



Borgerrådgiverens bemærkninger til Økonomiforvaltningens budgetnotat vedr. whistleblowerordningen

xx. august 2024

Borgerrådgiveren har følgende bemærkninger til de tre forslag til aftaletekst i Økonomiforvaltningens forslag til budgetnotat af 25. juni 2024:

Forslag 1:

"Aftaleparterne ønsker, at whistleblowerordningen fremadrettet varetages af en ekstern tredjepart. Parterne er derfor enige om, at Økonomiforvaltningen skal igangsætte et udbud med henblik for at tilvejebringe grundlaget herfor."

Borgerrådgiverens bemærkninger:

Om den økonomiske risiko kan anføres:

Borgerrådgiveren er enig med Økonomiforvaltningen i, at der må antages at være risiko for, at en udlicitering af whistleblowerordningen vil indebære merudgifter sammenlignet med den nuværende ordning. Se mere nedenfor.

Om opgørelse af besparelspotentialet kan anføres:

Den nuværende bevilling til whistleblowerordningen er i tabel 1 opgjort inklusive den egenbetaling, som Borgerrådgiveren selv har tilført ordningen fra sin ramme på et tidspunkt, hvor ordningens finansiering ikke var fastlagt. Egenbetalingen bør fratrækkes besparelspotentialet, medmindre det samtidigt besluttes at reducere Borgerrådgiverens budget med et tilsvarende beløb.

Økonomiforvaltningen har i arbejdet med budgetnotatet ikke fundet det hensigtsmæssigt at udlicitere behandlingen af anmodninger om aktindsigt. Borgerrådgiveren er enig heri. Borgerrådgiveren anvender skønsmæssigt 0,4-0,6 årsværk på behandling af aktindsigtssager, hvilket udgør en udgift på ca. 375 t.kr., som, efter Borgerrådgiverens opfattelse, også bør fratrækkes, inden besparelspotentialet vurderes.

Borgerrådgiveren/
Whistleblowerenheden
Tietgensgade 31A, 1. sal
1704 Københavns V

Telefon
33 66 14 00

Om besparelspotentialiet kan herefter anføres:

Det er på denne baggrund Borgerrådgiverens opfattelse, at besparelspotentialiet skal holdes op imod en aktuel udgift på 2.197 t. kr.¹, medmindre Borgerrådgiverens budget samtidig reduceres, jf. ovenfor.

Om kommunekendskab, synergi mv. kan anføres:

Borgerrådgiveren er konkret forankret i Københavns Kommunes interne forhold og opgaveløsning. Der opnås aktuelt konkrete synergier mellem tilsynsfunktionen i borgersager og whistleblowerordningen, idet samlingen af opgaver hos Borgerrådgiveren fører til indsigter, som ikke kunne opnås hver for sig, herunder om nogle af årsagerne til fejl og forømmelser i den kommunale borgerbetjening og sagsbehandling.

Det forebygger i vid udtrækning også, at de samme forhold undersøges unødigt flere steder. Samorganiseringen har således en kvalitetsforbedrende effekt og er samtidig ressourcebesparende for kommunen.

Om en samlet vurdering af besparelles- og effektiviseringspotentialer kan anføres:

Som det fremgår af budgetnotatets Tabel 4, har Borgerrådgiveren i løbet af de seneste år forbedret sin effektivitet målt i timeforbrug per sag væsentligt. Det er sket ved effektiviseringsforbedrende tiltag besluttet i Borgerrådgiverudvalget samt gennem gradvis opbygning af ekspertise og rutine i administration af whistleblowerloven. Heri ligger blandt andet oplæring af medarbejdere i loven, som trådte i kraft ultimo 2021, samt indarbejdelse af rutiner, tilpasning til forskellige forvaltningskulturer og fastlæggelse af et relevant og ensartet kvalitetsniveau.

Det er Borgerrådgiverens samlede vurdering, at det ikke er realistisk at opnå en økonomisk besparelse eller effektivisering ved at udlicitere hele ordningen. I bedste fald er det forbundet med usikkerhed, om der overhovedet vil kunne opnås en besparelse, og i værste fald vil der være tale om en fordyrelse.

Om overslagenes sikkerhed og erfaringer med opgaven kan anføres:

De fleste advokatkontorer har opgivet overslagspriser, der ligger over det nuværende udgiftsleje. Kun Norrbom Vindings overslag ses at være konkurrencedygtigt. Det bemærkes, at Norrbom Vinding samtidig har oplyst, at overslaget er "behæftet med usikkerhed", samt at kommunen først og fremmest bør overveje, hvilke dele af whistleblowerfunktionen udover processen med selve screeningen, der skal lægges ud til en ekstern udbyder, idet der både kan være fordele og ulemper ved at lægge håndteringen af alle indberetninger ud sammenholdt med alene at lægge enkeltsager ud. Advokatkontoret oplyser endvidere, at de

¹ Økonomiforvaltningens oplyste bevilling (3.211 t. kr.) minus Borgerrådgiverens egenfinansiering (639 t. kr.) og aktindsigtsbehandling (375 t. kr.).

endelige omkostninger også afhænger af hvordan den administrative proces i forhold til opfølgning på den enkelte indberetning tilrettelægges.

Også to af de andre advokatkontorer har udtrykt forbehold ved at udlicitere hele opgaven.

Advokaternes pris- og indholdsmæssige forbehold skal ses i lyset af, at hverken Økonomiforvaltningen eller Borgerrådgiveren har fundet eksempler på kommunale, regionale eller statslige ordninger, der er udliciteret i deres helhed².

Alle advokatkontorerne, der er blevet spurgt, anser sig imidlertid egnede til at varetage opgaven, og tre af de fem advokater henviser til relevant erfaring i varierende grad. De tre advokater har oplyst, at de aktuelt behandler mellem 20 og 80 whistleblower-sager årligt. Advokaternes erfaring fra andre myndigheder ses alene at vedrøre visitationsopgaven, jf. ovenfor.

Borgerrådgiverens erfaring, som omfatter hele sagens forløb fra visitation til høring og vejledning af forvaltninger om undersøgelsesdesign og selve undersøgelsen, udgør de senere år 100+ sager årligt. Borgerrådgiverens erfaring strækker sig tilbage til 2012 og omfatter over tid ca. 800 sager i alt.

Om tidligere evalueringer af whistleblowerordningen og dens placering kan anføres:

Evalueringen af kommunens whistleblowerordning i 2014 viste, at såvel tillidsrepræsentanter som direktioner støttede op om ordningen, samt at ordningen levede op til sine formål om

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

I evaluering af Borgerrådgiveren i 2019 konkluderede Horten, efter inddragelse af ledere, politikere og medarbejdere, at de ikke anbefalede, at der blev foretaget organisatoriske ændringer af whistleblowerordningen. Horten oplyste i den forbindelse blandt andet, at:

- organiseringen af whistleblowerordningen i regi af Borgerrådgiveren er hensigtsmæssig, idet placeringen som tilsigtet sikrer den fornødne uafhængighed og tryghed for medarbejdere, leverandører mv.

² Udenrigsministeriet har dog oplyst over for Borgerrådgiveren, at Institut for Partier og Demokrati (under tyve medarbejdere) har udliciteret hele deres whistleblowerordning.

- 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.
- den fornødne uafhængighed og objektivitet vil også kunne sikres ved at organisere whistleblowerordningen eksternt, men at de økonomiske omkostninger forbundet med whistleblowerordninger, som administreres eksternt, formentlig vil være større end ved placeringen i regi af Borgerrådgiveren.
- en ekstern 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 Borgerrådgiveren.
- erfaringerne fra organisering af whistleblowerordningen eksternt viser, at der kan opstå visse udfordringer i relation til aktindsigtsanmodninger, hvilket må betragtes som en ulempe ved organiseringen i eksternt regi.

Om valg af advokat kan anføres:

Ifølge Advokatsamfundets Vejledning om advokatundersøgelser fra september 2022, må en advokatundersøgelse kun betegnes som en uvildig, hvis "hvis advokaten eller advokater i samme advokatvirksomhed ikke har et fast klientforhold til opdragsgiver, og hvis advokaten eller advokater i samme advokatvirksomhed ikke på tidspunktet for påtagelse af undersøgelsen har verserende sager for opdragsgiver."

I markedsrundspørgen er der alene indhentet overslag fra de advokatfirmaer, der er på rammeaftalen med kommunen.

Efter Borgerrådgiverens opfattelse er det afgørende for ordningens legitimitet, at den opfattes som uvildig. Hvis der træffes beslutning om hel udlicitering af whistleblowerordningen, bør det derfor overvejes, om valget bør falde et advokatfirma, der ikke er på rammeaftalen med kommunen.

Borgerrådgiverens deltagelse i en eventuel budrunde

Økonomiforvaltningens markedsundersøgelse er baseret på lovens serviceniveau i forhold til forvaltninger og den politiske ledelse.

Serviceniveauet ligger højere i whistleblowerordningen i dag, end det kræves af loven. Dette skyldes dels, at Borgerrepræsentationen ved implementeringen af whistleblowerloven lagde op til, at whistleblowerordningen så vidt muligt skulle fungere, som den gjorde forud herfor,

og at Borgerrådgiveren løbende søger at imødekomme forvaltningernes særlige behov og ønsker.

En reel sammenligning mellem den aktuelle organisering og en ekstern leverandør forudsætter derfor prissætning i forhold til det samme serviceniveau.

Hvis aftaleparterne ønsker en udbudsrunde, er det derfor hensigtsmæssigt, at Borgerrådgiveren får mulighed for at byde ind på opgaven på lige fod med eksterne udbydere. Herved kan det sikres, at konkurrenceudsættelsen sker på lige og sammenlignelige vilkår.

Forslag 2:

”Parterne noterer Borgerrådgiverens nye oplysninger om sagsmængde og effektivitet i whistleblowerordningen. Parterne ønsker at bevare en robust intern ordning og er på den baggrund enige om, at Borgerrådgiverens nuværende bevilling til whistleblowerordningen gøres varig i forbindelse med Budget 2026.”

Borgerrådgiverens bemærkninger:

Borgerrådgiveren arbejder kontinuerligt på at strømline sagsbehandlingen i whistleblowerenheden, men på grund af udsving i antallet af indberetninger og sagernes indhold vil ressourceforbruget aldrig kunne opgøres statistisk.

Til illustration behandler whistleblowerenheden f.eks. et sagskompleks med fem indberetninger, som tilsammen omfatter 75 forhold. Til sammenligning er gennemsnittet 2,2 forhold pr. indberetning svarende til 11 forhold pr. fem indberetninger.

Borgerrådgiveren mener derfor, at forslaget om, at den nuværende bevilling gøres varig med budget 2026, understøtter en robust intern ordning, som, sammen med løbende effektivisering, kan håndtere udsving i antal sager og sagsforhold. Det er Borgerrådgiverens opfattelse, at dette forslag vil skabe ro og stabilitet om opgavevaretagelsen, som i sidste ende vil gavne ordningens funktion som bidrag til problemløsning i kommunen.

Forslag 3:

”Parterne noterer Borgerrådgiverens nye oplysninger om sagsmængde og effektivitet i whistleblowerordningen. Parterne er enige om, at Økonomiforvaltningen i samarbejde med Borgerrådgiveren udarbejder en opdateret vurdering af budgetbehovet i ordningen på baggrund af de gennemførte og forventede effektiviseringer med henblik på at afsætte en varig bevilling i forbindelse med Budget 2026.”

Borgerrådgiverens bemærkninger:

En opdateret vurdering af ordningens budgetbehov i løbet af det kommende år vil, efter Borgerrådgiverens vurdering, være forbundet med de samme usikkerheder som på nuværende tidspunkt. Borgerrådgiveren henviser til bemærkningerne om udsving i ressourcebehov til forslag 2 ovenfor.

En fornyet vurdering af budgetbehovet risikerer derfor at trække yderligere på Borgerrådgiverens og Økonomiforvaltningens ressourcer uden at tilføre processen præcision.

Se endvidere faktuelle rettelser til budgetnotatet i bilag 1 nedenfor.

UDKAST

Bilag 1

Faktuelle rettelser til budgetnotatet

Borgerrådgiveren har ved modtagelsen af Økonomiforvaltningens forslag til budgetnotat gjort opmærksom på nogle faktuelle fejl mv.

Forvaltningen har oplyst at ville fremsende en ny version af notatet snarest muligt, hvis det giver anledning til væsentlige ændringer i notatet.

Borgerrådgiveren har pr. d.d. ikke modtaget et nyt notat og er derfor nødsaget til at gentage rettelserne her.

Antallet af afsluttede sager er ikke korrekt

Det er anført i budgetnotatet s. 3, at det fremgår "af 'Årsrapport for Whistleblowerordningen i Københavns Kommune 2023', som blev forelagt for Borgerrepræsentationen på mødet d. 2. maj 2024, at der blev afsluttet 60 sager i 2023 og 22 sager i 2022."

Dette er ikke korrekt.

I Årsrapport for Whistleblowerordningen i Københavns Kommune 2023 er anført følgende:

"Sagernes afslutning og status pr. 31. december 2023
Whistleblowerordningen afsluttede 101 sager. 41 sager blev afvist i 2023, fordi de faldt uden for ordningen mod 21 i 2022. 60 sager blev undersøgt og afsluttet mod 22 i 2022."

Dette betyder, at 43 sager blev afsluttet i 2022, og at 101 sager blev afsluttet i 2023.

Tallene 43 hhv. 101 omfatter alle afsluttede sager, dvs. både sager, der blev afsluttet med henlæggelse/vejledning/videreformidling (idet de efter visitationsproceduren blev vurderet til at falde uden for ordningen), samt sager som blev undersøgt og efterfølgende afsluttet.

I Borgerrådgiverens datamateriale, der blev fremsendt 7. maj 2024 (som er baseret på en aktuel opgørelse pr. 1. maj 2024, jf. WB statistik, der er korrigeret siden udarbejdelse af årsrapporten) fremgår det, at whistleblowerenheden afsluttede 47 sager i 2022 og 103 sager i 2023.

Borgerrådgiveren mener på denne baggrund, at det vil være mere retvisende at anføre:

"Sideløbende med behandlingen af svar fra kommunens advokater har det desuden vist sig, at grundlaget for vurderingen af økonomien i ordningen har ændret sig siden forhandlingerne om Budget 2024.

Borgerrådgiveren har beregnet, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid pr. 1. maj 2024 er ændret til ca. 33,2 timer per sag, fra det tidligere estimat på 63 timer pr. sag, som lå til grund for tidligere budgetønsker.

Whistleblowerenheden er blandt andet blevet mere effektiv i takt med oparbejdet erfaring med behandling af sager under whistleblowerloven samt på baggrund af prioriteringstiltag, som blev iværksat efter drøftelse i Borgerrådgiverudvalget ultimo 2022.”

Med venlig hilsen

Johan Busse
Borgerrådgiver og ansvarlig for Københavns Kommunes Whistleblowerordning

UDKAST