



4. februar 2019

Sagsnr.
2019-0001846

Dokumentnr.
2019-0001846-5

Whistleblowerordningens organisering og betydningen heraf

Sammenfatning

Det den organisatoriske indplacering af en whistleblowerordning har afgørende betydning for brugen af ordningen.

Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger med højesteretsdommer Jens Peter Christensen som formand udtalte i 2015, at administrationen af whistleblowerordninger så vidt muligt bør adskilles fra myndighedens øvrige funktioner.

Udvalget udtalte videre, at det er nærliggende at forankre whistleblowerordningen hos borgerrådgiveren i de kommuner, som har en borgerrådgiverfunktion.

Kommuner med borgerrådgiverfunktion har generelt set fulgt denne anbefaling. Ud af syv kommuner med både borgerrådgiver- og whistleblowerfunktion har seks placeret ordningen under borgerrådgiverfunktionen.

Også på det private område, anbefales det, at whistleblowerordninger sikres organisatorisk, funktionel og personlig uafhængighed af virksomhedens normale virke, og det er erfaringen, at den organisatoriske indplacering af whistleblowerordninger har betydning for antallet af henvendelser til ordningen.

Der er så vidt vides ikke lavet undersøgelser af den organisatoriske indplaceringens betydning for de emner, der indberettes om. Indberetninger om borgerbetjening udgør langt den største gruppe af henvendelser til whistleblowerordningen i Københavns Kommune.

Hvad sagde udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger om den organisatoriske placering af whistleblowerordninger?

På side 60 i betænkning 1553 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger fra 2015 anføres følgende om whistleblowerordningens organisatoriske forhold:

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A
1552 København V

Telefon
3366 1400

E-mail
borgerraadgiveren@kk.dk

www.kk.dk/borgerraadgiveren

“De funktioner, der knytter sig til administrationen af en whistleblowerordning bør så vidt muligt adskilles fra myndighedens øvrige funktioner. Det skyldes dels hensynet til at sikre tilliden til ordningens uafhængighed, dels hensynet til i videst muligt omfang at forhindre, at ansatte kan komme til at modtage indberetninger vedrørende dem selv. Hertil kommer hensynet til at sikre, at så få ansatte som muligt får kendskab til de indgivne anmeldelser. Har en kommune f.eks. oprettet en borgerrådgiver, vil det være nærliggende at forankre whistleblowerordningen hos denne.

Det kan for mindre myndigheder være vanskeligt at placere en whistleblowerordning på en måde som den beskrevne uden at skulle bruge uforholdsmæssigt store ressourcer på at oprette en ny afdeling mv. I så fald kan det overvejes at forankre en whistleblowerordning i en intern revisions- eller kontrolenhed.

Det bør i alle tilfælde i videst muligt omfang sikres, at de personer, der modtager henvendelser som led i whistleblowerordningen, ikke er sammenfaldende med de personer, der må forventes indberetninger om. Det kan ligeledes være hensigtsmæssigt at etablere en alternativ indberetningsprocedure for det tilfælde, at en person måtte ønske at indgive en anmeldelse vedrørende en af de personer, der administrerer whistleblowerordningen, eller en af de pågældendes overordnede.”

Hvordan er de kommunale whistleblowerordninger organiseret i dag?

De fleste kommuner med en borgerrådgiverfunktion har placeret deres whistleblowerordninger¹ under borgerrådgiverfunktionen. Det drejer sig om:

- Randers Kommune
- Roskilde Kommune
- Odsherred Kommune
- Faxe Kommune
- Slagelse Kommune
- Københavns Kommune

Kun Gladsaxe Kommune ses at have valgt en anden organisering, selv om kommunen har en borgerrådgiverfunktion, idet

¹ Overblikket over eksisterende kommunale whistleblowerordninger er dels indhentet fra firmaet GotEthics, dels hentet fra Politiken 25. december 2018 (<https://politiken.dk/indland/art6931811/Få-kommuner-har-anonym-tip-ordning>), samt betænkning 1553 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

whistleblowerordningen her administreres i kommunens byrådssekretariat. Borgerrådgiveren i Gladsaxe Kommune har derimod funktionen som kommunens Databeskyttelsesrådgiver (DPO).

Følgende kommuner har placeret whistleblowerfunktionen andre steder. Disse fire kommuner har ingen borgerrådgiverfunktion:

- Aarhus Kommune, whistleblowerordningen administreres i byrådssekretariatet
- Rudersdal Kommune, whistleblowerordningen administreres i whistleblowerudvalg
- Lyngby-Taarbæk Kommune, whistleblowerordningen administreres i whistleblowerudvalg
- Frederiksberg Kommune, whistleblowerordningen administreres af chefen for juridisk afdeling

Hvad er anbefalingerne og erfaringerne fra det private område?

Kammeradvokaten rådgiver om etablering af whistleblowerordninger. Kammeradvokaten har indgået et formelt samarbejde med firmaet GotEthics om levering af whistleblowerløsninger til både den private og den offentlige sektor.

GotEthics leverer whistleblowerportalen til Københavns Kommune, og firmaet beskrives af Kammeradvokaten som den ledende nordiske leverandør af løsninger på dette område med vægt på, at ordningerne skal være praktiske, tillidsvækkende og effektive med hensyn til omkostningerne for virksomheden².

Borgerrådgiveren har indhentet baggrundsoplysninger fra GotEthics, blandt andet om kommunernes organisering af whistleblowerfunktioner, jf. ovenfor.

GotEthics' direktør, Peter Dagø, har desuden oplyst følgende over for Borgerrådgiveren om organiseringen af whistleblowerordninger i privat regi mv.:

“I private virksomheder er ordningen typisk placeret hos en compliance ansvarlig (virksomhedens sheriff), audit komiteen (ligger udenfor virksomhedens normale virke) eller ekstern partner. Det er meget sjældent, at det er intern revision eller endnu mindre økonomifunktionen, der har ansvaret for

² kammeradvokaten.dk
(<https://kammeradvokaten.dk/nyheder/2017/10/kammeradvokaten-indgaar-partnerskab-med-got-ethics/>)

ordningen. Der bør være tale om en uafhængig og betroet medarbejder eller personkreds. Det vigtigste er vel at opnå organisatorisk uafhængighed, funktionel uafhængighed og personlig uafhængighed, og her er det givet, at en borgerrådgiver opfylder flere af disse krav og i større grad end en anden funktion i kommunen. Vi har set ordningen placeret hos en CEO i større virksomheder, og de modtager ingen indberetninger. Flyttes funktionen fra en CEO til compliance, så ”vælter” indberetningerne ud af skabet. Alt andet lige er det min opfattelse, at hvis man flytter jeres ordning, så vil I fremadrettet se en nedgang i antallet af indberetninger. Det er statistisk ikke bevist, men jeg har dog set mere end 400 forskellige ordninger over de seneste 9 år.”

Det er således også anbefalingen fra det private område, at whistleblowerordninger sikres organisatorisk, funktionel og personlig uafhængighed af virksomhedens normale virke, og at det er erfaringen, at den organisatoriske indplacering af whistleblowerordninger har betydning for antallet af henvendelser til ordningen.

Hvad indberettes der om til whistleblowerordningen i Københavns Kommune?

Ordningen i Københavns Kommune sigter imod “fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening”, og ordningen giver de ansatte mulighed for at indgive oplysninger “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”, jf. bl.a. vedtægt for Borgerrådgiverens § 24a.

Henvendelserne til ordningen har i perioden 2013-2018 vedrørt:

TEMA	% af alle henvendelser inden for ordningen 2013-2018
Borgerbetjening og service	39,2%
Personale	17,5%
Økonomi	15,7%
Arbejds miljø	13,4%
Andet	8,2%
Administration	6,0%
Hovedtotal	100,0%

Der er så vidt vides ikke lavet undersøgelser af den organisatoriske indplacerings betydning for de emner, der indberettes om i

whistleblowerordninger, altså om ordninger indplaceret i en HR-funktion f.eks. modtager flere sager om personaleforhold, arbejdsmiljø e.l. eller om ordninger indplaceret i en juridisk funktion f.eks. modtager flere henvendelser om lovovertrædelser e.l.

Den offentlige interesse i sager under whistleblowerordninger ses at variere alt efter sagernes karakter og genstand. Hvis der er en sammenhæng mellem ordningens indplacering og de emner, der indberettes om, vil den organisatoriske indplacering derfor kunne få betydning for den offentlige interesse for sager under ordningen.

Spørgsmålet om, hvilke indberetninger, der giver anledning til mest offentlig omtale, er ikke genstand for behandling i dette notat. I stedet henvises til Borgerrådgiverens notat af 21. januar 2019, om Borgerrådgiverens medieaftryk i 2018.