende fysiske rammer.....	50
9.2	Skriftligt materiale	50
9.3	Hovedsynspunkter og konklusioner fra interviews	51
9.4	Vores vurdering og anbefalinger	51

1. INDLEDNING OG KOMMISSORIUM

Københavns Kommune har bedt Horten om at gennemføre en evaluering af kommunens borgerrådgiverfunktion ("BRF").

BRF blev etableret i 2004. Der har ikke siden etableringen været gennemført en generel evaluering af BRF's organisering, opgaver og kompetencer, hvorfor det nu er fundet hensigtsmæssigt at gennemføre en sådan¹.

Evalueringen skal ifølge et kommissorium godkendt af Borgerrepræsentationen den 28. februar 2019 ("Kommissoriet") tage sigte på følgende tre overordnede temaer:

- (i) BRF's organisering
- (ii) BRF's kompetencer og opgaver
- (iii) BRF's fysiske rammer.

Evalueringen skal blandt andet belyse, om den nuværende organisering af BRF er hensigtsmæssig, på hvilken måde BRF har varetaget sine vedtægtsbestemte opgaver samt fordele og ulemper forbundet med den fysiske placering af BRF uden for Rådhuset.

Endvidere skal evalueringen i relevant omfang pege på eventuelle forslag til ændringer af BRF, herunder også overvejelser vedrørende udvikling af BRF med en konfliktmæglingsfunktion.

Vurderingerne i undersøgelsen skal foretages på baggrund af en gennemgang af relevant skriftligt materiale samt gennemførte interviews med en række udvalgte interessenter.

Kommissoriet af 6. marts 2019 er vedlagt som **bilag 1**.

2. SAMMENFATNING, ANBEFALINGER OG ÆNDRINGSFORSLAG

2.1 Indledende bemærkninger

Dette afsnit indeholder en kort sammenfatning af vores vurderinger og anbefalinger vedrørende Kommissoriets forskellige undersøgelsestemaer. Vurderingerne og anbefalingerne kan læses i deres fulde længde under hvert undersøgelsestema i evalueringens afsnit 6 – 9 nedenfor.

¹ BRF blev i 2005-2006 evalueret af analyseinstituttet IFKA, ligesom BRF i 2014 og 2015-2016 har gennemført interne evalueringer vedrørende henholdsvis whistleblowerordningen og tilsynskonceptet "Målrettet Indsats".

Vores evaluering viser et klart billede af, at der generelt er stor tilfredshed med, at Københavns Kommune har en stærk og ressourcemæssigt prioriteret BRF, og at stort set alle interessenter værdsætter funktionen.

Der er en meget høj grad af tilfredshed med BRF's borgerrettede indsats, og BRF vurderes som en vigtig funktion til sikring af borgernes retssikkerhed.

2.2 Undersøgelser i henhold til Kommissoriet

2.2.1 *Organisering af BRF og Borgerråd giverudvalgets virksomhed (jf. evalueringens pkt. 6.2.3, 6.3.3 og 6.4.3)*

BRF skal bistå Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns- og kontrolfunktioner i forhold til kommunens udvalg, borgmestre og forvaltninger. Borgerråd giverudvalget udgør Borgerrepræsentationens forlængede arm i relation til udførelsen af denne opgave, og udvalget skal således afspejle Borgerrepræsentationens krav til BRF.

Det er vores vurdering, at den nuværende organisering af BRF, hvor BRF refererer til et selvstændigt Borgerråd giverudvalg, må anses for den mest hensigtsmæssige organisering. Vi har i den forbindelse navnlig lagt vægt på hensynet til uafhængighed i BRF samt på kommunens størrelse og styreform.

Borgerråd giverudvalget er efter vores vurdering generelt understøttende for opnåelse af formålet med BRF.

Formelt pålægger Borgerråd giverudvalget kun i ganske begrænset omfang BRF at iværksætte undersøgelser. Dette vurderes i et vist omfang at være en naturlig konsekvens af, at BRF er den enhed i kommunen, der på generelt og overordnet plan har mest indsigt i, hvilke sagsområder i kommunen der giver anledning til udfordringer i sagsbehandlingen.

Det er dog også vores vurdering, at Borgerråd giverudvalget kan forholde sig mere aktivt til den måde, hvorpå BRF generelt udmønter sin virksomhed, eksempelvis ved at indtage en mere aktiv rolle i forhold til at sikre, at BRF's behandling af borgersager og udarbejdelse af undersøgelser fører til mere læring og forbedringer i forvaltningerne.

Det er på den baggrund vores anbefaling, at den nuværende organisering fastholdes, men at det kan overvejes at præcisere kommissoriet for Borgerråd giverudvalget og heri tydeliggøre, at udvalget skal være aktivt i forhold til at sikre en højere grad af læring fra de behandlede borgersager og undersøgelser, jf. også vores nedenstående vurderinger.

2.2.2 *Opgaver og kompetence*

Udmøntning af opgaver i BRF-vedtægten (jf. evalueringens pkt. 7.2.3)

Det er vores anbefaling, at beskrivelsen af BRF's opgaver i BRF-vedtægten sam-

les og præciseres, så opgavebestemmelserne ikke er placeret i forskellige kapitler, som det er tilfældet i dag.

Endvidere anbefaler vi i tilknytning til vores nedenstående vurderinger, at det i vedtægten tydeliggøres, at det er en væsentlig opgave for BRF at medvirke til forbedringer, herunder komme med forslag til, hvilken læring der kan udledes af en sag eller en undersøgelse, hvordan forvaltningerne konkret kan forbedre og optimere sin sagsbehandling på det pågældende område, og at BRF også skal anvende sine ressourcer på at bistå forvaltningerne ved implementeringen af nye procedurer mv.

Tvivl om kompetencen for BRF (jf. evalueringens pkt. 7.3.3)

Vi har i forbindelse med vores evaluering identificeret to tilfælde, hvor der har været tvivl om kompetencen for BRF. Det ene tilfælde er indstillingen vedrørende årsberetningen for 2017², og det andet er årsberetningen for 2018³.

Eksemplerne peger på, at Borgerrådgiverudvalget bør have mere fokus på, at BRF ikke har kompetence vedrørende de opgaver, der hører under Økonomiudvalget og de stående udvalg.

Opgavevaretagelsen (jf. evalueringens pkt. 7.4.3)

Vi har gennem vores interviews identificeret klare udfordringer i samarbejdet mellem forvaltningerne og BRF. Der er tale om udfordringer, som vi vurderer har stor betydning for Københavns Kommunes mulighed for at opnå fuldt udbytte af BRF's opgavevaretagelse.

Det er dog samtidig vores vurdering, at evalueringens skriftlige materiale ikke fuldt ud understøtter den kritik, som er kommet til udtryk under de gennemførte interviews.

Ud fra vores interviews – herunder også med andre kommuner – er det vores opfattelse, at der er to afgørende faktorer for, om BRF er værdiskabende for kommunen:

- (i) om BRF kan balancere den vanskelige rolle med både at varetage hensynet til borgernes retssikkerhed og samtidig have et godt samarbejde med forvaltningerne om læring af sagerne
- (ii) om BRF har bred ledelsesmæssig opbakning i forvaltningerne.

Det er vores vurdering, at begge disse faktorer i en vis grad er udfordret i Københavns Kommune pt.

Det er vores anbefaling, at BRF anvender færre ressourcer på omfattende skriftlige egen drift-undersøgelser, og flere ressourcer på rådgivning af og dialog med

² Indstillingens 2. at-punkt.

³ Se beretningens side 23 og 24 vedrørende ændring af BRF-vedtægten.

forvaltningerne på en måde, hvor der i højere grad end i dag er fokus på læring af behandlede klagesager og forbedring af sagsbehandlingen. Dette kan eventuelt ske med inspiration fra Intern Revision, hvis rådgivning mange interessenter anser for værdiskabende. Der bør være særlig fokus på, hvordan BRF konkret kan bistå forvaltningerne med at implementere konkrete forbedringstiltag til gavn for borgernes retssikkerhed.

BRF kan i sin opgavevaretagelse med fordel have mindre fokus på antal fundne fejl, skriftlighed og formalia og mere fokus på, hvordan retssikkerheden for borgerne kan sikres gennem konstruktiv dialog med forvaltningerne. Vi oplever dog i den forbindelse flere positive tiltag fra BRF, som endnu ikke vurderes at være slået igennem i forvaltningernes opfattelse af BRF's arbejde⁴.

Vi anbefaler, at det overvejes at udfase FOKUS, så ressourcerne herfra kan frigives til andre tiltag.

Tiltag som KlarRet, der giver kommunens sagsbehandlere hurtig og god læring, kan med fordel opprioriteres.

Whistleblowerordningen (jf. evalueringens pkt. 7.5.3)

Vi finder ikke grundlag for, at der foretages organisatoriske ændringer af whistleblowerordningen. Vi foreslår mindre tekstmæssige justeringer af BRF-vedtægtens § 24c.

2.2.3 *Konfliktmægling (jf. evalueringens pkt. 8.4)*

BRF-vedtægten giver allerede i dag BRF mulighed for at varetage konfliktmægling, og det kan efter vores vurdering være hensigtsmæssigt, hvis BRF i relevant omfang tilbyder konfliktmægling i sager med et særligt højt konfliktniveau mellem en forvaltning og en borger.

Hvis man i øget omfang vil anvende konfliktmægling, anbefaler vi, at der etableres klare retningslinjer vedrørende rammerne for konfliktmægling, at disse rammer tydeliggøres over for borgerne, og at de ansatte hos BRF sikres de nødvendige faglige kompetencer til at løfte opgaven.

Konfliktmægling bør alene igangsættes i det omfang, den respektive forvaltning er enig med BRF i, at konfliktmægling kan være værdiskabende i den konkrete sag.

⁴ Eksempelvis indførelse af kontaktperson- og hotline-ordning for forvaltningerne samt tilkendegivelser i 2018-beretningen.

2.2.4 Fysiske rammer (jf. evalueringens pkt. 9.4)

Det er vores anbefaling, at BRF af hensyn til borgerne forbliver placeret decentralt – dvs. et andet sted end på Rådhuset og kommunens øvrige forvaltningsenheder.

Lokalerne i Vester Voldgade 2 A vurderes at være meget egnede til at huse BRF på grund af den centrale placering i kommunen, god beliggenhed i forhold til offentlig transport, relativt handicapvenlige adgangsforhold og muligheden for at "reklamere" for BRF i vinduerne ud til gadeplan.

Det kan af økonomiske hensyn dog overvejes at placere BRF et andet sted uden for Rådhuset under forudsætning af, at lokalerne også er centrale og let tilgængelige, både trafikalt og for borgere med handicap. Det kan i den forbindelse også overvejes fysisk at samle BRF og Intern Revision. Det er vores vurdering, at der – ud over administrative stordriftsfordele – også kan være organisatoriske og læringsmæssige fordele ved at placere de to funktioner samlet.

2.3 Øvrige anbefalinger og ændringsforslag

Det er vores vurdering, at BRF med fordel kan rekruttere medarbejdere blandt personer, der tidligere har arbejdet i en kommunal forvaltning, og som derfor har et godt kendskab til speciallovgivningen og de rammer, som sagsbehandlerne arbejder under.

Det kan samtidig overvejes, om BRF i højere grad end i dag bør rekruttere andre kompetencer og fagligheder end jurister, fx personer, hvis faglighed kan understøtte bedre kommunikation og samarbejde mellem forvaltningerne og BRF.

Nogle interessenter har foreslået muligheden for fremtidigt at åremålsansætte kommunens borgerrådgiver. Der kan være både fordele og ulemper forbundet med dette. En fordel ved åremålsansættelse vil være jævnlig fornyelse i funktionen. Dette understøttes også af de andre kommuner, vi har talt med, hvor borgerrådgiverfunktionen i flere tilfælde er blevet udviklet og optimeret i forbindelse med en ny-besættelse af stillingen. Den væsentligste ulempe ved at indføre åremålsansættelse af borgerrådgiveren vil modsat være, at man til en vis grad mister kontinuitet i stillingen. Jo længere åremålsansættelse, jo mindre betydning vil dette dog reelt have⁵.

3. KORT BESKRIVELSE AF BRF

3.1 Etablering og organisering

Københavns Kommune etablerede BRF pr. 1. juli 2004.

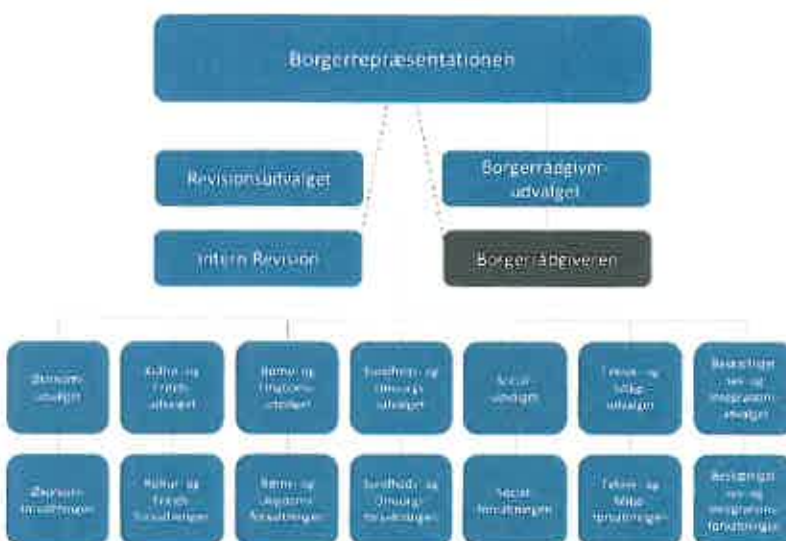
⁵ Hvis kommunen ønsker at indføre åremålsansættelse for borgerrådgiveren kan dette eventuelt ske med inspiration fra ordningen for Folketingets Ombudsmand, jf. ombudsmandslovens § 1, stk. 2.

Det fremgår af Borgerrepræsentationens beslutning om at etablere BRF, at BRF's opgaver skulle være at behandle klager over kommunen, udarbejde årsberetning, bistå borgerne med vejvisning i klagesystemet og yde konsulentbistand til forvaltningerne inden for nærmere rammer.⁶

Det er frivilligt for kommunen at have en borgerrådgiverfunktion, og Københavns Kommune er en af i alt 36 kommuner, der har valgt at etablere en borgerrådgiverfunktion⁷.

BRF er en del af kommunen og er organiseret direkte under Borgerrepræsentationen, men er uafhængig af forvaltningerne og den administrative ledelse. BRF refererer i det daglige til Borgerrådgiverudvalget, der består af syv medlemmer fra Borgerrepræsentationen. Organiseringen af BRF svarer til organiseringen af kommunens interne revision (Intern Revision), der også er etableret som en uafhængig enhed i kommunen direkte under Borgerrepræsentationen.

Organiseringen af BRF kan illustreres således:



BRF's sekretariat består pt. – ud over borgerrådgiveren selv – af 10 årsværk, fordelt på syv jurister, en kommunikationsmedarbejder og to administrative medarbejdere.

3.2 Borgerrådgiverudvalget

BRF's virksomhed følges af Borgerrådgiverudvalget, som er et særligt udvalg under Borgerrepræsentationen. Udvalget er nedsat efter styrelseslovens § 17, stk. 4, og består af syv medlemmer fra Borgerrepræsentationen, som ikke må være

⁶ Borgerrepræsentationens beslutning 586/03, førstebehandlet 11. december 2003 og andenbehandlet og vedtaget 15. januar 2004.

⁷ Institut for Menneskerettigheders opgørelse pr. november 2017.

borgmestre⁸. Udvalgsmedlemmerne udpeges af partierne efter forholdstal (d'Hondts metode).

Borgerråd giverudvalget har – ud over at følge BRF's virksomhed – til opgave at behandle BRF's årsberetning, inden den forelægges for Borgerrepræsentationen, og at afgive indstilling til Borgerrepræsentationen i relation til ansættelse og afskedigelse af borgerråd giveren. Udvalget er endvidere med til at fastlægge, hvilke større egen drift-undersøgelser og inspektioner, BRF skal foretage.

Borgerråd giverudvalget har i årene 2014 – 2017 holdt fem årlige møder, mens udvalget i 2018 holdt seks møder. BRF, der sekretariatsbetjener Borgerråd giverudvalget, udarbejder en dagsorden og et referat for hvert udvalgsmøde.

Det fremgår af mødereferaterne, at der på et udvalgsmøde fx behandles punkter vedrørende formandens beretning, status fra borgerråd giveren, budget, regnskab, BRF's årsberetning, plan for egen drift-undersøgelser, FOKUS, status for whistleblowerordningen mv.

Borgerråd giverudvalget adskiller sig blandt andet fra et stående udvalg på følgende måde:

- (i) Formanden for Borgerråd giverudvalget er ikke borgmester og er ikke øverste administrative leder for BRF
- (ii) Borgerråd giverudvalget har rådgivende karakter og en begrænset beslutningskompetence
- (iii) Der udbetales ikke vederlag til medlemmerne af Borgerråd giverudvalget.

Medlemmerne i Borgerråd giverudvalget var i perioden 2014 – 2018 følgende:

Susan Hedlund (A), formand
 Ulrik Kohl (Ø), næstformand
 Andreas Kiel (A) (midlertidigt medlem under Yildiz Akdogans orlov)
 Andreas Pourkamali (B)
 Jakob Næsager (C)
 Klaus Mygind (F)
 Finn Rudaizky (O)

De nuværende medlemmer af udvalget er:

Susan Hedlund (A), formand
 Gyda Heding (Ø), næstformand
 Trine Madsen (A)
 Karen Melchior (B)
 Line Ervolder (C)

⁸ Borgerråd giverudvalget bestod oprindeligt af fem medlemmer, men blev i 2010 udvidet med to medlemmer, så udvalget nu består af syv medlemmer fra Borgerrepræsentationen.

Klaus Mygind (F)
Badar Shah (Å)

Kommissorium og forretningsorden for Borgerrådgiverudvalget er vedlagt som bilag 2 og bilag 3.

3.3 Økonomi

BRF har en selvstændig bevilling og et selvstændigt budgetansvar. BRF er underlagt de samme forpligtelser som kommunens syv forvaltninger og Intern Revision med hensyn til budget, regnskab, opfølgning mv. Rammen for budgetforslag vedrørende BRF udarbejdes af Økonomiudvalget⁹.

Budgetrammen for BRF for 2019 er på 9,65 mio. kr. inklusive bevillingen til kommunens whistleblowerordning.

BRF's udgifter til leje af lokaler (inklusive varme) udgjorde i 2018 ca. 1.025.000 kr. Hertil kom udgifter til el (ca. 3.000 kr.) og rengøring (ca. 90.000 kr.).¹⁰

3.4 Historik og udvikling af BRF – udvalgte nedslag

2004: Etablering

Indstilling om etablering af BRF blev vedtaget af Borgerrepræsentationen på et møde 15. januar 2004.

BRF blev formelt etableret pr. 1. juli 2004. Den officielle åbning af BRF var 23. august 2004.

2007: Egen drift-funktion indføres

Som følge af en konkret sag om kritik af forholdene på et plejehjem og et deraf følgende ønske om at indføre et uafhængigt tilsyn på plejehjemsområdet samt i kommunen generelt, besluttede Borgerrepræsentationen at udvide BRF's kompetence med en egen drift-funktion.

2010: Vedtægt

Borgerrådgiverudvalget tilkendegav på et udvalgsmøde 28. august 2009 et ønske om et mere præcist grundlag for BRF's virksomhed i form af en vedtægt. Vedtægten, som trådte i kraft 1. april 2010, medførte også nyskabelser for BRF i form af henholdsvis tilbud om mægling i diskriminationssager og andre konfliktsager mellem forvaltning og en borger, en frist for forvaltningernes besvarelse af BRF's henvendelser samt et krav om, at forvaltningen skal give meddelelse til BRF, hvis en anbefaling eller henstilling fra BRF ikke bliver fulgt.

⁹ Der er tale om en lovpligtig opgave for Økonomiudvalget, jf. styrelseslovens § 37, stk. 1.

¹⁰ Tallene fremgår af BRF's notat af 27. marts 2019 om lokaleudgifter for 2018.

2010: Etablering af diskriminations-hotline

Som følge af en beslutning i Beskæftigelses- og Integrationsudvalget om udmøntning af puljen til bekæmpelse af diskrimination, blev BRF's diskriminations-hotline etableret.

2010: Indførelse af KlarRet

BRF besluttede at indføre KlarRet, som er juridisk guide til kommunens medarbejdere med redegørelse for relevante regler og værktøjer til, hvordan fejl kan undgås eller minimeres. KlarRet udkommer tre gange årligt.

2012: Indførelse af whistleblowerfunktion

Kommunen etablerede i november 2012 en whistleblowerordning i regi af BRF.

2013: Indførelse af "FOKUS"

Borgerrepræsentationen besluttede at indføre FOKUS, som er BRF's evaluering af forvaltningernes indsats for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen. Formålet er blandt andet at vurdere, hvordan forvaltningerne arbejder med at styrke borgernes retssikkerhed og forbedre borgerbetjeningen, og om indsatserne er egnede til at skabe forbedringer. FOKUS gennemføres hvert andet år.

2013: Indførelse af "Måltrettet indsats"

Borgerrådgiverudvalget godkendte, at BRF med tilsynskonceptet Måltrettet Indsats ønskede at ændre sine arbejdsgange og arbejdsform. Måltrettet indsats indebærer, at BRF med hjælp fra forvaltningerne på mere uformel vis søger at finde en hurtig og effektiv løsning på borgernes problemer, så flere sager kan løses med brug af færre ressourcer. Måltrettet Indsats blev fuldt implementeret i 2015.

2018: Etablering af hotline

BRF etablerede en intern juridisk hotline for kommunens medarbejdere, som i tidsrummet 9.00-20.00 kan få råd og vejledning direkte fra BRF.

4. DE RETLIGE RAMMER FOR BRF

4.1 Generelt

De retlige rammer for BRF findes primært i den kommunale styrelseslov, kommunens styrelsesvedtægt og i "Vedtægt for Borgerrådgiveren".

4.2 Styrelsesloven

Styrelseslovens § 65 e giver kommunerne hjemmel til at etablere en borgerrådgiverfunktion, der ikke henhører under de stående udvalg eller økonomiudvalgets umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender.^{11, 12}

Borgerrepræsentationen vil som udgangspunkt kunne overlade opgaverne vedrørende BRF til et stående udvalg eller til forvaltningen. Borgerrepræsentationen kan ifølge forarbejderne også overlade opgaver vedrørende BRF til et særligt udvalg nedsat efter styrelseslovens § 17, stk. 4. Beføjelsen til at ansætte og afskedige BRF's leder (borgerrådgiveren) kan dog ikke delegeres.

Styrelseslovens § 65 e, stk. 4, fastsætter, at en borgerrådgiverfunktion kun kan varetage opgaver vedrørende

- rådgivning og vejledning af borgerne
- tilsyn med kommunens administration.

Af forarbejderne til § 65 e, stk. 4, fremgår blandt andet følgende:

"Borgerrådgiverfunktionens opgaver vil inden for de angivne rammer kunne falde i de to dele, der fremgår af den foreslåede bestemmelse. Den ene del er rådgivning og vejledning af borgere, der retter henvendelse til kommunen, herunder at hjælpe borgere videre i klagesystemet. Den anden del er tilsyn med, at kommunens øvrige administration varetager deres opgaver i overensstemmelse med lovgivningen, god forvaltningsskik, de af kommunalbestyrelsen og udvalgene fastsatte retningslinjer og i øvrigt på en hensigtsmæssig måde. Det vil i forlængelse heraf være naturligt, at borgerrådgiverfunktionen afrapporterer herom til kommunalbestyrelsen og fremkommer med forslag og indstillinger om de skridt, som borgerrådgiverfunktionens konstateringer, måtte give anledning til. Dette kan f.eks. være ændringer i tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen el. lign. Borgerrådgiveren vil ligeledes som led i sit tilsyn kunne vejlede kommunens forvaltning.

Det er kommunalbestyrelsen, som fastsætter, hvad der skal være borgerrådgiverfunktionens opgaver, og de enkelte borgerrådgiverfunktioners opgaver vil ikke nødvendigvis omfatte alle de opgaver, der er nævnt ovenfor."

BRF kan ikke som led i sit tilsyn med den kommunale opgavevaretagelse gribe ind i forvaltningernes sagsbehandling fx ved at ændre en afgørelse.

¹¹ Denne hjemmel fandtes ikke i 2004, da Københavns Kommune som den første kommune i landet etablerede en borgerrådgiverfunktion, hvorfor dette skete efter dispensation fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

¹² | Københavns Kommune, som har en mellemstyreform med delt administrativ ledelse, indebærer dette, at udvalgsformændene ikke har del i den øverste daglige ledelse af BRF, men at denne varetages af Borgerrepræsentationen, jf. også styrelseslovens § 65 e, stk. 3.

Borgerrepræsentationen kan til enhver tid beslutte at nedlægge BRF eller ændre BRF's opgaver¹³.

4.3 Københavns Kommunes styrelsesvedtægt

§ 24 i den gældende styrelsesvedtægt for Københavns Kommune har følgende ordlyd:

"§ 24. Der etableres en borgerrådgiverfunktion, som administreres direkte under Borgerrepræsentationen.

Stk. 2. Borgerrådgiveren skal bistå Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns- og kontrolfunktioner i forhold til udvalg, borgmestre og forvaltninger samt varetage nærmere af Borgerrepræsentationen fastsatte opgaver om borgerrådgivning og borgervejledning samt – som led i kommunens whistleblowerfunktion – modtage, undersøge og videreformidle oplysninger fra kommunens ansatte samt samarbejdspartnere (leverandører) og lignende om grove fejl og forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening.

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

4.4 Vedtægt for Borgerrådgiveren

"Vedtægt for Borgerrådgiveren" ("BRF-vedtægten") trådte i kraft 1. april 2010, men er efterfølgende ændret flere gange efter beslutning fra Borgerrepræsentationen. BRF-vedtægten fastsætter blandt andet bestemmelser vedrørende BRF's opgaver, kompetence, uafhængighed og reaktionsmuligheder. Vedtægten fastsætter også regler om BRF's whistleblowerfunktion og om indgivelse af klage og sagsoplysning.

I det følgende redegør vi nærmere for udvalgte vedtægtsbestemmelser.

Uafhængighed

Det følger af BRF-vedtægtens § 5, at BRF¹⁴ er uafhængig af de stående udvalg, borgmestre og forvaltninger. BRF refererer til Borgerrådgiverudvalget og Borgerrepræsentationen, men fungerer i sit hverv uafhængigt af disse. Borgerrådgiverudvalget og Borgerrepræsentationen kan dog pålægge BRF at gennemføre undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder.

Afgivelse af årlig beretning

Det følger af BRF-vedtægtens § 6, at BRF afgiver en årlig beretning til Borgerrepræsentationen, hvori BRF redegør for sin virksomhed, herunder for eventuelle

¹³ Fremgangsmåden for ændring af kommunens styrelsesvedtægt skal dog følges.

¹⁴ I BRF-vedtægten anvendes primært terminologien "Borgerrådgiveren" og ikke "borgerrådgiverfunktionen". Vi har valgt at anvende benævnelsen "BRF" mest muligt at hensyn til læsevenligheden af rapporten.

forhold som ikke er tilfredsstillende i kommunens sagsbehandling, borgerbetjening mv. BRF kan i den forbindelse fremkomme med forslag og anbefalinger til kommunens politiske ledelse, borgmestre eller forvaltninger.

Kompetence

BRF kan efter BRF-vedtægtens § 7 behandle klager og foretage egen driftundersøgelser vedrørende sagsbehandling, faktisk forvaltningsvirksomhed, personalets adfærd, diskrimination og whistleblowersager.

BRF kan derimod ikke behandle klager over kommunens serviceniveau eller personale- og ansættelsesforhold. Ligeledes kan BRF ikke behandle klager over spørgsmål, der kan indbringes for lovhjemlede klageorganer, eller som er indbragt for det kommunale tilsyn, Folketingets Ombudsmand eller domstolene, eller som er behandlet af Borgerrepræsentationen eller kommunens udvalg.

Opgaver

De overordnede opgaver for BRF er efter BRF-vedtægtens § 8 følgende:

- (i) At bistå borgere, der er utilfredse med Københavns Kommunes handlinger og undladelser, herunder at behandle klager og yde vejledning,
- (ii) at gennemføre undersøgelser af egen drift (konkrete undersøgelser, generelle undersøgelser og inspektioner), og
- (iii) i betryggende rammer at modtage, undersøge og videregive oplysninger modtaget fra kommunens ansatte samt samarbejdspartnere og lignende om grove fejl eller forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening.

Efter BRF-vedtægtens § 16 skal BRF også yde konsultativ bistand til kommunens forvaltninger og medarbejdere, blandt andet ved at give tilbagemeldinger om sine konstateringer og ved vejledning og undervisning.

BRF fungerer således både som klageinstans for borgerne, som tilsyn i forhold til borgmestre, udvalg og forvaltninger og som kommunens interne konsulent.

Klager og undersøgelser

BRF afgør selv, om en klage giver grundlag for en undersøgelse – enten helt eller delvist, jf. BRF-vedtægtens § 10.

BRF kan dog ikke tage stilling til en klage, før den pågældende forvaltning selv har haft mulighed for at svare på klagen.

Efter BRF-vedtægtens § 12 kan BRF undersøge konkrete sager af egen drift, hvis disse er principielle, eller der må antages at være tale om grove eller væsentlige fejl.

BRF kan også gennemføre generelle undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder efter samråd med Borgerrådgiverudvalget. De syv forvaltninger kan i den forbindelse være med til at udpege relevante områder, der kan have gavn af et nærmere eftersyn.

BRF's reaktioner

Det følger af BRF-vedtægtens § 18, at BRF i forbindelse med en sag eller undersøgelse kan udtale kritik eller komme med forslag, anbefalinger eller henstillinger.

BRF's udtalelser er ikke bindende for forvaltningen, men forvaltningen skal meddele BRF, hvis en anbefaling eller henstilling ikke følges.

Whistleblowerfunktion

BRF varetager også kommunens whistleblowerordning. BRF's opgave er i den forbindelse primært at vurdere, om en sag er omfattet af ordningen, samt i bekræftende fald at videresende sagen til behandling hos enten Intern Revision eller den relevante direktion/forvaltning.

BRF-vedtægtens kapitel 7a fastsætter de nærmere regler vedrørende kommunens whistleblowerordning og BRF's opgaver og kompetencer i den forbindelse. Rammerne for whistleblowerfunktionen er nærmere beskrevet nedenfor under pkt. 7.5.1.

BRF-vedtægten er vedlagt som bilag 4.

5. PROCES OG METODE FOR EVALUERINGEN

5.1 Skriftligt materiale

Vi har fra forvaltningerne og fra BRF modtaget og gennemgået det skriftlige materiale¹⁵, som er defineret i Kommissoriet, herunder navnlig BRF's årsberetninger for årene 2014 – 2018, materiale om Borgerrådgiverudvalgets arbejde og beslutninger i perioden 2014 – 2018 samt tidligere gennemførte evalueringer af BRF (både den eksterne evaluering fra 2005 – 2006 og de interne evalueringer foretaget af BRF i 2014 og 2016).

Herudover har vi set 10 tilfældigt udvalgte borgersager (fem interventionssager og fem tilsynssager), og vi har indhentet og gennemgået en række forskellige egen drift-undersøgelser, rapporter, notater, korrespondance mv., som er blevet nævnt i forbindelse med de gennemførte interviews.

Supplerende har vi tilfældigt udvalgt og gennemgået en række yderligere egen drift-undersøgelser, notater mv. udarbejdet af BRF, samt indhentet oplysninger

¹⁵ I nogle tilfælde via links til dokumenter eller adgang til en database.

fra BRF om blandt andet økonomi og medarbejderforhold, ligesom vi har gennemgået materiale vedrørende de retlige rammer for BRF, etableringsgrundlag mv.

Endvidere har vi gennemgået materiale om andre kommuners borgerråd giverfunktioner samt whistleblowerordninger.

Nedenfor under pkt. 6 – 9 har vi inddraget udvalgte dele af det gennemgåede skriftlige materiale i det omfang, vi har vurderet det relevant for evalueringen og de i Kommissoriet rejste undersøgelsestemaer. Tilsvarende har vi lavet vores vurderinger under afsnit 6 – 9 baseret blandt andet på det gennemgåede skriftlige materiale.

5.2 Interviews

Det følger af Kommissoriet, at evalueringen blandt andet skal foretages på baggrund interviews med følgende interessenter:

- de syv borgmestre som øverste administrative ledere af forvaltningerne
- de syv administrerende direktører eller andre medlemmer af direktionerne
- et antal relevante medarbejdere i kommunen
- borgerråd giveren
- alle nuværende medlemmer af Borgerråd giverudvalget
- et antal udvalgte tidligere medlemmer af Borgerråd giverudvalget
- Ældrerådet, Handicaprådet, Udsatterådet og Det Centrale Samarbejdsråd
- et antal borgere
- øvrige relevante interessenter.

Vi har i forbindelse med evalueringen gennemført i alt 52 interviews, herunder med alle syv borgmestre, de syv administrerende direktører og alle nuværende medlemmer af Borgerråd giverudvalget.

Vi har interviewet i alt otte medarbejdere på varierende ledelsesniveau og fra alle syv forvaltninger (to fra Sundheds-og Omsorgsforvaltningen). Medarbejderne er blevet udpeget dels af de administrerende direktører i de respektive forvaltninger, dels af borgerråd giver Johan Busse som værende personer med godt kendskab til BRF. Vi har også interviewet lederen af kommunens Interne Revision.

Vi har interviewet fire tidligere medlemmer af Borgerråd giverudvalget repræsenterende fire forskellige politiske partier, ligesom vi har talt med repræsentanter for henholdsvis Ældrerådet, Handicaprådet, Udsatterådet og Det Centrale Samarbejdsråd. De fire råd har selv besluttet, hvilke repræsentanter de ville stille med til interviewet.

Ud over den borgerinddragelse, der følger af interviews med de ovennævnte råd, har vi gennem BRF bedt borgerne i 10 tilfældigt udvalgte borgersager om at melde tilbage til BRF, hvis borgerne ønskede at deltage i et interview om BRF. Der kom tilbagemelding fra to borgere, som vi efterfølgende har taget kontakt til.

Vi har med borgerrådgiver Johan Busse både afholdt et indledende møde og et interview, ligesom vi har interviewet en jurist ansat hos BRF.

I forhold til andre kommuner med en lignende borgerrådgiverfunktion har vi interviewet borgerrådgivere og kommunaldirektører i Esbjerg Kommune, Lejre Kommune og Odsherred Kommune.

Til brug for evalueringen af whistleblowerfunktionen har vi interviewet chefjuristen i Frederiksberg Kommune, borgerrådgiveren i Odsherred Kommune, borgerrådgiveren i Randers Kommune samt en jurist fra Region Hovedstaden.

Til brug for hvert interview har der været udarbejdet en række spørgsmål, som har taget udgangspunkt i Kommissoriets overordnede undersøgelsestemaer (organisering, opgaver og kompetencer, udvikling af BRF og fysiske rammer). Da nogle interessenter ikke har haft kendskab til alle undersøgelsestemaerne, har vi under disse interviews alene fokuseret på de for interessenten relevante emner (fx håndtering af borgersager eller whistleblowerordningen).

Med henblik på at opnå det bredest mulige input fra interessenterne i forhold til undersøgelsens temaer, er interessenterne ved opstart af hvert interview blevet orienteret om, at oplysningerne fra interviewet ville blive anvendt i anonymiseret form.

Spørgetemaerne har dannet rammerne for interviewene, som også har indeholdt drøftelse af andre emner, som de enkelte interessenter selv har fundet relevante at inddrage i evalueringen. Efter hvert interview har vi sammen med de respektive interessenter gennemgået deres oplysninger og sammenfattet disse i en række hovedsynspunkter og konklusioner.¹⁶

Nedenfor under pkt. 6 – 9 har vi under Kommissoriets undersøgelsestemaer beskrevet vores sammenfatning af synspunkter og konklusioner fra de gennemførte interviews i det omfang dette er vurderet relevant i forhold til Kommissoriets temaer. Tilsvarende har vi lavet vores vurderinger under afsnit 6 – 9 baseret blandt andet på oplysningerne fra de gennemførte interviews.

5.3 Høringsproces

Vi har 25. juni 2019 sendt vores evalueringsrapport til Økonomiforvaltningen.

¹⁶ Denne metode er dog ikke anvendt i interviewene med borgere og repræsentanter fra øvrige kommuner, hvor spørgsmålene har været mere konkrete og emnemæssigt afgrænset.

Økonomiforvaltningen sender herefter i overensstemmelse med Kommissoriet evalueringen i høring med henblik på at indhente bemærkninger.

6. VURDERING AF BRF'S ORGANISERING

6.1 Kommissorium vedrørende organisering

Evalueringen skal i henhold til Kommissoriet belyse:

- om organiseringen af BRF er hensigtsmæssig, herunder
- om Borgerråd giverudvalgets virksomhed generelt er understøttende for opnåelse af formålet med BRF, og
- i hvilket omfang Borgerråd giverudvalget pålægger BRF at iværksætte nærmere undersøgelse af udvalgte forvaltningsområder.

6.2 Hensigtsmæssighed af organisering

6.2.1 Skriftligt materiale

Organiseringen af BRF er reguleret i både styrelsesloven, kommunens styrelsesvedtægt samt BRF-vedtægten. Det følger heraf, at BRF i sin funktion skal være uafhængig af forvaltningerne og den øverste administrative ledelse.

BRF er organiseret direkte under Borgerrepræsentationen, men refererer til Borgerråd giverudvalget. Borgerråd giverudvalget er et § 17, stk. 4-udvalg, der har til opgave at følge BRF's virksomhed.

BRF's rolle er, som det også følger af kommunens styrelsesvedtægt, blandt andet at bistå Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns- og kontrolfunktioner i forhold til udvalg, borgmestre og forvaltninger. Borgerrepræsentationen fastsætter rammerne for BRF's varetagelse af opgaven, mens Borgerråd giverudvalget spiller en væsentlig rolle i forbindelse med prioriteringen af opgaverne.

Rammerne for organiseringen af BRF er nærmere beskrevet i evalueringens afsnit 3 og 4 ovenfor, som vi henviser til, herunder navnlig afsnit 4.1.1 vedrørende styrelseslovens § 65 e.

6.2.2 Hovedsynspunkter og konklusioner fra interviews

Holdningen til den nuværende organisering af BRF fordeler sig i de gennemførte interviews nogenlunde ligeligt i tre grupperinger, hvoraf 1/3 af interessenterne finder den nuværende organisering hensigtsmæssig og velfungerende, 1/3 af interessenterne finder ordningen problematisk og uhensigtsmæssig, mens den sidste 1/3 enten ikke har en holdning til organiseringen eller mangler det fornødne kendskab til at udtale sig om dette.

Blandt de interessenter, der finder organiseringen under Borgerråd giverudvalget hensigtsmæssig og velfungerende, anføres blandt andet, at det er vigtigt

med en politisk ledelse af BRF, herunder så udvalget kan værne om BRF's uafhængighed og integritet samt sikre, at BRF holder sig inden for sit mandat og har den rette balance mellem sine forskellige opgaver. Næsten alle interessenterne i denne gruppering anfører, at der er en god dialog og et godt samspil mellem Borgerrådgiverudvalget og BRF.

De interessenter, der finder den nuværende organisering uhensigtsmæssig/problematisk, peger navnlig på, at udvalgsmedlemmerne ikke har den fornødne rygdækning i deres politiske bagland, og at udvalget er for svagt og i for høj grad lader sig styre af BRF.

Flere interessenter i denne gruppe finder kommunikationen mellem Borgerrådgiverudvalget og de øvrige udvalg samt forvaltningerne for mangelfuld og uhensigtsmæssig og anfører i den forbindelse, at det er problematisk, at medlemmer af Borgerrådgiverudvalget har særviden om konkrete sager, inden medlemmerne af de respektive stående udvalg og Økonomiudvalget får kendskab til disse.

Nogle interessenter har peget på, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis BRF's politiske ophæng er Økonomiudvalget i stedet for Borgerrådgiverudvalget.

6.2.3 *Vores vurdering og anbefalinger*

Det er på grund af størrelsen af Københavns Kommune og antallet af medlemmer i Borgerrepræsentationen efter vores vurdering vigtigt, at BRF er sikret den fornødne politiske forankring gennem et udvalg. Dette navnlig med henblik på at sikre BRF politisk opbakning og nem adgang til det politiske niveau uden at skulle adressere samtlige medlemmer af Borgerrepræsentationen.

Den konkrete organisering med etableringen af et § 17, stk. 4-udvalg indebærer både en række fordele og ulemper.

Vores undersøgelser tyder således på, at Borgerrådgiverudvalget i meget høj grad lægger sig op ad BRF's agendaer, og at Borgerrådgiverudvalget sjældent forholder sig kritisk til BRF's opgavevaretagelse.

Det er imidlertid vores vurdering, at det er naturligt, at Borgerrådgiverudvalget er lydhor over for BRF's forslag til undersøgelser og indsatsområder, da BRF som følge af sin opgavevaretagelse typisk er nærmest til at vurdere, hvor der kan være et behov for indsatser.

Endvidere vurderer vi, at det på grund af karakteren af de opgaver, som BRF er sat i verden for at udføre – og som kan medføre en kritik af kommunens forvaltninger – samt af hensyn til at bevare uafhængighed i funktionen, er en fordel, at BRF har et politisk ophæng i et selvstændigt borgerrådgiverudvalg.

Vi har overvejet, om opgaverne vedrørende BRF mere hensigtsmæssigt kan organiseres på en anden måde, herunder ligge under Økonomiudvalget, idet det bemærkes, at det af forarbejderne til bestemmelsen i styrelseslovens § 65 e

fremgår, at opgaverne vedrørende en borgerrådgivningsfunktion frit kan delegeres, herunder til et stående udvalg, så længe delegationen til enhver tid frit kan tilbagekaldes af kommunalbestyrelsen (Borgerrepræsentationen)¹⁷.

En ændret organisering, hvor opgaverne vedrørende BRF placeres under Økonomiudvalget, kan efter vores vurdering medføre visse udfordringer i relation til BRF's uafhængighed, herunder navnlig i relation til de sager og undersøgelser, der vedrører Økonomiforvaltningen. En organisering under Økonomiudvalget vil endvidere betyde, at BRF mister de fordele, der er forbundet med at have et politisk ophæng i et selvstændigt udvalg alene med fokus på BRF.

Heroverfor står det forhold, at en placering af BRF under Økonomiudvalget formentlig kan sikre en stærkere politisk forankring af BRF.

Øget politisk rammesætning af BRF kan dog også opnås inden for rammerne af den nuværende organisering, herunder ved at Borgerrådgiverudvalget i højere grad, end det tilsyneladende er tilfældet i dag, udnytter sine beføjelser til at fastlægge prioriteringen af BRF's opgavevaretagelse og ressourcer, herunder eksempelvis prioriterer at sikre et bedre samspil mellem BRF og forvaltningerne, en højere grad af læring af de enkelte sager og undersøgelser, samt overholdelse af ansvars- og rollefordelingen i kommunens styreform.

Samlet er det vores vurdering, at begge organiseringsmodeller har fordele og ulemper, at den nuværende organisering indebærer fordele, der er mere tungtvejende end fordelene ved at placere opgaverne under Økonomiudvalget, og at de u hensigtsmæssigheder, der er knyttet til den nuværende organisering, ikke har en sådan karakter, at det i sig selv medfører behov for en ændret organisering.

Vi finder i øvrigt ikke, at andre organiseringsmodeller vil være mere hensigtsmæssige end den nuværende organisering. Dette skyldes navnlig Københavns Kommunes størrelse og styreform.

Det er på den baggrund vores anbefaling, at den nuværende organisering fastholdes, dog således at det kan overvejes at ændre kommissoriet for Borgerrådgiverudvalget og heri tydeliggøre, at udvalget bør spille en aktiv rolle for at sikre, at BRF's behandling af borgersager og udarbejdelse af undersøgelser fører til mere læring og forbedringer i forvaltningerne, samt for at sikre ansvars- og rollefordelingen i kommunens styreform, herunder BRF's opgaver som defineret i styrelsesloven.

¹⁷ Hvis man måtte overveje en organisering af BRF under Økonomiudvalget, anbefaler vi en tilbundsående undersøgelse af, om det i forhold til uafhængigheden for BRF er et problem, at flertallet af medlemmer i kommunens Økonomiudvalg er borgmestre, jf. styrelsesvedtægtens § 12, stk. 1.

6.3 Hvorvidt Borgerråd giverudvalgets virksomhed generelt er understøttende for opnåelse af formålet med BRF

6.3.1 Skriftligt materiale

BRF-vedtægtens § 3 fastsætter formålet med BRF som følger:

- At styrke dialogen mellem borgerne og Københavns Kommune samt at bidrage til sikring af borgernes retssikkerhed i forbindelse med kommunens sagsbehandling og faktiske forvaltningsvirksomhed,
- at gøre det lettere for borgere, brugere og erhvervsdrivende at klage over forhold, der vedrører Københavns Kommune samt medvirke til, at klager bruges konstruktivt til forbedringer af kommunens sagsbehandling og borgerbetjening, og
- i betryggende rammer at behandle oplysninger fra kommunens ansatte samt samarbejdspartnere og lignende med henblik på genopretning af fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening.

6.3.2 Hovedsynspunkter og konklusioner fra interviews

Interessenterne har generelt fundet, at Borgerråd giverudvalgets virksomhed er understøttende for den borgerrelaterede del af BRF's opgavevaretagelse.

Enkelte interessenter har i den forbindelse blandt andet anført, at udvalget respekterer, at det er BRF og borgerne, der styrer, hvilke emner og områder det er centralt at bruge ressourcer på, og at udvalgets vigtigste opgave er at sikre borgerne hjælp.

Nogle få interessenter har anført, at medlemmerne af Borgerråd giverudvalget lægger egne holdninger ind i sagerne, og at udvalgsmedlemmerne til tider har for stort fokus på enkeltstående områder/sager.

Nogle interessenter anfører, at det er Borgerråd giverudvalget, der bestemmer balancen mellem de forskellige opgaver hos BRF, mens andre omvendt anfører, at udvalget burde være mere aktivt og reelt vælge, hvilke undersøgelser BRF skal gennemføre.

Enkelte interessenter anfører, at udvalget bruger for mange ressourcer på at skærme BRF, og at udvalgsmedlemmerne er for meget ambassadører for BRF og for lidt kritiske i forhold til, om BRF bruger sine ressourcer rigtigt.

Nogle få interessenter efterspørger, at Borgerråd giverudvalget – frem for BRF – kommer tættere på forvaltningerne, mens andre finder det naturligt, at Borgerråd giverudvalget har BRF som sit primære fokus.

6.3.3 Vores vurdering og anbefalinger

Som anført ovenfor under pkt. 6.3.1 er formålet med BRF primært følgende:

- (i) At styrke dialogen mellem borgerne og Københavns Kommune
- (ii) at sikre borgernes retssikkerhed
- (iii) at gøre det lettere at klage
- (iv) at medvirke til, at klager bruges konstruktivt til forbedringer af kommunens sagsbehandling og borgerbetjening
- (v) at varetage whistleblowerordningen i betryggende rammer.

Det er ud fra de gennemførte interviews, gennemgang af mødereferater fra Borgerråd giverudvalgets møder i perioden 2014 – 2018, årsberetninger fra BRF og udvalgte undersøgelser vores vurdering, at Borgerråd giverudvalget i sin virksomhed i høj grad understøtter formålet med BRF for så vidt angår punkterne (i) – (iii).

Dette kommer blandt andet til udtryk ved, at Borgerråd giverudvalget som absolut udgangspunkt godkender indstillingerne fra BRF til udvalget, og at BRF i sine indstillinger primært har fokus på borgernes retssikkerhed, klagemulighed og medvirken til at sikre en god dialog mellem kommunen og borgerne.

Det er derimod mere tvivlsomt, hvorvidt Borgerråd giverudvalget understøtter punkt (iv) vedrørende konstruktiv brug af klagerne til forbedring i forvaltningerne.

Det er vedrørende dette punkt vores vurdering, at Borgerråd giverudvalget med fordel kan spille en mere aktiv rolle i forhold til at sikre, at BRF's behandling af borgersager og udarbejdelse af undersøgelser fører til mere læring og forbedringer i forvaltningerne, herunder ved at BRF ikke fokuserer så meget på begåede fejl, men mere på hvad kommunen kan gøre bedre og hvordan.

Dette understøttes også af vores indtryk fra interviews med de andre kommuner om deres borgerråd giverfunktion. Repræsentanterne fra disse kommuner anfører generelt, at tilfredsheden med deres borgerråd giverfunktion i meget høj grad afhænger af funktionens fokus på konstruktiv dialog om læring af både de generelle undersøgelser og de konkrete borgersager, og på hvordan denne læring kan bruges forebyggende og fremadrettet.

For så vidt angår pkt. (v) bemærkes, at vi i forbindelse med vores evaluering ikke har fundet eksempler på, at Borgerråd giverudvalget i sin virksomhed understøtter, at BRF varetager whistleblowerordningen i betryggende rammer, ligesom vi heller ikke har fundet eksempler på det modsatte.

6.4 I hvilket omfang Borgerråd giverudvalget pålægger BRF at iværksætte nærmere undersøgelse af udvalgte forvaltningsområder

6.4.1 Skriftligt materiale

Regulering

De retlige rammer for iværksættelse af undersøgelser vedrørende udvalgte forvaltningsområder følger både af § 2, stk. 3, i kommissoriet for Borgerrådgiverudvalget og af § 12 i BRF-vedtægten.

Kommissoriet for Borgerrådgiverudvalgets § 2, stk. 3, har følgende ordlyd:

"Borgerrådgiverudvalget kan til enhver tid pålægge Borgerrådgiveren at iværksætte nærmere undersøgelse af udvalgte forvaltningsområder. Nærmere undersøgelse af udvalgte forvaltningsområder kan endvidere iværksættes af Borgerrådgiveren efter samråd med Borgerrådgiverudvalget."

BRF-vedtægtens § 12 har følgende ordlyd:

"§ 12. Borgerrådgiveren kan af egen drift optage en konkret sag til undersøgelse, når der må formodes at foreligge et principielt aspekt, eller såfremt der efter de foreliggende oplysninger må antages at være tale om grove eller væsentlige fejl."

Stk. 2. Borgerrådgiveren kan af egen drift gennemføre generelle undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder efter samråd med Borgerrådgiverudvalget."

Referater af møder i Borgerrådgiverudvalget mv.

Det fremgår af mødereferat fra udvalgmøde 22. august 2014, pkt. 5, at BRF og Borgerrådgiverudvalget besluttede at indføre en ny procedure for planlægning og afvikling af egen drift-undersøgelser. Følgende fremgår af mødereferatet om samarbejdet mellem BRF og Borgerrådgiverudvalget i den forbindelse:

"Konkret ligger det i den foreslåede model, at en sag rejses ved, at Borgerrådgiveren skriver til forvaltningen og orienterer om, at der er opmærksomhed på en konkret problemstilling, og at Borgerrådgiveren overvejer at iværksætte en undersøgelse. Forvaltningen skal herefter svare Borgerrådgiveren på basis af en intern undersøgelse."

Borgerrådgiveren kan som altid anmode om en given sags akter med videre. Såfremt forvaltningen selv gennemfører en gennemsigtig undersøgelse, drager relevante konklusioner og gennemfører eventuelle opfølgningstiltag, kan sagen afsluttes uden videre fra Borgerrådgiverens side."

(...)

Det nye i den foreslåede model er, at der – i de tilfælde, hvor forvaltningens egen undersøgelse, konklusion og opfølgning ikke med fornøden sikkerhed kan siges at være tilstrækkelig – sker konsultation af formanden for Borgerrådgiverudvalget, og at Borgerrådgiveren først herefter tager stilling til, om der skal iværksættes en nærmere undersøgelse fra Borgerrådgiverens side."

Det er således besluttet, at udvalgsformanden altid skal inddrages i BRF's beslutninger om at iværksætte undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder.

Det ses herudover af mødereferaterne fra møderne i Borgerrådgiverudvalget, at udvalget som udgangspunkt behandler spørgsmålet om BRF's plan for egen drift-undersøgelser ca. en gang årligt.

Af mødereferaterne fremgår, at BRF – efter høring af forvaltningerne – udarbejder en indstilling til Borgerrådgiverudvalget med henblik på, at udvalget drøfter planen og kommer med eventuelle forslag og ønsker, inden BRF fastlægger den endelige plan for årets egen drift-undersøgelser.

For perioden 2014 – 2018 ses udvalget ikke at have suppleret den af BRF udarbejdede undersøgelsesplan med udvalgets egne forslag og ønsker til egen drift-undersøgelser. Der henvises i den forbindelse til følgende mødereferater fra Borgerrådgiverudvalget:

- Referat af udvalgsmøde 27. marts 2015, pkt. 5
- Referat af udvalgsmøde 20. november 2015, pkt. 6
- Referat af udvalgsmøde 18. november 2016, pkt. 4
- Referat af udvalgsmøde 20. april 2018, pkt. 9
- Referat af udvalgsmøde 19. juni 2018, pkt. 7

Der er én gang i perioden fremsat forslag fra et udvalgsmedlem om iværksættelse af en egen drift-undersøgelse.¹⁸

6.4.2 *Hovedsynspunkter og konklusioner fra interviews*

En del interessenter giver udtryk for, at Borgerrådgiverudvalget ikke er styrende nok i forhold til blandt andet BRF's oplæg til egen drift-undersøgelser, og at udvalget er for lidt kritisk i forhold til, om BRF anvender sine ressourcer rigtigt.

Det anføres i den forbindelse blandt andet, at Borgerrådgiverudvalget bør være mere aktivt og reelt vælge, hvilke undersøgelser der skal gennemføres.

Andre interessenter anfører derimod, at det er Borgerrådgiverudvalget, der prioriterer, hvilke opgaver BRF skal varetage.

Nogle få interessenter anfører, at Borgerrådgiverudvalget respekterer, at det er borgerne og BRF, der bør styre, hvilke emner og områder der er centrale for BRF at behandle.

¹⁸ Medlemsforslag af 16. oktober 2014 fra Finn Rudalzy om BRF's iværksættelse af en egen drift-undersøgelse af den af Socialforvaltningen brugte metode ved måling af overholdelse af tilbagemeldingsgarantien.

6.4.3 Vores vurdering og anbefalinger

En gennemgang af evalueringens skriftlige materiale viser, at Borgerråd giverudvalget kun i meget begrænset omfang pålægger BRF at iværksætte undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder. Udvalget ses således kun én gang i perioden 2014 – 2018 selv direkte at have initieret en undersøgelse.

Undersøgelserne iværksættes således primært efter indstilling fra BRF selv (i planen for de årlige egen drift-undersøgelser) samt ved, at BRF konsulterer udvalgsformanden inden igangsættelse af en undersøgelse.

Det er efter vores vurdering naturligt, at undersøgelserne primært iværksættes på initiativ af BRF, som er den enhed i kommunen, der på det generelle og overordnede plan har mest indsigt i, hvilke generelle sagsområder i kommunen der giver anledning til forvaltningsretlige udfordringer.

Det bemærkes også, at BRF's indstillinger til Borgerråd giverudvalget om de årlige egen drift-undersøgelser sker efter input fra forvaltningerne, og at forvaltningerne således har indflydelse på iværksættelsen af undersøgelserne.

7. VURDERING AF BRF'S KOMPETENCER OG OPGAVER

7.1 Kommissorium vedrørende kompetencer og opgaver

Evalueringen skal i henhold til kommissoriet belyse følgende:

- Om de opgaver, der er fastlagt i styrelseslovens § 65 e, er udmøntet tilstrækkeligt præcist og entydigt i BRF-vedtægten
- om der kan identificeres tilfælde, hvor grænsedragningen mellem BRF's kompetencer og kompetencer for kommunens stående udvalg, forvaltninger og eksterne myndigheder har givet anledning til tvivl
- på hvilken måde BRF har varetaget de opgaver, der er fastlagt i vedtægten for BRF
- om formålet med placeringen af kommunens whistleblowerordning i regi af BRF anses at være opfyldt.

7.2 Hvorvidt opgaverne i styrelseslovens § 65 e er udmøntet tilstrækkeligt præcist og entydigt i BRF-vedtægten

7.2.1 Skriftligt materiale

Styrelseslovens § 65 e

Det følger af styrelseslovens § 65 e, stk. 4, at en borgerråd giverfunktion i en

kommune kun kan varetage opgaver vedrørende rådgivning og vejledning af borgerne og vedrørende tilsyn med kommunens administration.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår blandt andet følgende:

- At borgerrådgiverfunktionens opgaver inden for de angivne rammer vil kunne falde i de to dele, der fremgår af bestemmelsen. Den ene del er rådgivning og vejledning af borgere, der retter henvendelse til kommunen, herunder at hjælpe borgere videre i klagesystemet. Den anden del er tilsyn med, at kommunens øvrige administration varetager deres opgaver i overensstemmelse med lovgivningen, god forvaltningsskik, de af kommunalbestyrelsen og udvalgene fastsatte retningslinjer og i øvrigt på en hensigtsmæssig måde. Det vil i forlængelse heraf være naturligt, at borgerrådgiverfunktionen afrapporterer herom til kommunalbestyrelsen og fremkommer med forslag og indstillinger om de skridt, som borgerrådgiverfunktionens konstateringer, måtte give anledning til. Dette kan f.eks. være ændringer i tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen eller lignende. Borgerrådgiveren vil ligeledes som led i sit tilsyn kunne vejlede kommunens forvaltning,
- at det er kommunalbestyrelsen, der fastsætter, hvad der skal være borgerrådgiverfunktionens opgaver, og
- at fastsættelsen i styrelsesvedtægten af borgerrådgiverfunktionens opgaver skal være i overensstemmelse med det, der fremgår af § 65 e. Beskrivelsen kan godt uddybe borgerrådgiverfunktionens opgaver, men skal under alle omstændigheder kunne rummes indenfor denne beskrivelse. Den nærmere beskrivelse af borgerrådgiverfunktionens opgaver vil kommunalbestyrelsen kunne foretage uden for styrelsesvedtægten.

BRF-vedtægten

BRF's opgaver er beskrevet flere forskellige steder i BRF-vedtægten, men navnlig i vedtægtens §§ 8 og 16, som findes i vedtægtens henholdsvis kapitel 1 og 3.

BRF-vedtægtens § 8 med overskriften "Borgerrådgiverens opgaver" har følgende ordlyd:

"§ 8. Borgerrådgiverens faste tilsyns- og kontrolopgaver består i

- 1) *at bistå borgere, der er utilfredse med Københavns Kommunes handlinger og undladelser, herunder ved*
 - a) *at behandle klager over Københavns Kommune,*
 - b) *at yde vejledning i klagesystemet i sager, der vedrører Københavns Kommune,*
 - c) *at yde hjælp til forståelse af afgørelser mv. fra Københavns Kommune, og*
 - d) *at tilbyde mægling i sager om diskrimination og andre sager, hvor dette antages at kunne løse konflikter mellem forvaltning og borger.*

- 2) *at gennemføre undersøgelser af egen drift vedrørende Københavns Kommune ved*
 - a) *at gennemføre konkrete undersøgelser, jf. § 12, stk. 1,*
 - b) *at gennemføre generelle undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder, jf. § 12, stk. 2,*
 - c) *at foretage inspektioner i Københavns Kommune, jf. § 13.*
- 3) *i betryggende rammer at modtage, undersøge og videregive oplysninger modtaget fra kommunens ansatte samt samarbejdspartnere og lignende om grove fejl eller forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening."*

BRF-vedtægtens § 16 omhandler BRF's konsultative opgaver og findes i vedtægtens kapitel 3 om "Sagens oplysning".

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 16. Borgerrådgiveren skal i konkrete og generelle sager medvirke til at forbedre forholdene for brugerne af Københavns Kommune. Borgerrådgiveren skal i denne forbindelse yde konsultativ bistand til forvaltninger og medarbejdere i kommunen, herunder ved

- 1) *at sikre tilbagemelding til kommunen om sine overordnede konstateringer, jf. § 6,*
- 2) *at tilbyde undervisning til medarbejdere i kommunen,*
- 3) *at yde vejledning om spørgsmål vedrørende sagsbehandling og forvaltningsret mv.,*
- 4) *at yde bistand i forbindelse med projekter o.l. til forbedring af kommunens sagsbehandling og betjening af borgerne og*
- 5) *på anden måde bidrage til konstruktive, fremadrettede initiativer, der kan forbedre sagsbehandlingen og betjeningen af borgerne."*

Den nærmere beskrivelse af BRF's opgavevaretagelse er reguleret i en række af BRF-vedtægtens øvrige bestemmelser, herunder §§ 12 og 13 om egen drift-undersøgelser og inspektioner samt i vedtægtens kapitel 7a om whistleblowerordningen.

Endvidere indeholder BRF-vedtægtens kapitel 1 og 2 om BRF's overordnede funktion og formål også en række bestemmelser, der har snitflader til BRF's opgavevaretagelse, herunder fx bestemmelsen i BRF-vedtægtens § 3, stk. 2, der har følgende ordlyd:

"Borgerrådgiveren skal gøre det lettere for borgere, brugere og erhvervsdrivende at klage over forhold, der vedrører Københavns Kommune samt medvirke til, at klager bruges konstruktivt til forbedringer af kommunens sagsbehandling og borgerbetjening."

7.2.2 Hovedsynspunkter og konklusioner fra interviews

Kun få interessenter har haft en holdning til spørgsmålet om udmøntning af styrelseslovens regler i BRF-vedtægten.

Halvdelen af disse interessenter anfører, at BRF har det forkerte opdrag, og at opgaverne for BRF ikke er defineret rigtigt.

Den anden halvdel mener derimod, at BRF's opgaver er de rigtige, og at opgaverne er korrekt beskrevet og defineret i BRF-vedtægten.

7.2.3 Vores vurdering og anbefalinger

BRF-vedtægten bærer præg af, at vedtægten af flere omgange delvist er ændret som følge af en udvidelse af opgaveporteføljen for BRF.

Det er vores vurdering, at beskrivelsen af opgaverne i vedtægten for BRF med fordel kan systematiseres på en anden måde, herunder navnlig så opgavebeskrivelsen samles og ikke er placeret i forskellige kapitler, som det er tilfældet i dag. Det er således ikke hensigtsmæssigt, at BRF's opgave med at "medvirke til forbedringer" er placeret i vedtægtens kapitel 3 om sagens oplysning, når beskrivelsen af opgaverne for BRF i øvrigt (primært) er placeret i vedtægtens kapitel 1.

Hertil kommer, at BRF's opgaver med at medvirke til forbedringer med fordel kan præciseres i vedtægten, så det tydeliggøres, at det er en vigtig opgave for BRF at komme med forslag til, hvilken læring der bør være af en sag eller en undersøgelse, til hvordan forvaltningen konkret kan forbedre og optimere sin sagsbehandling på det pågældende område, og at BRF også skal anvende sine ressourcer på at bistå forvaltningerne ved implementeringen af nye procedurer mv.

Der henvises i den forbindelse også til forarbejderne til styrelseslovens § 65 e, hvoraf fremgår, at det vil være naturligt, hvis borgerrådgiverfunktionen i forlængelse af sine tilsyn kommer med forslag og indstillinger om de skridt, som borgerrådgiverfunktionens konstateringer måtte give anledning til, fx ændringer i tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen eller lignende.

Ændringen af vedtægten for BRF kan fx ske ved, at vedtægtens § 16 indarbejdes som et nyt pkt. 4 i vedtægtens § 8 på en måde, så vigtigheden af BRF's opgave med at medvirke til forbedringer fremhæves.

- 7.3 Kan der identificeres tilfælde, hvor grænsedragningen mellem BRF's kompetencer og kompetencer for stående udvalg, forvaltninger og eksterne myndigheder har givet anledning til tvivl?

7.3.1 *Skriftligt materiale*

De retlige rammer

Det følger af styrelseslovens § 65 e, stk. 4, at en borgerrådgiverfunktion i en kommune kun kan varetage opgaver vedrørende rådgivning og vejledning af borgerne og vedrørende tilsyn med kommunens administration.

Dette er uddybet i bestemmelsens forarbejder, hvoraf blandt andet fremgår, at en borgerrådgiverfunktion ikke kan varetage opgaver, der ikke er kommunale, herunder opgaver, der er henlagt til en anden myndighed, og at en borgerrådgivers opgaver endvidere ikke vil kunne gøre indgreb i de opgaver, der ved kommunens styrelsesvedtægt er henlagt til Økonomiudvalget eller et stående udvalg.

Om kompetencerne vedrørende tilsynsopgaven er i forarbejderne til § 65 e blandt andet anført følgende:

"Den anden del [af opgavevaretagelsen] er tilsyn med, at kommunens øvrige administration varetager deres opgaver i overensstemmelse med lovgivningen, god forvaltningsskik, de af kommunalbestyrelsen og udvalgene fastsatte retningslinjer og i øvrigt på en hensigtsmæssig måde. Det vil i forlængelse heraf være naturligt, at borgerrådgiverfunktionen afrapporterer herom til kommunalbestyrelsen og fremkommer med forslag og indstillinger om de skridt, som borgerrådgiverfunktionens konstateringer, måtte give anledning til. Dette kan f.eks. være ændringer i tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen eller lignende. Borgerrådgiveren vil ligeledes som led i sit tilsyn kunne vejlede kommunens forvaltning."

Styrelsesvedtægtens § 24, stk. 2, fastsætter følgende om BRF's opgaver:

"Stk. 2. Borgerrådgiveren skal bistå Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns- og kontrolfunktioner i forhold til udvalg, borgmestre og forvaltninger samt varetage nærmere af Borgerrepræsentationen fastsatte opgaver om borgerrådgivning og borgervejledning samt – som led i kommunens whistleblowerfunktion – modtage, undersøge og videreformidle oplysninger fra kommunens ansatte samt samarbejdspartnere (leverandører) og lignende om grove fejl og forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening."

BRF-vedtægtens § 6 fastsætter, at BRF i forbindelse med afgivelse af sin årsberetning kan komme med anbefalinger til det politiske niveau. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 6. Borgerrådgiveren afgiver en årlig beretning til Borgerrepræsentationen, hvor Borgerrådgiveren redegør for sin virksomhed, herunder eventuelle konstateringer af overordnede forhold inden for Borgerrådgiverens kompetence, som ikke er tilfredsstillende i kommunens sagsbehandling, borgerbetjening mv. Borgerrådgiveren kan i den forbindelse fremkomme med forslag og anbefalinger til kommunens politiske ledelse, borgmestre eller forvaltninger. Beretningen offentliggøres."

Behandling af BRF's årsberetning for 2017

I forbindelse med behandlingen af BRF's årsberetning for 2017 indstillede BRF i juni 2018 til Borgerrådgiverudvalget som 2. at-punkt, at Borgerrådgiverudvalget på sit udvalgs møde 19. juni 2018, anmodede Borgerrepræsentationen om følgende (efter forudgående indhentet erklæring fra Økonomiudvalget):

"at tiltræde Borgerrådgiverens anbefaling, herunder om at forvaltningernes øverste ledelser og det politiske niveau løbende tager bestik af de potentielle risikofaktorer, som nye initiativer har eller kan have, således at direktionerne og den politiske ledelse kan træffe kvalificerede beslutninger på et oplyst grundlag."

Borgerrådgiverudvalget besluttede på sit møde 19. juni 2018 at ændre den af BRF indstillede formulering af 2. at-punkt.

Følgende fremgår af mødereferatet herom:

"Et enig udvalg ønskede 2. at -punkt formuleret således:

2. at anmode Borgerrepræsentationen om – efter forudgående indhentet erklæring fra Økonomiudvalget – at tiltræde Borgerrådgiverens anbefaling om løbende juridisk kvalitetssikring, og at opfordre forvaltningerne til at sikre, at det politiske niveau i sager, der behandles politisk forsynes med relevante, kortfattede og klare angivelser af de juridiske rammer og risici, herunder til angivelse af den politiske handlefrihed.

Med denne ændring vedtog et enig udvalg 1. og 2. at - punkt."

Efterfølgende sendte Økonomiforvaltningen Borgerrådgiverudvalgets indstilling til Borgerrepræsentationen med følgende erklæring besluttet på Økonomiudvalgs møde 2. oktober 2018:

"Borgerrådgiverudvalget anbefaler i 2. at-punkt, at forvaltningerne laver løbende juridisk kvalitetssikring og opfordrer samtidig forvaltningerne til at sikre, at det politiske niveau forsynes med relevante, kortfattede og klare angivelser af de juridiske rammer og risici, herunder til angivelse af den politiske handlefrihed.

Økonomiudvalget bemærker, at det i lov om kommunernes styrelse er forudsat, at kommunens forvaltning skal betjene de kommunalpolitiske organer, der i styrelsesloven er tillagt beføjelser i kommunen. Denne betjening omfatter forberedelse og udførelse samt opfølgning på de beslutninger, der træffes af de kommunalpolitiske organer.

Forvaltningen skal sørge for, at sager, der forelægges til beslutning på det politiske niveau, er tilstrækkeligt oplyst. Vurderingen af, om en sag er tilstrækkeligt oplyst, er en retlig vurdering, som baseres på forvaltningens faglighed og ikke på politiske overvejelser.

I forvaltningens forberedelse af alle indstillinger til det politiske niveau er det i kommunestyret forudsat, at der sker en kvalitetssikring af beslutningsgrundlaget, herunder at det er både fagligt og forsvarligt, og at der kun indstilles løsninger, der er både fagligt, juridisk og økonomisk forsvarlige.

Økonomiudvalget deler opfattelsen af, at det er meget væsentligt, at denne kvalitetssikring finder sted, og at det er relevant, at alle forvaltninger løbende har fokus på, at sager, der forelægges de kommunalpolitiske beslutningsorganer, indeholder relevante, kortfattede og klare angivelser af de juridiske rammer og risici.

Økonomiudvalget bemærker imidlertid, at formålet med Borgerrådgiverfunktionen i Københavns Kommune er at styrke dialogen mellem borgerne og Københavns Kommune samt at bidrage til sikring af borgernes retssikkerhed i forbindelse med kommunens sagsbehandling og faktiske forvaltningsvirksomhed, jf. § 3 i Borgerrådgiverens vedtægter om 'Formålet med Borgerrådgiveren'.

Forhold vedrørende den konkrete udformning og oplysningerne i forvaltningernes indstillinger til kommunens politiske ledelse er ikke en del af Borgerrådgiverens opgaver som er beskrevet i Vedtægt for Borgerådgiveren.

Økonomiudvalget indstiller på baggrund af heraf, at indstillingens 2. at-punkt med formuleringen:

"2. at anmode Borgerrepræsentationen om – efter forudgående indhentet erklæring fra Økonomiudvalget – at tiltræde Borgerrådgiverens anbefaling om løbende juridisk kvalitetssikring, og at opfordre forvaltningerne til at sikre, at det politiske niveau i sager, der behandles politisk forsynes med relevante, kortfattede og klare angivelser af de juridiske rammer og risici, herunder til angivelse af den politiske handlefrihed."

udgår fra indstillingens at-punkter, jf. "Oversigt over politisk behandling."

Socialdemokraterne, Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre, SF, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti afgav ved udvalgsbehandlingen følgende protokolbemærkning:

"Partierne opfordrer udvalgene til at pålægge fagforvaltningerne at gennemgå deres forvaltningspraksis, så det sikres, at det politiske niveau i sager, der behandles i fagudvalgene forelægges kortfattede, relevante og klare juridiske angivelser af det politiske handlerum."

Partierne videreførte deres protokolbemærkning, da Borgerrepræsentationen på møde 11. oktober 2018 godkendte indstillingen.

Årsberetningen for 2018

Følgende fremgår af BRF's årsberetning for 2018, side 23 og 24:

"Udvalget er desuden, som det også fremgår af fokusområderne ovenfor, optaget af sammenhæng, samarbejde og koordination i kommunens sagsbehandling. Udvalget overvejer i den forbindelse at stille forslag om en ændring af vedtægt for Borgerrådgi-veren med henblik på at give Borgerrådgi-veren mulighed for at forpligte kommunens forvaltninger til at samarbejde med hinanden i konkrete sager."

7.3.2 *Hovedsynspunkter og konklusioner fra interviews*

De fleste interessenter kan ikke komme på situationer, hvor BRF har overskredet sine kompetencer.

En række interessenter har anført, at BRF i forbindelse med sin indstilling vedrørende årsberetningen for 2017 er gået ud over sine kompetencer og i den situation ikke har holdt sig inden for sit mandat.

Nogle få interessenter har anført, at der i den seneste tid har været flere situationer, hvor BRF er gået ud over sit mandat og ikke har forstået rammerne for sin funktion. Der er fx blevet peget på en sag, hvor BRF har rejst en sag vedrørende kompetencefordelingen mellem to forvaltninger, og en sag hvor BRF har haft en holdning til den økonomiske prioritering af et sagsområde.

7.3.3 *Vores vurdering og anbefalinger*

Vi har ved vores gennemgang af materiale observeret indstillingen vedrørende 2017-beretningen som et eksempel på, at der i forbindelse med Økonomiudvalgets oversendelse af sagen til Borgerrepræsentationen er opstået tvivl om kompetencen for BRF.

Vi skal i den forbindelse bemærke, at det fremgår, at den endelige ordlyd af indstillingen til Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen blev formuleret af Borgerrådgi-verudvalget og ikke af BRF.

Den tvivl om kompetencen, der er opstået, kan formentlig henføres til den meget åbne ordlyd af BRF-vedtægtens § 6, hvorefter BRF i forbindelse med sin årsberetning kan komme med forslag og anbefalinger til kommunens politiske ledelse, borgmestre eller forvaltninger.

Forslag og anbefalinger efter § 6 kan dog alene ske inden for rammerne af BRF's kompetence.

Herudover ses der også i årsberetningen for 2018 at være et eksempel på tvivl om BRF's kompetence, når det anføres, at Borgerrådgiverudvalget overvejer at stille forslag om at ændre BRF-vedtægten, så BRF kan forpligte forvaltningerne til at samarbejde om konkrete sager.

Det er efter vores vurdering stærkt tvivlsomt, om en sådan ændring af BRF-vedtægten ligger inden for rammerne af styrelseslovens regler vedrørende BRF's kompetence.

De to eksempler peger på, at Borgerrådgiverudvalget bør have mere fokus på, at BRF ikke har kompetence vedrørende de opgaver, der hører under Økonomiudvalget og de stående udvalg.

Vi har ikke observeret andre oplagte eksempler på, at grænsedragningen mellem BRF's kompetencer og kompetencer for kommunens stående udvalg, forvaltninger og eksterne myndigheder har givet anledning til tvivl.

7.4 **På hvilken måde har BRF varetaget de opgaver, der er fastlagt i BRF-vedtægten?**

7.4.1 *Skriftligt materiale*

Der er ovenfor i evalueringens pkt. 4.1.3 og pkt. 7.2.1 nærmere redegjort for vedtægtens beskrivelse af opgaverne for BRF, hvorfor vi vedrørende opgavebeskrivelsen henviser til disse afsnit.

Vi har i forbindelse med evalueringen gennemgået et omfattende antal dokumenter og redegør i det følgende for vores hovedkonklusioner fra gennemgangen af det skriftlige materiale.

Ekstern kommunikation

Vores gennemgang har blandt andet omfattet BRF's kommunikationsstrategi, avisartikler og BRF's Facebook-side.

Det er vores opfattelse, at BRF i sin eksterne kommunikation overordnet fremtræder saglig, har fokus på borgernes retssikkerhed og på at øge borgernes kendskab til BRF.

Vi har dog også fundet eksempler på, at BRF i sin eksterne kommunikation anvender en sprogbrug, der kan opfattes som unødvendigt negativ, og som giver indtryk af en afstandtagen fra kommunens forvaltninger og som har stor fokus på at fremhæve forvaltningernes fejl frem for, hvad kommunen vil ændre og forbedre.

Ex:

Uddrag fra opslag på BRF's Facebook-side 4. september 2018:

" (...) Borgerrådgiveren bad derfor Kultur- og Fritidsforvaltningen, som Københavns Borgerservice hører under, om at afklare spørgsmålet og oplyse, hvad oplysningerne eventuelt gav forvaltningen anledning til.

Borgerrådgiveren modtog et kortfattet svar, hvoraf Borgerrådgiveren må forstå, at borgerservice generelt ikke har haft praksis for at journalisere dokumenter, der er modtaget med henblik på videresendelse, men at Københavns Borgerservice fremadrettet vil sikre, at der sker journalisering.

Borgerrådgiveren har fundet det meget beklageligt, at det ikke er sket tidligere. Borgerrådgiveren er ikke oplyst om omfanget af den manglende journalisering, men antager at det drejer sig om et stort antal tilfælde. (...)." (Vores understregninger)

Borgersager

Vores gennemgang af 10 tilfældigt udvalgte borgersager viser generelt, at BRF på det forvaltningsretlige område har et meget højt fagligt niveau.

I relation til borgerne agerer BRF professionelt, sagligt og objektivt, herunder med en klar kommunikation om rammerne for sagerne.

BRF fremstår serviceminded og har fokus på at møde borgerne i øjenhøjde samt på at tilbyde borgerne gode rammer for sin bistand, hvis borgeren måtte have brug for dette, fx i form af et fysisk møde eller bistand til at udfylde et skema.

BRF vurderes at have en god prioritering af, hvilke sager det ud fra ressource-mæssige hensyn giver værdi at behandle, og hvilke sager BRF omvendt ikke bør anvende sine ressourcer på.

I relation til forvaltningerne kan tonen i enkelte tilfælde være lidt kontant, men det er vores vurdering, at dette efter omstændighederne kan være nødvendigt for at sikre sagens fremdrift, og at kommunikationen fra BRF i denne kontekst derfor ikke nødvendigvis er uproportional.

Egen drift-undersøgelser

Det er vores vurdering, at BRF i sine egen drift-undersøgelser generelt har et højt fagligt niveau på det forvaltningsretlige område, og at BRF er god til at have fokus på borgernes retssikkerhed i sine undersøgelser.

Vi finder generelt, at undersøgelsesrapporterne er meget lange og med fordel kunne forkortes og struktureres på en måde, så konklusioner og den eventuelle videre proces fremtræder tydeligere.

Det er endvidere vores vurdering, at der er meget skriftlighed og formalia forbundet med undersøgelserne, og at BRF med fordel kunne have mere fokus på dialog med forvaltningerne, kortere sagsforløb og det fremadrettede fokus i forhold til læringen af undersøgelsen. Hermed kan undersøgelserne efter vores vurdering med stor sandsynlighed blive mere værdiskabende og samtidigt også mindre ressourcekrævende.

Undersøgelserne er i enkelte tilfælde i meget høj grad fokuseret på fejl frem for at understøtte fremadrettet optimering af sagsområdet. I enkelte rapporter er der endvidere anvendt en sprogbrug, der vurderes at være unødvendigt negativt og værdiløst, uanset antallet af konstaterede fejl.

Ex.:

Uddrag af endelig undersøgelsesrapport fra maj 2017 om kvaliteten af sagsbehandling og myndighedsudøvelsen i borger-center børn og unge:

"Resultatet er overraskende og nedslående i lyset af, at ledelsen i Socialforvaltningen og Borger-center Børn og Unge, som nævnt indledningsvist, gennem de seneste år flere gange er blevet gjort opmærksom på kvaliteten i sagsbehandlingen i Borgercenter Børn og Unge – herunder gennem Borgerrådgiverens undersøgelser – og har iværksat tiltag, som skulle rette op.

På baggrund af undersøgelsen af de 77 børns sager har jeg udtalt følgende kritik:

- *Jeg finder det stærkt kritisabelt, at børnefaglige undersøgelser ikke er udarbejdet inden anbringelsen i 4 ud af 5 tilfælde, hvor undersøgelsen skal foreligge (22 ud af 27 børns sager).*
- *Jeg finder det stærkt kritisabelt, at børnefaglige undersøgelser helt mangler i hver sjette sag (14 ud af 77 børns sager).*

(...)

- *Jeg finder det meget beklageligt, at forvaltningens begrundelse er mangelfuld i halvdelen af de afgørelser om valg af anbringelsessted, som forvaltningen har truffet (4 ud af 8 afgørelser).*
- *Jeg finder det stærkt kritisabelt, at der i henvend hver tredje sag kan konstateres eller ses konkrete tegn på, at forvaltningen har overskredet sin kompetence, tilsidesat hjemmelskravet, omgået reglerne om anbringelse, tilsidesat pligten til at være objektiv og upartisk, udøvet magtfordrejning eller ikke har handlet rettidigt (23 ud af 77 børns sager).*

Ikke en eneste af børnenes sager lever op til alle de sagsbehandlingsmæssige krav, som er inddraget i Borgerrådgiverens undersøgelse. Der er således fejl i 100 % af sagerne.

(...)

Jeg finder samlet set sagsbehandlingen i de 77 børns sager helt uantagelig." (Vores understregning)

Typisk finder vi dog, at både sprogbrug og vægtningen af kritikken i undersøgelsesrapporterne er mere balanceret og konstruktiv end ovennævnte eksempel giver udtryk for.

Ex:

Uddrag fra endelig undersøgelsesrapport fra oktober 2016 om overskuelighed i digitale post-løsninger til kommunikation med kommunen:

"Det er Borgerrådgiverens vurdering, at der fra både Økonomiforvaltningens og Kultur- og Fritidsforvaltningens side er fokus på de områder, forvaltningerne hver især oplyser at have ansvar for. Det er dog samtidig Borgerrådgiverens vurdering, at den decentrale placering af en stor del af opgaverne i relation til de kontaktflader, borgerne møder, kan have en negativ indvirkning på opfyldelsen af målet om at gøre det nemt at være digital københavnere.

Borgerrådgiveren gør opmærksom på følgende opmærksomhedspunkter/risici, som forvaltningerne bør være opmærksomme på i forhold til målsætningen om at gøre det nemt at være digital københavnere:

- *Risiko for at borgerne ikke kan overskue de digitale kontaktflader på kk.dk og borger.dk*
- *Risiko for at borgerne ikke finder rette digitale kontakt og anvender en anden kanal i stedet eller vælger en forkert kontakt, som genererer ekstraarbejde i forvaltningen og ventetid for borgerne*
- *Risiko for at borgerne møder løsninger, der ikke virker, uden at de gøres opmærksom på det, når de sidder klar og forsøger sig frem*
- *Risiko for at borgerne, når de har mødt fejl flere gange, opgiver at kommunikere digitalt med kommunen*

Samlet set er det Borgerrådgiverens vurdering, at der er betydelig risiko for, at borgernes motivation for at være digitale københavnere svækkes, fordi det ikke er tilstrækkeligt overskueligt og nemt."

Årsberetninger

Det er vores vurdering, at der i BRF's årsberetninger generelt er stort fokus på at påpege og fremhæve fejl, og at tonen i årsberetningerne ikke altid er egnet til at fremme et konstruktivt samarbejde mellem BRF og forvaltningerne.

Ex:

Uddrag fra årsberetning fra BRF for 2016:

"Når det daglige møde med borgerne og erfaringerne fra dialogen med forvaltningerne kombineres med de hårde data fra statistikken, tilsynssager mv., er den generelle vurdering, at der i 2016 var udfordringer i en række sager i forhold til kommunens ønske om at levere god borgerbetjening og lovmedholdelig administration og sagsbehandling.

Nogle af de store reformer på beskæftigelsesområdet gav en nedgang i kvalitetsniveauet, bl.a. med længere sagsbehandlingstider i sager om kontanthjælp i Ydelsesservice under Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen som krævede en særlig indsats. I en periode resulterede det i problemer for borgerne, at adgangen til forsørgelsesydelse ikke var hurtig nok. Markant var også, at udfordringerne med at sikre kvaliteten i Borgercenter Handicap under Socialforvaltningen voksede. I en redegørelse af 1. marts 2017, som omfattede en periode fra 1. oktober 2016, anførte Borgerrådgiveren følgende på baggrund af blandt andet 41 konkrete henvendelser fra utilfredse borgere:

"Eftersom de 41 henvendelser ikke dækker hele feltet af utilfredse borgere, er Borgerrådgiverens vurdering for det første:

- at forvaltningen med stor sandsynlighed i et større antal sager ikke effektivt yder handicappede borgere og deres familier den borgerbetjening og sagsbehandling, de har behov for og krav på (hvilket giver øget risiko for, at borgerne heller ikke modtager den hjælp, de måtte have krav på),

Og for det andet:

- at en del borgere med sikkerhed får oplevelsen af kommunen som en modpart og i en del tilfælde, at de ikke alene skal slås med de daglige udfordringer ved handicap, men også med det kommunale system.

Den oplevede borgerservice blandt de 41 borgere (og familier) ses aktuelt at være på et lavt niveau, og den bagvedliggende sagsbehandling vurderes på en række punkter at lide af væsentlige mangler og/eller mangel på effektiv styring. Omfanget kan ikke opgøres præcist, men det er Borgerrådgiverens vurdering at omfanget er væsentligt."

Også i Borgercenter Børn og Unge under Socialforvaltningen viste der sig væsentlige problemer med kvaliteten af sagsbehandlingen og betjeningen af borgerne.

Borgerrådgiveren iværksatte blandt andet på baggrund af en række enkelt-sager en større undersøgelse af området i 2016. Undersøgelsen gav anledning til, at Socialforvaltningen selv iværksatte en forundersøgelse, som afdækkede en lang række mangler i centrets sagsbehandling og gav anledning til en omfattende handleplan for genopretning af myndighedsarbejdet i centret. Borgerråd-

giverens undersøgelse, som går i dybden med udfordringerne, var under udarbejdelse ved deadline for denne beretning, men de foreløbige konklusioner bekræfter meget store udfordringer i centret i forhold til effektiv og lovmedholdelig sagsbehandling."

Det er ud fra vores interviews med andre kommuner om deres borgerrådgiverfunktioner vores vurdering, at det ville styrke samarbejdet mellem BRF og forvaltningerne og give BRF en større værdi for kommunen, hvis fokus i højere grad er på læring, og på hvad der konkret kan og skal forbedres i forvaltningerne.

Ex:

Uddrag fra årsberetning for 2017 fra borgerrådgiveren i Odsherred Kommune:

"Den kommunale forvaltning er de senere år blevet mere og mere specialiseret. Adskillige undersøgelser påviser, at den specialisering og siloopdeling for mange sagers vedkommende gør det vanskeligt at efterleve lovgivningens krav til en helhedsorienteret sagsbehandling.

Denne specialisering finder ikke kun sted internt i kommunen, men også ved at opgaver overflyttes til fx Udbetaling Danmark og andre myndigheder. Kommunens pligt til at vejlede borgeren og kravet om en helhedsorienteret indsats, udfordres til tider yderligere af de digitale selvbetjeningsløsninger, hvor der ikke er en personlig kontakt med borgeren og derved en mere naturlig mulighed for at se på borgernes situation i sin helhed.

Jeg har mødt mange eksempler på borgere i det forgange år, som netop sætter fingeren på disse udfordringer i deres møde med Odsherred Kommune. Det kan bl.a. medføre lang sagsbehandlingstid eller at borgeren ikke vejledes om sine muligheder for hjælp, men der er også mange eksempler på i forvejen udfordrede borgere, som bliver så at sige ankerpersoner på deres egen sag.

Min anbefaling til administrationen er derfor, at den stædigt og målrettet arbejder videre med de allerede gode initiativer, der er sat i værk for at styrke det koordinerede samarbejde mellem centre om de borgere, hvis problemstillinger går på tværs og hvor de brede vurderinger af deres sager er nødvendig.

Desuden er det min anbefaling, at administrationen udnytter det potentiale, som jeg ser, at Odsherred Kommune har for at blive en kommune, hvor der ikke er langt fra den ene sagsbehandlers dør til den andens, og hvor man udnytter mulighederne for både uformelle og formelle samarbejdsstrukturer, der kan optimere sagsbehandlingen, især for de udsatte borgere."

Årsberetningen for 2018, som blev behandlet af Borgerrådgiverudvalget 16. maj 2019, ses dog at have en markant anden stil end årsberetningerne for 2014 – 2017, herunder fordi årsberetningen for 2018 ikke på samme måde som tidligere har fokus på forvaltningernes fejl, men derimod på samarbejde og læring. Dette må anses som positivt.

Ex:

Uddrag fra årsberetningen for 2018, side 40:

"I en stor kommune (...) er fejl uundgåelige, men meget er vundet, hvis vi hurtigt og enkelt kan få fejlene rettet og tage den læring, som et forløb kan give og så komme videre."

BRF anfører flere steder i årsberetningen for 2018 sit eget bud på, hvordan BRF's indsats efterspørges af forvaltningerne.

Ex:

Uddrag fra årsberetningen for 2018, side 13:

"Den uformelle telefoniske bistand og rådgivning bidrager til at skabe og bevare gode samarbejdsrelationer mellem Borgerrådgiveren og medarbejderne i forvaltningerne, bl.a. ved at nedbryde eventuelle forestillinger om Borgerrådgiveren som en enstregen og formel tilsyns- og kontrolfunktion."

"Borgerrådgiverens bistand og rådgivning er meget efterspurgt og er gratis for forvaltningerne."

Uddrag fra årsberetningen for 2018, side 14:

"Borgerrådgiverens sparring og vidensdeling er eftertragtet."

Der ses generelt ikke at være sammenfald mellem det af BRF anførte om efterspørgsel af BRF's ydelser fra forvaltningerne, og det af forvaltningerne selv anførte herom under de gennemførte interviews.

FOKUS

Det er vores vurdering, at BRF inden for de politisk vedtagne rammer for FOKUS-evalueringerne gør et godt og grundigt stykke arbejde, og at den anvendte metode med klassificeringer (rød, gul og grøn) er egnet til nemt at skabe overblik over indsatserne.

Det er positivt, at FOKUS er med til at sætte fokus på de respektive forvaltningers opmærksomhed på kvaliteten i forvaltningens sagsbehandling samt på identifikation af indsatsområder.

Det er imidlertid vores vurdering, at arbejdet med FOKUS-evalueringerne er relativt omfattende og ressourcekrævende både for BRF og forvaltningerne, og at det er tvivlsomt, om udbyttet af evalueringerne står mål med ressourceforbruget. Det skyldes, at evalueringerne beror på skønsmæssige vurderinger, ikke giver et samlet og fuldstændigt billede af sagsbehandlingen i forvaltningerne, og fordi evalueringerne ikke siger noget om den konkrete kvalitet i forvaltningens sagsbehandling. Det er endvidere en svaghed ved FOKUS, at der i en vis grad er tale om selv-evaluering fra forvaltningernes side.

KlarRet

BRF udsender tre gange årligt KlarRet, som er en vejledning til kommunens ansatte om udvalgte juridiske emner.

Det er vores vurdering, at KlarRet har et højt fagligt niveau, at vejledningerne er operationelle og pragmatiske, herunder fordi reglerne belyses med gode og relevante eksempler, og fordi vejledningerne giver sagsbehandlerne et godt overblik samt forståelse for formålet med reglerne.

7.4.2 *Hovedsynspunkter og konklusioner fra interviews*

De fleste interessenter anfører, at det er vigtigt for kommunen at have en borgerrådgiverfunktion af hensyn til borgerne. Der peges også på, at det er en stor hjælp for forvaltningerne, at vanskelige/konfliktede sager kan henvises til BRF.

Mange interessenter finder, at BRF's varetagelse af **borgersagerne** fungerer godt, og at borgerne generelt er meget tilfredse med BRF. Særligt er der stor tilfredshed med "Målrettet Indsats" og den hurtige og uformelle tilgang til sagerne, som konceptet har medført. Flere anfører, at borgersagerne er det vigtigste område, og at der godt kunne bruges flere ressourcer her. Det er opfattelsen, at borgerne har tillid til BRF og respekt for fagligheden i BRF.

Mange interessenter peger på, at **egen drift-sagerne** ikke fungerer optimalt. Det anføres i den forbindelse blandt andet, at der mangler proportionalitet mellem indsats og udbytte, at der mellem BRF og forvaltningerne gensidigt mangler forståelse for hinandens rammer, og at der er for meget "juristeri" og unødigt fokus på formalia og på at finde fejl frem for løsninger. Flere interessenter peger på, at BRF ikke har forståelse for forvaltningernes vilkår eller for de store ressourcetræk, som undersøgelserne medfører for forvaltningerne. Enkelte interessenter anfører, at anbefalingerne i undersøgelsesrapporterne ikke er anvendelige for forvaltningerne, og at undersøgelserne mister deres aktualitet på grund af for lange undersøgelsesforløb.

Enkelte interessenter sætter meget stor pris på den del af BRF's opgavevaretagelse, der vedrører **rådgivning, vejledning og undervisning** af den øvrige del af kommunen. De fleste interessenter oplever imidlertid ikke, at denne funktion er værdiskabende. Der peges af flere på, at der generelt i forvaltningerne er en modvilje mod at bruge BRF som rådgiver. Det anføres i den forbindelse blandt andet, at der i forvaltningerne ikke altid er den fornødne tillid til BRF, og at det kan opleves som usikkert, om en henvendelse om vejledning vil medføre en kritisk undersøgelse. Mange interessenter peger på, at det fungerer bedre, når de retter henvendelse til Intern Revision frem for BRF, herunder fordi Intern Revision i væsentlig højere grad end BRF er indstillet på at yde konstruktiv rådgivning og bistå med den fremadrettede proces.

Flere interessenter peger på, at BRF er for kritisk i sin sprogbrug og har et unødigt fokus på at finde mange fejl og udstille disse, hvilket ikke motiverer til et konstruktivt samarbejde.

En del interessenter fremhæver, at BRF har et højt fagligt niveau, mens enkelte finder, at BRF mangler kompetencer, når det kommer til den mere fagspecifikke jura i de enkelte forvaltninger.

Vores interviews med andre kommuner viser, at borgerrådgiverfunktionen i de øvrige kommuner fungerer godt, når den er baseret på konstruktivt samarbejde og dialog med forvaltningerne, frem for fokus på at finde fejl eller blive alt for "juristet".

7.4.3 Vores vurdering og anbefalinger

Det er vores vurdering, at der overordnet er stor tilfredshed med, at Københavns Kommune har en stærk og ressourcemæssigt prioriteret BRF, og at stort set alle interessenter ønsker at bevare BRF.

Den del af BRF's opgavevaretagelse, der omhandler **borgersagerne** fungerer rigtig godt, og der er over hele linjen stor tilfredshed med BRF's indsats her. BRF leverer et godt stykke arbejde med grundighed og et højt fagligt niveau. Tilfredsheden skyldes i høj grad også, at BRF via Målrettet Indsats har sat fokus på at løse sagerne hurtigt og uformelt.

Egen drift-delen er præget af, at rigtig mange interessenter mener, at undersøgelserne medfører for store ressourcetræk, og at BRF har for stor fokus på at finde fejl frem for at være løsningsorienteret. Det er vores vurdering, at egen drift-delen vil være mere værdiskabende, hvis BRF har større fokus på, hvordan undersøgelserne bliver mere konkret anvendelige for forvaltningerne og bedre kan understøtte læring og forebyggende tiltag. BRF bør endvidere blive bedre til at indgå i konkret dialog med forvaltningerne og undgå for meget skriftlighed og negativ sprogbrug, som opleves at tage unødigt tid og skabe unødigt afstand mellem BRF og forvaltningerne. Undersøgelserne bør have mere fokus på, hvad der fremadrettet kan gøres bedre og hvordan, frem for fokus på fejl og formalia i det bagudrettede.

Eksempelvis kunne den nuværende arbejdsmetode ændres fra udarbejdelse af store og omfattende opgørelser med fokus på antal fejl til en metode med hurtig konstatering – og anerkendelse i forvaltningen – af, at der er et problem, hvorefter forvaltningen og BRF i en konkret og hurtig dialog udpeger de forhold, der skal ændres, samt de tiltag, der i den forbindelse er nødvendige. Dette vil efter vores vurdering være mere værdiskabende end tid anvendt på statistik over fejl, omfattende rapportskrivning og lange høringsforløb over, hvad forvaltningen har tænkt sig at gøre.

Dette understøttes af vores drøftelser med andre kommuner, hvor det er tydeligt, at BRF fungerer rigtig godt i de kommuner, hvor BRF har mindre fokus på skriftlig dokumentation af begåede fejl, og i stedet opererer ud fra en mere dialogbaseret tilgang til opgaven og sammen med forvaltningerne drøfter læringen af de sager, der har medført klager, og konkret og hurtigt medvirker ved tilrettelæggelsen af de fremadrettede procedurer.

Anvendelsen af BRF til **rådgivning, vejledning og undervisning** kan efter vores vurdering optimeres og udnyttes bedre, herunder så BRF i højere grad vil blive benyttet som sparringspart og underviser, end det er tilfældet i dag. Det er i den forbindelse vores vurdering, at konsulentfunktionen alene kan lykkes, hvis samarbejdet mellem BRF og forvaltningerne forbedres, herunder på en måde, hvor der i højere grad end i dag er fokus på, at man skal "spille hinanden bedre", og hvor der fra BRF's side er en bedre forståelse af, at man – trods uafhængighed i funktionen – er en del af kommunen. Det er i den forbindelse også afgørende, at der i direktionerne er en opbakning til BRF, som kan understøtte samarbejdet mellem forvaltningerne og BRF.

Vi finder, at der generelt er diskrepans mellem det af BRF anførte i årsberetningen for 2018 vedrørende forvaltningernes efterspørgsel af ydelser fra BRF, og forvaltningernes vurdering af samme.

Det er vores anbefaling, at BRF anvender færre ressourcer på omfattende skriftlige egen drift-undersøgelser og flere ressourcer på rådgivning af og dialog med forvaltningerne på en måde, hvor der i højere grad end i dag er fokus på læring af behandlede klagesager og forbedring af sagsbehandlingen, herunder også fokus på hvordan BRF konkret kan bistå forvaltningerne med at implementere konkrete forbedringstiltag.

BRF bør – som Intern Revision og borgerrådgiverfunktionen i de øvrige kommuner, vi har talt med – have fokus på samarbejdet med forvaltningerne og værdiskabelse, herunder ved at være mere dialogbaseret og medvirke til at gennemføre hurtige forandringer i de processer, der ikke fungerer i forvaltningerne.

BRF bør fortsætte med vejledninger som KlarRet og eventuelt lave flere indsatser af denne karakter, da dette i høj grad opleves som værdiskabende, mens det bør overvejes, om ressourcetrækket i forbindelse med FOKUS står mål med udbyttet, eller om ressourcerne kan udnyttes bedre på anden vis.

Forvaltningerne bør være opmærksomme på, at samarbejdet med BRF alene kan fungere, hvis der i forvaltningerne – herunder i direktionerne – er den fornødne opbakning til BRF.

7.5 Hvorvidt formålet med placeringen af kommunens whistleblowerordning i regi af BRF anses at være opfyldt

7.5.1 Skriftligt materiale

Whistleblowerordningen i Københavns Kommune

Borgerrepræsentationen besluttede 20. juni 2012 at etablere en whistleblowerordning i regi af BRF.

Baggrunden for placeringen af whistleblowerordningen i regi af BRF er nærmere beskrevet i notat udarbejdet af BRF og vedlagt som bilag 1 til indstillingen til Borgerrepræsentationen.

Af notatet fremgår, at *"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 opgaven forankres i et uafhængigt forum direkte under det politiske niveau."*

Whistleblowerordningen trådte i kraft 1. oktober 2012.

I forbindelse med whistleblowerordningens ikrafttræden blev BRF-vedtægten ændret, og whistleblowerordningen og BRF's opgaver i den henseende indsat i BRF-vedtægtens §§ 2a og 2b samt kapitel 7a.

Det fremgår af BRF-vedtægtens § 2a, at formålet med whistleblowerfunktionen er at sikre, at kommunens ansatte, samarbejdspartnere og lignende har adgang til at videregive oplysninger om grove fejl eller forsømmelser eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening. Whistleblowerfunktionen skal endvidere bidrage til forbedringer af kommunens administration og borgerbetjening og skal sikre, at kommunens ansatte uden at frygte for negative ansættelsesretlige reaktioner og lignende kan videregive information om fx lovovertrædelser og manglende efterlevelse af juridiske forpligtelser, fare for enkeltpersoners sundhed og sikkerhed, fare for miljøet, tilfælde af omsorgssvigt og lignende.

Efter BRF-vedtægtens § 2b skal BRF sikre, at oplysninger om grove fejl eller forsømmelser eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser behandles med fornøden diskretion og anvendes konstruktivt til forbedringer af kommunens administration og borgerbetjening.

BRF skal indledningsvis tage stilling til, om oplysninger fra en whistleblower falder inden for eller uden for whistleblowerordningen.

Hvis oplysningerne er af en sådan alvorlig karakter, at de er omfattet af ordningen, videresender BRF oplysningerne til videre behandling hos enten Intern Revision (når oplysningerne overvejende vedrører kommunens økonomiske forhold), til den ansvarlige direktion eller i helt særlige tilfælde til den ansvarlige borgmester (oplysninger, der overvejende vedrører ansættelsesretlige forhold), jf. BRF-vedtægtens § 24c, stk. 3.

Hvis oplysningerne ikke skal videresendes efter § 24c, stk. 3, kan BRF selv iværksætte en undersøgelse, jf. BRF-vedtægtens § 24c, stk. 5.¹⁹

Bestemmelsen i § 24c, stk. 5, har følgende ordlyd:

"Stk. 5. Såfremt forholdet må anses for groft, eller væsentligt og gentaget og der skønnes at være mulighed for at dokumentere forholdet gennem videre

¹⁹ Efter det oplyste anvendes denne bestemmelse ikke i praksis. Det kan derfor overvejes, om den bør udgå af BRF-vedtægten.

undersøgelser, uden at det skal oversendes i medfør af stk. 3, iværksætter Borgerrådgiveren en nærmere undersøgelse af forholdet."

Borgerrådgiverudvalget traf 6. maj 2014 beslutning om, at BRF skulle gennemføre en evaluering af whistleblowerordningen, blandt andet for at skabe klarhed om ordningens fortsatte eksistens.

Evalueringen fra november 2014 viste blandt andet, at der blandt de adspurgte²⁰ var opbakning til ordningen, og at ordningen levede op til sit formål.

På baggrund af evalueringens resultat blev whistleblowerordningen efterfølgende gjort permanent²¹, dog således at bevillingen til whistleblowerordningen er fireårig. Den nuværende bevilling udløber ved udgangen af 2019 og er for perioden 2016 – 2019 på 1,1 mio. kr.

2012-beslutningen om etablering af kommunens whistleblowerordning, 2014-beslutningen om at gøre whistleblowerordningen permanent samt budget 2016 vedrørende den nuværende bevilling er vedlagt som evalueringens **bilag 5 -7**.

Københavns Kommune har i perioden 2014 til og med 2018 haft i alt 302 henvendelser på ordningen (svarende til et gennemsnit på 60 henvendelser årligt). Heraf var 197 henvendelser omfattet af ordningen. 2017 og 2018 har været de to år med flest henvendelser med henholdsvis 75 og 70 henvendelser.^{22, 23}

Whistleblowerordninger hos andre myndigheder

Størstedelen af de kommuner, som har en whistleblowerordning, har valgt at etablere whistleblowerordningen i regi af kommunens borgerrådgiverfunktion på samme måde som Københavns Kommune. Dette gælder fx Roskilde Kommune, Odsherred Kommune og Slagelse Kommune.

Andre kommuner har i stedet valgt at organisere whistleblowerordningen som en mere intern funktion. Som eksempel herpå kan nævnes Frederiksberg Kommune, hvor kommunens chefjurist administrerer ordningen.²⁴ Gladsaxe Kommune har en lignende ordning, hvor en fuldmægtig i kommunens Byrådssekretariat administrerer ordningen.

²⁰ Tillidsrepræsentanter i KK, direktioner, medarbejdere, der har behandlet sager under ordningen, herunder medarbejdere fra Intern Revision samt indberettere, som har benyttet ordningen.

²¹ Vi har ikke kunnet finde oplysninger om, at whistleblowerordningen ved etableringen i 2012 blev etableret som en midlertidig ordning.

²² Heraf var henholdsvis 47 og 48 henvendelser omfattet af ordningen.

²³ Tallene vedrører kalenderårene 2017 og 2018. I årsberetningen for 2018 er anført, at der for 2018 har været 60 henvendelser vedrørende whistleblowerordningen. Dette tal dækker over henvendelser for "beretningsåret 2018", dvs. perioden 1. april 2017 – 31. marts 2018.

²⁴ Frederiksberg Kommune arbejder dog på at få whistleblowerordningen lagt i regi af kommunens borgerrådgiverfunktion. De oplyser, at dette navnlig skyldes hensynet til uafhængighed.

Et andet eksempel på organisering er Randers Kommune, hvor whistleblowerordningen administreres af et whistleblowerudvalg bestående af en repræsentant fra Hoved MED-udvalget, stabschefen for Politik, Kommunikation og Digital Service samt borgerrådgiveren. På lignende vis administreres whistleblowerordningen i Rudersdal Kommune af personalechefen og en repræsentant fra hver af hovedorganisationerne, udpeget af HovedMED.

Der er også myndigheder, som har overladt administrationen af whistleblowerordningen til eksterne. Dette gælder fx Region Hovedstaden, ATP og Lønmodtagernes Dyrtidsfond, hvor indberetningerne foretages til et eksternt advokatfirma.

7.5.2 Hovedsynspunkter og konklusioner fra interviews

Whistleblowerordningen i Københavns Kommune

Stort set alle de interessenter, der har haft en holdning til organiseringen af kommunens whistleblowerordning, giver udtryk for, at organiseringen er hensigtsmæssig og fungerer fint i de nuværende rammer.

Flere nævner, at ordningen bliver håndteret godt af BRF, og at det er vigtigt, at ordningen ligger hos BRF, som er uafhængig.

Enkelte – som i øvrigt er tilfredse med den nuværende placering af ordningen – nævner, at den også som et alternativ kunne placeres eksternt eller hos Intern Revision.

Whistleblowerordningen hos andre myndigheder

De interviewede interessenter var alle positive i forhold til organiseringen af deres respektive whistleblowerordning, trods deres forskellighed.²⁵

Interessenterne oplyste, at etableringen af whistleblowerordningen enten var begrundet i konkrete episoder i myndigheden eller et generelt ønske om, at ansatte og leverandører har mulighed for at rette henvendelse om forhold i myndigheden.

Flere oplyste, at deres ordning var etableret med inspiration fra Københavns Kommunes whistleblowerordning.

Interessenterne fra de myndigheder, hvor whistleblowerordningen er placeret i regi af borgerrådgiveren, fremhævede hensynet til uafhængighed som afgørende.

En interessent, som har organiseret whistleblowerordningen i et såkaldt whistleblowerudvalg, fremhæver som fordel ved organisering i et sådant udvalg, at

²⁵ En kommune, som i dag har en whistleblowerfunktion liggende hos en jurist internt i kommunen, ønsker dog at placere ordningen hos kommunens borgerrådgiverfunktion, når denne bliver etableret.

både uafhængighed, den rette opbakning fra medarbejderne og politisk opbakning herved er sikret.

En interessent, som har organiseret whistleblowerordningen eksternt (ved et advokatfirma), anfører, at en sådan ordning skaber en mere tillidsfuld kultur, fordi myndigheden ikke skal undersøge sig selv. Samme interessent nævner, at etablering af ordningen eksternt efter omstændighederne kan føre til videre adgang til aktindsigt.

De økonomiske omkostninger til whistleblowerordningerne kan ikke opgøres præcist i de enkelte kommuner. Ifølge de adspurgte interessenter omfatter omkostningerne til whistleblowerordningen udgifter til it-systemet (ca. 40.000 – 50.000 kr. årligt) samt arbejdstid for de medarbejdere, som håndterer ordningen. Det er dog vanskeligt at opgøre det gennemsnitlige tidsforbrug for medarbejderne, idet de fleste interessenter har ganske få henvendelser årligt og ikke foretager en egentlig registrering af det tidsforbrug, som anvendes til administration af ordningen. For de interessenter, som har valgt at placere whistleblowerordningen i eksternt regi, er omkostningerne større.²⁶

Antallet af henvendelser via whistleblowerordningen i de adspurgte kommuner er på 2-5 om året. Region Hovedstaden har i gennemsnit modtaget 14 henvendelser årligt.

7.5.3 Vores vurdering og anbefalinger

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.

Dette kommer blandt andet til udtryk ved, at ordningen i relativt vidt omfang anvendes i Københavns Kommune, og at ordningen de seneste to år har haft flere henvendelser end tidligere.

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.

Fordelene ved en whistleblowerordning organiseret i regi af BRF er i høj grad, at der i kraft af BRF's 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.

²⁶ Region Hovedstadens omkostninger til whistleblowerordningen i de første 19 måneder udgjorde 769.688,82 kr. til ekstern administration af ordningen.

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.

En eksternt 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.

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

Vi foreslår dog, at ordlyden af BRF-vedtægtens § 24c, stk. 3, i forbindelse med en eventuel justering af vedtægten i anden sammenhæng, præciseres som nedenfor anført, så alle sager videresendes til enten Intern Revision eller den ansvarlige direktion, uanset om sagen primært vedrører økonomiske, ansættelsesretlige eller andre forhold. Hermed bliver ordlyden efter vores vurdering mere retvisende.

Bestemmelsen i § 24c, stk. 3, har i dag følgende ordlyd:

"Stk. 3: Følgende forhold videresendes til behandling ved andre instanser i kommunen med henblik på behandling dér, såfremt forholdet umiddelbart må anses for groft, eller væsentligt og gentaget og der skønnes at være mulighed for at dokumentere forholdet gennem videre undersøgelser

1) oplysninger, der overvejende vedrører kommunens økonomiske forhold, videresendes til Intern Revision

2) oplysninger, der overvejende vedrører ansættelsesretlige forhold, videresendes til den ansvarlige direktion eller i helt særlige tilfælde til den ansvarlige borgmester."

Vi foreslår i stedet følgende ordlyd.

"Stk. 3: Følgende forhold videresendes til behandling ved andre instanser i kommunen med henblik på behandling dér, såfremt forholdet umiddelbart må anses for groft eller væsentligt og gentaget, og der skønnes at være mulighed for at dokumentere forholdet gennem videre undersøgelser

1) oplysninger, der overvejende vedrører kommunens økonomiske forhold, videresendes til Intern Revision

2) oplysninger, der vedrører andre forhold, herunder ansættelsesretlige forhold, videresendes til den ansvarlige direktion eller i helt særlige tilfælde til den ansvarlige borgmester."

Det kan samtidigt overvejes, om bestemmelsen i § 24c, stk. 5, kan fjernes fra BRF-vedtægten, da bestemmelsen efter det oplyste ikke anvendes i praksis, fordi sagerne vurderes at høre under forvaltningernes eller Intern Revisions undersøgelseskompetence.

8. VURDERING AF UDVIKLING AF BRF MED EN KONFLIKTMÆGLINGSFUNKTION

8.1 Kommissorium vedrørende ændring eller videreudvikling af BRF

Evalueringen skal i henhold til Kommissoriet overveje en videreudvikling af BRF med en konfliktmæglingsfunktion.

8.2 Skriftligt materiale vedrørende konfliktmægling

BRF-vedtægtens § 8, stk. 1, litra d, fastsætter, at en af BRF's faste tilsyns- og kontrolopgaver består i *"at tilbyde mægling i sager om diskrimination og andre sager, hvor dette antages at kunne løse konflikter mellem forvaltning og borger."*

Det er således allerede i dag muligt for BRF at udføre konfliktmægling, hvilket også sker i et vist omfang, herunder eksempelvis i samarbejde med Socialforvaltningen, hvor BRF i enkelte tilfælde har faciliteret konfliktmægling mellem socialborgmester Mia Nygaard og en eller flere borgere²⁷.

8.3 Hovedsynspunkter og konklusioner fra interviews

De fleste interessenter er positive over for at udvikle BRF med en konfliktmæglerfunktion. Enkelte interessenter anfører i den forbindelse, at mere dialog med borgerne formentlig vil føre til færre klagesager.

Flere af de interessenter, som er for en udvidet konfliktmæglerfunktion hos BRF, anfører, at det er vigtigt, at rammerne for ordningen defineres præcist, og at der afsættes de fornødne ressourcer til opgaven. Flere interessenter har også peget på, at det er væsentligt at sikre de rigtige kompetencer til konfliktmægling, og at det kan være nødvendigt at ansætte medarbejdere med andre fagligheder end jurister.

En række interessenter mener omvendt, at det er en dårlig idé at lade BRF varetage mere konfliktmægling. Det anføres i den forbindelse blandt andet, at det kan være en uhensigtsmæssig sammenblanding af retssikkerhed og mægling, at der er risiko for, at det vil fungere dårligt pga. BRF's entydige juridiske vinkel samt manglende faglige kompetencer, og at der generelt set er tvivl om konfliktmæglingsprocessens egnethed.

²⁷ Pilotprojektet om alternativ konfliktløsning er beskrevet i BRF's årsberetning for 2018, side 8 – 9.

8.4 Vores vurdering og anbefalinger

Vi har ovenfor under pkt. 7.4.3 foreslået, at BRF i mindre grad end i dag bør bruge ressourcer på omfattende egen drift-undersøgelser og i højere grad prioritere samarbejde med forvaltningerne for herigennem at sikre borgernes retssikkerhed. Det kan i den sammenhæng være hensigtsmæssigt, hvis BRF i relevant omfang tilbyder konfliktmægling i de sager, hvor der er et meget højt konfliktniveau mellem forvaltning og borger.

Vi anbefaler i den forbindelse, at der etableres klare retningslinjer vedrørende rammerne for konfliktmægling, og at disse tydeliggøres over for borgerne.

Rammerne kan fx være, at konfliktmægling alene skal ske i det omfang, den respektive forvaltning er enig med BRF om dette. Tilbuddet om konfliktmægling i en sag skal derfor alene tilbydes en borger, hvis forvaltningen forinden har vurderet, at konfliktmægling kan være værdiskabende i den konkrete sag. Borgerne skal orienteres om rammerne for konfliktmægling.

Der kan eventuelt også arbejdes med forskellige grader af konfliktmægling, så dette kan ske mere eller mindre formelt.

Vi anbefaler, at en eventuel udvidet konfliktmæglingsfunktion sker med inddragelse af andre fagkompetencer end jurister, eller alternativt ved at sikre relevant uddannelse i konfliktmægling for juristerne hos BRF.

9. VURDERING AF BRF'S FYSISKE RAMMER

9.1 Kommissorium vedrørende fysiske rammer

Evalueringen skal i henhold til kommissoriet belyse fordele og ulemper forbundet med, at BRF ikke fysisk er placeret på Rådhuset, men i egne lokaler på Vester Voldgade 2 A.

9.2 Skriftligt materiale

Det fremgår af etableringsgrundlaget for BRF (indstilling 586/03), "at borgerråd-giverfunktionen indrettes selvstændigt og centralt beliggende på et synligt, let tilgængeligt sted i Indre By."

Der er ikke i øvrigt i etableringsgrundlaget for BRF eller i vedtægter mv. taget stilling til placeringen af BRF eller til formålet med den fysiske placering af BRF.

Som anført ovenfor under pkt. 3.3 udgjorde BRF's udgifter til leje af lokaler (inklusive varme) ca. 1.025.000 kr. for 2018.

9.3 Hovedsynspunkter og konklusioner fra interviews

En del interessenter har enten ikke en holdning til den fysiske placering af BRF, eller anfører, at der er fordele og ulemper forbundet med både placering på Rådhuset og decentralt.

Enkelte interessenter anfører, at det ikke er afgørende, hvor BRF er placeret, og at dette må være et driftsspørgsmål, herunder også i forhold til prioriteringen af at betale den forholdsvis høje husleje, der er vedrørende lejemålet på Vester Voldgade 2 A.

Nogle få interessenter mener, at det vil fremme samarbejdet mellem BRF og forvaltningerne, hvis BRF placeres på Rådhuset, ligesom nogle få interessenter kan se stordriftsfordele forbundet med placering af BRF på enten et bibliotek/kulturhus eller i samme lokaler som Intern Revision.

Langt størsteparten af interessenterne anfører, at det er vigtigt, at BRF er placeret decentralt af hensyn til borgernes retssikkerhed og mulighed for at kunne henvende sig anonymt. Mange interessenter nævner i den forbindelse også, at en decentral placering er væsentlig som signalværdi i forhold til funktionens uafhængighed.

Flere interessenter fremhæver den nuværende placering som meget egnet på grund af den centrale placering tæt på offentlig transport og adgang i stueplan.

9.4 Vores vurdering og anbefalinger

Det er vores vurdering, at en decentral placering af BRF – dvs. uden for Rådhuset samt på afstand af kommunens øvrige forvaltningsenheder – er bedst i overensstemmelse med formålet med BRF samt hensynet til borgernes retssikkerhedsfølelse.

Vi har i den forbindelse blandt andet lagt vægt på, at rigtig mange interessenter finder det vigtigt, at borgerne kan henvende sig et sted, der fremstår som uafhængigt af den øvrige del af kommunen, og uden at borgerne behøver at spekulere på, om de møder den sagsbehandler, som deres eventuelle klage måtte vedrøre.

Det forhold, at BRF bør være placeret decentralt, indebærer ikke nødvendigvis, at BRF skal forblive placeret på den nuværende adresse på Vester Voldgade 2 A, hvor huslejeudgiften vurderes at være i den høje ende.

Lokalerne i Vester Voldgade 2 A vurderes dog at være meget egnede til at huse BRF på grund af den centrale placering i kommunen, god beliggenhed i forhold til offentlig transport, relativt handicapvenlige adgangsforhold og muligheden for at "reklamere" for BRF i vinduerne ud til gadeplan.

BILAG

- Bilag 1** Kommissorium af 6. marts 2019
- Bilag 2** Kommissorium for BOR-udvalget
- Bilag 3** Forretningsorden for BOR-udvalget
- Bilag 4** BRF-vedtægten
- Bilag 5** Borgerrepræsentationens beslutning af 20. juni 2012 om etablering af kommunens whistleblowerordning
- Bilag 6** Borgerrepræsentationens beslutning fra 2014 om at gøre whistleblowerordningen permanent
- Bilag 7** Uddrag af budget 2016: bevilling til whistleblowerordningen for 2016 - 2019



KØBENHAVNS KOMMUNE
Økonomiforvaltningen
Borgerrepræsentationens Sekretariat

NOTAT

Bilag 1 - Kommissorium for evaluering af Borgerrådgiverfunktionen i Københavns Kommune

6. marts 2019

Sagsnr.
2018-0167665

Dokumentnr.
2018-0167665-19

Baggrund

Københavns Kommune oprettede i 2004 en borgerrådgiverfunktion. Det skete efter dispensation fra Indenrigsministeriet. I dag har funktionen hjemmel i § 65 e i den kommunale styrelseslov, som efterfølgende er indsat i loven. Det følger af § 65 e: at borgerrådgiverfunktionen ikke henhører under de stående udvalgs eller økonomiudvalgets umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender, at borgerrådgiverfunktionen ikke henhører under en borgmesters daglige ledelse af administrationen, og at borgerrådgiverfunktionen kun kan varetage opgaver vedrørende rådgivning og vejledning af borgerne og tilsyn med kommunens administration.

Borgerrådgiverens funktion er nærmere fastlagt i Københavns Kommunes styrelsesvedtægt, hvoraf det fremgår, at Borgerrådgiveren skal bistå Borgerrepræsentationen med tilsyns- og kontrolfunktioner i f.t. udvalg, borgmestre og forvaltninger, varetage opgaver vedr. borgerrådgivning og -vejledning samt modtage, undersøge og videreformidle oplysninger som led i kommunens whistleblowerfunktion.

Det er frivilligt for Københavns Kommune at have en borgerrådgiverfunktion, og Borgerrådgiveren er en del af kommunen, selv om borgerrådgiverfunktionen ikke henhører under et udvalgs umiddelbare forvaltning. Borgerrådgiveren gør ikke indgreb i de kompetencer, som er tillagt andre myndigheder, f.eks. Ombudsmanden og det kommunale tilsyn.

Borgerrepræsentationen har med hjemmel i § 17, stk. 4 i den kommunale styrelseslov nedsat et udvalg – Borgerrådgiverudvalget – som bl.a. har til opgave at følge Borgerrådgiverens virksomhed og behandle Borgerrådgiverens årsberetning inden forelæggelse for Borgerrepræsentationen. Udvalget kan til enhver tid pålægge Borgerrådgiveren at iværksætte nærmere undersøgelse af udvalgte forvaltningsområder. Borgerrådgiveren sekretariatsbetjener Borgerrådgiverudvalget.

Borgerrådgiverfunktionen blev evalueret i 2006, hvor temaet for evalueringen var kendskab til og tilfredshed med Borgerrådgiveren blandt borgere, brugere og ansatte i Københavns Kommune.

Borgerrepræsentationens Sekretariat

Københavns Rådhus, Rådhuspladsen
|
1599 København V

EAN nummer
5798009800275

Der har ikke siden oprettelsen i 2004 har været gennemført en mere grundlæggende evaluering af borgerrådgiverens organisering og de kompetencer der er tillagt funktionen, idet det dog bemærkes, at Borgerrådgiveren i 2014 og 2016 har været foretaget evalueringer af interne opgaver og områder. På den baggrund er det hensigtsmæssigt, at der nu foretages en mere grundlæggende evaluering af borgerrådgiverfunktionen.

Indholdet af evalueringen

Evalueringen tager sigte på følgende temaer: (i) Borgerrådgiverfunktionens organisering, (ii) De kompetencer og opgaver som er tillagt Borgerrådgiveren samt (iii) Borgerrådgiverens fysiske rammer.

Ad (i): Borgerrådgiverfunktionens 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.

Vurderingen skal ikke omfatte forhold vedrørende afviklingen og ledelsen af udvalgets møder.

Vurderingen skal foretages på baggrund af:

- Gennemgang af skriftligt materiale vedrørende Borgerrådgiverudvalgets arbejde og beslutninger i perioden 2014 -2018. Evaluatoren har endvidere mulighed for at inddrage andet relevant materiale, herunder også materiale vedrørende de interne evalueringer som Borgerrådgiveren tidligere har foretaget.

- Interviews med:

- Alle nuværende medlemmer af Borgerrådgiverudvalget,
- et antal udvalgte tidligere medlemmer af Borgerrådgiverudvalget,
- Borgerrådgiveren,
- eventuelt øvrige relevante interessenter

Ad (ii): 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.

Det skal endvidere belyses, om der kan identificeres tilfælde, hvor grænsedragningen mellem Borgerrådgiverens kompetencer og kompetencer for kommunens stående udvalg, forvaltninger og eksterne myndigheder har givet anledning til tvivl.

Evalueringen skal endvidere belyse på hvilken måde, Borgerrådgiveren har varetaget de opgaver, der er fastlagt i vedtægterne for Borgerrådgiveren.

Evalueringen skal også belyse, hvorvidt formålet med placeringen af kommunens whistleblowerordning i regi af Borgerrådgiveren må antages at være opfyldt. Evalueringen skal inddrage organisering af og – om muligt - udgiftsniveau for en tilsvarende funktion hos andre myndigheder.

Derudover skal overvejelser om en videreudvikling af Borgerrådgiverens funktion tillige indgå i evalueringen, således at overvejelser om en konfliktmæglingsfunktion indgår.

Vurderingen skal foretages på baggrund af:

- Gennemgang af Borgerrådgiverens årsberetninger for perioden 2014-2018. Evaluator har endvidere mulighed for at inddrage andet relevant materiale, herunder også materiale vedrørende de interne evalueringer som Borgerrådgiveren tidligere har foretaget.

- Interviews med:

- de syv borgmestre som øverste administrative ledere af forvaltningerne,
- de syv administrerende direktører eller andre medlemmer af direktionerne,
- et antal relevante medarbejdere i kommunen,
- repræsentanter for andre kommuner, som har en lignende borgerrådgiverfunktion,
- repræsentanter for øvrige myndigheder, som har en lignende whistleblowerfunktion,
- Borgerrådgiveren,
- alle nuværende medlemmer af Borgerrådgiverudvalget,
- et antal udvalgte tidligere medlemmer af Borgerrådgiverudvalget,
- Ældrerådet, Handicaprådet, Udsatterådet samt et antal borgere,
- Det Centrale Samarbejdsråd (CSO), herunder særligt ift. whistleblowerfunktionen og
- øvrige relevante interessenter.

Ad (iii): Borgerrådgiverens fysiske rammer

Borgerrådgiveren og dennes sekretariat er ikke fysisk placeret på Rådhuset. Evalueringen skal belyse fordele og ulemper forbundet med dette.

Vurderingen skal foretages på baggrund af de ovenfor under pkt. (i) og (ii) nævnte interviews med borgmestre, direktioner, medarbejdere, borgere, interesseorganisationer og Borgerrådgiveren.

Forslag til ændringer

Evalueringen skal i relevant omfang pege på eventuelle forslag til ændringer af borgerrådgiverfunktionen inden for de under pkt. (i) – (iii) omhandlede temaer.

Organisering og tidsplan

Økonomiforvaltningen har ansvaret for evalueringen, som skal gennemføres af et advokatfirma, som har ekspertise på det kommunalretlige område. Evalueringen tilstræbes gennemført inden 1. juli 2019. Borgerrepræsentationens Sekretariat stiller de fornødne oplysninger til rådighed for evaluatoren.

Det forventes, at resultatet af evalueringen efter forudgående høring af Borgerrådgiverudvalget, Borgerrådgiveren og Det Centrale Samarbejdsorgan forelægges for Gruppeformandskredsen på deres møde den 22. november 2019 og at Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen vil få forelagt sagen inden udgangen af 2019.

Bilag

Bilag A - § 65 e i den kommunale styrelseslov og § 24 i Københavns Kommunes styrelsesvedtægt.

Bilag B - Vedtægter for Borgerrådgiveren.

Bilag C - Kommissorium for Borgerrådgiverudvalget.

Bilag D - Indstilling til ØU og BR om etablering af borgerrådgiverfunktionen, tiltrådt af BR d. 15. januar 2004

KOMMISSORIUM FOR BORGERRÅDGIVERUDVALGET

Som vedtaget af Borgerrepræsentationen d. 15. januar 2004 og siden ændret pr. den 14. december 2006 og den 7. maj 2010

Baggrund

Borgerrepræsentationen har d. 15. januar 2004 besluttet at oprette en uafhængig borgerrådgiverfunktion i Københavns Kommune (BR 586/03). Borgerrådgiveren skal først og fremmest medvirke til at styrke dialogen mellem borgerne og kommunen. Borgerrådgiveren skal støtte Borgerrepræsentationen i dens tilsyn med den kommunale forvaltning og er i den egenskab uafhængig af udvalg, borgmestre og forvaltninger.

Borgerrådgiverfunktionen suppleres med en politisk forankring i form af et særligt udvalg kaldet Borgerrådgiverudvalget, som nedsættes under Borgerrepræsentationen i henhold til styrelseslovens § 17, stk. 4.

Kommissorium

Borgerrådgiverudvalget har til opgave

- at følge Borgerrådgiverens virksomhed
- at behandle Borgerrådgiverens årsberetning inden forelæggelse for Borgerrepræsentationen
- at tilrettelægge og følge op på evalueringen af funktionen i 2006
- at afgive indstilling til Borgerrepræsentationen i relation til ansættelse og afskedigelse af Borgerrådgiveren

Borgerrådgiverudvalget kan til enhver tid pålægge Borgerrådgiveren at iværksætte nærmere undersøgelse af udvalgte forvaltningsområder.

Nærmere undersøgelse af udvalgte forvaltningsområder kan endvidere iværksættes af Borgerrådgiveren efter samråd med Borgerrådgiverudvalget.

Sammensætning og funktionsperiode

Borgerrådgiverudvalget består af 7 medlemmer af Borgerrepræsentationen, som udpeges af partierne efter forholdstal - d'Hondts metode anvendt på de enkelte partier (kandidatlistes). Overborgmesteren og de øvrige borgmestre kan ikke have sæde i Borgerrådgiverudvalget.

Når alle udpegninger er meddelt Overborgmesteren indkaldes udvalget til det konstituerende møde, hvor der vælges formand og næstformand. Udvalgets medlemmer er udpeget for den kommunale valgperiode.

Forretningsorden

Borgerrådgiverudvalget fastlægger på baggrund af rammerne i nærværende kommissorium selv sin forretningsorden.

Sekretariatsbetjening mv.

Borgerrådgiveren sekretariatsbetjener Borgerrådgiverudvalget og forbereder Borgerrådgiverudvalgets møder i samråd med formanden.

I relation til Borgerrådgiverens ansættelse og afskedigelse, er det Borgerrådgiverudvalgets formand, der i samråd med næstformanden, udarbejder indstilling til udvalget.

Borgerrådgiverudvalget kan anmode Borgerrådgiveren om at overvære møderne, men Borgerrådgiveren kan ikke overvære behandlingen af sager om dennes ansættelse eller afskedigelse.

Udgifterne til udvalgets mødevirksomhed afholdes af borgerrådgiverfunktionens budget.

FORRETNINGSORDEN FOR BORGERRÅDGIVERUDVALGET

Kapitel 1

Hjemmelsgrundlag

§ 1. Borgerrådgiverudvalget er nedsat under Borgerrepræsentationen i henhold til § 17, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse, jf. Borgerrepræsentationens beslutning af 15. januar 2004 (BR 586/03), idet borgerrådgiverfunktionen er forankret direkte under Borgerrepræsentationen, jf. § 24, stk. 1, i styrelsesvedtægten for Københavns Kommune.

Kapitel 2

Kommissorium og opgaver

§ 2. Udvalgets opgaver samt retningslinier for udvalgsarbejdet er fastlagt i det af Borgerrepræsentationen vedtagne kommissorium.

Stk. 2. Borgerrådgiverudvalget har til opgave,

- at følge Borgerrådgiverens virksomhed
- at behandle Borgerrådgiverens årsberetning inden forelæggelse for Borgerrepræsentationen
- at tilrettelægge og følge op på evalueringen af funktionen i 2006
- at afgive indstilling til Borgerrepræsentationen i relation til ansættelse og afskedigelse af Borgerrådgiveren

Stk. 3. Borgerrådgiverudvalget kan til enhver tid pålægge Borgerrådgiveren at iværksætte nærmere undersøgelse af udvalgte forvaltningsområder. Nærmere undersøgelse af udvalgte forvaltningsområder kan endvidere iværksættes af Borgerrådgiveren efter samråd med Borgerrådgiverudvalget.

Stk. 4. Borgerrådgiverudvalgets forelæggelse af Borgerrådgiverens årsberetning for Borgerrepræsentationen sker med en udtalelse fra Økonomiudvalget.

Kapitel 3

Sammensætning

§ 3. Borgerrådgiverudvalget består af 7 medlemmer af Borgerrepræsentationen, som udpeges af partierne efter forholdstal - d'Hondts metode anvendt på de enkelte partier (kandidatlistes). Overborgmesteren og de øvrige borgmestre kan ikke udpeges til Borgerrådgiverudvalget.

Stk. 2. Borgerrådgiverudvalgets medlemmer er udpeget for den kommunale valgperiode.

Kapitel 4

Valg af formand og næstformand

§ 4. Formanden for Borgerrepræsentationen indkalder udvalget til dets konstituerende møde, hvor udvalget vælger formand og næstformand.

Stk. 2. Udvalgets formand og næstformand vælges ved almindeligt flertalsvalg af og blandt udvalgets medlemmer.

Stk. 3. Valg af formand ledes af det medlem af Borgerrådgiverudvalget, der har siddet i Borgerrepræsentationen længst, eller, hvis flere har været medlem lige længe, af det ældste af disse.
Stk. 4. Efter valget af formand vælges næstformand. Valget af næstformand ledes af formanden.
Stk. 5. Næstformanden varetager formandens funktioner i tilfælde af dennes kortvarige forfald.

Kapitel 5 *Mødevirksomhed*

§ 5. Udvalget udøver dets virksomhed i møder. Udvalgets møder er lukkede.

Stk. 2. Udvalget fastlægger en mødeplan for hvert kalenderår.

Stk. 3. Udvalget holder møde i henhold til den vedtagne mødeplan eller når der i øvrigt er sager til forelæggelse for udvalget. Der afholdes endvidere møde, når formanden finder det fornødent, eller hvis mindst 4 medlemmer af udvalget fremsætter anmodning herom til formanden.

§ 6. Formanden udarbejder dagsorden for udvalgets møder.

Stk. 2. Ethvert medlem af udvalget kan senest 8 dage forud for et møde skriftligt fremsætte anmodning til formanden om, at der på dagsordenen optages forslag til punkter, som vedrører udvalgets anliggender.

§ 7. Formanden indkalder til udvalgets møder.

Stk. 2. Indkaldelse til et møde sker ved fremsendelse af udkast til dagsorden til medlemmerne senest 4 hverdage inden mødets afholdelse.

Stk. 3. Udkast til dagsorden skal godkendes af udvalget ved mødets start. Ethvert medlem kan ved mødets begyndelse bede om ordet til dagsordenen.

Stk. 4. Forekommer det undtagelsesvist, at der er sager af hastende karakter, kan formanden indkalde til møde med forkortet varsel. Indkaldelse med forkortet varsel skal så vidt muligt være medlemmerne i hænde senest dagen forud for mødet.

Stk. 5. Formanden kan undtagelsesvis efter konkret vurdering sende en sag i skriftlig votering, hvis sagen er uopsættelig og skønnes ukompliceret. Skriftlig votering forudsætter, at ingen af udvalgets medlemmer protesterer mod denne afgørelsesform.

Stk. 6. Med dagsordensudkastet fremsendes de bilag, som formanden skønner fornødent til sagens bedømmelse og der kan om fornødent udsendes en tillægsgagsorden til et allerede udsendt dagsordensudkast inden mødet. Eventuelt andet materiale skal lægges til gennemsyn hos sekretæren fra 4 hverdage før mødet og indtil mødets begyndelse.

Stk. 7. Sager, der ikke har været optaget på udkastet til dagsorden, kan alene behandles, hvis der er enighed om det blandt de fremmødte medlemmer af udvalget, eller hvis formanden finder, at sagen ikke tåler opsættelse.

§ 8. Formanden leder udvalgets møder.

Stk. 2. Udvalget er beslutningsdygtigt, når mindst halvdelen af udvalgets medlemmer er til stede.

Stk. 3. Udvalgets beslutninger træffes ved almindeligt stemmeflertal. I tilfælde af stemmelighed bortfalder indstillingen.

Stk. 4. I sager, hvor der ønskes afstemning, er det formanden, som formulerer afstemningstemaet.

Stk. 5. Der føres en beslutningsprotokol for udvalget, hvori udvalgets beslutninger indføres.

Protokollen underskrives ved afslutningen af hvert møde af de medlemmer, som har deltaget i det pågældende møde. Protokollen udsendes efter hvert møde til udvalgets medlemmer.

Stk. 6. Et mindretal kan forlange sin afvigende mening kort tilført protokollen. I sager, som

sendes til Borgerrepræsentationen, Økonomiudvalget, de stående udvalg, lokaludvalgene eller anden myndighed, kan ethvert medlem kræve, at modtageren samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen. Det pågældende medlem kan ved fremsendelse af sagen tilføje en kort begrundelse.

Stk. 7. Er et medlem forhindret i at deltage i et udvalgsmøde, meddeler vedkommende dette til formanden snarest muligt inden mødet. I beslutningsprotokollen anføres for hvert enkelt møde, hvilke medlemmer, der har været fraværende, herunder hvilke med anmeldt forfald.

Kapitel 6 *Foretræde mv.*

§ 9. Udvalget kan tillade personer, der er ansat i kommunens tjeneste, at overvære møderne med henblik på varetagelse af sekretærfunktioner mv. for udvalget, ligesom udvalget kan tilkalde andre personer, herunder andre medlemmer af kommunalbestyrelsen, til at overvære forhandlingerne, når det er ønskeligt af hensyn til en sags oplysning, jf. lov om kommunernes styrelse § 20, stk. 4.

Stk. 2 Udvalget kan give borgere foretræde for udvalget i medfør af bestemmelsen i stk. 1.

Kapitel 7 *Inhabilitet*

§ 10. Udvalgets medlemmer er omfattet af den kommunale styrelseslovs og forvaltningslovens regler om inhabilitet.

Stk. 2. Et medlem skal underrette udvalget, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om vedkommendes habilitet.

Stk. 3. Udvalget træffer beslutning om, hvorvidt et medlems interesse i en sag er af en sådan beskaffenhed, at vedkommende er udelukket fra at deltage i udvalgets forhandling og afstemning. I bekræftende fald skal den pågældende under forhandling og afstemning forlade lokalet. Den pågældende er dog ikke afskåret fra at deltage i udvalgets forhandling og afstemning om, hvorvidt vedkommende skal vige sit sæde under sagens behandling.

Kapitel 8 *Tavshedspligt*

§ 11. Udvalgets medlemmer er underlagt lovgivningens almindeligt gældende regler om tavshedspligt.

Kapitel 9 *Spørgsmål vedrørende forståelse af forretningsordenen*

§ 12. Ethvert medlem er forpligtet til foreløbigt at rette sig efter formandens afgørelser med hensyn til forståelsen af forretningsordenens bestemmelser.

Stk. 2. Formandens afgørelser om forståelse af forretningsordenen kan af ethvert medlem indbringes for udvalget i dets efterfølgende møde, hvorefter udvalget afgør spørgsmålet.

Kapitel 10 *Sekretariatsbetjening*

§ 13. Borgerrådgiveren sekretariatsbetjener Borgerrådgiverudvalget og forbereder Borgerrådgiverudvalgets møder i samråd med formanden.

Stk. 2. I relation til Borgerrådgiverens ansættelse og afskedigelse, er det Borgerrådgiverudvalgets formand, der i samråd med næstformanden, udarbejder indstilling til udvalget.

Kapitel 11 *Ikrafttrædelse mv.*

§ 14. Denne forretningsorden er vedtaget af Borgerrådgiverudvalget den 18. november 2017 og træder straks i kraft.

Stk. 2. Ved beslutning i Borgerrepræsentationen den 14. december 2006 er indsat nyt 2. punktum i § 2, stk. 3, som træder i kraft pr. 1. januar 2007.

Stk. 3. Ændringer i forretningsordenen skal vedtages af Borgerrådgiverudvalget.

VEDTÆGT FOR BORGERRÅDGIVEREN

Kapitel 1

Generelle bestemmelser

Borgerrådgiverens overordnede funktion

§ 1. Københavns Kommune har etableret en borgerrådgiverfunktion, som er forankret direkte under Borgerrepræsentationen og er uafhængig af kommunens udvalg og forvaltning. Borgerrådgiverfunktionen ledes af Borgerrådgiveren, jf. lov om kommunernes styrelse § 65 e.

§ 2. Borgerrådgiveren bistår Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns- og kontrolfunktioner i forhold til udvalg, borgmestre og forvaltninger samt varetager nærmere af Borgerrepræsentationen fastsatte opgaver om borgerrådgivning og borgervejledning. Borgerrådgiverens opgaver, kompetence og bemyndigelse er beskrevet i denne vedtægt. Borgerrådgiverens overordnede forhold er reguleret i styrelsesvedtægten for Københavns Kommune § 24.

§ 2a. Borgerrådgiveren varetager en whistleblowerfunktion for kommunens ansatte samt samarbejdspartnere (leverandører) og lignende. Whistleblowerfunktionen befæster de ansattes ret til at fremsætte lovlige ytringer vedrørende Københavns Kommune i overensstemmelse med den til enhver tid gældende ytringsfrihed, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Stk. 2. Formålet med whistleblowerfunktionen er at sikre, at kommunens ansatte samt samarbejdspartnere og lignende har adgang til i god tro at videregive oplysninger om grove fejl eller forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening. Whistleblowerfunktionen skal bidrage til forbedringer af kommunens administration og borgerbetjening og skal sikre, at kommunens ansatte uden at frygte for negative ansættelsesretlige reaktioner og lignende kan videregive information om f.eks. lovovertrædelser og manglende efterlevelse af juridiske forpligtelser, fare for enkeltpersoners sundhed og sikkerhed, fare for miljøet, tilfælde af omsorgssvigt og lignende.

§ 2b. Borgerrådgiveren skal sikre, at oplysninger fra kommunens ansatte samt samarbejdspartnere og lignende om grove fejl eller forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser behandles med fornøden diskretion og anvendes konstruktivt til forbedringer af kommunens administration og borgerbetjening.

Formålet med Borgerrådgiveren

§ 3. Formålet med Borgerrådgiveren er at styrke dialogen mellem borgerne og Københavns Kommune samt at bidrage til sikring af borgernes retssikkerhed i forbindelse med kommunens sagsbehandling og faktiske forvaltningsvirksomhed.

Stk. 2. Borgerrådgiveren skal gøre det lettere for borgere, brugere og erhvervsdrivende at klage over forhold, der vedrører Københavns Kommune samt medvirke til, at klager bruges konstruktivt til forbedringer af kommunens sagsbehandling og borgerbetjening.

Stk. 3. Borgerrådgiveren skal i betryggende rammer behandle oplysninger fra kommunens ansatte

samt samarbejdspartnere og lignende med henblik på genopretning af fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening.

Borgerrådgiverens forhold til Borgerrepræsentationen og dens udvalg mv.

§ 4. Borgerrepræsentationen ansætter og afskediger Borgerrådgiveren efter indstilling fra Økonomiudvalget efter forud indhentet erklæring fra Borgerrådgiverudvalget og fastsætter de nærmere regler for dennes virksomhed, jf. styrelsesvedtægten for Københavns Kommune § 24. *Stk. 2.* Borgerrådgiveren skal have bestået den juridiske kandidateksamen.

§ 5. Borgerrådgiveren er uafhængig af de stående udvalg, borgmestre og forvaltninger. *Stk. 2.* Borgerrådgiveren refererer til Borgerrådgiverudvalget og Borgerrepræsentationen, men fungerer i udøvelsen af sit hverv uafhængigt af disse. Borgerrådgiverudvalget og Borgerrepræsentationen kan dog pålægge Borgerrådgiveren at gennemføre undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder.

§ 6. Borgerrådgiveren afgiver en årlig beretning til Borgerrepræsentationen, hvor Borgerrådgiveren redegør for sin virksomhed, herunder eventuelle konstateringer af overordnede forhold inden for Borgerrådgiverens kompetence, som ikke er tilfredsstillende i kommunens sagsbehandling, borgerbetjening mv. Borgerrådgiveren kan i den forbindelse fremkomme med forslag og anbefalinger til kommunens politiske ledelse, borgmestre eller forvaltninger. Beretningen offentliggøres.

Kapitel 2

Borgerrådgiverens kompetence og opgaver

Borgerrådgiverens kompetence

§ 7. Borgerrådgiverens virksomhed omfatter kommunens økonomiudvalg og stående udvalg, borgmestrene og forvaltningen, herunder institutioner, virksomheder og tjenestesteder, der er omfattet af Borgerrepræsentationens virksomhed.

Stk. 2. Borgerrådgiveren kan i forhold til organerne nævnt i stk. 1 behandle klager over og foretage undersøgelser mv. vedrørende

- 1) sagsbehandling,
- 2) personalets adfærd,
- 3) udførelsen af praktiske opgaver (faktisk forvaltningsvirksomhed),
- 4) diskrimination
- 5) øvrige forhold efter bestemmelserne i kapitel 7a.

Stk. 3. Borgerrådgiveren kan ikke behandle klager mv. over

- 1) det politisk vedtagne serviceniveau,
- 2) spørgsmål vedrørende kommunens personale – og ansættelsesforhold,
- 3) spørgsmål, der kan indbringes for lovhjemlede klageorganer,
- 4) spørgsmål, der er indbragt for det kommunale tilsyn, Folketingets Ombudsmand eller domstolene.
- 5) Forhold, som Borgerrepræsentationen har behandlet og taget stilling til.

Stk. 4. Borgerrådgiveren må endvidere afvise at behandle forhold, som har været bedømt af Økonomiudvalget, de stående udvalg, Borgerrådgiverudvalget eller revisionsudvalget eller må i hvert fald lægge den politiske behandling oprøvet til grund.

Borgerrådgiverens opgaver

§ 8. Borgerrådgiverens faste tilsyns- og kontrolopgaver består i

- 1) at bistå borgere, der er utilfredse med Københavns Kommunes handlinger og undladelser, herunder ved
 - a) at behandle klager over Københavns Kommune,
 - b) at yde vejledning i klagesystemet i sager, der vedrører Københavns Kommune,
 - c) at yde hjælp til forståelse af afgørelser mv. fra Københavns Kommune, og
 - d) at tilbyde mægling i sager om diskrimination og andre sager, hvor dette antages at kunne løse konflikter mellem forvaltning og borger.
- 2) at gennemføre undersøgelser af egen drift vedrørende Københavns Kommune ved
 - a) at gennemføre konkrete undersøgelser, jf. § 12, stk. 1,
 - b) at gennemføre generelle undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder, jf. § 12, stk. 2,
 - c) at foretage inspektioner i Københavns Kommune, jf. § 13.
- 3) i betryggende rammer at modtage, undersøge og videregive oplysninger modtaget fra kommunens ansatte samt samarbejdspartnere og lignende om grove fejl eller forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening.

Indgivelse af klage

§ 9. Klager til Borgerrådgiveren kan indgives af enhver, der har individuel, væsentlig interesse i sagen.

Stk. 2. Klager over forhold, som kan være til gene for en bredere kreds af borgere, kan indgives af enhver, der er væsentligt berørt af forholdet.

§ 10. Borgerrådgiveren afgør selv, om en klage giver grundlag for en undersøgelse og hvilke dele af klagen, undersøgelsen skal omfatte.

§ 11. Klagen skal indgives senest 1 år efter, at forholdet er begået.

Stk. 2. Borgerrådgiveren kan i særlige tilfælde se bort fra overskridelse af klagefristen i stk. 1, hvis

- 1) klagen har fortsat fornøden retlig interesse for borgeren,
- 2) det er muligt at få sagen tilstrækkeligt oplyst samt
- 3) en undersøgelse af sagen konkret eller generelt kan bidrage til en forbedring af den aktuelle sagsbehandling i kommunen, herunder ved at sætte fokus på relevante forvaltningsretlige regler og principper.

Stk. 3. Hvor de i stk. 2 nævnte hensyn ikke samlet er opfyldt, kan Borgerrådgiveren i ganske særlige tilfælde i stedet lægge vægt på, om formålet med borgerrådgiverfunktionen i øvrigt taler for, at sagen behandles.

Iværksættelse af undersøgelser på eget initiativ og inspektion

§ 12. Borgerrådgiveren kan af egen drift optage en konkret sag til undersøgelse, når der må formodes at foreligge et principielt aspekt, eller såfremt der efter de foreliggende oplysninger må antages at være tale om grove eller væsentlige fejl.

Stk. 2. Borgerrådgiveren kan af egen drift gennemføre generelle undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder efter samråd med Borgerrådgiverudvalget.

§ 13. Borgerrådgiveren kan foretage inspektioner af institutioner, virksomheder samt tjenestesteder, der hører under Borgerrepræsentationens virksomhed.

Kapitel 3 *Sagens oplysning*

§ 14. Forvaltninger mv., der er omfattet af Borgerrådgiverens virksomhed, er forpligtet til at meddele Borgerrådgiveren de oplysninger samt udlevere de dokumenter mv., som forlanges af Borgerrådgiveren.

Stk. 2. Borgerrådgiveren kan afkræve forvaltninger mv., der er omfattet af Borgerrådgiverens virksomhed, skriftlige udtalelser. Forvaltningerne kan beslutte, at underordnede enheder inden for forvaltningens område kan besvare Borgerrådgiverens henvendelser på forvaltningens vegne.

Stk. 3. Borgerrådgiveren kan besigtige ethvert tjenestested og har adgang til samtlige lokaler og lokaliteter i kommunen.

Frist for svar til Borgerrådgiveren

§ 15. Kommunens forvaltninger skal besvare Borgerrådgiverens henvendelser inden tre uger, medmindre Borgerrådgiveren fastsætter en længere frist.

Stk. 2. Hvis forvaltningen ikke kan nå at svare inden den fastsatte frist, skal forvaltningen orientere Borgerrådgiveren om dette samt baggrunden herfor og oplyse, hvornår forvaltningen forventer at kunne svare.

Medvirken til forbedringer

§ 16. Borgerrådgiveren skal i konkrete og generelle sager medvirke til at forbedre forholdene for brugerne af Københavns Kommune. Borgerrådgiveren skal i denne forbindelse yde konsultativ bistand til forvaltninger og medarbejdere i kommunen, herunder ved

- 1) at sikre tilbagemelding til kommunen om sine overordnede konstateringer, jf. § 6,
- 2) at tilbyde undervisning til medarbejdere i kommunen,
- 3) at yde vejledning om spørgsmål vedrørende sagsbehandling og forvaltningsret mv.,
- 4) at yde bistand i forbindelse med projekter o.l. til forbedring af kommunens sagsbehandling og betjening af borgerne og
- 5) på anden måde bidrage til konstruktive, fremadrettede initiativer, der kan forbedre sagsbehandlingen og betjeningen af borgerne.

Kapitel 4

Borgerrådgiverens bedømmelse og reaktion

§ 17. Borgerrådgiveren skal i konkrete og generelle sager bedømme, om Københavns Kommune har handlet i strid med gældende ret eller på anden måde har gjort sig skyldig i fejl eller forsømmelser, herunder tilsidesat principperne for god forvaltningsskik.

§ 18. Borgerrådgiveren kan udtale sin opfattelse af en sag eller et sagsområde. Borgerrådgiveren kan i den forbindelse udtale kritik, fremkomme med forslag, anbefalinger eller henstillinger.

Stk. 2. Borgerrådgiverens udtalelser er ikke bindende for forvaltningen, men forvaltningen skal meddele Borgerrådgiveren, hvis en anbefaling eller en henstilling ikke bliver fulgt af forvaltningen. Borgerrådgiveren kan i sådanne tilfælde orientere Borgerrådgiverudvalget, det respektive stående udvalg eller Borgerrepræsentationen om forholdet.

Stk. 3. Såfremt Borgerrådgiverens undersøgelse af en sag viser, at der i kommunen må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal Borgerrådgiveren give meddelelse om sagen til Borgerrådgiverudvalget.

Principperne om udtømt dialog og inddragelse

§ 19. Uoverensstemmelser mellem borger og forvaltning skal søges løst mellem disse, inden Borgerrådgiveren kan tage stilling til dem.

Stk. 2. Borgerrådgiveren må ikke udtale kritik, afgive henstilling mv., før vedkommende forvaltning mv. i kommunen har haft lejlighed til at udtale sig.

Stk. 3. Uanset stk. 1 og 2 kan Borgerrådgiveren afgive henstilling om at fremme afslutningen af en sag, hvis det på det foreliggende grundlag vurderes, at sagen har trukket usædvanligt længe ud.

Stk. 4. Hvis forvaltningen ikke kan afgive endeligt svar inden for ti arbejdsdage efter en henstilling fra Borgerrådgiveren som nævnt i stk. 3, skal forvaltningen inden for samme frist skriftligt oplyse borgeren og Borgerrådgiveren om

1. lovmæssig sagsbehandlingstid for den pågældende type sag, hvis en sådan er fastsat,
2. så vidt muligt navnet på enten en konkret sagsbehandler eller navnene på sagsbehandlerne i det team, der har ansvaret for sagen og disses kontaktoplysninger,
3. hvorpå sagen beror,
4. så vidt muligt oplysning om, hvornår forvaltningen regner med, at endeligt svar kan foreligge.

Stk. 5. Hvis en klage ikke giver Borgerrådgiveren anledning til kritik, henstilling mv., kan sagen afsluttes, uden at Borgerrådgiveren forinden forelægger klagen til udtalelse for vedkommende forvaltning mv.

Kapitel 5

Personale, organisation, tavshedspligt mv.

§ 20. Borgerrådgiveren udøver ledelsesretten inden for sit område og ansætter og afskediger selv sit personale.

Stk. 2. Borgerrådgiveren er ansvarlig for, at medarbejderne inden for Borgerrådgiverens område til enhver tid er i besiddelse af de nødvendige kompetencer.

§ 21. Borgerrådgiveren har tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som Borgerrådgiveren bliver bekendt med i sit virke. Det samme gælder Borgerrådgiverens personale.

Stk. 2. Borgerrådgiveren skal respektere borgerens anonymitet, hvis borgeren fremsætter begæring herom. Borgerrådgiveren må i sådanne tilfælde afholde sig fra at gennemføre undersøgelser i anledning af det oplyste undtagen i helt særlige tilfælde, f.eks. hvor oplysningerne giver mistanke om fortsatte grove eller væsentlige fejl, der berører en bredere kreds af personer.

Kapitel 6

Betjening af Borgerrådgiverudvalget

§ 22. Borgerrådgiveren sekretariatsbetjener Borgerrådgiverudvalget.

Kapitel 7

Tilbage melding og offentlighed

Løbende tilbage melding

§ 23. Borgerrådgiveren fører løbende dialog med forvaltningerne om behov og muligheder for forbedringer af kommunens sagsbehandling mv. og orienterer kommunens forvaltninger om sine overordnede konstateringer.

Offentlighed

§ 24. Borgerrådgiverens arbejde er underlagt størst mulig åbenhed. Borgerrådgiverens undersøgelser er således offentligt tilgængelige med de begrænsninger, der følger af regler om tavshedspligt mv.

Stk. 2. Borgerrådgiveren offentliggør på eget initiativ rapporter o.l. om inspektioner og konkrete og generelle egen driftundersøgelser.

Kapitel 7a

Whistleblowerfunktion

Retten til at afgive oplysninger

§ 24a. Enhver ansat i Københavns Kommune samt samarbejdspartner og lignende kan indgive oplysninger til Borgerrådgiveren om grove fejl eller forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening eller ved begrundet mistanke om sådanne forhold vedrørende lovovertrædelser, manglende efterlevelse af juridiske forpligtelser, fare for enkeltpersoners sundhed og sikkerhed, fare for miljøet, tilfælde af omsorgssvigt og lignende, såfremt oplysningerne er væsentlige for kommunens opgaveløsning. Den samme ret har enhver ansat i Københavns Kommune for så vidt angår oplysninger om negative konsekvenser for ansatte, der har afgivet sådanne oplysninger.

Stk. 2. Ansatte som i god tro indgiver oplysninger som nævnt i stk. 1, er beskyttede i overensstemmelse med de gældende regler for offentligt ansattes yringsfrihed. Borgerrådgiveren skal udvise størst mulig diskretion inden for rammerne af den retlige regulering af adgangen til

offentlighed i forvaltningen, herunder regler om aktindsigt, indsigtsret, partshøring, oplysningspligt mv. Borgerråd giverudvalget skal orienteres om enhver anmodning til Borgerråd giveren om identifikationsoplysninger vedrørende personer, som har indgivet oplysninger efter stk.1.

Stk. 3. Oplysninger som nævnt i stk. 1 kan indgives anonymt.

§ 24b. Den, der indgiver oplysninger som nævnt i § 24a, stk. 1, skal om muligt have orientering om sine rettigheder, proceduren for sagens behandling samt i fornødent omfang status på sagens behandling og udfald.

Stk. 2. Borgerråd giveren orienterer ansatte, der indgiver oplysninger, om den lokale tillidsrepræsentants funktion.

Stk. 3. Såfremt Borgerråd giveren bliver bekendt med oplysninger, der tyder på, at det har haft væsentlige negative konsekvenser for en ansat i kommunen, at vedkommende har indgivet oplysninger til Borgerråd giveren som nævnt i § 24a, stk. 1, skal Borgerråd giveren snarest muligt orientere den ansvarlige direktion eller i helt særlige tilfælde den ansvarlige borgmester.

Behandlingen af oplysninger indgivet til whistleblowerfunktionen

§ 24c. Oplysninger om forhold, som falder uden for whistleblowerfunktionens formål og opgavebeskrivelse skal afvises af Borgerråd giveren med tilbagemelding til den, som har indgivet oplysningerne. Såfremt meddeleren er anonym, henlægges sagen uden videre.

Stk. 2. Borgerråd giveren skal for enhver oplysning vedrørende forhold som nævnt i § 24a, stk. 1, foretage en vurdering af forholdets grovhed og mulighederne for at dokumentere forholdet gennem videre undersøgelser med henblik på at konstatere, om Københavns Kommune har handlet eller handler i strid med gældende ret eller på anden måde har gjort sig skyldig i grove fejl eller forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser.

Stk. 3. Følgende forhold videresendes til behandling ved andre instanser i kommunen med henblik på behandling dér, såfremt forholdet umiddelbart må anses for groft, eller væsentligt og gentaget og der skønnes at være mulighed for at dokumentere forholdet gennem videre undersøgelser

- 1) oplysninger, der overvejende vedrører kommunens økonomiske forhold, videresendes til Intern Revision
- 2) oplysninger, der overvejende vedrører ansættelsesretlige forhold, videresendes til den ansvarlige direktion eller i helt særlige tilfælde til den ansvarlige borgmester.

Stk. 4. Ved videresendelse til behandling ved andre instanser som nævnt i stk. 3, foretager instanserne efter egen praksis det videre i anledning af videresendelsen.

Stk. 5. Såfremt forholdet må anses for groft, eller væsentligt og gentaget og der skønnes at være mulighed for at dokumentere forholdet gennem videre undersøgelser, uden at det skal oversendes i medfør af stk. 3, iværksætter Borgerråd giveren en nærmere undersøgelse af forholdet.

§ 24d. Borgerråd giveren kan afvise at behandle henvendelser til whistleblowerordningen, hvis forholdene på baggrund af politisk eller mediemæssig bevågenhed i alt væsentlighed allerede på betryggende vis er taget under behandling af den pågældende forvaltning.

Stk. 2. Såfremt Borgerråd giveren afviser at behandle en sag efter stk. 1, skal forvaltningen orientere Borgerråd giveren om udfaldet af undersøgelserne, herunder med angivelse af hvordan sagen er undersøgt, hvad forvaltningens konklusion er, samt eventuelle tiltag som undersøgelsen har givet anledning til. Borgerråd giveren orienterer snarest Borgerråd giverudvalget om sin beslutning om ikke at behandle sagen og om forvaltningens redegørelse, når den foreligger.

Stk. 3. Uanset om en sag afvises efter stk. 1, registreres sagen under whistleblowerordningen.

§ 24e. I tillæg til sædvanlige undersøgelsesmetoder kan Borgerrådgiveren benytte mundtlig sagsoplysning (samtale og interview) ved undersøgelser af oplysninger modtaget gennem whistleblowerfunktionen.

Udfaldet af Borgerrådgiverens undersøgelser

§ 24f. På baggrund af undersøgelser som nævnt i § 24c, stk. 5, kan Borgerrådgiveren

- 1) udtale sin opfattelse af sagen. Borgerrådgiveren kan i den forbindelse udtale kritik, fremkomme med forslag, anbefalinger eller henstillinger,
- 2) oversende sagen til en anden instans i kommunen med henstilling eller anbefaling om, at der foretages en nærmere undersøgelse dér,
- 3) give underretning om sagen til den ansvarlige direktion eller borgmester, Borgerrådgiverudvalget, det respektive stående udvalg eller Borgerrepræsentationen, eller
- 4) henlægge sagen med tilbagemelding til den, som har indgivet oplysninger om forholdet

Stk. 2. Selv om undersøgelsen afdækker forhold, som falder uden for Borgerrådgiverens kompetence, jf. § 7, stk. 1, nr. 1-4, kan Borgerrådgiveren fremsætte henstilling eller anbefaling efter stk. 1, nr. 2, eller give underretning om sagen efter stk. 1, nr. 3, vedrørende forholdene.

Stk. 3. Borgerrådgiverens udtalelser efter stk. 1, nr. 1, eller anbefalinger efter stk. 1, nr. 2, er ikke bindende for forvaltningen, men forvaltningen skal meddele Borgerrådgiveren, hvis en anbefaling eller en henstilling ikke bliver fulgt af forvaltningen. Borgerrådgiveren kan i sådanne tilfælde orientere den ansvarlige direktion eller borgmester, Borgerrådgiverudvalget, det respektive stående udvalg eller Borgerrepræsentationen.

Stk. 4. Såfremt Borgerrådgiverens undersøgelse af en sag viser, at der i kommunen må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal Borgerrådgiveren give meddelelse om sagen til Borgerrådgiverudvalget.

Opfølgning og underretning

§ 24g. Borgerrådgiveren skal underrettes om udfaldet af sager, der er oversendt til andre instanser i kommunen i medfør af § 24c, stk. 3 og henstillinger eller anbefalinger fremsat i medfør af § 24e, stk. 1, nr. 1 og 2.

Stk. 2. Borgerrådgiveren kan orientere Borgerrådgiverudvalget, det respektive stående udvalg eller Borgerrepræsentationen om udfaldet af sådanne sager.

Forholdet til vedtægtens øvrige bestemmelser

§ 24h. Bestemmelserne i §§ 7, 8, 14, 15, 19, stk. 2-3 samt § 21, stk. 1, og § 24, finder tilsvarende anvendelse for behandling af oplysninger modtaget gennem whistleblowerfunktionen.

Stk. 2. Borgerrådgiverens beretning, jf. § 6, skal desuden indeholde en redegørelse for whistleblowerfunktionen, ligesom Borgerrådgiveren forudsættes løbende at orientere Borgerrepræsentationen om karakteren af de indkomne sager, Borgerrådgiverens ressourceforbrug og under hensyntagen til diskretionsprincippet i § 2b, sager af større betydning.

§ 25. Denne vedtægt træder i kraft den 1. april 2010.

*§ 19, stk. 3-5 træder i kraft straks ved Borgerrepræsentationens beslutning den 8. marts 2012.

*§ 2a, § 2b, 3, stk. 3, § 7, stk. 2, § 7, stk. 2, nr. 5, § 8, nr. 3, samt kapitel 7a træder i kraft den 1. oktober 2012

*§ 24d træder i kraft straks ved Borgerrepræsentationens beslutning den 11. februar 2016.

3. Forslag til etablering af en whistleblowerordning i Københavns Kommune (2011-139550)

Bilag

3 - KFF's høringsvar af 23. marts 2012

5 a - Høringsvar vedrørende etablering af en whistleblower-ordning

2 - Ændring af Vedtægt for Borgerrådgiveren

4 - KFF's brev til Økonomiudvalget af 21. november 2011

1a - Resume af bilag I

I - Borgerrådgiverens notat af 9. februar 2012

6 - Notat om 2. behandling af whistleblowerordningen inden Datatilsynets behandling af anmeldelsen heraf

5 - Høring om forslag til whistleblower

Forslag til etablering af en whistleblowerordning i Københavns Kommune i overensstemmelse med Borgerrepræsentationens principbeslutning i forbindelse med budget 2012.

Indstilling og beslutning

Indstilling om,

1. at §24, stk. 2, i Styrelsesvedtægten for Københavns Kommune, med forbehold for Datatilsynets godkendelse af whistleblower-ordningen, ændres til (ny tekst er fremhævet med fed skrift): "Stk. 2. Borgerrådgiveren skal bistå Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns- og kontrolfunktioner i forhold til udvalg, borgmestre og forvaltninger samt varetage nærmere af Borgerrepræsentationen fastsatte opgaver om borgerrådgivning og borgervejledning samt – **som led i kommunens whistleblowerfunktion – modtage, undersøge og videreformidle oplysninger fra kommunens ansatte samt samarbejdspartnere (leverandører) og lignende om grove fejl og forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening**", samt
2. at ændringen træder i kraft med virkning fra 1. oktober 2012.

(Økonomiudvalget)

(2. behandling)

Problemstilling

Borgerrepræsentationen har i budget 2012 truffet principbeslutning om at indføre en whistleblowerordning i Københavns Kommune. Ordningen skal ifølge beslutningen "sikre Københavns Kommunes medarbejdere mulighed for at videregive information om fx ansættelsesmyndighedens lovovertrædelser og manglende efterlevelse af juridiske forpligtelser, fare for enkeltpersoners sundhed og sikkerhed, fare for miljøet, grove tilfælde af omsorgssvigt og lignende – uden at frygte for ansættelsesretlige reaktioner. Ordningen skal etableres i regi af Borgerrådgiveren".

Løsning

I forlængelse af principbeslutningen har Borgerrådgiveren i samarbejde med ØKF og Intern Revision undersøgt mulighederne for etablering af en whistleblowerordning i Københavns Kommune som beskrevet og foreslået i vedlagte notat af 9. februar 2012 med resume af 24. februar 2012 (bilag I og bilag 1a). De væsentligste elementer i ordningen er:

- at whistleblowerordningen vil være et supplement til de ansattes nuværende muligheder for at rette henvendelse til deres nærmeste chef om alvorlige forhold som fx lovovertrædelser, fare for enkeltpersoners sundhed og sikkerhed og grove tilfælde af omsorgssvigt – uden at frygte for negative reaktioner fra chefer og kolleger,
- at Borgerrådgiveren får pligt til at handle på modtagne oplysninger, der falder inden for ordningen, men at Borgerrådgiveren også har mulighed for at afvise åbenbart grundløse henvendelser og henvendelser, der falder uden for ordningen,
- at Borgerrådgiverens kompetence ikke udvides, men at Borgerrådgiveren optræder som visiterende funktion i de tilfælde, hvor kompetencen ligger andre steder i kommunen. Dermed sikres også, at anmeldelser vedrørende ansatte behandles i overensstemmelse med gældende, personaleretlige regler,
- at ordningen giver mulighed for anonyme henvendelser, men at retssikkerheden for ansatte, der bliver genstand for anonyme henvendelser, ikke er anderledes end i de situationer, hvor whistlebloweren ikke er anonym,
- at personer, der vælger at henvende sig anonymt, også skal være anonyme for Borgerrådgiveren. I sådanne tilfælde har Borgerrådgiveren begrænsede muligheder for at hjælpe den anonyme whistleblower særskilt i et eventuelt videre forløb,
- at Borgerrådgiveren får mulighed for i fornødent omfang at følge op på anmeldelser til ordningen og hermed sikre, at "der sker noget" også i de sager, hvor Borgerrådgiveren ikke har kompetencen, og
- at eventuelle usaglige, negative konsekvenser for navngivne anmeldere forebygges gennem politisk overvågning og ved at kommunens ansatte også får adgang til at orientere Borgerrådgiveren om konstaterede negative reaktioner over for anmeldere.

Som grundlag for etableringen af en whistleblowerordning i regi af Borgerrådgiveren foreslås Styrelsesvedtægten for Københavns Kommune, § 24, stk.2, ændret således (ny tekst er fremhævet med fed skrift):

"Stk.2. Borgerrådgiveren skal bistå Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns- og kontrolfunktioner i forhold til udvalg, borgmestre og forvaltninger samt varetage nærmere af Borgerrepræsentationen fastsatte opgaver om borgerrådgivning og borgervejledning **samt – som led i kommunens whistleblowerfunktion – modtage, undersøge og videreformidle oplysninger fra kommunens ansatte samt samarbejdspartnere (leverandører) og lignende om grove fejl og forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening.**"

Samtidig foreslås Vedtægt for Borgerrådgiveren revideret i konsekvens heraf, jf. vedlagte bilag 2.

Økonomi

I budget 2012 blev der på Borgerrådgiverens bevilling afsat 1.000 t. kr. i 2012 og 800 t. kr. i årene 2013-2015 (2012 p/l) til afholdelse af udgifter til en whistleblowerordning i Københavns Kommune. Udgifterne til ordningen udgiftsføres følgelig på Borgerrådgiverens bevilling Borgerrådgiveren, funktion 6.45.51.1. Udgifterne vedrører hovedsageligt lønomkostninger og mindre omfang administrationsomkostninger samt i 2012 midler til synliggørelse.

Indstillingen har derudover ingen økonomiske konsekvenser.

HØRINGER

Forslaget til whistleblowerordning har været i skriftlig høring i CSO. De faglige organisationer i KFF har i vedlagte høringssvar af 23. marts 2012 (bilag 3) i det hele henvist til KFF's brev til Økonomiudvalget af 21. november 2011 (bilag 4), hvoraf det fremgår, at KFF

klart er imod en whistleblowerordning. Derudover er der ikke ved høringen af CSO fremkommet indvendinger mod den foreslåede ordning.

Videre proces

Imellem Borgerrepræsentationens 1. og 2. behandling af ændringen af kommunens styrelsesvedtægt som grundlag for whistleblowerordningen forelægges den foreslåede whistleblowerordning for Datatilsynet til godkendelse.

Når Datatilsynets godkendelse foreligger, og ændringen af Styrelsesvedtægten er vedtaget ved Borgerrepræsentationens 2. behandling, kan ordningen træde i kraft. Samtidig orienteres kommunens medarbejdere og samarbejdspartnere bl.a. ved en pjece om ordningens nærmere indhold.

Claus Juhl

/Bjarne Winge

Øversigt over politisk behandling

Økonomiforvaltningen indstiller, at Økonomiudvalget, efter forud indhentet udtalelse fra Borgerråd giverudvalget, over for Borgerrepræsentationen anbefaler,

1. at en whistleblower-ordning i Københavns Kommune, med forbehold for Datatilsynets godkendelse, etableres i.o.m. forslaget i Borgerråd giverens vedlagte notat af 9. Februar 2012, bilag 1,
2. at §24, stk. 2, i Styrelsesvedtægten for Københavns Kommune, med forbehold for Datatilsynets godkendelse af whistleblower-ordningen, ændres til (ny tekst er fremhævet med fed skrift): "Stk. 2. Borgerråd giveren skal bistå Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns- og kontrolfunktioner i forhold til udvalg, borgmestre og forvaltninger samt varetage nærmere af Borgerrepræsentationen fastsatte opgaver om borgerråd giving og borgervejledning **samt – som led i kommunens whistleblowerfunktion – modtage, undersøge og videreformidle oplysninger fra kommunens ansatte samt samarbejdspartnere (leverandører) og lignende om grove fejl og forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening**",
3. at vedtægt for Borgerråd giveren ændres i konsekvens heraf, jf. bilag 2,
4. at vedtagelse af 2. at oversendes til Borgerrepræsentationens 2. behandling, jf. Den kommunale Styrelseslov §2, stk. 2, herunder fastsættelse af ikrafttrædelsesdato.

Økonomiudvalgets beslutning i mødet den 22. maj 2012

Indstillingen blev anbefalet, og sendes i høring i Borgerråd giverudvalget inden indstillingen behandles i Borgerrepræsentationen.

Borgerrepræsentationens beslutning i mødet den 20. juni 2012

Indstillingen blev godkendt uden afstemning.

Indstillingens 2. at-punkt blev dermed oversendt til 2. behandling i Borgerrepræsentationen.

Enhedslisten afgav følgende protokolbemærkning, som Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Signe Goldmann (løsgænger) tilsluttede sig:

"Enhedslisten støtter whistleblowerordningen, men tager de faglige organisationers protest alvorligt.

Whistleblowerordningen skal være et tilbud i helt særlige og grove tilfælde, og skal ikke udgøre en konkurrent til det fagretlige system og tillidsrepræsentanternes rolle.

Vi tilslutter os desuden de faglige organisationers synspunkt om, at der er behov for videre arbejde for at sikre de kommunalt ansattes ytringsfriheden i det daglige."

Beslutning

Borgerrepræsentationens beslutning i mødet den 20. september 2012

Indstillingen blev godkendt uden afstemning.

Socialistisk Folkeparti videreførte deres protokolbemærkning fra udvalgsbehandlingen:

"Socialistisk Folkeparti støtter whistleblowerordningen, men tager de faglige organisationers protest alvorligt.

Whistleblowerordningen skal være et tilbud i helt særlige og grove tilfælde, og skal ikke udgøre en konkurrent til det fagretlige system og tillidsrepræsentanternes rolle. Vi tilslutter os desuden de faglige organisationers synspunkt om, at der er behov for videre arbejde for at sikre de kommunalt ansattes ytringsfriheden i det daglige."

4. Evaluering af Københavns Kommunes whistleblowerordning (2014-0231110)

Bilag

[Bilag 1: Evalueringsrapport om whistleblowerordningen | Københavns Kommune.pdf](#)

Indstilling og beslutning

Borgerrådsgiveren indstiller til Borgerrådsgiverudvalget,

1. at udvalget anbefaler Borgerrepræsentationen – efter forudgående indhentet erklæring fra Økonomiudvalget – at tage Borgerrådsgiverens evaluering af whistleblowerordningen og de fire anbefalinger til efterretning
2. at udvalget anbefaler Borgerrepræsentationen – efter forudgående indhentet erklæring fra Økonomiudvalget – at beslutte, at spørgsmålet om ordningens forlængelse efter 2015 behandles i forbindelse med budgetforhandlingerne for budget 2016
3. at udvalget pålægger Borgerrådsgiveren at fremlægge forslag til en ændring af ordningen (ændring af vedtægt for Borgerrådsgiveren), således at ordningen fremover afviser sager, der samtidig tages op i medierne, dog således at ændringsforslaget afventer afklaring om ordningens forlængelse efter 2015
4. at udvalget pålægger Borgerrådsgiveren, i samarbejde med forvaltningerne, at foretage justeringer i administrationen af ordningen for at imødekomme udtrykte ønsker om mindre formalia, yderligere konsultativ bistand mv.
5. at udvalget pålægger Borgerrådsgiveren at informere yderligere om ordningen, herunder med hensyn til den beskyttelse, der ligger i ordningen.

Problemstilling

Borgerrådsgiverudvalget traf den 6. maj 2014 beslutning om, at Borgerrådsgiveren skulle gennemføre en evaluering af Whistleblowerordningen i Københavns Kommune under inddragelse af relevante aktører for at få mere viden om, hvordan ordningen virker i Københavns Kommune med henblik på at opgøre nytteeffekter ved ordningen, få kendskab til og handle på eventuelle u hensigtsmæssigheder ved ordningen samt skabe klarhed om ordningens fortsatte eksistens. Ordningen ophører ved udgangen af 2015, hvor bevillingen udløber.

Borgerrådsgiveren har i efteråret 2014 gennemført evalueringen og resultatet foreligger i en evalueringsrapport (bilag 1).

Evalueringen er blevet gennemført under inddragelse af relevante aktører i form af tillidsrepræsentanter i Københavns Kommune, direktioner, medarbejdere, der har behandlet sager under ordningen, herunder medarbejdere fra Intern Revision samt indberettere, der har benyttet ordningen.

Løsning

Evalueringen viser, at ordningen lever op til sit formål med hensyn til

- at sikre, at kommunens ansatte samt samarbejdspartnere og lignende har adgang til i god tro at videregive oplysninger om grove fejl eller forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening
- at bidrage til forbedringer af kommunens administration og borgerbetjening
- at sikre, at kommunens ansatte uden at frygte for negative ansættelsesretlige reaktioner og lignende kan videregive information.

Evalueringen viser endvidere, at såvel tillidsrepræsentanter som direktioner støtter op om ordningen, og at ordningen benyttes.

Omfanget er langt fra alarmerende henset til kommunens størrelse, men det viser, at der er en efterspørgsel. 81 % af tillidsrepræsentanterne ville anbefale medarbejdere at benytte ordningen.

Ordningen bidrager i høj grad med nye oplysninger til ledelsesniveauet i kommunen. Over en kam synes direktørerne også at betragte

ordningen som en af flere kilder til at afdække fejl i administrationen mv., og den generelle opfattelse synes at være, at ordningen bidrager med nye, brugbare oplysninger, som kan anvendes til forbedringer i kommunens administration og borgerbetjening.

De fleste af indberetningerne skaber i praksis genopretning af uregelmæssigheder, værn imod uregelmæssigheder eller forbedringer på området. Dette gælder såvel når der konstateres uregelmæssigheder, som når der ikke gør.

Evalueringen siger ikke noget entydigt om samspillet mellem whistleblowerordningen og tillidsdagsordenen udover f.eks. bekymringen for, at medarbejdere benytter ordningen i stedet for at løse problemer gennem intern dialog samt ordningens mulige negative signaler. Alligevel er der dog opbakning til ordningen, måske fordi der er tillid til, at medarbejdere og ledere godt kan løse problemer konstruktivt i åben dialog, og at brug af ordningen derfor vil være undtagelsen.

Der kan ikke med sikkerhed siges noget om ordningens økonomiske effekter. Der er udgifter i forbindelse med ordningens drift, og der er besparelser i forbindelse med sager, der forhindrer økonomisk misbrug eller uforsvarlig brug af kommunens midler eller bringer sådanne til ophør.

Blandt direktørerne er der forskellige oplevelser at ordningens økonomiske effekter. Nogle mener, at ordningen har positive økonomiske effekter, herunder ved at forebygge svig, mens andre ikke har grundlag for at konstatere dette.

Evalueringen viser, at der eksisterer en bekymring for de involveredes retssikkerhed og tryghed. Der peges i denne henseende både på indberettere og på eventuelt ansvarlige, som kommer under mistanke. Denne bekymring fremstår stærkest i direktørgruppen.

Det er borgerrådgiverens opfattelse, at ordningen til forskel fra sager, der bringes op af medarbejderne gennem pressen, bidrager til at skabe større tryghed for de involverede samtidig med, at ordningen giver mere fagligt forankrede og mindre ressourcekrævende processer ved mistanke om eventuelle uregelmæssigheder.

For at styrke denne egenskab foreslår Borgerrådgiveren, at whistleblowerordningen ikke skal behandle sager, der tages op i medierne. Dette vil i hvert fald sikre, at disse processer bliver mere enstrengede, og det vil kunne virke som et incitament til, at ordningen ikke bruges i en dobbeltproces, hvor indberetteren både henvender sig gennem ordningen og til pressen, som der er set i hvert fald et par eksempler på. Dette bør ikke afskære det relevante udvalg eller Borgerrådgiverudvalget fra at bede Borgerrådgiveren om at vurdere sagen, hvis det skønnes nødvendigt, når forvaltningen har gennemført sin egen udredning.

Det er Borgerrådgiverens vurdering, at forvaltningerne i almindelighed prioriterer sagerne højt og laver grundige undersøgelser, så alle relevante indberetninger afdækkes til bunds. Forvaltningerne ses desuden at have et højt fokus på de involveredes retssikkerhed og tryghed i processen.

Evalueringen peger på forbedringspotentiale i forhold til Borgerrådgiverens administration af ordningen (herunder mindre formalia, skarpere visitation og hurtigere reaktion). Flere efterspørger tillige Borgerrådgiverens konsultative bistand i processen.

Det er på baggrund af evalueringen Borgerrådgiverens anbefaling

- At ordningen gøres permanent
- At ordningen ændres, så der fremover ikke behandles sager, der samtidigt tages op i medierne
- At Borgerrådgiveren i samarbejde med forvaltningerne justerer ordningen administrativt for at imødekomme udtrykte ønsker om mindre formalia, yderligere konsultativ bistand mv.
- At Borgerrådgiveren informerer yderligere om ordningen, herunder med hensyn til den beskyttelse af medarbejdere, der ligger i ordningen.

Videre proces

Såfremt Borgerrådigerudvalget godkender indstillingen, sendes sagen videre til behandling i Økonomiudvalget og i Borgerrepræsentationen med de nævnte anbefalinger. Borgerrådgiveren følger desuden op på udvalgets eventuelle pålæg om at justere sin administration af ordningen, udarbejde forslag til ændring af vedtægt for Borgerrådgiveren samt informere yderligere om ordningen.

Beslutning

Borgerrådigerudvalget besluttede at lade indstillingens 3. at-punkt udgå.

Udvalget pålagde samtidig Borgerrådgiveren frem mod næste udvalgsmøde, at udarbejde en nærmere beskrivelse af i hvilke nærmere angivne situationer whistleblowerfunktionen bør afvise at behandle sager, der omtales i pressen samt angive, hvem der skal kunne træffe en sådan beslutning.

Udvalget bad også om en case, som nærmere beskriver behovet for en sådan klausul.

Endeligt bad udvalget Borgerrådgiveren om at angive hvad udgiften til en videreførelse af whistleblowerordningen vil være for 2016 og frem.

Borgerrådigerudvalget besluttede at godkende indstillingens 1., 2., 4. og 5. at-punkter.



22. Andet

Whistleblower

Parterne er enige om at afsætte midler til fortsat drift af Borgerrådgiverens whistleblowerordning. Desuden afsættes midler til løbende synliggørelse af ordningen samt til, at Borgerrådgiveren aflaster forvaltningerne for en større del af ordningens administration end i dag.

Der afsættes:

- 1,1 mio. kr. i drift i 2016-2019.

Intern Revision

Parterne er enige om, at Intern Revisions effektiviseringskrav for årene for årene 2016 og 2017 finansieres af uforbrugte midler i 2015.

Der afsættes:

- 0,2 mio. kr. i drift i 2016 og 0,3 mio. kr. i drift i 2017, som finansieres af et forventet mindreforbrug i 2015.

Tillid, ledelsesreform og produktivitet

Tillidsdagsordenen i København har betydet en ny og bedre måde at skabe velfærd på. Det har været et opgør med unødigt detailstyring og givet medarbejdere mere tid til kerneopgaven – til gavn for borgerne. Tillidsdagsordenen har haft fokus på at forandre kommunens styringsmodeller og skabe større fagligt råderum for medarbejderne.

Velfærdsopgaver løses i en stadig mere kompleks kontekst, hvor medarbejderne skal sikre både høj kvalitet og effektivitet samt øget samspil med borgerne i opgaveløsningen. Det stiller nye og stadig højere krav til medarbejderne.

Det næste skridt i tillidsreformen vil sætte fokus på, hvordan den enkelte arbejdsplads får skabt et arbejdsfællesskab, som støtter og udvikler medarbejderne og giver dem bedre forudsætninger for at løse de stadig mere komplekse kerneopgaver i deres hverdag. Fremadrettet skal vi have fokus på, hvordan arbejdsfællesskabets parter eksempelvis tillidsrepræsentanter, arbejdsmiljørepræsentanter, MED-udvalg/samarbejdsudvalg, ledere mv. kan bidrage til at skabe sunde, robuste og fleksible arbejdspladser, som sikrer, at det ikke er medarbejderne, som alene skal håndtere den stigende kompleksitet i velfærdsopgaverne. Det kræver fokus, udvikling og forsøg med nye organiseringsformer og tæt samarbejde med de faglige organisationer.

Flere og flere medarbejdere oplever bl.a. stress og angst og har en dårlig psykisk sundhed – måske som følge af den stigende kompleksitet i arbejdsopgaverne. Det drejer sig derfor både om forebyggelse og om at sikre en større rummelighed og aftabusering af stress, depression, angst og andre udbredte psykiske udfordringer.

Hver forvaltning i Københavns Kommune skal iværksætte initiativer for at forbedre og udvikle den enkelte arbejdsplads. Det kunne eksempelvis være initiativer som: