



Notat

Redegørelse for processen med implementering af whistleblowerloven

xx.xxxx.xxx

Sagsnummer
2021-0129228

Dokumentnummer
2021-0129228-x

Indledning

Økonomiforvaltningen indtog i en periode det standpunkt, at lov om beskyttelse af whistleblowere (måske) gav mulighed for at videreføre kommunens whistleblowerordning, således at forvaltningerne og Intern Revision fortsat kan forestå alle undersøgelserne.

Borgerrådgiverens opfattelse har uændret været, at standpunktet er uden støtte, fordi en ændret opgavefordeling følger af lovens ordlyd og dens forarbejder.

Problemstillingen

Lov om beskyttelse af whistleblowere stiller konkrete krav til kommunernes indretning af de nu lovpligtige whistleblowerordninger, herunder af hensyn til fortrolighed og beskyttelse af indberettere.

Borgerrådgiveren har på anmodning fra Økonomiforvaltningen udarbejdet et konkret forslag til ændring af vedtægt for Borgerrådgiverfunktionen.

Økonomiforvaltningen har ikke haft indholdsmæssige bemærkninger til forslaget og har formuleret et forslag med samme indhold som Borgerrådgiverens forslag på alle væsentlige punkter.

De fremgår således af loven, at kommunen skal udpege en upartisk person eller afdeling, der blandt andet skal følge op på indberetningerne. Den upartiske person/afdeling skal være uafhængig og fri for interessekonflikter.

Opfølgning defineres i loven som "Opfølgning: Ethvert tiltag truffet af modtageren af en indberetning eller den kompetente myndighed til at vurdere rigtigheden af de påstande, der fremsættes i indberetningen, og, hvor det er relevant, til at imødegå den indberettede overtrædelse, herunder via tiltag såsom en intern undersøgelse, en efterforskning,

retsfølgning, et søgsmål til tilbagesøgning af midler eller sagsafslutning.”

Loven skal fortolkes i overensstemmelse med direktivet, og det fremgår af direktivets artikel 9, stk. 1, litra d), at opfølgningen skal udføres af den udpegede person, dvs. Borgerrådgiveren.

Det følger endvidere af whistleblowerloven, at whistleblowerenheden ikke kan videregive oplysninger om whistleblowerens identitet eller oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet kan udledes, medmindre whistlebloweren giver samtykke. Det er således ikke muligt i medfør af bestemmelsen at videregive sådanne oplysninger internt i en kommune uden whistleblowerens udtrykkelige samtykke.

Lovens skærpede tavshedspligt og videregivelsesbestemmelser indebærer med andre ord, at whistleblowerenheden som udgangspunkt ikke må videregive oplysninger om indberetterens identitet og i vid udstrækning de modtagne oplysninger i øvrigt. Borgerrådgiveren vil derfor fremover være afskåret fra at videresende indberetningen til forvaltningen som den foreligger som det sker i dag. Borgerrådgiveren kan ved omformulering eller på anden vis gøre forvaltningen bekendt med den eller de problemstillinger, som indberetningerne vedrører, men forvaltningen vil altså som udgangspunkt ikke have adgang til at se indberetningerne.

Dermed vil forvaltningen i en del af sagerne alene på baggrund af Borgerrådgiverens omformulering af det indberettede kunne foretage undersøgelser i form af indsamling af oplysninger, samtaler med ledere og medarbejdere mv. Forvaltningen vil kunne konkludere på baggrund af de indsamlede oplysninger, men vil reelt ikke kunne be- eller afkræfte om indberetningen er begrundet, idet de i disse sager ikke ved, hvad der er indberettet. Den nye ordning forudsætter derfor en ny arbejdsdeling, hvor forvaltningen ikke selvstændigt kan have ansvar for at gennemføre undersøgelser og konkludere på dem.

Adgangen til at videregive oplysninger efter lov om beskyttelse af whistleblowere

Indberetningstype	Eksempel	Kan oplysningen videregives til andre dele af kommunen?	Kan den nuværende praksis for videregivelse fortsætte?
Indberetningen indeholder ikke oplysninger om indberetters identitet eller oplysninger, der vil kunne afsløre identiteten.	<p>"Der ligger personoplysninger i et ulåst og frit tilgængeligt arkivrum i kælderen under borgercenteret"</p> <p><i>Enhver vil i princippet kunne have konstateret det oplyste og oplysningerne kan derfor ikke føres tilbage til indberetteren.</i></p>	<p>Ja.</p> <p>Alle oplysningerne kan videregives til andre dele af kommunen, når det sker som led i opfølgning på en indberetning eller for at imødegå overtrædelser, jf. lovens § 26, stk. 3.</p>	Ja.
Indberetningen indeholder både oplysninger om indberetters identitet eller oplysninger, der vil kunne afsløre identiteten, og andre oplysninger (dvs. oplysninger som ikke vil kunne afsløre identiteten).	<p>"Min kollega NN omgår kommunens økonomikontroller og viste mig, hvordan man gør"</p> <p><i>Oplysningen om, hvordan indberetter har fået oplysningerne, kan afsløre indberetters identitet, idet NN vil vide, hvem han har vist det til.</i></p> <p><i>Oplysningen om, at NN omgår økonomikontrollerne kan ikke (nødvendigvis) afsløre identiteten på indberetteren.</i></p>	<p>Delvist.</p> <p>Oplysningen kan ikke videregives uden samtykke fra indberetter, jf. lovens § 26, stk. 1.</p> <p>Oplysningen kan deles til andre dele af kommunen, når det sker som led i opfølgning på en indberetning eller for at imødegå overtrædelser, jf. lovens § 26, stk. 3. Videregivelse kræver en omformulering af oplysningerne og efter omstændighederne udarbejdelse af en undersøgelsesguide til forvaltningen.</p>	Delvist.
Indberetningen indeholder kun oplysninger, som vil kunne afsløre	<p>"Min chef mobber mig dagligt"</p> <p><i>Chefen ved, hvem han mobber, hvorfor alle oplysningerne kan</i></p>	<p>Nej.</p> <p>Oplysningen kan ikke videregives uden samtykke fra indberetter, jf. lovens § 26, stk. 1.</p>	Nej.

indberetteres identitet.	afsløre identiteten på indberetteren.		
--------------------------	---------------------------------------	--	--

Lovens krav – illustreret ved eksemplerne i skemaet ovenfor – indebærer, at whistleblowerordningens nuværende opgavefordeling i store træk kan opretholdes for indberetninger, hvor indberetterens identitet ikke fremgår og heller ikke kan udledes, samt for indberetninger, hvor indberetter samtykker i videregivelse, idet stillingtagen til om oplysningerne kan be- eller afkræftes dog fremover skal foretages af Borgerrådgiveren. Ved alle øvrige indberetninger kan den nuværende ordning ikke kan opretholdes.

Uanset mulighederne for at videregive oplysninger internt i kommunen gælder det, at Borgerrådgiveren er afhængig af at indhente oplysninger fra forvaltningerne eller Intern Revision, hvorfor undersøgelserne skal ske i et samarbejde.

Tidsmæssigt forløb

Nedenfor følger Borgerrådgiverens redegørelse for forløbet i perioden juni – oktober 2021. Redegørelsen skal tjene til oplysning af Borgerrådgiverudvalget om baggrunden for, at whistleblowerordningen vil opleve kapacitetsmangler i ordningens første levetid og for, at lovpligtigt informationsmateriale mv. ikke ligger klar ved ordningens ikrafttrædelse den 17. december 2021.

16. juni 2021

Borgerrådgiverens notat

Borgerrådgiveren afgiver efter anmodning fra Økonomiforvaltningen notat om lovens implementering i Københavns Kommune. Der vedlægges et budgetoverslag.

Forslaget er baseret på lovens ordlyd og forarbejder samt på direktivteksten.

Det anføres blandt andet i forslaget:

”Loven forudsætter en arbejdsfordeling, der er anderledes end den, der gælder efter kommunens gældende ordning. For at sikre en høj grad af beskyttelse af indberettere, følger det således af loven, at whistleblowersager skal modtages og følges op af en særlig udpeget upartisk person eller afdeling og der indføres en skærpet tavshedspligt, som begrænser muligheden for selv intern deling af modtagne

oplysninger. I kommunens eksisterende ordning foregår opfølgningen først og fremmest i de relevante forvaltninger (under Borgerrådgiverens opsyn) efter at Borgerrådgiveren har visiteret indberetningerne og sendt dem videre til undersøgelse. Denne opgavefordeling vil ikke kunne opretholdes. **Det betyder nærmere, at Borgerrådgiveren fra december 2021 skal overtage en væsentlig del af de undersøgelser, der i dag gennemføres af forvaltningerne.** Dette vil lette arbejdsbyrden i forvaltningerne, men omvendt øge den tilsvarende hos Borgerrådgiveren.”
(fremhævet med fed her)

22. juni 2021

Økonomiforvaltningen har ingen bemærkninger til Borgerrådgiverens udkast

Økonomiforvaltningen oplyser, at forvaltningen ikke umiddelbart har andre bemærkninger til notatet end et ønske om, at der i præambelen står, at Borgerrådgiveren varetager ordningen (ikke administrerer), så det stemmer overens med ordlyden i loven.

22. juni 2021 – 12. august 2021 2021

Drøftelser om budgetforhold

Drøftelser mellem Økonomiforvaltningen og Borgerrådgiveren om baggrund, beregning og opstilling af Borgerrådgiverens budgetforslag. Borgerrådgiveren vurderer, at den nye opgavefordeling kræver en permanent merbevilling til Borgerrådgiveren på 3 mio. kr.

Økonomiforvaltningen stiller ikke spørgsmål ved udkastet til vedtægtsændring.

20. august 2021

Økonomiforvaltningen ønsker en anden bevillingsmodel

Møde mellem Borgerrådgiveren og Økonomiforvaltningen om grundlaget for Borgerrådgiverens budgetforslag.

Økonomiforvaltningen udtrykker ønske om, at bevillingen af det fulde beløb udsættes, indtil der er indhentet erfaringer mht. det faktiske ressourceforbrug, og at bevillingen gøres tidsbegrænset.

Borgerrådgiveren oplyser, at en lavere bevilling ikke vurderes at være tilstrækkelig og vil øge risikoen for, at indberettere går til den nationale whistleblowerenhed eller til offentligheden med den mulige konsekvens, at der kastes ekstern mistanke på medarbejdere, ledere og borgmestre i kommunen.

Borgerrådgiveren oplyser, at en tidsbegrænset bevilling vil svække whistleblowerordningen, idet det erfaringsmæssigt er vanskeligt eller umuligt at rekruttere tilstrækkeligt kvalificerede medarbejdere i tidsbegrænsede stillinger.

Borgerrådgiveren foreslår et kompromis, som Økonomiforvaltningen ikke umiddelbart kan acceptere. Økonomiforvaltningen oplyser at ville vende tilbage med et alternativt løsningsforslag.

Borgerrådgiveren modtager aldrig dette alternative forslag.

31. august 2021

Økonomiforvaltningen åbner for videreførelse af ordningen som den er

Møde mellem Borgerrådgiveren og Økonomiforvaltningen indkaldt med kort varsel fire dage før budgetforhandlingernes start. Til stede fra Økonomiforvaltningen er en direktør og juridisk personale.

Økonomiforvaltningen oplyser, at KL har oplyst, at der er tvivl om, hvorvidt en anden organisering af ordningen er mulig, således at undersøgelsen kan bibeholdes hos forvaltningerne som i dag (dvs. fuldt ud og ikke kun delvist). Økonomiforvaltningen mener, at dette skal afklares, inden Borgerrepræsentationen binder sig til Borgerrådgiverens forslag. Økonomiforvaltningen ønsker at afvente eventuel afklaring via en vejledning til loven, som er under udarbejdelse i Justitsministeriet.

Borgerrådgiveren afviser klart, at den nu af Økonomiforvaltningen anviste løsningsmulighed er lovlig, og afviser enhver tvivl herom. Vejledningen vil ikke kunne ændre på lovens krav.

Borgerrådgiveren redegør for lovens ordlyd og forarbejder på dette punkt med udgangspunkt i en række eksempler.

Direktøren oplyser, at han ikke er jurist og fastholder, at man vil lægge op til Borgerrepræsentationen at afvente afklaring og tage stilling til finansieringen i forbindelse med overførselssagen i april 2022.

Borgerrådgiveren oplyser, at midler udmøntet i forbindelse med overførselssagen realistisk set først kan udmønte sig i medarbejdere efter sommerferien, og at det med andre ord vil resultere i 7-8 måneders massiv kapacitetsmangel. Borgerrådgiveren henviser til det tidligere oplyste om risiciene ved kapacitetsmangel og udfordringerne med at rekruttere kvalificerede medarbejdere i tidsbegrænsede stillinger.

Borgerrådgiveren oplyser, at Borgerrådgiveren ikke kan tage ansvaret for forsinkelser med ordningens implementering og kapacitet, der måtte blive en konsekvens af Økonomiforvaltningens rådgivning til Borgerrepræsentationen om, at det (måske) er muligt at videreføre ordningen, som den er.

Det oplyses senere, at KL's tvivl alene er udtrykt mundtligt, og at der ikke foreligger notat herom.

1.-2. september 2021

Justitsministeriet afviser Økonomiforvaltningens model

Borgerrådgiveren fremsender dokumentation til Økonomiforvaltningen for, at Justitsministeriet har bekræftet Borgerrådgiverens fortolkning af loven.

I e-mail af 2. september 2021 anfører ministeriet således følgende:

"Kære Johan Busse

Tak for din henvendelse angående whistleblowerloven.

Jeg kan bekræfte, at der efter whistleblowerloven skal udpeges en whistleblowerenhed, og at det påhviler denne enhed (og ikke andre) at undersøge om oplysningerne i modtagne indberetninger kan be- eller afkræftes. Denne opgave kan ikke videregives til andre uden for whistleblowerenheden, heller ikke internt i en organisation (f.eks. en kommune). Det bemærkes dog, at det er muligt at udlicitere whistleblowerenhedens opgaver til en ekstern tredjepart efter lovens § 11, stk. 3.

Jeg kan ligeledes bekræfte, at det følger af whistleblowerlovens § 26, at whistleblowerenheden ikke kan videregive oplysninger om whistleblowerens identitet eller oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet kan udledes, medmindre whistlebloweren giver samtykke hertil. Det er således ikke muligt i medfør af bestemmelsen at videregive sådanne oplysninger internt i en kommune uden whistleblowerens udtrykkelige samtykke. Det er derimod muligt at videregive sådanne oplysninger til anden offentlig myndighed, herunder politiet eller relevante tilsynsmyndigheder, når videregivelsen sker for at imødegå overtrædelser eller med henblik på at sikre berørte personers ret til et forsvar.

Ovenstående vil fremgå af det kommende vejledningsmateriale, som forventes sendt i offentlig høring i løbet af september 2021."

Borgerrådgiveren oplyser over for Økonomiforvaltningen, at Borgerrådgiveren går ud fra, at der er enighed om, at man herefter kan glemme KL's udmelding, og at budgetforhandlingerne og forslag til ændringen af vedtægt for Borgerrådgiveren kan køre som oprindeligt planlagt med Borgerrådgiverens model.

Borgerrådgiveren beder om at få besked, hvis Økonomiforvaltningen er af en anden opfattelse. Borgerrådgiveren får ikke besked herom.

3. september 2021

Budgetforhandlingerne starter

Budgetforhandlingerne indledes. Borgerrådgiveren er på dette tidspunkt at den opfattelse, at Økonomiforvaltningen lægger Justitsministeriets skriftlige svar til grund. Først og fremmest fordi svaret er i overensstemmelse med lovens ordlyd, men dernæst også fordi, Borgerrådgiveren er af den opfattelse, at Økonomiforvaltningen vil være enig i, at en mundtlig udtrykt tvivl fra KL ikke kan veje tungere end en klar skriftlig tilkendegivelse fra ressortministeriet.

8. september 2021

Økonomiudvalget oplyses om, at loven kræver ændringer i opgavefordelingen

Økonomiforvaltningen udsender dagsorden til møde i Økonomiudvalget, herunder med punkt 11 om Redaktionelle og tekniske ændringer af styrelsesvedtægt for Københavns Kommune 2021, hvor det i bilag 1 om ændringen af styrelsesvedtægtens § 24, stk. 2 (om whistleblowerordningen), er anført, at:

"... Der vil også skulle ske en ændring i selve organiseringen af håndtering af indberetninger, da selve undersøgelsen - som i dag er udlagt til forvaltningerne - i højere grad skal ske i den enhed, som varetager whistleblowerordningen, dvs. hos Borgerrådgiveren".

Bilag 1 blev efterfølgende erstattet af et andet bilag, hvor den gengivne formulering ikke længere fremgår.

9. september 2021

Budgetaftale

Der indgås budgetaftale, hvori det blandt andet anføres, at

"Parterne er enige om, at Borgerrådgiveren implementerer ny lov om beskyttelse af whistleblowere i Københavns Kommune med de midler, kommunen har modtaget fra staten til merudgifter i forbindelse loven. Dette svarer til 0,7 mio. kr. i 2022 og 0,3 mio. kr. i 2023 og frem. Parterne er enige om at afvente afklaring af, om den nye lov om beskyttelse af whistleblowere kræver en anden opgavefordeling mellem forvaltningerne, Borgerrådgiveren og Intern Revision i forbindelse med de undersøgelser, som en indberetning til whistleblowerordningen giver anledning til. Hvis afklaringen viser, at loven om beskyttelse af whistleblowere bl.a. kræver, at undersøgelser i forbindelse med indberetninger til whistleblowerordningen i højere grad skal foretages af Borgerrådgiveren, er parterne enige om, at der til overførselssagen 2021-2022 findes de fornødne yderligere midler til øgede ressourcer hos Borgerrådgiveren".

8. oktober 2021

[Udkast til vejledning sendes i høring](#)

Justitsministeriet sendte vejledning om whistleblowerordninger på offentlige arbejdspladser i høring. Vejledningen afspejler som ventet lovens ordlyd og direktivets krav.

Vejledningen bekræfter således den retstilling, som Borgerrådgiveren lagde til grund ved notat af 16. juni 2021 og det beskrevne forslag til ændring af vedtægt for Borgerrådgiverfunktionen.

27. oktober 2021

[Økonomiforvaltningen sender forslag til ændring af vedtægter i høring i overensstemmelse med Borgerrådgiverens oprindelige forslag](#)

Økonomiforvaltningen fremsender et omformuleret udkast til vedtægt for Borgerrådgiverfunktionen i høring i Borgerrådgiverudvalget og Revisionsudvalget. Det fremsendte udkast er ikke ændret indholdsmæssigt i forhold til Borgerrådgiverens forslag, men har dog en anden formulering af enkelte bestemmelser, ligesom rækkefølgen af enkelte bestemmelser er ændret.