



Notat

Notat i anledning af ØU's protokolbemærkning ved behandlingen af Borgerrådgiverens Beretning 2023 den 10. september 2024 (version 2)

8. oktober 2024

Sagsnummer
2024-0333056

Dokumentnummer
2024-0333056-7

I forbindelse med Økonomiudvalgets behandling af Borgerrådgiverens Beretning 2023 fremsatte et samlet udvalg følgende protokolbemærkning:

"Økonomiudvalgets beslutning i mødet den 10. september 2024

Økonomiudvalget besluttede at oversende indstillingen med udvalgets erklæring til behandling i Borgerrepræsentationen uden afstemning.

Et samlet Økonomiudvalg afgav følgende protokolbemærkning:

'Økonomiudvalget noterer sig, at Borgerrådgiveren i sin beretning konkluderer, at medarbejderne generelt ikke følger politiske instruktioner (Se s. 7: 'risiko for opgivenesshed i enhederne og afmatning blandt medarbejdere i forhold til at levere den service, som borgerne og den politiske ledelse efterspørger' og s. 8: 'opleves som ligegyldighed eller kynisme i forhold til at løse konstaterede udfordringer for borgerne'). Desuden skriver Borgerrådgiveren, at medarbejderne er præget af "en begrænsende og skadelig tavshedskultur' (Se s. 7).

Økonomiudvalget ser ikke disse udsagn dokumenteret, idet der blot refereres til en enkelt episode ved boliganvisning.

Økonomiudvalget står uforstående overfor disse generaliseringer om Københavns Kommunes mange tusinde ansatte.

Partierne vil derfor ved Borgerrepræsentationens behandling af sagen lægge op til, at sagen sendes tilbage til Borgerrådgiverudvalget med anmodning om, at Borgerrådgiveren fremlægger dokumentation for, at der er belæg for disse to alvorlige generaliserende betragtninger om Københavns Kommunes ansatte."

Tietgensgade 31A, 1.

EAN-nummer
5798009800053

www.borgerraadgiver.kk.dk

Borgerrådgiveren har ikke grundlag for at konkludere, at medarbejderne generelt ikke følger politiske instruktioner

Økonomiudvalget anfører, at "Borgerrådgiveren i sin beretning konkluderer, at medarbejderne generelt ikke følger politiske instruktioner."

Dette beror på en misforståelse. Det har aldrig været Borgerrådgiverens hensigt at antyde, at medarbejderne generelt ikke følger politiske instruktioner.

Borgerrådgiveren har siden sin etablering i 2004 haft fast praksis for ikke at rette kritik af medarbejdere, hverken som gruppe eller individuelt. Borgerrådgiverens kritik er altid rettet imod forvaltninger eller kommunen som administrativ enhed.

Afsnittet som Økonomiudvalget citerer fra, indledes med ordene "Generelt set har kommunen et fint kompas i forhold til at rette fejl og prioritere opfølgning." Generaliseringen i afsnittet er således positiv.

Sætningen, som delvist gengives i protokolbemærkningen, lyder i sin helhed således:

"I et miljø af økonomisk pres og mangel på relevant arbejdskraft, hvor mismod og krisestemning undertiden stikker hovedet frem, er der også risiko for opgiveness i enhederne og afmatning blandt medarbejdere i forhold til at levere den service, som borgerne og den politiske ledelse efterspørger."

Borgerrådgiverens budskab er i sammenhængen, at økonomisk pres og mangel på relevant arbejdskraft skaber en udfordrende situation, hvor der kan opstå en følelse af pessimisme og krise. Dette kan føre til, at medarbejderne mister motivation, hvilket kan resultere i en nedgang i deres evne til at levere den service, som både borgerne og den politiske ledelse forventer. Der tales om en risiko og ikke en konstatering af noget bestående.

Supplerende lagde Borgerrådgiveren i sin beretning for 2022 afstand til begrebet forråelse, som hyppigt er anvendt i kommunal sammenhæng i de senere år. Borgerrådgiveren anførte blandt andet:

"Vi kan således se af klagesager mv., at en del borgere udsættes for uretmæssig behandling, og at en del af dem giver udtryk for, at de føler sig overset, presset, mistænkeliggjort, afvist, umyndiggjort eller irettesat mv. i deres møde med kommunen.

Nogle af dem har givetvis også en opfattelse af, at dette skyldes forråede medarbejdere. Men det er ikke det billede, Borgerrådgiveren har af kommunens medarbejdere.

Det er Borgerrådgiverens helt overvejende erfaring, at medarbejderne i kommunen handler samvittighedsfuldt og efter bedste evne..."

Borgerrådgiveren har i nogle tilfælde konstateret, at politiske beslutninger ikke efterleves fuldt ud i kommunen, herunder rapport om "Opfølgning på Borgerrepræsentations opfordring til forvaltningerne om aktivt at understøtte samarbejdet med Borgerrådgiveren", maj 2024 og rapport om "Opfølgning på Borgerrepræsentationens beslutning om obligatorisk undervisning i god sagsbehandling", marts 2024. Men det har i alle tilfælde været en kritik rettet imod de ansvarlige *forvaltninger* og aldrig imod medarbejdere.

Det organisationspsykologiske grundlag for Borgerrådgiverens vurdering af den nævnte risiko, findes i anerkendt ledelseslitteratur og organisationspsykologiske studier, og kan blandt andet findes i den amerikanske psykolog Frederick Herzberg arbejder om motivationspsykologi, ikke mindst i hovedværket *The Motivation to Work* fra 1959.

Økonomiudvalgets andet citat er "opleves som ligegyldighed eller kynisme i forhold til at løse konstaterede udfordringer for borgerne".

Sætningen, som delvist gengives i protokolbemærkningen, lyder i sin helhed således:

"De kolleger, som Borgerrådgiveren løbende er i kontakt med, udviser helt overordnet vilje og handlekraft til at løse borgernes udfordringer og rette op på fejl og misforståelser. Borgerne bliver imidlertid oftere mødt af opgivenhed fra enhederne i kommunen, som viser tegn på afmagt eller i ekstreme tilfælde noget, der af nogle borgere opleves som ligegyldighed eller kynisme i forhold til at løse konstaterede udfordringer for borgerne."

For det første indledes der med en konstatering af, at medarbejderne i kommunen netop har vilje og handlekraft til at løse borgernes udfordringer mv., som også omfatter at følge de politiske instruktioner.

For det andet tales om adfærd, der af *nogle* borgere opleves som ligegyldighed eller kynisme, altså hvordan det opfattes udefra og dette kun i "ekstreme tilfælde".

Som en feedbackfunktion i kommunen med den udtrykkelige opgave at "sikre tilbagemelding om overordnede konstateringer i sin beretning", anser Borgerrådgiveren det som en forpligtelse at observere og give tilbagemelding om, hvordan borgerne ser kommunen.

I beretningen s. 20 anføres blandt andet:

"EN KLAGEINSTANS SER PRIMÆRT KLAGER

Borgerrådgiveren ser alene et udsnit af kommunens sagsbehandling, og dette udsnit er oftest kendetegnet ved, at borgeren, der henvender sig, er utilfreds med den behandling, vedkommende har fået af kommunen. Kommunens niveau for retssikkerhed og borgerservice kan derfor ikke udledes af Borgerrådgiverens beretning alene, men den udgør et væsentligt bidrag i forhold til at klarlægge, hvor kommunen kan blive bedre og med fordel kan sætte ind."

Under dette generelle forbehold anser Borgerrådgiveren det også som en forpligtelse at give tilbagemelding om de borgere, som har fortolket mødet med kommunen som et møde med ligegyldighed eller kynisme.

Borgerrådgiveren er således jævnligt i kontakt med borgere, som giver udtryk for, at de oplever dialogen med kommunen som dårlig og i nogle tilfælde særdeles dårlig. Som eksempel gav en officiel repræsentant for en gruppe udsatte borgere for nylig denne karakteristik:

"Det er vores indtryk, at især [forvaltning] er alt for lidt lydhør over for disse emner [digital kommunikation og selvbetjening]. Det er 'hård hunde' tilsyneladende uden empati og interesse for udsatte borgeres behov."

Enhver uge hos Borgerrådgiveren byder desuden på feedback fra individuelle borgere, som har oplevet mødet med kommunen som et svigt. Fra et tilfældigt nedslag i uge 37 kan f.eks. gengives:

"Jeg levede under et ekstrempress med det menneskesyn personalet havde på mig." (borger på kommunalt bosted).

"Jeg føler, at kommunen har negligeret [navn] gennem årene, helt tilbage fra vuggestuealderen. Hendes udfordringer har været tydelige fra en tidlig alder, men der er ikke blevet fulgt tilstrækkeligt op på de behov, hun har haft. Dette har resulteret i, at hun har oplevet mange unødvendige skift og mangelfuld støtte, hvilket har påvirket hendes trivsel og udvikling negativt." (borger om datter).

”På nuværende tidspunkt føler jeg at det er direkte uprofessionelt den måde min sag bliver håndteret på, og hvis al den ventetid ender med et afslag, føles det direkte ondsksfuldt.” (borger om lang sagsbehandlingstid).

”Hvornår stopper den bureaukratiske vilkårlighed hos de ansatte i Københavns Kommune?” (borger om udbetaling af ydelser og manglende svar på spørgsmål til kommunen).

”... oplever en nedladende kommunikationsform fra medarbejdere i [enhed i kommunen], som bl.a. sår tvivl om borgers forklaring vedr. systemnedbrud i forbindelse med at borger skulle udfylde og indsende krævet dok. (...) At han bliver sendt frem og tilbage af medarbejdere. Herunder at han bliver vejledt om muligheden for at søge enkeltydelse og herefter oplever, at han nærmest bliver leet af, da han henvender sig for at søge herom.” (referat fra samtale med borger om manglende vejledning).

Borgerrådgiveren har hverken grundlag for eller intention om at sætte lighedstegn mellem disse borgeres subjektive oplevelser og den faktiske indstilling hos konkrete medarbejdere og slet ikke med medarbejderne som sådan, men finder disse borgeres *opfattelser og oplevelser* af kommunen relevante i sin tilbagemelding, herunder for at øge forståelsen for, hvordan kommunen fremstår for disse borgere.

Borgerrådgiveren beklager at have givet anledning til den misforståelse at have konkluderet, at medarbejderne generelt ikke følger politiske instruktioner, og finder på ovenstående baggrund ikke anledning til at dokumentere en sådan konklusion, som der, efter Borgerrådgiverens vurdering, ikke er grundlag for.

Borgerrådgiveren har ikke grundlag for at konkludere, at medarbejderne generelt er præget af ”en begrænsende og skadelig tavshedskultur”

Økonomiudvalgets citerer Borgerrådgiveren for at have skrevet, at medarbejderne er præget af ”en begrænsende og skadelig tavshedskultur”.

Dette beror på en misforståelse. Det har aldrig været Borgerrådgiverens hensigt at antyde, at medarbejderne som sådan er præget af ”en begrænsende og skadelig tavshedskultur”

Sætningen, som delvist gengives i protokolbemærkningen, indgår i følgende meningssammenhæng:

“Borgerrådgiveren oplever dog i en række sager, at forvaltningen ikke får erkendt opståede problemer eller ikke får undersøgt dem til bunds og derfor ikke får ryddet ordentligt op. I sådanne tilfælde vender problemet typisk tilbage, og undertiden bliver genopretning vanskeliggjort og fordyret. Dette gælder eksempelvis nogle af de sager, der er nævnt under konkrete eksempler på side 10-18.

I nogle tilfælde skyldes det antageligvis, at et stort arbejdspress mindsker fornemmelsen for, hvad kommunen skal kunne levere, og hvornår noget er vigtigt for borgerne. Man tager sig ikke tiden til at stoppe op og overveje, om f.eks. en klage fra en borger i virkeligheden dækker over et reelt og mere omfattende problem.

I andre tilfælde kan det skyldes, at der er langt fra driften til den øverste ledelse i kombination med en begrænsende og skadelig tavshedskultur (som nogle whistleblowersager indikerer), som bevirker, at tingene ikke bliver sagt højt eller ikke bliver sagt videre til dem, som kan handle på dem. Informationerne flyder ikke tilstrækkeligt frit.”

Tavshedskulturen præsenteres som en *mulig* (“kan det skyldes”) forklaring på, at opståede problemer ikke altid erkendes, undersøges og ryddes af vejen. Borgerrådgiveren henviser til, at en sådan tavshedskultur indikeres af nogle whistleblowersager.

Borgerrådgiveren har hverken intention om eller belæg for at konkludere, at tavshedskulturen omfatter kommunens mange tusinde ansatte som sådan.

Borgerrådgiveren har alene belæg for at sige, at tavshedskultur eksisterer i et eller andet omfang, enten i enheder eller som subjektive opfattelser hos nogle medarbejdere. Af hensyn til fortroligheden i whistleblowerordningen, er spørgsmålet nedenfor ikke dokumenteret med citater, men via en statistisk optælling.

I perioden 1. januar 2022 til 20. september 2024 har whistleblowerordningen således modtaget mindst 48 indberetninger¹ om forhold, som indikerer en tavshedskultur, herunder repressalier over for medarbejdere eller ledere, der udtrykker intern kritik eller italesætter problemer, herunder trusler, usaglige opsigelser eller andre former for

¹ Whistleblowerenheden registrer ikke særskilt indberetninger med dette indhold, hvorfor fremsøgningen er sket manuelt, hvilket muliggør et mørketal.

indskrænkninger i ansattes ytringsfrihed samt sløring af faktiske forhold i forbindelse med eksternt tilsyn. I de fleste tilfælde er oplysningerne om undertrykkelse af intern kritik ikke indberetningernes primære formål, men en bioplysning, som forklarer henvendelsen til whistleblowerordningen.

De fleste undersøgelser af indberetninger om undertrykkelse af intern kritik eller sløring af faktiske forhold har hverken kunnet be- eller afkræftes, men har måtte henlægges som uopklarede. Nogle er ikke undersøgt, da de vedrørte enkeltstående ansættelsesforhold og derfor faldt uden for ordningen.

Der har dog været et eksempel på, at whistleblowerenheden har fundet det godtgjort, at medarbejdere, som udtrykte kritik, indirekte blev truet med afskedigelse, og at medarbejdere var blevet bedt om at fremstille forholdene bedre, end de var, over for eksterne tilsyn.

En del af indberetningerne kan skyldes en ubegrundet frygt for repressalier. Men uanset om truslen for repressalier er reel eller ej, er oplevelsen af en sådan trussel egnet til at skabe en kultur, hvor man ikke tør påtale mulige fejl og mangler i administrationen og borgerbetjeningen.

Generelt set er tilbageholdenhed med at italesætte problemer desuden indikeret af et større antal indberetninger til whistleblowerordningen fra ansatte i kommunen, der ikke tør træde frem med navns nævnelse om forhold, som man efter Borgerrådsgiverens opfattelse burde kunne tale frit om på sin arbejdsplads, f.eks. utilstrækkelig sagsoplysning eller tilsidesættelse af lovbestemte frister. En del af indberetningerne til whistleblowerordningen burde således være løst i åben dialog på arbejdspladsen, og det forhold, at de i stedet ender hos whistleblowerordningen, indikerer efter Borgerrådsgiverens opfattelse, at der eksisterer lommer af en usund tavshedskultur, hvor hverdagens udfordringer ikke drøftes tilstrækkeligt frit.

Dertil kommer en række indberetninger med det fællestræk, at medarbejdere udtrykker frygt for ledelsen i bred forstand, uden at dette er konkretiseret som frygt for at tale frit. Det er Borgerrådsgiverens antagelse en sådan frygt ofte også vil indbefatte frygt for at italesætte problemer, der kan opfattes som kritik uanset, at det ikke er angivet direkte i indberetningerne.

I artiklen "Hvorfor siger vi ikke fra? - perspektiver på tavshedskulturen" af Christina Lundsgaard Ottsen, ledelseskonsulent hos Mannaz, psykolog, forsker og forfatter til bogen "Biasbevidst Ledelse" fra 2021 peges netop på, at frygt for karrierekonsekvenser, ønsket om at beskytte

kolleger og en følelse af magtesløshed er tre centrale faktorer, når tavshedskulturer udvikler sig.

Også kommunens tillidsvalgte oplyser, at problematiske forhold ikke altid kan løses ved dialog. Af rapport om evaluering af Whistleblowerordningen i Københavns Kommune, 2014 fremgik blandt andet følgende baseret på svar fra 404 tillidsrepræsentanter i kommunen:

"27,7 % af tillidsrepræsentanterne oplyser, at de som medarbejdere eller tillidsrepræsentanter har haft mistanke om eller kendskab til ulovligheder eller alvorlige uregelmæssigheder på en offentlig arbejdsplads. Dette siger ikke noget om, hvorvidt der har været tale om ulovligheder eller alvorlige uregelmæssigheder, eller hvorvidt det vedrører deres ansættelse i Københavns Kommune, men er en kraftig indikation af, at mange medarbejdere på offentlige arbejdspladser oplever forhold, der giver anledning til bekymring.

Tillidsrepræsentanterne foretrækker, at sådanne situationer kan løses gennem intern dialog, hvilket er i overensstemmelse med whistleblowerordningens forudsætninger, men 68,3 % mener dog ikke, at sådanne situationer altid kan løses gennem intern dialog."

Borgerrådgiveren mener derfor, at der er belæg for at anføre, at utilstrækkelig opfølgning på konstaterede fejl *i nogle tilfælde kan* "skyldes, at der er langt fra driften til den øverste ledelse i kombination med en begrænsende og skadelig tavshedskultur..."

Borgerrådgiveren beklager at have givet anledning til den misforståelse at have konkluderet, at medarbejderne generelt set er præget af en begrænsende og skadelig tavshedskultur.